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

РЕГИОНАЛЬНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ: МЕТОДОЛОГИЯ, ПРОБЛЕМЫ, ИНСТИТУТЫ

В двух томах

Том 1

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

Новосибирск
2025

УДК 338:98
ББК 65.9 (2Р)-2
Р 326

DOI 10.36264/978-5-89665-392-9-2025-033

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

д.э.н. **В.Е. Селиверстов** (предисловие, гл. 1; гл. 2; гл. 5: п 5.1-5.4; гл. 6: п. 6.4), д.э.н. **А.С. Новоселов** (гл. 3), д.э.н. **О.П. Бурматова** (гл. 9), д.э.н. **В.И. Клисторин** (гл. 4), д.э.н. **М.А. Канева** (гл. 6: п. 6.2; гл. 10), д.э.н. **С.А. Суспицын** (гл. 7: п. 7.1 – 7.3), д.э.н. **Г.А. Унтура** (гл. 6: п. 6.2-6.3), к.э.н. **О.И. Гулакова** (гл. 8: п. 8.1-8.4), к.э.н. **А.Е. Ковалев** (гл. 3: п. 3.3), к.э.н. **Г.Д. Ковалева** (гл. 8: п. 8.1, п.8.5), к.э.н. **А.В. Костин** (гл. 7: п. 7.4), к.э.н. **Т.М. Мамахатов** (гл. 5: п 5.5); к.э.н. **Т.Г. Ратьковская** (гл. 11), к.э.н. **Т.В. Сумская** (гл. 6: п. 6.1). **М. Айхэмайти** (гл. 8: п. 8.5), **А.А. Шевелев** (гл. 7: п. 7.5)

Рецензенты:

д.э.н. В.Ю. Малов, д.э.н. Б.В. Мелентьев, д.э.н. Т.Н. Гаврильева

Р 326 **Региональное и муниципальное стратегическое планирование и управление: методология, проблемы, институты.** В 2-х томах. Т. 1 / под ред. В.Е. Селиверстова, А.С. Новоселова. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2025. – 362 с.

ISBN 978-5-89665-392-9

В монографии рассмотрены современные проблемы пространственного развития и региональной политики России; контуры новой модели развития Сибири; методологические проблемы стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием регионов и муниципальных образований в условиях новых реалий; проблемы антикризисной региональной политики и решения на субфедеральном уровне; позиционирование Сибири в новой конфигурации трансграничных экономических и научно-технических взаимодействий; научно-технические и образовательные аспекты регионального развития; моделирование процессов межрегионального и регионального развития в Российской Федерации; состояние и перспективы внешнеэкономических связей регионов Сибири; региональные аспекты экологической политики; социально-экономические детерминанты капитала здоровья в регионах России; региональные неравенства в развитии социальной инфраструктуры субъектов и городов Российской Федерации.

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 338:98
ББК 65.9 (2Р)-2

ISBN 978-5-89665-392-9

© ИЭОПП СО РАН, 2025
© Коллектив авторов, 2025

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

REGIONAL AND MUNICIPAL STRATEGIC PLANNING AND MANAGEMENT: METHODOLOGY, PROBLEMS, INSTITUTIONS

In two volumes

Volume 1

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

Novosibirsk
2025

Regional and municipal strategic planning and management: methodology, problems, institutions. In two volumes, V. 1 / Ed. by V.E. Seliverstov, A.S. Novoselov. – Novosibirsk: IEIE SB RAS, 2025. – 362 p.

The monograph considers modern problems of spatial development and regional policy of Russia; outlines of a new model of Siberia's development; methodological problems of strategic planning and management of socio-economic development of regions and municipalities under the new realities; problems of anti-crisis regional policy and solutions at the sub-federal level; positioning of Siberia in the new configuration of cross-border economic and scientific-technical interactions; scientific-technical and educational aspects of regional development; modelling of interregional and regional development processes in the Russian Federation; the state and prospects of foreign economic relations of Siberian regions; regional aspects of environmental policy; socio-economic determinants of health capital in Russian regions; regional inequalities in the development of social infrastructure of subjects and cities of the Russian Federation.

The book is intended for scientists and specialists working in the field of state and municipal management, as well as students and teachers 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.

© IEIE SB RAS, 2025

ПРЕДИСЛОВИЕ

Монография отражает результаты цикла исследований Института экономики и организации промышленного производства СО РАН (ИЭОПП СО РАН) по проекту плана научно-исследовательских работ Института на 2021–2025 гг. «Региональное и муниципальное стратегическое планирование и управление в контексте модернизации государственной региональной политики и развития цифровой экономики» (№ 121040100283-2, руководители НИР д.э.н. Селиверстов В.Е. и д.э.н. Новоселов А.С.). Эти исследования выполнялись в Отделе регионального и муниципального управления и Центра стратегического анализа и планирования с привлечением сотрудников Отдела территориальных систем ИЭОПП СО РАН.

Цель данного проекта состояла в получении новых научных знаний в области пространственного развития Российской Федерации и ее региональной политики, а также в разработке научных основ модернизации регионального и муниципального стратегического планирования и управления в Российской Федерации с учетом новых геополитических, экономических и технологических трендов, вызовов и угроз (на примере регионов и городов Сибири). Особое внимание в проекте уделялось новым механизмам регионального и муниципального управления, связанных с цифровой экономикой, которая особенно мощно продвигается в современных городах, в том числе на основе моделей «умного города».

Особенностью проведенного цикла исследований по данной проблематике была попытка интеграции: а) стратегического планирования и стратегического управления; б) социально-экономического и территориального планирования; в) регионального, муниципального и корпоративного стратегического планирования; г) государственного и публичного управления в городах и регионах России с учетом развития сетевых форм взаимодействия власти и общества. Программой исследования предусматривалось рассмотреть в комплексе различные стороны и аспекты регионального и муниципального планирования и управления в их единстве и взаимодополнении (управление инновационными процессами и региональными научно-

инновационными системами; управление внешнеэкономической деятельностью в регионах; управление общественными финансами; управление развитием социальной инфраструктуры и охраной окружающей среды и т.д.). Они отражены в других публикациях по проекту, перечень которых представлен в списке литературы в заключительной части монографии.

Изначально проект состоял из следующих взаимосвязанных подпроектов (блоков):

1) Исследование направлений совершенствования государственной региональной политики Российской Федерации с акцентом на стимулирование ускоренного развития Сибири и Дальнего Востока в системе национальной экономики и мирохозяйственных связей;

2) Разработка научных основ модернизации регионального стратегического планирования и управления за счет учета в них новых трендов, вызовов и угроз, связанных с развитием цифровой экономики и информационного общества:

3) Теоретический анализ результативности государственной региональной политики в Российской Федерации на основе построения оригинальных модельных конструкций и сценарных расчетов и имитации регуляторных механизмов эволюции многорегиональной системы;

4) Исследование проблем совершенствования системы регионального управления общественными финансами в контексте реализации в субъектах федерации и городах приоритетных национальных проектов. Оценка новых тенденций межбюджетных отношений во взаимосвязи со стратегическими приоритетами государственной региональной политики;

5) Качественная и количественная оценка влияния современных форм интеграции науки и высшего образования на системный эффект реализации инновационных проектов полного цикла, вызывающих экономический рост в регионе (на примере регионов Сибири и Новосибирского научного центра СО РАН). Подготовка предложений по управлению региональными научно-инновационными системами;

6) Анализ и прогнозирование внешнеэкономических связей Сибири и ее регионов. Разработка методологических основ и ме-

тодических подходов к регулированию внешнеэкономической деятельности на региональном уровне;

7) Выработка рекомендаций по совершенствованию механизма управления охраной окружающей среды, которые могут быть использованы при разработке стратегий комплексного развития территориальных хозяйственных систем;

8) Оценка характера и степени региональных неравенств в развитии социальной инфраструктуры субъектов и городов Российской Федерации и регионов Сибири и Дальнего Востока. Выявление ключевых проблем совершенствования управления и государственной поддержки развития социальной инфраструктуры и оказания общественных услуг в регионах и городах.

Важной особенностью проведенного цикла исследований была его творческая адаптация к возникшим в последнее время новым глобальными вызовам и угрозам, которые оказывали существенное влияние на процессы пространственного развития Российской Федерации, на развитие ее регионов и городов и на реагирование национального, регионального и муниципального управления на эти вызовы и угрозы. Так, оценивались региональные последствия пандемии коронавируса; исследовалось влияние новой геополитической и экономической ситуации, возникшей в 2022 г., на развитие конкретных регионов и на адаптацию их систем регионального и муниципального управления. Отражались результаты анализа развития Сибири в новой конфигурации трансграничных взаимодействий, моделировалось влияние коронакризиса на процессы регионального развития и на системы здравоохранения в субъектах Федерации. Проблематика управления природоохранной деятельностью рассматривалась в контексте возможностей внедрения в нее принципа наилучших доступных технологий. Региональные неравенства в развитии социальной инфраструктуры оценивались в привязке к изменениям региональных систем расселения. Все отмеченные процессы имели «пространственное измерение» и они нуждались в изучении и в научном сопровождении.

В результате наряду с отмеченными выше блоками исследований в рамках данного проекта оформилось три новых важных направления:

- макрорегионализация трансграничных взаимодействий Российской Федерации с акцентом на новой роли Сибири в реализации «восточного вектора» пространственного развития и в системе международных экономических и научно-технических отношений России;
- обоснование контуров новой модели развития Сибири;
- творческое изучение зарубежного опыта пространственного развития и государственной региональной политики и подготовка рекомендаций по возможностям его использования в практике государственного управления в Российской Федерации.

Сформулированные в ходе исследований по проекту выводы и результаты исследования проблем регионального и муниципального стратегического управления имеют 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 и разработку элементов нового механизма управления социально-экономическими процессами региона; о поиске эффективных методов государственного регулирования региональной экономики; о повышении конкурентоспособности экономики регионов и решении эколого-экономических проблем регионов и муниципальных образований. Важную часть исследований составляла научная экспертиза проектов Стратегии пространственного развития Российской Федерации, Стратегии социально-экономического развития Сибирского федерального округа, Стратегии Социально-экономического развития Ангаро-Енисейского макрорегона. 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.

Хотя настоящая монография в концентрированном виде обобщает основные результаты исследований по проекту «Региональное и муниципальное стратегическое планирование и управление в контексте модернизации государственной региональной политики и развития цифровой экономики», в силу огра-

ничений по объему издания, не все результаты исследований в ней удалось отразить. Так, в книге не представлен сравнительный анализ цифрового развития регионов Западной Сибири, анализ новых направлений деятельности региональных органов власти по цифровой трансформации экономики, социальной сферы и государственного управления, региональные кейсы интеграции науки и высшего образования в форме стратегических академических единиц и т.д.

Книга предназначена для широкого круга специалистов, занимающихся научной, преподавательской и управленческой деятельностью, студентов и аспирантов, изучающих современные проблемы региональной экономики.

Монография подготовлена под научной редакцией д.э.н. Селиверстова В.Е. и д.э.н. Новоселова А.С. авторским коллективом в составе: д.э.н. Селиверстов В.Е. (предисловие, гл. 1; гл. 2; гл. 5: п 5.1–5.4; гл. 6: п. 6.4), д.э.н. Новоселов А.С. (гл. 3), д.э.н. Бурматова О.П. (гл. 9), д.э.н. Клисторин В.И. (гл. 4), д.э.н. Канева М.А. (гл. 6: п. 6.2; гл. 10), д.э.н.. Суспицын С.А (гл. 7: п. 7.1 – 7.3), д.э.н. Унтура Г.А. (гл. 6: п. 6.2–6.3), к.э.н. Гулакова О.И. (гл. 8: п. 8.1–8.4), к.э.н. Ковалев А.Е. (гл. 3: п. 3.3), к.э.н. Ковалева Г.Д. (гл. 8: п. 8.1, п. 8.5), к.э.н. Костин А.В. (гл. 7: п. 7.4), к.э.н. Мамахатов Т.М. (гл. 5: п 5.5); к.э.н. Ратьковская Т.Г. (гл. 11), к.э.н. Сумская Т.В. (гл. 6: п. 6.1), Айхэмайти М. (гл. 8: п. 8.5), Шевелев А.А. (гл. 7: п. 7.5).

Глава 1

ПРОБЛЕМЫ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ

1.1. Пространственное развитие России на фоне глобальных трендов и внешних вызовов и угроз

Настоящая глава посвящена анализу основных тенденций пространственного развития Российской Федерации в последнее десятилетие и формирования и реализации ее региональной политики. Она основана как на исследованиях, проведенных по проекту *«Региональное и муниципальное стратегическое планирование и управление в контексте модернизации государственной региональной политики и развития цифровой экономики»,* так и обобщает некоторые более ранние авторские результаты, посвященные тенденциям, эффективности, результатам и проблемам развития федерализма, региональной политики, государственного регулирования пространственного развития страны[1]. Эти публикации имели достаточно сильную критическую направленность, но мы старались также выявить позитивные тенденции и результаты, лучшие практики регионального развития и регионального стратегирования, новые точки роста на карте России.

[1] См, например, Клисторин В.И., Селиверстов В.Е. Трансформация федерализма и региональной политики в России на рубеже веков // Регион: экономика и социология. — 2002. – № 3. – С. 3–33; Селиверстов В.Е. Мифы и рифы территориального развития и региональной политики России // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 2. – С. 194–224; Селиверстов В.Е. Региональная политика России: выбор новой модели // Регион: экономика и социология. – 2006. – № 4. – С. 15–40; Селиверстов В.Е. Стратегическое планирование и стратегические просчеты: российские реалии и тенденции // Регион: экономика и социология. – 2016. – № 4 (92). – С. 6–45; Селиверстов В.Е. Федерализм и региональная политика в современной России // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 1. – С. 251–264; Селиверстов В.Е. Федерализм, региональное развитие и региональная наука в постсоветской России: модернизация или деградация? // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 4 (80). – С. 3–36

Материалы главы будут дополнять и расширять синопсис процессов пространственного развития Российской Федерации в условиях глобальных вызовов и угроз XXI в., который содержится в трудах коллег последних лет. В первую очередь следует отметить работы В.А. Крюкова в области проблем социально-экономического развития Сибири, Арктики и реализации новой политики освоения природно-ресурсного потенциала недропользования как необходимого условия гармонизации отношений федерального центра и регионов[1], П.А. Минакира по «дальневосточному вектору» пространственной экономики[2], В.В. Кулешова по новому позиционированию Сибири в российском пространстве[3], В.И. Суслова по моделированию пространственного развития России с акцентом на роли в нем сибирских регионов[4], В.Н. Лексина и Б.Н. Порфирьева по российскому феномену «мегаполисности» и по проблемам развития российской Арктики[5], Н.В. Зубаревич по вопросам социального развития российских регионов[6], О.В. Кузнецовой по приоритетам пространственного развития России в контексте международного опыта[7], А.Н. Швецова по региональным аспектам формирования информационного общества в РФ[8], Е.А. Коломак по пространственному развитию

[1] *Kryukov V.A.* Studying the economy of Siberia: continuity and integrity // Regional Research of Russia. – 2019. – Vol. 9, Iss. 2. – P. 107–117

[2] *Минакир П.А.* Дальневосточное измерение пространственной экономики // Мир перемен. – 2016. – № 4. – С. 140–148.

[3] *Kuleshov V.V., Seliverstov V.E.* Role of Siberia in Russia's spatial development and its positioning in the Strategy for Spatial Development of the Russian Federation // Regional Research of Russia. – 2018. – Vol. 8, Iss. 4. – P. 345–353.

[4] *Суслов В.И.* Проблемы и сценарии пространственного развития России // Экономика Востока России. – 2017. – № 1 (07). – С. 47–51.

[5] *Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н.* Мегаполисы и феномен мегаполисности в России // Регион: экономика и социология. – 2017. – № 1 (93). – С. 42–77; *Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н.* Российская Арктика: логика и парадоксы перемен // Проблемы прогнозирования. – 2019. – № 6 (177). – С. 4–21.

[6] *Зубаревич Н.В.* Социальное развитие регионов России: Проблемы и тенденции переходного периода – М.: ЛЕНАНД, 2016. – 264 с.

[7] *Кузнецова О.В.* Проблемы выбора приоритетов пространственного развития // Вопросы экономики. – 2019. – № 1. – С. 146–157.

[8] *Швецов А.Н.* «Информационное общество»: Теория и практика становления в мире и в России. – М.: КРАСАНД, 2012. – 280 с.

постсоветской России и роли крупных городов и агломераций в городской системе страны[1] и др.

Есть много других интересных публикаций, которые показывают, что российская региональная наука не стоит в стороне от актуальных проблем пространственного обустройства нашей страны и предлагает пути их решения и механизмы реализации новой региональной политики. Прошедшее десятилетие отмечено также подготовкой сильных учебников и учебных пособий по регионалистике, урбанистике, региональной и городской экономике[2].

Практически во всех указанных работах отмечалось, что важнейшей особенностью России является исключительная значимость пространственных факторов ее развития. Самая большая по территории страна мира с сильной неоднородностью условий функционирования ее регионов (с точки зрения природно-климатической, ресурсной, социально-экономической, инфраструктурной и этнонациональной специфики) до сих пор не может найти и реализовать эффективную модель своей пространственной организации. Громадные территории России, по мнению зарубежных ученых и экспертов, становятся не ее важнейшим стратегическим преимуществом, но бременем, а ресурсное богатство – «ресурсным проклятьем»[3]. Особенно настойчиво такие выводы делаются в отношении Азиатской России – Сибири и Дальнего Востока. Наша позиция заключается в том, что «сибирского проклятья» и «сырьевой отсталости» страны и Сибири попросту не существовало и не существует. Есть действительно «институциональное проклятье» России и Сибири, связанное с неспособностью государства рационально использовать пространство и ресурсы страны и ее макрорегионов и с нежеланием бизнеса реализовывать на территории сосредоточения этих ресурсов (или в близлежащих районах) проекты глубокой переработки добываемых сырья и топлива.

---

[1] *Kolomak E.* Spatial development of the post–Soviet Russia: Tendencies and factors // Regional Science Policy and Practice. – 2020. – No. 12. – P. 579–594.

[2] *Урбанист*ка: Городская экономика, развитие и управление: Учебник и практикум для вузов / Под ред. Л.Э. Лимонова. – М.: Юрайт, 2019. – 824 с.

[3] *Hill F., Gaddy C.* The Siberian Curse: How Communist Planners Left Russia Out in the Cold. – Washington: Brookings Institution Press, 2003. – 303 p.

Прошедшее десятилетие пока не дало позитивных сигналов о переходе на новую эффективную модель пространственной организации российских экономики и общества. Несмотря на некоторые положительные изменения в региональной политике государства (о них будет идти речь ниже), пока эта политика остается архаичной и малопродуктивной, пространственные аспекты слабо учитываются в других государственных политиках страны: социальной, инвестиционной, научно-технической. Российский бизнес, приходя в регионы, преследует в основном свои корпоративные интересы, но не интересы их населения и окружающей среды.

Основной спецификой последнего десятилетнего цикла развития Российской Федерации стало то, что сочетание внутренних условий функционирования ее экономики, внешних воздействий и шоков, а также новой глобальной угрозы пандемической катастрофы дает основание говорить об этом периоде как о *самом кризисном и тяжелом времени* для страны в новом тысячелетии. В условиях экономического кризиса и сильнейших внешних вызовов и угроз маловероятны сколько-нибудь значимые позитивные результаты лишь на одном участке государственного строительства. И особенно это касается процессов модернизации пространственного развития России, которая требует колоссальных ресурсов на инфраструктурные и инновационные проекты, а также консолидации власти и общества, федерального центра и регионов, бизнеса, власти и населения.

Безусловно, что громадное влияние на процессы пространственного развития Российской Федерации в последнее десятилетие оказывал «внешний фон», т.е. глобальные и национальные тренды, вызовы и угрозы. Их целесообразно проанализировать применительно к двум периодам: до и после февраля 2022 г. (т.е. времени начала специальной военной операции на Украине). Остановимся на таком «внешнем фоне» пространственного развития России в первый период.

1. *Кризисное состояние экономики Российской Федерации.* Этот период характеризовался устойчивой стагнацией, начавшейся в 2013 г., а в годы пандемии уже переросшей в настоящий кризис (особенно если учитывать не только отдельные показатели, но весь комплекс проблем развития экономики и общества в эти го-

ды). Так, по оценке академика А.Г. Аганбегяна[1], за семь лет стагнации (с 2013 по 2019 г.) ВВП на душу населения увеличился всего на 3%, произошло сокращение валового накопления основного капитала на 5,5%, расходов на НИОКР, образование и здравоохранение – на 6%, экспорта и импорта – на 20–25%, реальных доходов населения – на 10,4%, конечного потребления домашних хозяйств – на 1,5%. В 2020 г. ВВП сократился на 3%, выпуск промышленности – на 2,9%. При этом потребительские цены в период стагнации возросли на 55%, что привело к увеличению числа бедных. Только за 2020 г. численность бедного населения с доходами ниже прожиточного минимума увеличилась на 1,3 млн чел. (а за семь лет стагнации – на 4 млн чел.). Реальные располагаемые доходы населения в период стагнации сократились на 10,6% и в кризисный 2020 г. – еще на 3,5%. Подтвержденный статистикой отток капитала из страны за 2020 г. составил 47,8 млрд долл. США, а за весь период 2016–2020 гг. – 193,1 млрд долл. Драйверы социально-экономического роста также были существенно ослаблены: сокращалось накопление основного капитала, доля экономики знаний в ВВП уменьшилась в 2020 г. до 14%. 2021 год характеризовался небольшим восстановительным ростом.

Самый главный негативный результат прошедших лет – это нарастающая динамика депопуляции в России (превышение числа умерших над числом родившихся): она очень сильно увеличилась с 2 тыс. чел. в 2016 г. до 702 тыс. чел. в 2020 г. и до 422 тыс. чел. только в первом полугодии 2021 г. Коэффициент естественного прироста населения в Российской Федерации (на 1000 чел. населения) перешел в отрицательный сегмент: если в 2015 году он составлял 0,3, то в 2020 г. – 4,8, в 2021 г. – 7,1, в 2022 г. – 4,0, в 2023 г. – 3,5 (пик этого показателя в 2021 г. был связан с влиянием пандемии коронавируса).

Очевидно, что в таких условиях, которые характеризовались также существенным ростом затрат на оборону и на силовые ведомства, не приходилось рассчитывать на поддержку проектов

[1] *Аганбегян А.Г.* К устойчивому социально-экономическому росту // Научные труды Вольного экономического общества России. – 2021. – Т. 230, № 4. – С. 133–155.

и программ модернизации экономического пространства Российской Федерации и ее регионов. Хотя помимо государственного бюджета страна располагала другими сильными источниками для реализации стратегических направлений государственной региональной политики: у нее был минимальный среди развитых стран государственный долг, составлявший всего 19% к ВВП, имелись крупнейшие золотовалютные резервы (более 600 млрд долл. США в 2020 г.), колоссальные активы банковской системы, превысившие объем валового внутреннего продукта РФ.

2. *Санкционные ограничения западных стран по отношению к России.* Они были введены в 2014 г. после вхождения Крыма в состав РФ и в последующие годы лишь усиливались. Санкции были направлены на сворачивание контактов и сотрудничества с Россией в различных сферах, они касались как конкретных лиц, так и были применены к ряду российских компаний. Сворачивание международных связей было особенно существенным в высокотехнологичных отраслях, и это сказалось на развитии территорий их концентрации. Как показал анализ, российские территории различались по влиянию санкционных ограничений на характеристики их экспорта и импорта, но это влияние было разнонаправленным[1].

3. *Нефтяные шоки 2019–2020 гг.* В этот период произошло более чем двукратное сокращение цен на нефть. По оценке РБК, нефтегазовые доходы в широком понимании в 2019 г. составили больше трети всех доходов российской бюджетной системы (федерального бюджета, бюджетов регионов и социальных фондов). Безусловно, катастрофическое снижение цен на нефть существенно сказалось на бюджете России в 2000 г. и затруднило осуществление антивирусных мероприятий в ее регионах. В 2021 г. цены на нефть заметно выросли, и это придало большую устой-

[1] Так, исследования на основе регрессионного анализа, проведенные в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН под руководством к.э.н. Г.Д. Ковалевой, показали, что санкции влияли на экспорт и импорт Иркутской области, экспорт Кемеровской области и Республики Бурятии, импорт Новосибирской и Томской областей. От санкций не зависели экспорт и импорт Алтайского и Красноярского краев, экспорт Забайкальского края, Новосибирской и Томской областей, импорт Республики Бурятии, Кемеровской и Омской областей.

чивость нефтегазодобывающим территориям. Осенью 2021 г. на мировых рынках произошел взрывной рост цен на газ, а в дальнейшем это повлияло на наполняемость российского бюджета и на возможности его использования (в том числе – на поддержку определенных регионов).

4. *Пандемия коронавируса.* Явившись национальной трагедией для большинства стран мира, пандемия имела специфику распространения в России. Если первую волну COVID-19 страна прошла относительно успешно (особенно с учетом кризисного состояния ее экономики, санкционных ограничений и нефтяных шоков), то вторая и третья волны коронавируса уже не позволяют говорить о том, что Россия лучше других стран справлялась с этой глобальной угрозой. Сильный рост смертности начиная с осени 2020 г. был связан не только с отставанием в массовом производстве отечественных вакцин, с низкими темпами вакцинации населения и с его «несознательностью» (на что предпочитали ссылаться власти). При большей патогенности и опасности новых штаммов коронавируса его распространение и смертельные последствия уже наталкивались на пределы развития систем здравоохранения в российских регионах. А это явилось результатом той «политики поддержки медицины», которая осуществлялась в стране весь постсоветский период. Строго говоря, такая поддержка была не слишком эффективной, и это особенно сильно ощущали на себе нестоличные и периферийные регионы.

Безусловно, что в 2019–2021 гг. в России предпринимались неординарные меры в отношении поддержки медицины эпидемиологических катастроф, сопровождаемые масштабным финансированием. Но ситуацию трудно изменить за один-два года, на это потребуется гораздо больший период времени (на подготовку новой генерации врачей и медицинского персонала, на создание новых мощностей массовой и высокотехнологичной медицины в регионах, на развитие санитарной авиации, на кардинальную модернизацию российского фармакологического бизнеса, научных исследований и разработок). На национальном уровне на начальном этапе был выбран верный вектор борьбы с пандемией коронавируса (быстрое закрытие границ, использование мобилизационных возможностей государства и т.д.), но скорость движения по этому вектору была недостаточной. Имеющиеся золотова-

лютные резервы страны и Фонда национального благосостояния позволяли в несколько раз увеличить поддержку населения и бизнеса, пострадавших в период пандемии. Этого в условиях второй и третьей волн коронавируса не делалось, и негативные последствия (несмотря на отказ от национального и региональных локдаунов) не заставили себя ждать.

Пандемия коронавируса заставила в экстренном порядке скорректировать отношения федерального центра и регионов, которые в условиях коронакризиса уже не могли реализовываться по старой системе диктата сверху, заторможенности, необязательности и неэффективности. В работе коллектива ученых ИЭОПП СО РАН под руководством автора настоящей главы[1] рассматривались эти аспекты, которые в том числе выявили важность качества регионального управления в условиях противодействия глобальным угрозам. Во время пандемии коронавируса необходимость принятия оперативных решений с учетом разнообразия условий жизни и деятельности на территориях отдельных субъектов Федерации неизбежно привела к делегированию решений по конкретным мерам борьбы с COVID-19 на региональный уровень.

Опубликовано много интересных статей о влиянии пандемии коронавируса на развитие российских регионов[2]. Они также подтверждают выводы упоминавшейся нашей работы не только об ответственности федеральной власти за управление кризисными ситуациями, но и об особой роли региональных и муниципальных властей, губернаторов и мэров, чья персональная ответственность за судьбы людей на их территориях существенно возросла.

В упомянутой статье ученых ИЭОПП СО РАН также отмечалось, что важный урок последних двух лет заключается в том,

---

[1] *Seliverstov V.E., Kravchenko N.A., Klistorin V.I., Yusupova* A.T. Russian regions and the federal center against global threats: a year of fighting COVID-19 // Regional Research of Russia. – 2021. – Vol. 11, Iss. 4. – P. 405–418.

[2] См., например, *Кузнецова О.В.* Пространственное развитие в постковидный период: новые вызовы или старые проблемы // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2021. – № 3 (51). – С. 226–232. *Zubarevich N.V., Safronov S.G.* Russian regions in the acute phase of the coronavirus crisis: differences from previous economic crises of the 2000s // Regional Research of Russia. – 2020. – Vol. 10, Iss. 4. – P. 443–453 и др.

что коронакризис, как и всякий другой кризис, – это не только потери и угрозы, но и новые шансы и возможности, и подавляющая их часть реализуется в конкретных городах и регионах. В период пандемии существенно ускорились научные разработки и производство вакцин от коронавируса, новых лекарственных средств, средств защиты. Кардинальным образом изменилась организация труда в ряде бизнесов, когда значительная часть работников стала трудиться в удаленном режиме. Резко ускорились разработка и внедрение новых технологий в области цифровой экономики, позволяющих контролировать ситуацию с распространением пандемии. Все более важную роль стали играть региональные научно-инновационные системы. И значительная часть таких новых шансов и возможностей возникала не спонтанно, но инициировалась региональными и городскими правительствами. Тем самым повышались конкурентные позиции конкретных регионов в федеративной системе современной России.

В своем выступлении на II Всероссийской конференции с международным участием «Пространственный анализ социально-экономических систем: история и современность» (Новосибирск, октябрь 2021 г.) академик А.Г. Аганбегян дал экспертную оценку влияния основных составляющих российского кризиса 2020–2021 гг.: на 50–60% он обусловлен пандемией коронавируса, на 20–25% – нефтяными и газовыми шоками, сокращением спроса на эти ресурсы и санкционными ограничениями, остальное – за счет продолжения стагнационных тенденций последнего времени.

5. *Новые технологические и природно-климатические тренды.* К их числу мы относим развитие цифровой и зеленой экономики, а также резкое усиление значимости защиты окружающей природной среды и противодействия негативным последствиям климатических изменений и в связи с этим – развитие водородной и низкоуглеродной энергетики, декарбонизации и сохранения озонового слоя.

Несмотря на стагнацию и кризисное состояние российской экономики, цифровая экономика в России в рассматриваемый период довольно бурно развивалась. Это проявилось в развитии новых платформ и экосистем бизнеса, в резком усилении крупнейших отечественных торговых онлайн-платформ и маркетплейсов (Wildberries, Ozon, Сбермегамаркет, Яндекс.Маркет и др.), ритей-

ла, сетевых коммуникационных платформ, искусственного интеллекта. Пандемия коронавируса явилась своеобразным триггером развития этих процессов, которые также имели свою региональную специфику. Ряд субъектов Федерации и городов с выгодным экономико-географическим положением и с развитой транспортно-логистической системой оформились как крупные межрегиональные хабы электронной коммерции (яркий пример – г. Новосибирск). В экономике регионов и городов возросла роль высокотехнологичных услуг, связанных с цифровой экономикой и электронной коммерцией, здесь выявились отечественные лидеры и аутсайдеры.

Новым трендом в области цифровой экономики в рассматриваемые годы стала реализация на территории России концепций и моделей «умного региона» и «умного города», и это действительно стало новациями последних лет. Электронные сервисы для граждан, интеллектуальные системы в жилищно-коммунальном хозяйстве, в управлении транспортом и общественной безопасностью стали реальностью передовых субъектов Федерации и городов, при этом ряд из них внедряют такие системы на вполне конкурентоспособном по сравнению с другими странами уровне. С помощью цифровых технологий кардинально изменяется связь граждан с органами власти в части оказания услуг на базе современных многофункциональных центров. Особую роль здесь играют управленческие политики местных администраций в области информационных технологий и налаживание их тесной кооперации с передовыми IT-компаниями. Это проявилось в том числе и в ходе антипандемийных акций в регионах и городах, сопровождаемых введением QR-кодов и других интеллектуальных систем мониторинга распространения коронавируса.

Современные телекоммуникационные системы, развиваемые в том числе в формате цифровой экономики, корректируют взаимодействия по линии «центр – периферия», их развитие сближает регионы и их жителей (пусть и в виртуальном пространстве). Это особенно важно для отдаленных территорий Сибири и Дальнего Востока. В то же время, несмотря на все больший охват территории страны современными телекоммуникационными технологиями, сетями связи, высокоскоростным интернетом, на наших глазах возникает новый вид российских межрегиональных нера-

венств – цифровое неравенство. Например, телемедицина и онлайн-образование в принципе не имеют пространственных границ, но места их организации, концентрации и телекоммуникационные онлайн-хабы взаимодействий могут формироваться только в самых передовых региональных научно-инновационных системах. При этом зачастую лидерами цифровизации становятся достаточно отдаленные от столицы регионы и города, а аутсайдерами – регионы Центральной России.

Если в области цифровой экономики за прошедшие пять лет в российских регионах и городах действительно произошли серьезные позитивные изменения, то к зеленой экономике Россия только начала приступать. «Мусорная реформа» пробуксовывает, ее неэффективная реализация и сопутствующая этому коррупция вызывают протестные выступления населения. Национальный проект «Экология» лишь к 2030 г. предусматривал снижение в 2 раза выбросов в атмосферный воздух опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольший вред окружающей среде и здоровью человека. В регионах потребуется ликвидация особо опасных объектов, на что, по оценке В.В. Абрамченко, которая была до 2024 г. профильным вице-премьером по этой проблематике, потребуется около четырех-пяти лет. Другое направление связано с сохранением уникальных природных объектов, которыми богата Россия, и здесь особое внимание вновь обращено к Байкалу. Зеленая экономика направлена также на масштабное преобразование сельского хозяйства и на производство экологически чистого продовольствия. Это может послужить новым драйвером развития для ряда восточных регионов страны, входящих в категорию депрессивных.

Еще один новый тренд мирового развития, существенно усилившийся в прошедшие пять лет, – это международный контроль за климатическими изменениями, которые в последние годы стали приобретать угрожающий характер. Темы низкоуглеродной экономики и декарбонизации, водородной энергетики, защиты озонового слоя, международного нормативно-правового регулирования процессов сокращения и использования углеродного топлива (введение «углеродного налога») широко освещаются в средствах массовой информации, являются предметом обсуждений на форумах глав государств. Хотя здесь много конъюнк-

турных прогнозов и сценариев, крайних вариантов развития ситуаций, оставлять без внимания эту проблему нельзя. Прошедшие годы в России стали стартовым периодом осознания важности этой проблематики и формирования готовности к государственному регулированию данных процессов. Это проявилось в организации в российских регионах «карбоновых полигонов», в ускорении исследований и разработок в области водородной энергетики и т.д.

Важно подчеркнуть, что контроль климатических изменений и декарбонизация экономики в случае реализации даже умеренного сценария их международного контроля повлечет серьезные изменения в развитии конкретных регионов России. Ряд из них (например, Кузбасс) должны серьезно корректировать долгосрочные планы и прогнозы своего развития и готовиться к крупномасштабным маневрам по реструктуризации региональной экономики.

Отмеченные российские тенденции и мировые тренды рассматриваемого периода безусловно повлияли на процессы пространственного развития Российской Федерации в эти годы, но это влияние не всегда было негативным. Некоторые регионы даже укрепили свои позиции в экономическом и технологическом пространстве России. Но в целом в период не произошло серьезных изменений в пространственной структуре страны, она оставалась достаточно консервативной. Отсутствовали позитивные изменения в развитии Азиатской России: доля Сибири и Дальнего Востока в ВВП России не увеличивалась, сохранялась тенденция оттока их населения[1]. Отток населения явился следствием как продолжающегося отставания сибирских и дальневосточных регионов по показателям качества и уровня жизни по сравнению с европейскими регионами страны, так и снижения в них спроса на рабочую силу. Например, доля населения, проживающего на территории Сибирского федерального округа в его современных границах, в численности населения страны сократилась с 12,6% в 1995 г. до 11,3% на конец 2023 г. при продолжающейся тенденции положительного сальдо

[1] *Kryukov V.A., Lavrovskii B.L., Seliverstov V.E., Suslov V.I., Suslov N.I.* Siberian development vector: based on cooperation and interaction // Studies on Russian Economic Development. – 2020. – Vol. 31, No. 5. – P. 495–504.

международной миграции населения на территорию округа. И это главный негативный результат развития регионов Сибири за последнюю четверть века.

Единственным «условно положительным» результатом в пространственном развитии России в анализируемый период стало относительное сокращение межрегиональных различий, измеряемых, например, сопоставлением душевого производства валового регионального продукта по субъектам Федерации. Однако это вряд ли стоит оценивать как результативность государственной региональной политики. Сокращение межрегиональных различий характерно для периодов кризиса и застоя в экономике страны, когда в первую очередь снижаются возможности экономического роста передовых регионов.

Конечно, в конкретных регионах наблюдались позитивные изменения, связанные, например, с реализацией национального проекта «Безопасные и качественные дороги». Однако «шокоустойчивость» к отмеченным выше российским особенностям стагнации и кризиса, к «нефтяным шокам», к влиянию пандемии коронавируса и т.д. у регионов РФ существенно различалась. Так, О.В. Кузнецова[1] показала, что ключевое значение для российских регионов в их противодействии внешним (в первую очередь – пандемийным) шокам имели степень диверсификации их экономики и их инновационный потенциал. В относительно благоприятном положении оказались крупнейшие города, где ограничения в отдельных видах деятельности были компенсированы ростом спроса на высокотехнологичные услуги, ускоренным внедрением онлайн-форматов деятельности и удаленной занятости. Специализация экономики регионов также имела значение: максимальным, что типично для кризисов, стал спад в автомобильной промышленности, общий спад мировой экономики сильно ударил по регионам с масштабной добычей топливно-энергетических ресурсов. Безусловно, значимым в 2020–2021 гг. стал традиционный фактор регионального развития – емкость рынков сбыта, способствовавшая росту производства в крупнейших городах и индустриальных центрах.

[1] *Кузнецова О.В.* Уязвимость структуры региональных экономик в кризисных условиях // Федерализм. – 2020. – № 2 (98). – С. 20–38.

Что касается второго периода последнего десятилетия (т.е. после начала специальной военной операции на Украине), некоторые тенденции и особенности пространственного развития России в эти годы будут рассмотрены в следующей главе на примере адаптации регионов Сибири к новой геополитической и экономической ситуации.

1.2. «Восточный вектор» развития России

Наиболее важным и давно ожидаемым элементом новой региональной политики России в последнее десятилетие стали «поворот на Восток» и начало реализации «восточного вектора» пространственного развития страны.

Понятие «восточный вектор развития России» интенсивно используется с 2014–2015 гг. после начала антироссийских акций западных стран, обусловленных вхождением Крыма в состав Российской Федерации. Введение санкционных ограничений, резкое падение товарооборота с европейскими странами, США, Канадой и т.д., сворачивание Западом контактов с Россией во многих сферах имели естественным следствием переориентацию РФ в своих международных взаимодействиях на страны Северо-Восточной и Юго-Восточной Азии, и в первую очередь на Китай.

Другим триггером «восточного вектора» стал давно ожидаемый поворот на восток в пространственной политике постсоветской России, который впервые был обозначен Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию в декабре 2013 г. В нем В.В. Путин заявил: «...Ресурсы и государства, и частного бизнеса должны идти на развитие, на достижение стратегических целей. Например, таких как подъем Сибири и Дальнего Востока». Глава государства подчеркнул: «Это наш национальный приоритет на весь XXI век», – и отметил, что «задачи, которые предстоит решить, беспрецедентны по масштабам»[1]. Были введены налоговые льготы, которые должны распространяться на регионы Дальнего Востока и Восточной Сибири и предусмотрено создание там тер-

[1] *Послание* Президента Федеральному собранию. 12 декабря 2013 г. – URL: http://kremlin.ru/events/president/news/19825 .

риторий опережающего экономического развития с особыми преференциальными условиями.

«Восточный вектор» следует рассматривать в двух аспектах: как элемент пространственной политики Российской Федерации (в советский период для этого использовался термин «поворот на восток») и как важнейшее направление трансграничных взаимодействий России в современных условиях глобальной нестабильности и турбулентности (рис. 1.1)[1].

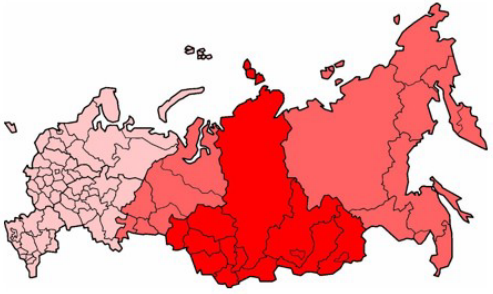
Коротко остановимся на внутрироссийских проблемах реализации «восточного вектора». Для его государственно-институциональной поддержки были созданы Министерство РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики и Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики. В 2020 г. был принят Указ Президента РФ «О мерах по социально-экономическому развитию Дальнего Востока». Всего по состоянию до начала 2022 г. для развития на Дальнем Востоке экономики и социальной сферы принято более 40 федеральных законов и 191 постановление. Важной стратегической инициативой стала реализация комплексного инвестиционного проекта (КИП) «Енисейская Сибирь», направленного на развитие трех регионов: Красноярского края, Республики Хакасии и Республики Тыва. Этот КИП включал 32 инвестиционных проекта с общей заявленной инвестиционной стоимостью свыше 1,9 трлн руб. (до 2027 г.). В число участников КИП входило более 60 компаний, в том числе являющихся лидерами на мировых рынках промышленной продукции.

В целом масштаб отечественных и зарубежных инвестиций в развитие Дальнего Востока, осуществленных в последнее десятилетие впечатляет, и это не могло не сказаться на усилении позиционирования этого макрорегиона в общероссийской экономике (табл. 1.1). Так, впервые за последние десятилетия доля Дальневосточного федерального округа в валовом общественном продукте РФ стала увеличиваться (с 6,13% в 2015 г. до 6,39% в 2020 г.). Однако последствия пандемии коронавируса оказались здесь более серьезными, чем в среднем по стране, и этот макрорегион в следующие два года снова стал терять свои позиции.

[1] *Пармон В.Н., Крюков В.А., Селиверстов В.Е.* Трансграничные взаимодействия на востоке России: научное сопровождение и задачи Сибирского отделения РАН // Регион: экономика и социология. – 2020. – № 2 (106). – С. 226–258.

1. Внутрирегиональный вектор: интеграционные связи сибирских регионов, особенно северных и южных территорий
2. Межрегиональный вектор: интеграционные связи Сибири с регионами Европейской части России и с регионами Дальнего Востока

Усиливают связность Российского пространства



3. Межстрановой вектор: трансграничные взаимодействия Сибири с зарубежными странами, особенно со странами Северо-Восточной и Центральной Азии

Усиливает позиционирование Сибири в мировой экономике

Рис. 1.1. Сибирь в контексте интеграционных процессов: три вектора развития

Таблица 1.1

Доля Сибирского и Дальневосточного федеральных округов в ВВП России, %

	2015	2019	2020	2021	2022
Сибирский федеральный округ	9,69	9,56	9,55	9,34	9,27
Дальневосточный федеральный округ	6,13	6,28	6,39	6,21	6,15

Источник: Данные Росстата РФ

Однако в 2023 г. темп прироста валового регионального продукта в Дальневосточном федеральном округе (ДФО) вновь заметно превысил среднероссийский (6,6% против 5,0% в среднем по стране). Он также оказался почти в два раза выше темпа прироста ВРП Сибирского федерального округа – СФО (3,5%) исключительно за счет двух позиций: добычи полезных ископаемых и строительства. В обрабатывающей промышленности и обороте розничной торговли темпы прироста в СФО были в среднем в два раза выше, чем в ДФО

В последнее пятилетие заметно усилилось позиционирование дальневосточных регионов в Национальном инвестиционном рейтинге Агентства стратегических инициатив. Так, если в 2021 г. в топ-15 этого рейтинга входили пять регионов Азиатской России (Сибирь была представлена только Кемеровской областью), то в 2024 г. их число увеличилось вдвое в основном за счет дальневосточных территорий; в этот перечень вошла и Новосибирская область; Сахалинская область переместилась на 4 место.

Тем не менее в целом отдача от функционирования дальневосточных территорий опережающего развития и их сильной государственной поддержки оказалась, по нашему мнению, ниже ожидаемой, хотя ряд из них имеют очень сильные перспективы. В планах государства – развитие несырьевых производств на восточных рубежах страны, что соответствует курсу на модернизацию экономики России и снижение ее зависимости от сырьевой ориентации. Однако здесь нужно быть реалистами. Серьезным барьером на таком пути является дефицит квалифицированных кадров в дальневосточных районах, для ликвидации которого требуются неординарные меры государственной поддержки. Реа-

лизация программы «Дальневосточный гектар» с целью привлечения населения на Дальний Восток пока не дала существенных результатов.

Что касается положения Сибири в пространственной политике Российской Федерации в части реализации ее «восточного вектора», то здесь, к сожалению, реальность оказалась весьма далекой от оптимистичных ожиданий. Хотя по своему ресурсному, экономическому и научно-технологическому потенциалу Сибирь существенно превосходит Дальний Восток, она оказалась фактически за бортом «восточного вектора». В нем стала превалировать поддержка государством только дальневосточных проектов и стратегических инициатив. Все обещанные льготные режимы хозяйственной деятельности распространялись преимущественно на дальневосточные территории опережающего развития (ТОР), в которых был установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской деятельности. Всего на востоке страны были созданы 23 такие зоны, из них 19 – на Дальнем Востоке и четыре – в Восточной Сибири.

Характерна структура источников финансирования инвестиций в основной капитал Сибирского и Дальневосточного федеральных округов в 2021–2023 гг. В СФО примерно две трети приходилось на собственные средства, а в ДФО почти две трети – на привлеченные средства инвестирования. Это наглядно демонстрирует разницу в характере инвестиционной поддержки двух крупных макрорегионов Азиатской России.

Конечно, территории Азиатской России имеют много общего, но существуют и серьезные различия в их потенциале, в факторах и качестве роста. Так, по оценке д.э.н. Н.Н. Михеевой из Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, сводные показатели качества экономического роста (доля в ВРП высокотехнологичных и наукоемких отраслей; внутренних исследований и разработок; обрабатывающих производств; малого и среднего предпринимательства; уровня инновационной активности предприятий) в Сибирском федеральном округе заметно лучше дальневосточных.

В целом мы считаем, что фактически Сибирь и Дальний Восток оказались искусственно разделены в системе государственных приоритетов, хотя к этим макрорегионам должна применять-

ся единая государственная политика. Это определяется как схожестью условий их развития (удаленность от экономических и культурных центров наиболее развитой европейской части страны; наличие уникальных месторождений полезных ископаемых мировой значимости; суровые природно-климатические условия), так и тем, что нельзя допустить обезлюдение колоссальных пространств Азиатской России, являющихся стратегическим пространственным ресурсом страны. Мы считаем, что необходимо не разъединение экономического и нормативно-правового пространств Сибири и Дальнего Востока, а наоборот, их интеграция с целью создания единого сибирско-дальневосточного блока модернизации Азиатской России. Для этих целей нужны разработка и принятие федерального закона «О государственной политике в отношении Сибири и Дальнего Востока».

Лишь в самые последние годы в «восточном векторе» пространственного развития страны начали происходить позитивные сдвиги: государственные приоритеты стали распространяться и на Сибирь, а не ограничиваться только Дальним Востоком (это рассмотрено далее в разделе, посвященном обзору стратегических инициатив по пространственному развитию РФ).

Если рассматривать «восточный вектор» как важнейшее направление трансграничных взаимодействий России, то приходится констатировать, что пока ощущается недостаток государственной политики в области системного экономического, научно-технического и гуманитарного взаимодействия со странами Северо-Восточной Центральной, Юго-Восточной и Южной Азии, Ближнего Востока, базирующейся на научно обоснованной стратегии. Более подробно эти вопросы рассмотрены в главе 5 настоящей монографии. Здесь лишь отметим, что нереально рассчитывать на успех встраивания Сибири и Дальнего Востока в трансграничные взаимодействия в рамках «восточного вектора», пока не налажены эффективные внутрироссийские интеграционные взаимосвязи. И поэтому представление о том, что рост экономики Дальнего Востока обеспечит односторонняя ориентация на интеграцию со странами АТР (на что сейчас делается основная ставка), иллюзорно. Равно как и бессмысленно надеяться на приток зарубежных инвесторов в Россию, пока не будут созданы нормальные условия инвестирования для российских компаний.

1.3. Пространственное и региональное стратегическое планирование в Российской Федерации

Дадим нашу оценку происходивших за последнее десятилетие изменений в области разработки и использования стратегий и программ национального (в части пространственного развития страны), межрегионального и регионального уровней.

Национальный уровень. В рассматриваемый период наиболее значимым событием, к которому было приковано внимание как научной общественности, так и региональных органов власти, была разработка Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (далее СПР – 2025). Ожидалось, что в ней будут зафиксированы важнейшие стратегические приоритеты в обустройстве российского экономического пространства, наиболее значимые межрегиональные проекты, способствующие усилению интеграционных связей регионов и связности пространства страны, мероприятия по сокращению чрезмерной дифференциации в уровнях социально-экономического развития регионов и городов России, конкретные меры по совершенствованию государственной региональной политики, институциональные условия и механизмы реализации поставленных стратегических целей и задач и т.д.

Однако анализ утвержденной Стратегии пространственного развития показал, что редко какой документ, выходящий из недр Правительства РФ и его министерств (за исключением, пожалуй, проекта пенсионной реформы) встречал столь негативную реакцию в российском обществе и в профессиональной среде. В статье, написанной нами совместно с коллегами, детально рассмотрены дефекты этого документа[1] и нет смысла их подробно разбирать.

Утвержденную СПР-2025 можно описать тремя словами: «сверхцентрализация», «эклектика» и «фрагментарность». Сверхцентрализация проявляется в том, что в этом документе законодательно прописываются специализации регионов, утвер-

[1] *Seliverstov V.E., Melnikova L.V., Kolomak E.A., Kryukov V.A., Suslov V.I., Suslov N.I.* Spatial Development Strategy of Russia: expectations and realities // Regional Research of Russia. – 2019. – Vol. 9, Iss. 2. – P. 155–163.

ждается единая типология регионов, применяется единый механизм развития территорий. Все сверху и все для формализации распределения ограниченных бюджетных средств.

Стратегия пространственного развития оказалась оторванной от региональной политики. Точнее, она оказалась привязанной не к региональной политике, а к «региональному политиканству», которое было развито в 1990-х годах и, похоже, вновь возвращается на российскую арену в виде особых отношений федеральной власти с избранными регионами (точнее, с их региональными лидерами) в форме реализации «имиджевых» проектов в регионах и т.д.

Среди основных проблем пространственного развития в СПР–2025 практически не рассматривалась проблема сокращения сильных межрегиональных неравенств. Утвержденная стратегия застряла в устаревшей технологической системе страны и фактически проецировала это состояние на будущее. Новый технологический уклад, зеленая и цифровая экономика, новые модели бизнеса, его экосистемы и платформы, электронная коммерция и т.д. здесь никак не прослеживались, а ведь каждый из этих элементов имеет свое пространственное измерение. Прогнозирование таких новых специализаций регионов и должно было бы входить в канву этого документа, но в нем доминируют коды ОКВЭД и обезличенные виды экономической деятельности. Вообще, по своей сути данная стратегия (пусть в самых общих чертах) должна была бы аккумулировать в себе пространственный срез других стратегий: транспортной, энергетической, научно-технологической и т.д. И это придало бы ей цельность и интегративность, но, увы, это не прослеживалось.

Есть много других вопросов к СПР–2025. Как в ней отражается «восточный вектор» пространственного развития? На каких принципах и на основе каких механизмов будет развиваться Арктическая зона России? Как задействовать резервы межрегиональной интеграции и реализации эффективных межрегиональных инфраструктурных и инвестиционных проектов? Как внедрить эффективную систему регионального публичного управления? И так далее.

К сожалению, эта стратегия была обречена на неуспех, поскольку она базировалась на шатком идеологическом и методологическом фундаменте и в ней старательно обойдены острые про-

блемы современного пространственного устройства России. Похоже, ее адептов во властных структурах больше устраивала аморфная и безликая региональная политика, использующая методологию и практику советского Госплана, причем не в самой лучшей их интерпретации.

В результате Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 г. не имела сторонников ни в бизнес-среде, ни в региональных элитах, ни тем более в экспертном сообществе. И хуже всего то, что тем самым была дискредитирована сама идея разработки и реализации действительно необходимой для нашей страны стратегии перспективного обустройства ее пространства.

Негативные уроки разработки СПР–2025 были в значительной мере учтены при разработке в 2023–2024 гг. новой Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года (далее СПР–2030). Она была утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 4146-р[1].

Безусловно, что по сравнению с СПР–2025 данный программный документ, определяющий проблемы и угрозы, принципы и стратегические направления перспективного пространственного развития России является более проработанным, реалистичным и отвечающим вызовам современного этапа развития страны. В нем показано, что благодаря реализации комплекса мер по снижению уровня бедности в целом сокращается неравенство по доходам населения в РФ. Значение коэффициента Джини (индекс концентрации доходов) по Российской Федерации с 2016 по 2023 год снизилось с 0,411 до 0,405. С другой стороны, за счет ускорения темпов роста регионов-лидеров, увеличивается межрегиональная дифференциация по валовому региональному продукту на душу населения – с 3,7 раза в 2017 году до 4,2 раза в 2022 году, а по инвестициям в основной капитал на душу населения – с 4,1 раза в 2017 году до 4,7 раза в 2023 году.

В СПР–2030 в целом верно выделены тенденции и проблем пространственного развития Российской Федерации: **к**концентра-

[1] Правительство утвердило Стратегию пространственного развития страны до 2030 года. URL: http://government.ru/news/53917/

ция экономического роста на ограниченном числе территорий; концентрация населения в городах и городских агломерациях; изменение межрегиональных диспропорций социально-экономического развития; ухудшение демографической обстановки в большинстве субъектов Российской Федерации; сокращение притока трудовых ресурсов в Российскую Федерацию в результате усиления конкуренции на мировых рынках; усиление рисков возникновения дефицита кадров; усиление влияния научно-технического прогресса на пространственное развитие Российской Федерации; изменение климата; активизация использования морских акваторий. Заметим, что если в СПР – 2025 ускоренное развитие городских агломераций рассматривалось в качестве важнейшего направления пространственного развития, то в данной Стратегии указывается на риски и проблемы чрезмерной концентрации экономической активности и населения в крупных городских агломерациях.

В СПР–2030 включен новый раздел «Анализ тенденций и планов пространственного развития стратегически важных для Российской Федерации стран-партнеров и приграничных государств». Тем самым подчеркивается важность управления процессами трансграничных взаимодействий РФ, которые имеют четкую пространственную привязку.

Среди новых вызовов и возможностях пространственного развития Российской Федерация выделены: переориентация внешней торговли; рост геополитической напряженности; развитие экономики предложений (ключевым драйвером которой является внутренний спрос – как потребительский, так и инвестиционный); вхождение в состав РФ новых субъектов Российской Федерации; вызовы и возможности в связи с изменением климата; глобальный энергопереход.

Цель пространственного развития Российской Федерации сформулирована как «формирование сбалансированной системы расселения и территориальной организации экономики Российской Федерации, которое будет способствовать достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности». Исходя из этой цели представлены основные принципы, направления и задачи пространственного развития Российской Федерации. Приоритеты пространственного разви-

тия Российской Федерации рассмотрены в контексте перспективного развития транспорта, промышленности, энергетики, жилищного строительства и жилищно-коммунального хозяйства, социальной сферы, информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и связи, экологии, природопользования и адаптации к изменению климата, туризма, научно-технологического развития.

Специальный раздел посвящен приоритетным направлениям развития федеральных округов. Особое внимание уделено развитию Арктической зоны РФ и новых субъектов Российской Федерации.

В заключительных разделах Стратегии рассмотрены сценарии и риски пространственного развития Российской Федерации и приоритетные механизмы реализации СПР–2030. Ключевым механизмом реализации приоритетов Стратегии обозначено территориальное планирование, обеспечивающее синхронизацию бюджетных расходов с приоритетами пространственного развития. Отмечено, что важным элементом реализации данной стратегии должна стать ее цифровая платформа, в рамках которой будет осуществляться мониторинг и определение механизмов федеральной поддержки субъектов Российской Федерации; мониторинг социально-экономического развития территорий, в том числе систематизация данных о существующей и планируемой инфраструктуре, крупнейших инвестиционных проектах и т.д. Этого действительно не хватало всем предыдущим стратегическим документам стратегического планирования.

Таким образом, даже краткое представление структуры данного документа показывает, что в принципе он отражает современное видение проблем и перспектив пространственного развития России и существенно отличается в лучшую сторону по сравнению с СПР–2025. Однако, по нашему мнению, СПР–2030 остается недостаточно «операциональной» для ее практического применения и это связано как с недостаточной проработанностью механизмов реализации стратегии, так и с отсутствием ее надежного финансового обеспечения.

Разработчики данной Стратегии в качестве основной научно-методической и управленческой новации данного документа рассматривают выделение в ней «опорных населенных пунктов»

(ОНП)[1] – т.е. населенных пунктов, приоритетное развитие которых способствует достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности. Вводится классификация таких населенных пунктов: 1) реализующих новые инвестиционные проекты, существенно влияющих на экономику и рассматриваемых как перспективные центры экономического роста; 2) обеспечивающих национальную безопасность Российской Федерации; 3) находящихся в составе городских агломераций и административных центров субъектов Федерации; 4) являющихся основными центрами предоставления медицинской помощи, образования, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей для жителей прилегающих территорий.

На этой основе в СПР–2030 сформирован «единый перечень опорных населенных пунктов». В его состав вошли также опорные населенные пункты (в том числе моногорода), в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения, включая увеличение уровня безработицы, закрытие или ликвидацию основных предприятий и т.д.

Сформулирован тезис, что опорным населенным пунктам в приоритетном порядке будут оказываться меры поддержки. Предложено, чтобы в процессе формирования государственных программ, предоставления субсидий из федерального бюджета и оказания иных мер поддержки в них предусматривался приоритетный порядок финансирования мероприятий (проектов) в выделенных ОНП. Т.е. четко обозначен основной вектор концентрации ресурсов в процессе реализации СРП–2030 – опорные населенные пункты.

Не будем останавливаться на правильности предлагаемого подхода – это предмет самостоятельной публикации. Но в любом случае, недостаточно просто обозначить поддержку опорных населенных пунктов главным вектором совершенствования пространственного развития РФ, сформировать их «единый перечень» и высказать пожелание, чтобы эти ОНП приоритетно финансировались во всех национальных проектах, программах федерального и субфедерального уровней и в других формах госу-

[1] *О.В. Кузнецова, А.Г. Дружинин*. К новой стратегии пространственного развития России // Проблемы прогнозирования. 2024. № 4 (205). С. 36–45.

дарственной поддержки. Ведь как говорится – «дьявол кроется в мелочах». В данном случае – в отсутствии детально прописанных процедур и нормативов учета приоритетности поддержки ОНП во всех других (кроме стратегии пространственного развития) документах и направлениях государственного управления.

В результате раздел по механизмам реализации СПР–2030 оказался самым слабым и уязвимым для критики в данном программном документе (впрочем, как и во многих других национальных стратегиях). В нем нет главного – формирования условий и новой институциональной среды для реализации выделенных стратегических приоритетов. И это, безусловно, обесценивает и правильную фиксацию выявленных проблем и угроз пространственного развития России, и сформулированных целей и задач по его модернизации.

Стратегия пространственного развития – не единственный программный документ национального уровня, регулирующий процессы территориальной организации российской экономики и общества. Так, эти вопросы рассматриваются также в отраслевых стратегиях (энергетической, транспортной и др.), ряд из которых подготовлен на достаточно высоком уровне. Но все они в заметной степени обесцениваются отсутствием главного стратегического документа страны – долгосрочной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации (или основных направлений социально-экономического развития РФ на перспективу). Уже длительное время такой документ отсутствует в системе государственного управления; он замещается указами или посланиями Президента РФ (типа «Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года"), или же среднесрочными и долгосрочными прогнозами Министерства экономического развития РФ.

В таких условиях разработанные стратегии имеют, скорее всего, характер «идеологических программных документов». Таковыми их делают слабое институциональное сопровождение и отсутствие встроенных эффективных механизмов реализации и финансовой поддержки. Реальная же практика государственного регулирования экономических и социальных процессов

в Российской Федерации реализуется на базе других инструментов (в первую очередь – национальных проектов, под которые выделяются средства федерального бюджета). И чаще всего слабо прослеживается связь этих двух стратов государственного управления.

Межрегиональный уровень. За последние пять лет только в Сибирском и Северо-Кавказском федеральных округах были разработаны новые стратегии их социально-экономического развития на период до 2035 г.[1] Во всех остальных федеральных округах до сих пор действуют стратегии до 2020 г., сформированные, как правило, в 2010–2014 гг. Кроме того, в Дальневосточном и Северо-Кавказском федеральных округах действуют специальные государственные программы их социально-экономического развития.

Что касается другого (кроме федеральных округов) уровня макрорайонирования, то в 2019 г. Министерство экономического развития РФ инициировало разработку Стратегии социально-экономического развития Ангаро-Енисейского макрорегиона (далее – Стратегия АЕР) и Стратегии социально-экономического развития Южно-Сибирского макрорегиона. В совокупности эти стратегии должны были актуализировать Стратегию социально-экономического развития Сибири на период до 2020 г. с учетом формирования Сибирского федерального округа (СФО) в новых границах (т.е. без Республики Бурятии и Забайкальского края, которые в 2018 г. были переданы в состав Дальневосточного федерального округа). Утвержденная в 2010 г. Стратегия развития Сибири морально устарела и нуждалась в коренной актуализации с учетом современных возможностей, вызовов и угроз.

Автор главы от имени Сибирского отделения РАН готовил экспертные заключения на проекты стратегий социально-экономического развития Енгаро-Енисейского макрорегиона и Сибирского федерального округа, которые имели очень крити-

[1] Стратегия социально-экономического развития Сибирского федерального округа до 2035 года. http://static.government.ru/media/files/drWrVydZYzvipBV3mBNArxTIxlgftuAM.pdf. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа на период до 2030 года. https://docs.cntd.ru/document/350317169

ческий характер. В наших публикациях[1] мы подробно рассматривали дефекты этих программных документов и предлагали направления их кардинальной переработки. Чтобы не останавливаться подробно на их анализе, отсылаем читателя к данным статьям. Здесь же выделим основные характерные черты современного межрегионального стратегирования в Российской Федерации.

1. Стратегию пространственного развития России на период до 2025 г. и проект Стратегии АЕР объединяет одна общая и весьма показательная черта. Их первоначальный вариант в виде концепций этих стратегий был подготовлен на весьма достойном уровне (Концепция СПР РФ – группой квалифицированных экспертов и ученых-регионалистов; Концепция АЕМ – Фондом «Центр стратегических разработок» совместно с компанией BCG – Boston Consulting Group). Но дальнейший процесс их переработки и корректировки в Министерстве экономического развития РФ путем «втискивания» данных стратегий в рутинные и устаревшие форматы утверждаемых правительственных документов, межведомственные согласования, изъятие острых проблем и путей их решения привели к появлению безликих и никому не нужных документов стратегического планирования. Ровно такой же путь прошла в свое время и Стратегия социально-экономического развития Сибири на период до 2020 г., в которой «цензорскими» усилиями Минэкономразвития РФ ничего не осталось от первоначального варианта, подготовленного Сибирским отделением РАН[2].

2. Стратегия социально-экономического развития Ангаро-Енисейского макрорегиона так и не была утверждена. Но ее текст (со всеми его проблемными участками) был практически «один

---

[1] *Селиверстов В.Е.* «Пятилетка» пространственного развития и региональной политики России: бег на месте, или готовность к рывку? // Регион: экономика и социология. – 2021. – № 4. – С. 30–81. *Крюков В.А., Селиверстов В.Е.* Стратегическое планирование пространственного развития России и ее макрорегионов: в плену старых иллюзий // Российский экономический журнал. – 2022. – № 5. – С. 22–40

[2] *Селиверстов В.Е.* Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике / Отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2013. – 435 с.

к одному» взят за основу Стратегии социально-экономического развития Сибирского федерального округа до 2035 года.

3. Последний вариант проекта Стратегии АЕМ и утвержденную стратегию Социально-экономического развития Сибирского федерального округа до 2035 г. объединяет следующий перечень их недостатков:

– они являются сводом предложений (в основном от частных компаний) по возможной реализации инвестиционных проектов на территории СФО и АЕМ. В подавляющем преимуществе это локальные проекты разработки и эксплуатации новых месторождений природных ресурсов. Их возможная реализация лишь закрепит сырьевую направленность экономики макрорегиона. Сведение данных проектов в кластеры осуществлено механически и не показаны пространственные ареалы их формирования и направления возможного взаимодействия;

– основное отличие стратегии любого макрорегиона от стратегий его составных частей (субъектов Федерации, городов) состоит в интеграционном характере стратегических инициатив (межрегиональных, межотраслевых, межкластерных, продуктовых и технологических). Другая особенность стратегий макрорегионов – это возможность артикуляции в них новой государственной политики в отношении крупной территории страны со схожими условиями и тенденциями развития, а также подтверждение государством своих стратегических приоритетов по развитию крупных территорий и готовности их государственной поддержки на принципах государственно-частного партнерства. Ключевой особенностью стратегий макрорегионов должно быть также отражение в них крупных проектов национальной и межрегиональной значимости, которые по сути являются интеграционными. Эти направления практически полностью отсутствовали в стратегиях СФО и АЕМ;

– в этих стратегиях отсутствовали ответы на новые экономические и технологические вызовы. «Устойчивое развитие», «цифровая» и «зеленая» экономика, «энергопереход», «декабронизация», «низкоуглеродная экономика» и т.д., все эти сюжеты в них полностью отсутствовали (равно, как и вызовы и угрозы современной экономической и геополитической ситуации, в которой оказалась Россия в последнее пятилетие). Т.е. эти стратегии «за-

стряли» в геополитической и технологической системе как минимум двадцатилетней давности;

– механизмы реализации указанных стратегий были представлены в самом общем виде. В частности, в них отсутствовала постановка вопросов об экономических и институциональных экспериментах по выработке новых моделей развития и управления крупными территориями страны особой государственной значимости.

Следует сказать, что ровно такие же замечания можно отнести и к утвержденной Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2035 г. В таких условиях существуют серьезные риски стратегических просчетов в реализации установок руководства страны на ускоренное развитие восточных районов России, Арктической зоны, других важных с геостратегических позиций территорий.

Региональный и муниципальный уровень. На этом уровне стратегирования ситуация в рассматриваемый период оказалась не столь удручающей, как на уровнях национальном и межрегиональном. В регионах и городах России появились новые квалифицированные научно-исследовательские и консалтинговые коллективы, успешно работающие в области создания программных документов регионального и муниципального развития. В субъектах Федерации и муниципалитетах постепенно начинает формироваться современная система стратегического управления, основой которой являются стратегии и программы социально-экономического развития.

Большим достижением стала практика проведения в Санкт-Петербурге ежегодных масштабных российских форумов с международным участием «Стратегическое планирование в городах и регионах России», в 2025 г. состоится XXIII-й форум. На его площадках рассматриваются актуальные вопросы модернизации стратегического планирования и управления в Российской Федерации с учетом зарубежного опыта, изучаются лучшие практики разработки стратегий и программ, подводятся итоги ежегодных конкурсов лучших из них[1]. В инициировании и проведении этих

[1] Автор главы гордится тем, что на форуме 2017 г. он стал одним из двадцати почетных членов Юбилейного клуба стратегов 1997–2017 «Пионеры российского стратегирования».

форумов следует особо отметить роль Международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр» и его Ресурсного центра по стратегическому планированию, возглавляемого д.э.н., профессором Б.С. Жихаревичем.

Весьма неоднозначное, по нашему мнению, влияние на региональное и муниципальное стратегирование в прошедшие пять лет оказало действие принятого в 2014 г. Федерального закона № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации». С одной стороны, данный закон содержит классификацию основных программных документов стратегического планирования на уровне страны, макрорегионов, субъектов Федерации и городов и упорядочивает процесс их разработки. С другой стороны, эти упорядочение и регламентация оказались излишне жесткими, особенно для субъектов Федерации. Они в процессе разработки своих стратегий социально-экономического развития вынуждены строго следовать требованиям типовой методики Министерства экономического развития РФ с выделением целей первого, второго и третьего уровней и основных задач, которые должны решаться в рамках обозначенных целей. Как правило, все эти цели однотипны для регионов (повышение уровня и качества жизни населения, повышение эффективности региональной экономики и т.д.). В результате многие разработанные по такому шаблону региональные стратегии практически неразличимы, они подготовлены «под копирку», в них не видны специфика конкретного региона и его особые проблемы или же конкурентные преимущества. Слепое следование требованиям ФЗ № 172 и типовым методикам Минэкономразвития вымывает творческое начало из регионального стратегирования, лишает региональные стратегии возможностей использования при их разработке новых оригинальных подходов.

Менее жестко подобные требования касаются региональных и муниципальных программ, и здесь в прошедший период появились новации, которые детально анализируются и предлагаются для тиражирования в рамках ежегодных форумов «Стратегическое планирование в городах и регионах России».

Вопрос, связанный с качеством национального и регионального стратегирования, далеко не праздный. Ведь динамика и эффективность развития российских регионов определяются сочe-

танием как их ресурсных возможностей и наличного производственного потенциала, так и управленческих решений, принимаемых на федеральном, региональном и корпоративном уровнях. Следствием этих решений является реализация конкретных направлений инвестиционной, промышленной, социальной и других политик в данном субъекте Федерации. Очевидно, что стартовые условия и возможности развития у регионов разные, равно как различно их позиционирование в экономическом пространстве России, что объективно определяет потенциал их роста. Однако огромную роль играют и субъективные факторы, связанные с выбором той или иной модели социально-экономического развития конкретного субъекта Федерации и реализуемых на ее основе систем управления. В следующем разделе это будет показано на примере сопоставления Новосибирской и Кемеровской областей в контексте разработки региональных стратегий и программ в последние пять лет.

* * *

Приведенные примеры стратегирования на национальном и региональном уровне характеризуют достаточно противоречивую ситуацию в системе стратегического планирования в Российской Федерации. С одной стороны, расширено его правовое и институциональное поле, арсенал методов анализа и прогнозирования, появляются зачатки системы мониторинга пространственного развития страны и ее регионов, в ряде субъектов Федерации сформированы сильные и современные системы регионального и муниципального стратегического планирования. С другой – в значительной мере эти процессы осуществляются бессистемно, методом проб и ошибок, общей практикой является отсутствие эффективного партнерства как власти, бизнеса, науки, экспертного сообщества, институтов гражданского общества, так и федерального Центра и регионов в этом процессе.

Особо проблемной областью остаются управленческие документы, входящие в категорию «территориального планирования» (схемы территориального планирования субъекта Федерации; схемы и генеральные планы городов и муниципальных районов), которые в соответствии с Градостроительным кодексом должны

в обязательном порядке разрабатываться на региональном и муниципальном уровнях в целях эффективного управления развитием территории, развитием инженерной, транспортной и социальной инфраструктур. Если в СССР существовала сильная база и школа разработки схем размещения, градостроительных схем, схем районных планировок, то в постсоветской России она была в существенной степени ослаблена. Лишь несколько проектных организаций в стране способны на высоком уровне выполнять подобные работы, хотя с развитием геоинформационных систем, спутникового позиционирования пространственных данных, компьютерной картографии, значимость и возможности таких работ существенно возросли. В частности, появляются шансы создания систем регионального мониторинга с использованием дистанционного аэрокосмического зондирования. Но на уровне субъектов Федерации и городов уровне схемы терпланирования и генпланы пока слабо взаимодействуют со стратегиями и программами социально-экономического развития.

Наш анализ показывает, что успешные примеры регионального стратегирования в существенной степени достигаются благодаря включению в них механизма взаимодействия и сотрудничества основных стейкхолдеров (федеральных и региональных властей, бизнес-структур, РАН и университетов, институтов гражданского общества). В то же время провал ряда национальных стратегических инициатив в немалой мере был предопределен игнорированием такого партнерства, результатом чего был выбор неправильных стратегических ориентиров и механизмов реализации.

В последнее время сформировались новые вызовы и угрозы, которые заставили искать адекватные пути эволюционирования регионального и муниципального стратегического планирования. Нами выделено несколько важнейших новых направлений регионального стратегирования, апробированных в ИЭОПП СО РАН на конкретных разработках.

1. Разработка проблемно-ориентированных документов регионального стратегического планирования, основанных на активном использовании проектно-программного подхода, принципов государственно-частного партнерства и публичного управления. Примером может служить разработка Программы реиндустриа-

лизации экономики Новосибирской области на период до 2025 года[1]. Она была направлена на активизацию мощного научно-инновационного потенциала региона путем создания здесь новых высокотехнологичных производств. Эта программа стала модельным примером федерально-регионального партнерства и системы взаимодействия власти, науки и бизнеса в научно-технологическом возрождении российского региона. В ней был использован проектно-программный подход, который выявил и предложил к реализации «флагманские» комплексные проекты. Программа получила одобрение Президента и Премьера РФ, для ее поддержки на федеральном уровне был сформирован специальный Межведомственный совет под руководством вице-премьера А. Дворковича. По нашему мнению, Программа реиндустриализации экономики Новосибирской области может рассматриваться как пример эффективного индикативного планирования в его современном понимании; она сформировала элементы нового подхода к региональному стратегированию и выявила определенные уроки

Урок первый: в региональном стратегировании главное – это не просто эффектные стратегические лозунги, а поиск и инициирование новых драйверов развития и конкретных инвестиционных и инновационных проектов, которые способны изменить экономику и деловую среду конкретного региона.

Урок второй: необходим переход на принципы публичного управления. Так, интеграционный потенциал Программы реиндустриализации и ее участников был мобилизован благодаря публичному характеру ее разработки (были организованы десятки «круглых столов», семинаров, встреч разработчиков Программы с командами «флагманских» проектов).

Урок третий: необходим переход от парадигмы стратегического планирования к парадигме стратегического управления. Разработка и реализация данной Программы фактически стала направлением совершенствования системы стратегического

[1] Автор главы являлся научным руководителем этой разработки. *Селиверстов В.Е.* Программа реиндустриализации экономики Новосибирской области: основные итоги разработки // Регион: экономика и социология. – 2016. – № 1. – С. 108–134.

управления в регионе. Судьба большинства стратегий и программ печальна – они разрабатываются, принимаются и потом кладутся на полку. Но в идеологию Программы реиндустриализации был заложен принцип динамичности и ее ежегодной «перезагрузки» с отбором и включением в Программу новых проектов, что уже являлось элементом управленческих политик региона.

2. Усиление внимания в стратегических разработках к инновационным аспектам регионального развития. Это стало спецификой всех стратегических разработок ИЭОПП СО РАН по Новосибирской области (Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года, Концепции среднесрочной программы развития региона, Программы реиндустриализации). В последней, пожалуй, впервые была высказана идея о необходимости реализации в регионе стратегической инициативы национального уровня – создания здесь Национального центра интеграции науки, образования и высокотехнологичного бизнеса, которая позже нашла отражение в форме стратегической инициативы и программы «Академгородок 2.0»[1].

3. Работа над конкретными проектами развития высокотехнологичных производств в Новосибирской области и их встраивания в систему регионального стратегического планирования и управления логично привела к выводу, о необходимости синтеза регионального и корпоративного (внутрифирменного) стратегического планирования и управления.

4. Сочетание и взаимодействие регионального стратегического планирования и территориального планирования. Территориальное планирование – это особый жанр, связанный с разработкой градостроительных документов, схем районных планировок и т.д. В Новосибирской области есть удачный опыт, когда в одном стратегическом документе произошла интеграция традиционного стратегического планирования, планирования научно-технологического развития и территориального планирования. Это было

[1] *Seliverstov V.E.* Akademgorodok 2.0 Megaproject: Are Dreams Coming True? // Regional Research of Russia. – 2020. – Vol. 10, Is. 1. – P. 107–116. *Селиверстов В.Е.* Академгородок 2.0: сценарии развития и система управления // Регион: экономика и социология. – 2019. – № 4. – С. 24 54.

сделано, например, в процессе разработки Стратегии социально-экономического развития наукограда Кольцово на период до 2030 г.

В последнее десятилетие выявились новые направления и тренды, которые также нужно учитывать в процессах модернизации регионального стратегирования:

– необходимость формирования новых институтов и институциональных условий регионального и муниципального развития (в том числе в рамках работ по формированию проектных офисов в региональных правительствах);

– встраивание в систему регионального стратегического планирования моделей, методик и практик разработки когнитивных региональных геоинформационных систем;

– встраивание в региональное стратегирование новых моделей бизнеса и учет тенденций развития цифровой экономики.

И, безусловно, важнейшим направлением модернизации российской системы стратегирования на национальном, межрегиональном, региональном и муниципальном уровнях должен стать переход на принципы современного *индикативного планирования*. В Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН в настоящее время реализуется крупный исследовательский проект «Экспертно-аналитические, организационные и методические составляющие системы индикативного планирования научно-технологического и сбалансированного пространственного развития России при реализации крупных инвестиционных проектов» (грант Министерства науки и высшего образования РФ). Исследуется зарубежный опыт индикативного планирования, выявляются его основные черты. Так, в рамках проекта д.э.н., проф. Кравченко Н.А. дано такое определение индикативного планирования (ИП): «Это форма экономического планирования, осуществляемого правительством для направления национальной экономики к определенным целям. В отличие от директивного планирования, когда правительство предписывает точные результаты, ИП предлагает цели и предоставляет стимулы частному сектору для достижения этих целей. Обычно оно характеризуется использованием прогнозов, проекций и рекомендуемых целевых показателей роста, а не строгим контролем. ИП прямо и косвенно влияет на инвестиционные решения и их согласование с экономическими приоритетами страны, часто в секторах,

которые считаются критически важными для долгосрочного развития (например, инфраструктура, образование и технологии)».

Результативность сильного индикативного планирования доказана опытом развития различных стран мира. Так, творчески восприняв и модернизировав советский опыт планирования, современный Китай реализует очень эффективную модель индикативного стратегического планирования и управления на национальном и региональном уровнях. Китайское программы и стратегии долгосрочного развития – действительно комплексные и современные управленческие документы, отражающие новые технологические тренды, подкрепленные громадными финансовыми ресурсами и содержащие встроенные механизмы реализации и мониторинга. Эти программы и стратегии опираются на науку, чего не хватает практике стратегического планирования и управления в Российской Федерация.

1.4. Региональные модели развития и системы управления: case-study Новосибирской и Кемеровской областей

Выбор Новосибирской и Кемеровской областей для сравнения не случаен. Доминантой развития Кемеровской области является эксплуатация ее уникальных природных ресурсов, а Новосибирская область из-за отсутствия таковых вынуждена использовать другие источники роста.

Новосибирская область как модельный пример развития регионов Сибири по несырьевому пути. Этот регион может рассматриваться в качестве показательного субъекта Российской Федерации, который осуществил собственную модель экономического развития, основанную на реализации своих основных конкурентных преимуществ и на эффективных управленческих решениях. Здесь был в полной мере воплощен принцип опоры на собственные силы.

За последние полвека Новосибирская область трижды сменила свой имидж, роль и значимость в экономической системе страны: в 1960–1980-е годы была одним из наиболее развитых регионов РСФСР со специализацией на развитии машиностроения (преимущественно оборонного), с конца 1980-х годов до оконча-

ния 1990-х позиционировалась как «новый депрессивный регион» и, наконец, начиная с первого десятилетия нового века вошла в группу наиболее динамично развивающихся субъектов РФ с диверсифицированной структурой экономики и с ориентацией на инновационный путь развития.

И стихийные процессы 1990-х годов, и социально-экономические тренды этого региона в два последних десятилетия основывались на трех основных его конкурентных преимуществах: выгодном экономико-географическом положении, сильном человеческом потенциале и уникальном научно-образовательном комплексе[1].

В период рыночных реформ 1990-х годов, когда особенно пострадали базовые для Новосибирской области отрасли машиностроения, в существенной степени ориентированного на ВПК, практически стихийно произошел переток экономической активности в сферы торговых, транспортно-логистических, финансовых и высокотехнологичных услуг. Ориентация на развитие услуг позволила смягчить негативные социальные последствия экономических и политических реформ 1990-х годов, избежать социального взрыва, сформировать новые рабочие места для тех жителей области, которые были выброшены из реального сектора экономики. Начавшись как стихийный процесс, опережающее развитие в регионе сферы услуг и необходимой инфраструктуры (транспортно-логистической, финансовой и т.д.) в дальнейшем поддерживалось управленческими политиками региональной власти и местным бизнесом.

Все это позволило создать необходимый финансовый и бюджетный плацдарм для нового экономического маневра – маневра реиндустриализации (точнее, маневра формирования новой экономики региона), который начался во втором десятилетии XXI в. Нарастив на основе поддержки сферы услуг экономические и бюджетные возможности, власти и бизнес региона оказались готовы к возрождению промышленности и формированию на новой основе других высокотехнологичных сегментов экономики (в том числе в сфере высокотехнологичных услуг). Новосибирская область стала одним из российских лидеров по темпам роста

[1] Новосибирский научный центр с 52 академическими институтами – крупнейший в стране. Концентрация научных кадров в Новосибирске в 1,5 раза превышает общероссийский показатель.

валового регионального продукта и привлечения инвестиций и по формированию новых институтов развития.

Выбор и корректировка моделей развития Новосибирской области и г. Новосибирска с начала нового тысячелетия осуществлялись в процессе регионального и муниципального стратегирования. Наибольший интерес представляет упоминавшаяся выше Программа реиндустриализации экономики Новосибирской области. Она была направлена на активизацию мощного научно-инновационного потенциала региона путем создания здесь новых высокотехнологичных производств. Несмотря на отмеченные выше проблемы, связанные с унифицированным подходом к разработке региональных стратегий, в процессе актуализации в 2017–2018 гг. Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области с новым планово-прогнозным горизонтом, в ней в целом удалось отразить ориентацию на инновационный путь развития и на реализацию основных конкурентных преимуществ региона.

Другим важнейшим вектором осуществляемых в Новосибирской области преобразований в научно-технологической сфере в последние годы стала реализация стратегической инициативы «Академгородок 2.0» – программы развития Новосибирского научного центра как территории с высокой концентрацией исследований и разработок[1].

Выбор и реализация новых моделей развития Новосибирской области осуществлялись в условиях отсутствия на ее территории крупнейших вертикально интегрированных компаний, являющихся, как правило, основными инвесторами в российских регионах. Область стала одной из немногих сибирских территорий, где крупные бизнес-структуры не оказывали существенного влияния на процессы регионального развития. И этот факт послужил только на пользу области. Местной власти приходилось рассчитывать лишь на собственные силы, разрабатывать собственные модели развития и адаптировать их к изменяющимся внешним условиям.

[1] *Seliverstov V.E.* Akademgorodok 2.0 as a regional scientific and innovation ecosystem: problems of formation and management // Regional Research of Russia. – 2020. – Vol. 10, Iss. 4. – P. 454–466.

Кемеровская область (Кузбасс) как модельный пример сырьевой ориентации сибирского региона. В основе моделей социально-экономического развития Кузбасса всегда лежали крупные экономические проекты, осуществляемые государством. Их реализация привела к тому, что в период 1960–1975 гг. Кемеровская область являлась одним из самых благополучных в экономическом отношении регионов СССР. Однако уже в 1980-е годы Кузбасс из территории развития и стабильности превратился в территорию проблемную. Ускоренный рост добычи угля не стал драйвером развития его экономики[1], а рыночные механизмы не работали на гармонизацию интересов региона, его населения и угольного бизнеса.

Регион пытался найти свое место в экономической политике России, разрабатывая различные стратегические документы. Однако ни в одном из них не была предложена модель развития, которая вписала бы Кузбасс в мировые и общероссийские тренды. Федеральный центр помогал Кемеровской области только предоставляя различные преференции угольному бизнесу (льготные кредиты, специальные тарифные ставки). Они увеличивали прибыли владельцев угольных активов, но это сопровождалось снижением уровня жизни населения региона.

В последние годы были попытки в очередной раз определить место и роль Кузбасса в экономической политике России в ходе разработки новых вариантов Стратегии социально-экономического развития Кемеровской области до 2035 года. В них в качестве базовой экономической идеи провозглашалось возвращение Кузбассу статуса индустриального центра России. Но, к сожалению, разработчики этих вариантов стратегии не смогли уловить и оценить внешние шоки, которые могут поражать как «генетику» существующей социально-экономической системы региона, так и систему программно-проектных решений на всех уровнях планирования и прогнозирования: корпоративном, государственном и межгосударственном. К таким шокам относятся

[1] Эта часть главы подготовлена совместно с д.э.н. Фридманом Ю.А. Использованы результаты кемеровской группы Отдела прикладных экономических исследований ИЭОПП СО РАН (см. *Крюков В.А., Фридман Ю.А., Речко Г.Н., Логинова Е.Ю.* Кузбасс в новом времени / Отв. ред. В.В. Кулешов, В.Е. Селиверстов. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2020. – 179 с).

мировая климатическая повестка и глобальная декарбонизация, предполагающая переход к низкоуглеродной модели развития экономики. В последнее пятилетие возник и новый шок, связанный как с пандемией коронавируса, так и с масштабными санкционными ограничениями в период СВО. Резко возросла зависимость региона от экспортных поставок угля в Китай, которые сдерживались узкими местами транспортной логистики Азиатской России. Именно эти шоки остановили в Кемеровской области даже небольшой экономический рост, который наблюдался в предыдущие годы.

Исследования, проведенные в ИЭОПП СО РАН, показали, что современные угрозы экономическому развитию Кемеровской области являются результатом выбранных в 2000-х годах парадигмы и модели развития региона, основанных на идеях о росте значения угля в российской и мировой экономике. Эти прогнозы не оправдались, в результате чем больше в регионе добывалось угля, тем ниже становились его экономический потенциал и уровень жизни населения.

Кузбасская модель конкурентоспособности, по сути, оказалась привязана к экспортной модели угольного бизнеса: с ростом цен на уголь растут индикаторы конкурентоспособности и связанные с этим объемные (валовые) показатели, с падением – происходит мультипликативное снижение итоговых показателей.

Одновременно эти исследования показали, что в отношении Кемеровской области неправомерно противопоставлять ресурсный и инновационный пути развития экономики. Ни в настоящее время, ни в обозримом будущем в Кузбассе нет серьезной альтернативы сырьевому (в первую очередь угольному) пути. Главная задача, которую предстоит решить региону, заключается не в отказе от ресурсного направления роста, а в формировании его нового качества, включающего не только и даже не столько монетизацию, сколько социализацию получаемых эффектов – конвертацию инноваций не только в прибыль инвесторов, но и в качество жизни населения. Поэтому реальная стратегия «Кузбасс 2035» должна помочь провести ребрендинг Кемеровской области и сменить имидж региона с замкнутого, «загнанного в уголь» на открытый, «растущий на угле».

Новая доктрина развития Кузбасса должна опираться на идею о том, что ресурсы (в том числе угольные) обладают колоссальной социально-экономической ценностью и регион имеет право на получение достойного роялти. Добыча угля, так и не ставшая за прошедшие десятилетия драйвером развития кузбасской экономики, теперь должна попытаться взять на себя роль ее трансформатора. Однако при этом необходимо учитывать риски: в недалеком будущем в силу развития мировых тенденций по декарбонизации экономики Кузбасс может оказаться в критическом состоянии из-за сокращения экспортных поставок угля и введения международного «углеродного налога».

В целом, Кемеровская область столкнулась с типичной проблемой сырьевых регионов мира с истощающимися запасами или регионов с высокой концентрацией предприятий тяжелой промышленности, потерявших свою конкурентоспособность из-за неспособности встроиться в высокотехнологичные тренды. Однако многие из таких регионов осуществили переход на новые модели развития, связанные с переспециализацией производства, и здесь очень показателен пример г. Питтсбурга и Питтсбургской агломерации (США).

Сопоставляя модели развития Новосибирской и Кемеровской областей и их системы управления, мы понимали, что Кемеровская область с ее «утяжеленной» и фактически узкоспециализированной структурой хозяйства находится в менее выигрышном положении, чем Новосибирская. В последней сильная диверсификация экономической структуры региона, отсутствие предприятий-гигантов или отраслей-монополистов давали больший простор для осуществления экономических маневров. В Кемеровской области таковые были затруднены из-за невозможности одномоментного отказа от «угольной доминанты» развития как по причине зависимости региональной власти от «угольного лобби», так и в силу необходимости решения социальных проблем шахтеров и членов их семей.

Не углубляясь в анализ экономических показателей, отметим, что ориентация Новосибирской и Кемеровской областей на разные модели развития объективно имела следствием и разную их результативность. Так, на протяжении двух последних десятилетий в Новосибирской области среднегодовые темпы прироста ва-

лового регионального продукта были в среднем в 1,5–2 раза выше, чем в Кемеровской.

Различные аспекты реализации моделей развития двух регионов отражают рейтинги эффективности функционирования субъектов Российской Федерации. При всей их условности они, во-первых, говорят о большей результативности, инновационной направленности и инвестиционной привлекательности Новосибирской области по сравнению с Кемеровской, во-вторых, о существенно большем динамизме позитивных изменений у первого региона. Например, по данным Агентства стратегических инициатив, если в национальном рейтинге по состоянию инвестиционного климата Новосибирская область в 2015 г. была на 57-м месте, за 10 лет она переместилась сразу на 44 позиции (13 место в 2024 г.). В последние годы Новосибирская область вошла в первую пятерку научно-технологического рейтинга регионов Российской Федерации. Кемеровская же область, наоборот, за последнее десятилетие потеряла 24 позиции в рейтинге инвестиционной привлекательности регионов. Так, «Эксперт РА» фиксирует очень высокий ранг риска у этого региона (60-е место в стране).

Таким образом, сопоставление двух соседних сибирских регионов достаточно убедительно доказывает важность выбора в процессе регионального стратегирования адекватных доктрин и стратегий развития, на основе которых в дальнейшем реализуются управленческие политики местных властей. Конечно, в этих политиках региональные власти ограничены жесткими рамками федерального законодательства, национальной модели развития экономики, а также системой поддержки бизнеса и межбюджетными отношениями. Все эти внешние условия достаточно жесткие, архаичные и неэффективные. Тем не менее у региональных властей и представителей бизнеса существует два пути и две возможности по реализации на своих территориях новых моделей и программ развития, создания здесь лучшей среды обитания для проживающего населения и лучшего инвестиционного климата:

1. Вписаться в существующую систему российского федерализма и «точечной» (эксклюзивной) региональной политики и попытаться «выбивать» необходимые ресурсы и привлекать внимание центральной власти к региону или к конкретным инве-

стиционным проектам и использовать традиционные для современной России пути и механизмы: лоббировать региональные интересы на всех уровнях; направлять просьбы и обращения к высшим должностным лицам государства; пытаться разместить на своей территории «имиджевый» федеральный проект (типа проведения крупных международных спортивных мероприятий или международных саммитов высокого уровня), сопровождаемый федеральными «вливаниями»; пытаться войти в программы и проекты госкорпораций типа Роснано или РЖД; инициировать создание «искусственных» агломераций путем объединения ряда близлежащих городов и поселений и т.д.;

2. Посредством консолидированных с другими регионами усилий попытаться на основе законодательных инициатив изменить существующую институциональную среду (т.е. законы, нормы и правила экономической, инвестиционной, социальной политики и региональной политики). Результатом ее изменений было бы не только ускорение развития регионов, но и гармонизация пространственного развития России на основе совершенствования межбюджетных и межрегиональных отношений и отношений федерального центра и регионов.

Очевидно, что первый путь в настоящее время объективно доминирует. Хотя он и может приводить к локальным и краткосрочным выгодам в отдельных ареалах России, но в целом он консервирует неэффективную современную практику отношений между центром и регионами.

1.5. Дайджест новых стратегических инициатив по пространственному развитию России

Российская практика государственного управления часто основана на предварительном вбросе определенной информации в выступлениях высших должностных лиц государства или в их интервью в средствах массовой информации, с тем чтобы оценить реакцию российского (или мирового) сообщества на те или иные возможные инициативы. В этом отношении очень любопытны некоторые высказывания, к которым мы дадим краткие комментарии.

О необходимости «сшивать» российское пространство. 23 декабря 2020 г. на совместном заседании Госсовета и Совета по стратегическому развитию и национальным проектам президент России заявил, что нужно работать над вопросом соединения удаленных территорий России. «Нам важно “инфраструктурно сшивать” всю нашу огромную территорию», – сказал В.В. Путин, в первую очередь имея в виду огромные пространства Дальнего Востока[1].

Попробуем проинтерпретировать эту формулировку. Известны портновские секреты, как хорошо сшить детали материи. Главное – это мастерство и умение портного, а также правильные лекала и выкройки. Сшиваемый материал должен быть однородным по качеству (не получится надежно сшить вместе хорошее сукно и ветхую и дырявую рогожку). Также нужны качественные нитки в достаточном количестве. И наконец, последнее: портной ориентируется либо на временный результат, занимаясь латанием дыр, либо на долгосрочный, создавая крепкий, удобный и надежный продукт своего творчества.

Здесь естественным образом напрашиваются аналогии: портной – федеральная и региональная власть России, выкройки – программы развития и взаимодействия регионов, сшиваемый материал – регионы России, нитки – транспортно-инфраструктурные и межрегиональные производственные проекты. Используя эти аналогии, отметим, что при «сшивании» экономического и социального пространства Азиатской России имеются серьезные проблемы[2]:

- качество государственного управления на федеральном и региональном уровнях, не в полной мере, соответствующее современным вызовам и угрозам;

---

[1] *Совместное* заседание Госсовета и Совета по стратегическому развитию и нацпроектам. – URL: http://kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/64736.

[2] Инфраструктурная «сшивка» (а точнее, связность) пространства России чрезвычайно важна, но к этой проблеме нужно подходить с более широких позиций. Связность территорий и пространства следует понимать не просто как транспортно-инфраструктурное сопряжение регионов. Связность пространства означает также пространственную интеграцию и единство экономических, социальных, научно-технических, экологических, культурных, коммуникационных и прочих процессов.

• в России практически отсутствует эффективная государственная региональная политика и, как отмечалось в выше, имеются большие проблемы с качеством стратегического планирования пространственного развития;

• синергия пространства на востоке России и его связность недостаточны как по причине слабого развития их материальной основы – современных транспортно-инфраструктурных проектов, так и из-за отсутствия сильной государственной региональной политики и необходимых институциональных условий;

• интеграционные процессы в Азиатской России сейчас очень слабые – как по взаимодействиям Сибири и Дальнего Востока, так и по взаимодействиям северных и южных территорий Сибири;

• существует сильная поляризация регионов Азиатской России по уровням экономического и социального развития. Ее экономическое пространство фрагментированно и негомогенно;

• недостаточно действительно долгосрочных решений по усилению интеграции и связности пространства на востоке России. Они ориентированы либо на достижение внешних эффектов (например, строительство газопровода «Сила Сибири» в Китай при колоссальных проблемах в газификации регионов Сибири и Дальнего Востока), либо на получение текущих результатов.

Таким образом, правильное предложение Президента РФ о необходимости «сшивать» российское пространство требует, с одной стороны, более широкого и комплексного подхода и крупных финансовых и материальных ресурсов на реализацию, с другой – сильных изменений в региональной политике и в ее институтах и механизмах. Связность пространства может усиливаться только при осуществлении крупных межрегиональных проектов (причем не только транспортно-инфраструктурных). При этом российская наука и региональные научно-инновационные системы могут стать реальными системообразующими основами интеллектуального и культурного единства макрорегионов страны[1]. Но в целом это предложение В.В. Путина является важным и своевременным. Остается надеяться на то, что этот

[1] *Seliverstov V.E.* Connectivity of the Siberian Space: Problems and Solutions // Regional Research of Russia. – 2021. – Vol. 11, Suppl. issue 1, December. – P. S23–S34. Scopus, ВАК.

сигнал президента страны найдет отражение в реальных управленческих действиях российского правительства.

О включении Восточной Сибири в «восточный вектор» пространственного развития России. Выше мы рассмотрели реализацию «восточного вектора» развития России как важное изменение пространственной политики страны в последнее десятилетие. При этом мы критиковали ситуацию, в которой сибирские регионы остались практически вне этой стратегической инициативы. В связи с этим нам показалось важным другое высказывание Президента РФ, которое касается этой проблемы.

Так, на заседании Петербургского международного экономического форума 7 июня 2019 г. В.В. Путин отметил: «Не раз в своей истории Россия осуществляла масштабные проекты пространственного развития, которые становились символами глубоких и динамичных изменений страны, ее движения вперед. Такие комплексные проекты реализуются и в наши дни на юге России, на Дальнем Востоке, в Арктике. Сегодня нам нужно подумать и о подъеме обширных территорий Центральной и Восточной Сибири, подготовить и хорошо просчитать, согласовать план развития. ...Освоение пространств в Центральной и Восточной Сибири, и не как сырьевой базы, а как научно-промышленного центра, должно сделать этот регион связующим звеном между европейской частью России и Дальним Востоком, между рынками Китая, стран АТР, Европы, включая Восточную Европу, должно привлечь сюда свежие, хорошо подготовленные трудовые ресурсы»[1]. Все это было сказано в присутствии Председателя КНР Си Цзиньпина, и это тоже говорит о многом.

То есть российский лидер ясно дал понять, что, с одной стороны, регионы Центральной и Восточной Сибири и ее человеческий потенциал должны существенно укрепить потенциал «восточного вектора» в его китайском направлении, а с другой стороны, перспективное развитие этих регионов должно осуществляться путем перехода на инновационный путь развития и создания на их территориях мощных научно-промышленных центров.

[1] *Пленарное* заседание Петербургского международного экономического форума 7 июня 2019 г. – URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/60707.

О том, что движение в этом направлении постепенно начинается, говорят федеральная поддержка Новосибирского и Томского научных центров как территорий с высокой концентрацией исследований и разработок, Программа «Академгородок 2.0», включение Новосибирского и Томского государственных университетов в федеральную программу «Приоритет–2030».

Другой симптом – это усиление внимания власти к стратегической инициативе Красноярского края «Енисейская Сибирь», которая реализуется в форме комплексного инвестиционного проекта, а также разработка Стратегии социально-экономического развития Ангаро-Енисейского макрорегиона на период до 2035 года (несмотря на существенные ее недостатки, отмеченные выше и на то, что данная стратегия так и не была утверждена).

О строительстве в Сибири новых городов-миллионников. В 2021 г. С.К. Шойгу, занимавший в тот период должность министра обороны и возглавивший комиссию «Единой России» по развитию Восточной Сибири, делал важные заявления относительно развития Сибири и ее регионов. Например, на встрече с учеными Новосибирского научного центра 6 сентября 2021 г. он заявил, что в Центральной Сибири должны появиться от трех до пяти городов с населением от 300 тыс. до 1 млн чел., которые должны специализироваться на конкретной отрасли экономики. По его словам, один из этих городов могут построить между Братском и Красноярском (речь идет о промышленном центре в сфере добычи меди и медной металлургии и электротехники с привлекательной экономикой и долгосрочным потенциалом роста). В этом же районе могут создать кластер «Алюминиевая долина», где будут производить продукцию высоких переделов[1]. Рассмотрев новые возможности Канска в создании углехимического кластера и Лесосибирска в формировании кластера «Лес и строительные материалы», С.К. Шойгу отметил, что в эти города могут переехать штаб-квартиры крупнейших российских компаний. По его словам, это станет дополнительным стимулом для притока жителей.

[1] См.: *Шойгу* рассказал, где в Сибири могут появиться новые города. РИА «Новости», 06.09.2021. – URL**:** https://ria.ru/20210906/goroda-1748877162.html?in=t.

Однако мы полагаем, что ряд из этих предложений пока не имеет серьезного научного обоснования. Хотя правомерно полагать, что высказанные бывшим министром предложения по созданию в Центральной Сибири новых кластеров и новых городов-миллионников в своей основе имеют Концепцию развития Ангаро-Енисейского макрорегиона, разработанную Фондом «Центр стратегических разработок» совместно с компанией Boston Consulting Group. Следует достаточно высоко оценить этот документ, отметить его проработанность, большое количество информационных материалов, прогрессивный характер стратегирования с учетом анализа современных и перспективных товарных рынков, глобальных трендов и т.д. В рамках этой концепции рассмотрены четыре сценария развития макрорегиона: «Инерционный», «Индустриализация 2.0», «Осторожный прорыв» и «Новая парадигма». Именно в данной концепции обосновывается существенный рост численности населения Ангаро-Енисейского макрорегиона и количества новых рабочих мест. Так, сценарий «Новая парадигма» предполагал формирование в южной части АЕР северо-восточнее Минусинска так называемого «нового города» (по концепции «новых городов мира») с населением около 4 млн чел. к 2050 г.

Но при всей заманчивости этих предложений и разработок следует признать, что они столкнутся с суровой реальностью в плане их восприятия как российским бизнесом, так и населением, готовым (или неготовым) участвовать в грандиозном проекте переселения в новые города Центральной Сибири. Здесь возникает много вопросов. Кто будет финансировать строительство жилья, объектов инженерной инфраструктуры новых сибирских городов и всей транспортной инфраструктуры – государство или бизнес и на каких условиях? Какие особые льготы должны быть предоставлены будущим жителям этих городов для переселения и, опять-таки, из каких источников? Какие города и регионы России и Сибири должны стать донорами этой переселенческой сибирской эпопеи? И самое главное, могут ли быть созданы десятки и сотни тысяч новых рабочих мест в этих новых городах Сибири? Достаточно подробно «подводные камни» концепции новых го-

родов-миллионников в Сибири рассмотрены В.Н. Лексиным, и мы солидарны с его позицией[1].

Время сибирских гигантских строек, увы, прошло, равно как и время создания гигантов промышленности в Сибири: «нельзя войти в одну реку дважды». Нет и нового Маяковского с его слоганом «Через четыре года здесь будет город-сад», похоже, поэты – более прагматичные люди по сравнению с представителями власти.

Но локальные инициативы субъектов Федерации по формированию на их территории относительно компактных (с численностью населения не более 20–50 тыс. чел.) новых городов, поселений или городских районов с концентрацией в них сегментов новой экономики вполне могут быть реализованы. Так, мы считаем, что имеет серьезный шанс на успех проект «Смарт-Сити» – новый поселенческий ареал в окрестностях новосибирского Академгородка со специализацией на информационных технологиях и высокотехнологичной медицине (сейчас он получил новое название – «Интеград»). Для этого существует хороший базис: есть известные и успешные компании соответствующего профиля, готовые вложиться в данный проект, поскольку им уже тесно в рамках новосибирского Академгородка; есть новые проекты в составе программы развития Новосибирского научного центра как территории с высокой концентрацией исследований и разработок («Академгородок 2.0»), в которой особое место занимают кластеры информационных технологий и высокотехнологичной медицины[2].

Что касается ссылок на зарубежный опыт создания новых городов, к которому апеллирует Концепция АЕР, то только Китай с его гигантскими ресурсами может позволить себе строительство достаточно крупных городов на своих северо-восточных и иных территориях. Ряд из них назвали «городами – призраками», что, конечно, не соответствует действительности. Все это базировалось на репортажах и видеосюжетах из Канбаши – района городского подчинения городского округа Ордос (автономный район

[1] См.: Есть работа – есть город: Интервью А. Ивантера с В.Н. Лексиным в журнале «Эксперт». 20 сентября 2021 г. – URL: https://expert.ru/expert/2021/39/yest-rabota-yest-gorod/.

[2] См.: *Травина И.* Умный анклав или самодостаточный город? – URL: http://www.akademgorodok2.ru/umnyj-anMav-ili-samodostatochnyj-gorod/.

Внутренняя Монголия – АРВМ). Утверждалось, что в этом городском поселении, с современными высокоэтажными жилыми кварталами, развитой коммунальной и общественной инфраструктурой, построенными в 2003–2008 гг. и рассчитанными на 1 млн. чел., проживало не более 20 тыс. чел. И это подавалось в качестве примера ошибочных градостроительных решений.

Реальная жизнь опровергла миф самого крупного в мире «города-призрака» Ордоса-Канбаши. Во-первых, решение о строительстве современного нового города в пустынной местности Внутренней Монголии было не ошибочным, а абсолютно обоснованным и стратегически верным. В этом районе АРВМ сосредоточены крупнейшие месторождения угля, нефти, сланцевого газа, здесь мощная химия и нефтехимия, текстильное производство. Разработка крупнейших в стране месторождений энергетических ресурсов требовало привлечения значительного количества трудовых ресурсов (возможно, и с учетом особых приоритетов национальной расселенческой политики с приоритетным переселением в приграничные территории ханьцев – представителей коренной нации КНР). Для этого требовалась современная и с расчетом на перспективу жилищная инфраструктура. Финансово-ресурсные возможности КНР и частных компаний без проблем позволяли реализовывать такого рода крупные инфраструктурные проекты. Во-вторых, на самом деле в первоначальных планах предусматривалось строительство всей жилищной и городской инфраструктуры Ордоса – Канбаши, рассчитанной на 1 мл. чел., в реальности застройка была осуществлена только в рамках первой очереди проекта в существенно меньших (но тем не менее – во впечатляющих) размерах. В-третьих, первоначально цены на жилье были установлены на достаточно высоком уровне, что ограничивало приток сюда новых жителей. Тем не менее в итоге в настоящее время в Канбаши проживает уже более 150 тыс. человек и по оценке остается не так много нераспроданного жилья; этот городской район имеет сильные перспективы дальнейшего развития (в последних прогнозах его будущая численность оценивается в 500 тыс. чел).

Между тем идея новых городов-миллионников в Азиатской России, похоже, начала овладевать управленческими элитами Сибири. Так, на встрече с Президентом РФ В.В. Путиным 1 ок-

тября 2021 г. бывший в то время губернатором Кемеровской области С.Е. Цивилев высказал просьбу о поддержке создания в Кузбассе двух городов-миллионников на базе Кемерова и Новокузнецка, при этом их численность должна была увеличиться практически вдвое[1].

Здесь опять-таки возникают вопросы. Зачем это вообще нужно, на каких условиях должны появиться в Кузбассе эти два новых миллионных города и что это даст их населению? Какие новые производства здесь могут быть размещены и почему? Как это скажется на существующей неблагоприятной экологической обстановке в Кемерове и Новокузнецке? И так далее. И самое главное, что заставит людей перемещаться в эти города, которые и сейчас трудно назвать эталоном комфортной и экологичной жизни и приложения труда? Уже давно муссируется идея превращения г. Иркутска в город-миллионник, и не исключено, что на волне подобных событий она будет реанимирована.

Есть и другие стратегические идеи, высказываемые вице-премьерами, министрами, лидерами парламентских партий (например, идея В.В. Жириновского и М.Ш. Хуснуллина об укрупнении регионов и последнего – об усилении роли крупных агломераций в пространственном развитии страны). Но для большинства из них отсутствуют серьезное научное обоснование, технико-экономические расчеты, анализ рисков и вероятностей осуществления.

Но к другому высказыванию российского президента следовало, пожалуй, прислушаться. В ходе ежегодной прямой линии 30 июня 2021 г. В.В. Путин сказал: «.. .На самом деле я-то считаю, что в Сибирь надо бы переводить определенные федеральные структуры или как минимум переводить туда те наши крупные компании и головные офисы, которые работают в Сибири, а основные налоги платят, к сожалению, в Москве»[2]. Однако за прошедшие годы это высказывание Президента РФ не нашло отражения в реальной практике экономической жизни России и ее восточных регионов.

---

[1] См.: *Встреча* с губернатором Кемеровской области Сергеем Цивилевым. – URL: http://kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/66824.

[2] См.: *Прямая* линия с Владимиром Путиным 30 июня 2021 г.– URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/65973.

Поэтому не случайно, что по итогам XXVII Петербургского международного экономического форума в 2024 г. В.В. Путин дал поручение Правительству РФ «представить предложения о поэтапном перемещении государственных корпораций, компаний с государственным участием и входящих в структуры таких корпораций и компаний головных организаций интегрированных структур из г. Москвы в субъекты Российской Федерации по месту осуществления их основной производственной и (или) операционной деятельности, обратив особое внимание на субъекты Российской Федерации, расположенные в Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах»[1]. Однако остается вопрос о том, будет ли стимулироваться процесс миграции из столицы в регионы штаб-квартир крупного вертикально-интегрированного частного бизнеса[2]. Цена этого вопроса весьма высока. Так, например, почти двадцать лет назад после перерегистрации «Сибнефти» из Омской области в Москву областной бюджет стал терять до 14 млрд руб. в год (а это была половина всех доходов региона),

1.6. Подводим итоги

В целом состояние дел в области пространственного развития России и ее региональной политики в последнее десятилетие можно было бы оценить риторическим вопросом: «бег на месте или готовность к рывку»?. Наш анализ показывает, что скорее всего это состояние следует охарактеризовать как промежуточное между крайними оценками. С одной стороны, в этот период не было больших достижений в области модернизации пространственного обустройства страны, разве что начата реализация его «восточного вектора», что происходит, как было показано выше, не без проблем. Многие нерешенные вопросы региональной политики государства и пространственного развития страны опре-

[1] Перечень поручений по итогам Петербургского международного экономического форума. URL: http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/74631.

[2] *Климанов В.В., Игорева А.Г.* Перспективы и риски переезда государственных корпораций в регионы России // Региональные исследования. 2024. № 3. – С. 45–58.

делялись предкризисным состоянием национальной экономики и продолжающимся действием антироссийских санкций. Безусловно, глобальные угрозы – пандемия коронавируса и экономическая и научно-техническая блокада России со стороны коллективного Запада, начавшаяся в 2022 г., существенно затруднили преобразования российского экономического и социального пространства. В условиях несовершенства нормативно-правовой базы региональной политики государственное регулирование территориального развития страны, как и раньше, осуществлялось фактически в режиме «ручного управления».

К сожалению, прошедшее десятилетие не ознаменовалось крупными достижениями в преобразовании транспортно-логистического каркаса российского пространства, что не могло не сказаться на трудностях реализации «восточного вектора» развития России. Наибольшие успехи были достигнуты только в автодорожном строительстве, железнодорожные транспортные магистрали нуждаются в коренной модернизации и расширении.

Следует объективно признать, что незавершенность и некомплексность транспортно-логистического каркаса Азиатской России стала тормозом адаптации Сибири к новым геополитическим и экономическим условиям. Например, в особо тяжелом положении оказалась Кемеровская область, традиционно осуществляющая массовые поставки угля в страны Северо-Восточной Азии. Поэтому интенсификация «восточного вектора» пространственного развития России и «релейное» переключение трансграничных взаимодействий с Западной Европы на страны АТР требуют экстренных мер по снятию транспортных барьеров в Сибири и на Дальнем Востоке. Этот маневр давно назрел, но он должен реализовываться не как изолированные акции РЖД и других транспортных компаний и операторов, а как часть комплексной программы повышения связности пространства Азиатской России[1].

[1] *Селиверстов В.Е.* Евразийские трансграничные взаимодействия: новые вызовы, стратегические инициативы, транспортные коридоры // Beynəlxalq nəqliyyat-logistika dəhlizi: Zəngilandan inkişaf impulsları : Beynəlxalq elmi-praktik konfrans = Международный транспортно-логистический коридор: Импульсы развития из Зангилана : Международная научно-практическая конференция. 16–17 ноября 2023, Зангилан, Баку / Azərbaycan Prezidentinin Cəbrayıl [və başqaları]. – Bakı, 2023. – С. 459–473.

Так, для России особую значимость приобретает формирование глобального международного транспортного коридора «Север – Юг», Центрально-Евразийского транспортного коридора через Монголию и Западный Китай (в 2023 г. президентом РФ В.В.Путиным дано поручение Правительству РФ рассмотреть вопрос его создания), новых транспортных выходов из Сибири (через Республики Тыва и Алтай) на Синцзянь-Уйгурский автономный район КНР. Следует изучить возможности использования Китайско-Пакистанского экономического коридора для выхода России к Индийскому океану; необходима стыковка китайских транспортных коммуникаций с Северо-Сибирской железной дорогой, строительство которой будет возобновлено.

Особую значимость приобретает начало полномасштабной навигации по Северному Морскому пути (СМП). Он может и должен составить серьезную конкуренцию китайскому «Морскому Шелковому пути XXI века», и здесь конкурентные позиции Российской Федерации очень высоки. Россия обладает уникальным ледокольным флотом на основе атомоходов для проводки судов, глобальное потепление делает реальным круглогодичную навигацию. Не случайно, что на реализацию этого крупномасштабного транспортного проекта особое внимание обращают китайские, японские и южнокорейские компании, эксперты, органы государственной власти стран Северо-Восточной и Юго-Восточной Азии. «Транспортное плечо» по доставке грузов из этих стран в Европу по СМП гораздо короче, чем по традиционному морскому пути через Суэцкий канал.

Тем не менее, несмотря на отмеченные российские проблемы, даже в новых исключительно сложных условиях постепенно стали появляться новые стратегические инициативы и формироваться новые тенденции, которые дают основания для осторожного оптимизма в отношении региональной политики и пространственного развития России. Отметим ряд из них.

1. В экономическом пространстве России начали формироваться действительно передовые по мировым стандартам очаги экономической и инновационной деятельности в формате реализации прорывных производственно-инновационных и научно-технологических проектов. Упомянем лишь три из них: проект компании «Новатэк» «СПГ-2» по добыче природного газа и по

производству сжиженного природного газа на Гыданском полуострове; проекты Иркутской нефтяной компании – Иркутский завод полимеров и завод в Усть-Куте, который будет выпускать карбонат лития на основе рассольных литиевых месторождений; Сибирский кольцевой источник фотонов (СКИФ) – один из лучших в мире по своим техническим характеристикам флагманский проект класс mega-science программы «Академгородок 2.0». Его 30 рабочих станций будут работать в интересах катализа, водородной энергетики, нефтегазовой и полупроводниковой промышленности, металлургии, биомедицины и фармакологии и других высокотехнологичных направлений. Объединяет эти проекты масштаб финансирования и высочайший уровень управленческих и научно-технологических компетенций, позволивших их реализовать в кратчайшие сроки. При этом СКИФ был создан исключительно на отечественном научном оборудовании и с использованием уникальных отечественных технологий. Несмотря на сложности с функционированием СПГ-2 (связанные с санкционными ограничениями), данные проекты показывают пример интеграции власти, бизнеса и науки по созданию новых точек роста в российских регионах.

2. В стране появился действительно важный стратегический документ национального уровня, оказывающий реальное воздействие на процессы развития крупнейших территорий России. Речь идет о Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года, утвержденной в октябре 2020 г.[1] В отличие от Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года, здесь были четко сформулированы основные цели и задачи развития этого макрорегиона как в контексте обеспечения национальной безопасности страны, так и с позиции развития в нем бизнеса и проживания населения (в том числе коренных малочисленных народов Севера и Арктики). И самое главное, Стратегия развития Арктической зоны РФ была подкреплена

[1] См.: *Указ* Президента Российской Федерации от 26.10.2020 г. № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года». – URL: http://kremlin.ru/acts/bank/45972 .

очень оперативной разработкой и принятием других постановлений, нормативных актов, поправок в действующее законодательство. Самый важный из этих документов – Федеральный закон «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» от 13.07.2020 г. № 193-ФЗ. В соответствии с ним на всей территории Арктической зоны РФ применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны, установлены другие преференции, аналогичные реализуемым в свободных экономических зонах. Все эти новые нормы и правила уже начали действовать и стали оказывать существенное влияние на процессы экономического и социального развития на арктических территориях России, о чем говорят в своих выступлениях как главы северных субъектов Федерации, так и эксперты.

3. Как было показано выше, постепенно внимание государства к проблемам развития Азиатской России начинает концентрироваться на поддержке не только Дальнего Востока, но также Центральной и Южной Сибири.

4. В июне 2016 г. был создан Совет при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам. Позже со стороны Правительства были закреплены кураторы в ранге вице-премьеров, ответственные за развитие соответствующих федеральных округов. Таким образом, оформляются новые контуры «вертикали власти»: полномочные представители Президента РФ в федеральных округах отвечают за политические аспекты взаимодействия с субъектами Федерации в рамках этих макрорегионов, вице-премьеры – за социально-экономические. Время покажет, будут ли эти меры действенными и эффективными, или же опять все сведется к бюрократически-контрольным функциям регулирования развития крупных территорий страны.

5. Начинают складываться новые ассоциативные формы взаимодействия регионов (например, Ассоциация инновационных регионов России).

6. Постепенно улучшается качество регионального и муниципального стратегического планирования и управления. Так, автор раздела уже длительное время является председателем Общественного совета при министерстве экономического развития Новосибирской области и может подтвердить, что доклады и вы-

ступления руководителей и ведущих специалистов министерства на его заседаниях говорят о росте их компетенций, о внедрении в практическую деятельность принципов государственно-частного партнерства и проектного и публичного управления, антимонопольного комплаенса и т.д. В субъектах Федерации все больше ощущается значимость новых институтов развития, ряд муниципалитетов успешно внедряют элементы концепции «умного города». Российская наука начинает формулировать более четкие требования к государственной региональной политике страны[1].

Вряд ли комплекс этих мер (даже при условии их успешной реализации) можно характеризовать как начало рывка в пространственном развитии Российской Федерации. Но все равно на фоне долгой практики аморфной региональной политики постсоветской России, сводившейся к реализации «имиджевых» проектов в Москве, Санкт-Петербурге и Казани, в других избранных регионах европейской части страны (особенно в республиках Северного Кавказа), происходящие изменения дают повод для осторожного оптимизма. И остается надеяться, что российская наука будет узнавать об этих новациях не из средств массовой информации, но будет непосредственно привлечена к обоснованию и экспертизам стратегических направлений модернизации социально-экономического, научно-технологического, инфраструктурного и этнонационального пространств России.

[1] *Швецов А.Н.* Система региональной политики: концепция и реальность // Регион: экономика и социология. – 2025. – № 1 (125). – С. 6–29.

Глава 2

КОНТУРЫ НОВОЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ СИБИРИ

2.1. Проблемная ситуация: Сибирь на перепутье в начале нового этапа развития

В современных условиях глобальной турбулентности и с учетом новых рисков и угроз очень важно заново оценить процессы освоения географического пространства России, формирования экономического и геополитического пространства страны и развития ее стратегически важных макрорегионов, к которым в первую очередь относится Сибирь. Здесь российская экономическая, географическая, геологическая, историческая науки и другие смежные области знаний прошли громадный путь: от гениального предвидения М.В. Ломоносова о том, что «российское могущество прирастать будет Сибирью и Северным океаном» (это было сказано в 1763 г.) до научного обоснования крупнейших проектов формирования современного экономического и научно-технического каркаса Сибири (создание Урало-Кузнецкого комбината, открытие гигантских месторождений нефти и газа и формирование Западно-Сибирского нефтегазового комплекса, Ангаро-Енисейская программа, программа формирования зоны Байкало-Амурской магистрали и др.). Особый успешный мегапроект – это создание Сибирского отделения Академии наук СССР, которое стало признанным флагманом советской и российской науки[1].

Задача отечественной экономической науки – не только фиксировать и анализировать экономические процессы, происходящие во времени и пространстве, не только выполнять «экспертную функцию» по оценке программных документов развития

[1] Процессы научного сопровождения стратегий и программ развития Сибири рассмотрены нами в работе *Селиверстов В.Е.* Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике / Отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2013. – 435 с.

страны, ее отраслей, регионов и сфер деятельности, но также обосновывать и предлагать пути решения наиболее острых проблем в развитии российской экономики и российского общества. Одной из таких проблем является реализация новой модели развития Сибири, призванной ликвидировать «узкие места» и барьеры в функционировании экономического пространства этого макрорегиона и мобилизовать все его потенциальные конкурентные преимущества и колоссальный природно-ресурсный, научный и производственный потенциал.

Различные аспекты решения этой проблемы рассматривались в исследованиях Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, и в частности в научных разработках автора настоящей главы. Они нашли отражение как в многочисленных публикациях[1], так и в экспертных заключениях на различного рода программы и стратегии развития Сибири и ее регионов. Особую значимость имел цикл исследований 2020–2022 г. в рамках реализации крупного междисциплинарного научного проекта «Социально-экономическое развитие Азиатской России на основе синергии транспортной доступности, системных знаний о природно-ресурсном потенциале, расширяющегося пространства межрегиональных взаимодействий» (грант Минобрнауки России), инициатором которого и головной организацией был ИЭОПП СО РАН[2]. Интересный «географический взгляд» на современную Сибирь представлен в научном сборнике Русского географического общества № 154 «Преодоление “континентального проклятья”: будущее Сибири», выпущенного в 2022 г.[3]

---

[1] *Сибирь* в первые десятилетия XXI века / Отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2008. – 788 с; *Kryukov V.A., Lavrovskii B.L., Seliverstov V.E., Suslov V.I., SuslovN.I.* Siberian development vector: based on cooperation and interaction // Studies on Russian Economic Development. – 2020. – Vol. 31, No. 5. – P. 495–504

[2] *Новый* импульс Азиатской России: источники и средства развития: В 2 т. / Под ред. В.А. Крюкова, Н.И. Суслова. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2023. – Т. 1. – 418 с.

[3] *Преодоление* «континентального проклятья»: будущее Сибири / Отв. ред. В.М. Котляков, В.А. Шупер. – М.: Медиа-ПРЕСС, 2022. – 528 с. – (Вопросы географии; № 154.)

Необходимость изменений в модели развития Сибири очевидна не только для российских ученых, но и для зарубежных аналитиков. Так, еще в 2004 г. автор участвовал в Международном симпозиуме «Сибирь и российский Дальний Восток в XXI веке: партнеры в азиатском сообществе», который проходил в Университете Хоккайдо (Япония). Нам запомнилось выступление профессора Т. Хасегавы (Университет Санта-Барбары, США), который сказал буквально следующее: «Меня не покидает чувство дежа-вю. В выступлениях на симпозиуме говорилось о том, что Сибирь – богатейший регион в мире по масштабам и разнообразию топливно-энергетических и других природных ресурсов. Однако развитие Сибири сдерживают некомплексный характер ее экономики, отставание от европейской части по уровню жизни населения, нерешенность проблем транспортного освоения этой территории. Но ведь ровно те же слова я слышал на других конференциях и пять, и десять, и двадцать лет назад».

Используя исторические ретроспекции, следует вспомнить и другое высказывание о Сибири, на этот раз российского императора Александра III: «Уж сколько отчетов генерал-губернаторов Сибири я читал и должен с грустью сознаться, что правительство до сих пор ничего не сделало для удовлетворения потребностей этого богатого, но запущенного края. А пора, очень пора». Это была резолюция императора, сделанная им в 1886 г. на отчете генерал-губернатора Восточной Сибири графа А.И. Игнатьева, обосновывающем необходимость ускоренного развития железнодорожного строительства в Сибири. И сейчас это воспринимается как очередное «дежа-вю», но уже почти с полуторавековым интервалом. Сразу вспоминается изречение П.А. Столыпина: «В России все меняется за десять лет, но ничего за двести».

Не будем цифрами подтверждать сложность и проблемность развития Сибири, некоторые цифры приведены в табл. 2.1. В результате этой сложности на социально-экономическом пространстве Сибири образовался клубок проблем и противоречий, затрудняющих эффективное и гармоничное развитие природного, производственного и человеческого потенциала края, и наибольшую озабоченность вызывает ситуация в социальной сфере. От-

ставание в уровне социально-экономического развития Сибири и продолжающееся доминирование его сырьевой ориентации становятся особенно заметны на фоне существенного роста экономического потенциала граничащих с Россией на востоке северных и северо-восточных территорий Китая[1]. Отметим лишь, что основной диагноз вековых болезней развития Сибири можно сформулировать следующей триадой.

Таблица 2.1

Доля Сибирского федерального округа в основных показателях Российской Федерации, %

Показатель	1995	2010	2015	2020	2023
Население	12,57	12,02	11,68	11,43	11,33
Валовой региональный продукт	13,73	10,17	9,74	9,69	9,27*
Занятость	12,80	11,36	11,13	10,88	10,69
Инвестиции в основной капитал	11,51	9,85	9,15	9,34	10,16*
Фактическое конечное потребление домашних хозяйств	12,93	9,76	9,09	8,95	9,12*
Доходы консолидированных бюджетов	12,84	10,87	9,74	10,32	9,52

Примечание: Сибирский федеральный округ учитывался в современных границах (без Республики Бурятии и Забайкальского края).

* Данные за 2022 г.

Источник: статистические сборники Росстата «Регионы России».

1. Во все периоды главным драйвером развития этого макрорегиона были национальные цели и задачи (расширение геополитического пространства страны путем движения на восток; оборона и национальная безопасность, в том числе на восточных рубежах; создание ресурсной базы отечественной промышленности; наполнение государственного бюджета; ядерная и космическая программа страны и т.д.). Интересы же сибирских регио-

[1] *Пармон В.Н., Крюков В.А., Селиверстов В.Е.* Трансграничные взаимодействия на востоке России: научное сопровождение и задачи Сибирского отделения РАН // Регион: экономика и социология. – 2020. – № 2 (106). – С. 226–258.

нов и их населения во всех этих процессах практически не учитывались.

2. В СССР элементы «колониальной» политики по отношению к Сибири осуществлялись самим государством и во имя провозглашенных стратегических государственных целей. Особенностью же постсоветской России (и более всего в XXI в.) явилось то, что такая политика стала реализовываться не только государством. В эту сферу включился крупный бизнес (транснациональные и вертикально интегрированные компании и госкорпорации), эксплуатирующий сибирские ресурсы в узкокорпоративных интересах. И сегодня можно констатировать, что для Сибири эта политика уже стала неподъемной.

3. Столетиями сибиряки рассматриваются государством и бизнесом просто как один из видов ресурсов, без которого невозможно развивать производство. Добыча угля, нефти и газа, производство металлов и электроэнергии являются самоцелью. Человек и природа отошли на второй план. Социальная ответственность российского бизнеса оказалась несопоставимой по сравнению с тем, как это практикуется в развитых государствах мира.

Поэтому необходимость реализации новой парадигмы экономического развития Сибири назрела, но она тормозится как фундаментальными институциональными ограничениями (об этом будет сказано позже), так и спецификой развития в настоящее время.

В последнее десятилетие государство декларировало стратегическую значимость Сибири (знаменитое высказывание Президента РФ В.В. Путина: «Развитие Сибири и Дальнего Востока – главный стратегический приоритет страны на весь XXI век»). Был провозглашен «восточный вектор» развития России, который фактически стал просто дальневосточным, Сибирь в нем практически никак не присутствует. Пока реальная значимость таких государственных инициатив по отношению к Сибири оказалась весьма невысокой. И именно данное обстоятельство вынуждает поднять вопрос, хотя бы со стороны науки, о новой модели развития этого макрорегиона.

Большое влияние на тенденции социально-экономического развития Российской Федерации и Сибири в последнее десятилетие оказало то, что страна стала жить в новой экономической

и геополитической реальности в результате санкционного давления на нее со стороны коллективного Запада в связи с событиями, происходящими на Украине. Но в последние четыре года внешняя ситуация и внешние шоки уже приобрели характер глобальных угроз. Вначале страна (как и весь мир) столкнулась с необходимостью борьбы с пандемией коронавируса. И это противостояние, по сути, стало «генеральной репетицией» жизни в гораздо более сложных условиях новой глобальной угрозы – фактического объявления России экономической, технологической и культурной блокады недружественными странами.

Современная ситуация значительно осложняет развитие экономики Российской Федерации, Сибири и всех других территорий страны. Она требует неординарных управленческих решений как в области национальной экономики и национальной безопасности, так и в сфере международных связей. Выскажем некоторые соображения об адаптации развития регионов Сибири к новой геополитической и экономической ситуации и попробуем обозначить контуры новой модели развития. При этом мы исходим из позиции Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, заключающейся в том, что при рассмотрении любых общероссийских тенденций, прогнозов, политик, новых вызовов и угроз огромное значение имеет учет их пространственного аспекта, который в ряде случаев имеет первостепенное значение.

Поскольку далее мы часто будем использовать термин «модель развития», обозначим вначале наше понимание этого термина.

2.2. О национальных и региональных моделях развития

Национальную модель развития мы понимаем как интегральную совокупность модели государственного устройства, экономической модели государства, модели государственного управления, системы институтов, регулирующих эти модели, а также действующих в данный период времени политической, экономической и оборонной доктрин той или иной страны.

В свою очередь, модель государственного устройства может быть унитарной, федеративной или конфедеративной. Различают форму правления, форму (тип) политического режима (демократический, авторитарный, тоталитарный) и форму государственного устройства.

Экономическая модель государства описывает хозяйственный механизм страны, в том числе форму государственного управления экономическим развитием (централизованное или децентрализованное), доминирующие формы собственности и степень самостоятельности ее экономических агентов. Существуют такие модели (типы) национальной экономики, как командная (плановая) экономика, рыночная экономика, смешанная экономика. На формирование экономической модели государства оказывает влияние природно-ресурсный фактор (например, наличие или отсутствие значимых топливно-энергетических и минерально-сырьевых ресурсов).

Понятие «модель развития» мы считаем более емким, чем понятие «тип развития», поскольку в нем присутствует не только констатация особенностей развития того или иного государства, но и представление об институциональных и управленческих факторах и условиях.

Следует подчеркнуть четыре важных свойства национальной модели развития:

1) взаимосвязанность и взаимообусловленность ее важнейших составных частей. Так, модель государственного устройства влияет на экономическую модель (но не определяет последнюю полностью), экономическая модель связана с моделью государственного управления и т.д.;

2) динамичность (привязанность ко времени) национальной модели. В разные временные периоды она полностью или лишь частично соответствует глобальным (мировым) трендам научно-технического или геополитического развития;

3) объективность де-факто. Тип (модель) национального развития определяется не столько конституционной закрепленностью государственного устройства или декларируемой властью страны эффективностью ее экономической модели, сколько реальным состоянием экономики и общества на фоне мировых тенденций и практик развития. Так, СССР согласно Конституции

формально являлся федеративным государством, однако практика жесткого политического и партийного руководства со стороны КПСС превращала страну в «квазифедерацию»;

4) наличие и качество интеграционных взаимодействий различных акторов экономической модели и модели государственного управления, эффективность сочетания в них формальных и неформальных норм и правил.

В качестве гипотезы выдвинем предположение о воздействии этнонациональной специфики (включая исторические традиции, влияющие на характер и ментальность нации) на формирование той или иной модели развития государства или групп государств. Не случайно введены в обиход понятия азиатской, европейской, латиноамериканской моделей национального развития.

Понятие *региональной модели развития* является производным и усеченным от понятия национальной модели. В нем, например, отсутствует представление о региональной модели государственного устройства; предполагается, что региональная экономическая модель и система регионального управления определяются национальными нормами и правилами. Поэтому *региональную модель развития следует трактовать как проекцию национальной модели на конкретный регион с учетом его региональной специфики и действующей в данном государстве системы межбюджетных и межправительственных отношений*[1]. В качестве региональной специфики могут рассматриваться особенности обеспеченности природными ресурсами, особенности структуры производства, этнонациональные и конфессиональные особенности, качество регионального управления и др. Последнее имеет особую значимость, равно как и действующая экономическая доктрина развития данного региона, закрепленная в программных документах регионального стратегического планирования и реализованная в системах регионального стратегического управления.

Такую гипотезу мы выдвинули и подтвердили на примере сопоставления моделей развития Новосибирской и Кемеровской об-

[1] То есть вертикальных и горизонтальных отношений между различными уровнями государственной власти.

ластей (см. раздел 4 предыдущей главы). Другим примером реализации эффективной модели развития является Татарстан. Республика в полной мере воспользовалась определенными преференциями, которые она получала в федеративной системе России в 1990-е годы, а также «монетизировала» и грамотно использовала свои нефтегазовые ресурсы, в том числе на цели инновационного и социального развития.

Хорошо известен опыт южных прибрежных провинций Китая, которые стали «мотором» китайской модернизации и построения моделей регионального инновационного развития. Полярный пример – модель Аляски как «региона-корпорации», успешно реализованная ее идеологом, бывшим губернатором этого штата У. Хиклом[1].

Эти примеры показывают, что решающую роль в формировании сильных региональных моделей играют институты, верно выбранная доктрина развития региона и качество регионального управления.

2.3. Модель развития Сибири в условиях адаптации к вызовам и угрозам последнего времени

В современных условиях объективно существуют серьезные финансово-бюджетные ограничения, которые будут сдерживать возможные эксперименты с новой моделью развития сибирских регионов. Бюджетные возможности Российской Федерации относительно сокращаются при выполнении социальных обязательств государства и одновременном сильном росте расходов на нужды обороны и безопасности. Эти ограничения необходимо учитывать в системе государственного управления и в системе принятия решений бизнес-структурами, следуя правилу «надейся на лучшее, но готовься к худшему». Поэтому говоря о реформировании экономики и социальной сферы Сибири на основе перехода на новую модель развития, нужно выделять три периода:

[1] *Хикл У.* Проблемы общественной собственности: Модель Аляски – возможность для России? – М.: Прогресс, 2004. – 360 с.

• период острой фазы геополитического противостояния с коллективным Западом;

• период относительной стабилизации с переходом на модель «гибридной» экономики с большей ориентацией на внутренний рынок товаров и услуг («экономика выживания»);

• •период смены парадигмы экономического развития и перехода на траекторию возобновляющегося экономического роста с его высоким качеством.

Давая оценки развитию Сибири в первые два отмеченных периода, следует исходить из того, что Россия в это время фактически переходит на рельсы мобилизационной экономики, т.е. экономики, в которой ее ресурсы аккумулируются для противодействия угрозам существования страны. Во время противодействия пандемии коронавируса РФ также развивалась по модели мобилизационной экономики, но в другой «ипостаси» – антикризисной экономики, связанной с чрезвычайными обстоятельствами. Поэтому в первые два указанных периода Россия будет вынуждена реализовывать экономическую политику импортозамещения, обхода санкций, параллельного импорта, конкурсов с единственным поставщиком, новых экспортно-импортных схем и т.д. Однако эти составляющие современного НЭПа будут объективно снижать эффективность российской и сибирской экономики и заставлять ее «примитивизироваться». Самое главное – возрастают издержки производства и логистики, связанные с приспособлением к новой ситуации, сокращаются возможности крупных технологических преобразований.

Мало кто не только из зарубежных, но и из российских аналитиков ожидал, что российская экономика в условиях глобального санкционного давления покажет такую устойчивость и даже перейдет к умеренному росту в 2023 и 2024 гг. Однако качество этого роста по очевидным причинам ухудшается, если рассматривать его составляющие. Все это формирует не «экономику развития», а «экономику выживания» с сильными элементами неэкономических принуждений.

Это подтверждают исследования развития ряда стран в условиях глобального санкционного давления. Так, анализируя иранский опыт пребывания под санкциями и проецируя его в качестве выводов для России, сотрудники Института экономики РАН

Н.В. Смородинская и Д.Д. Катуков выявляют следующие возможные уязвимости в результате санкционного давления[1]: стагфляция (сочетание экономического спада и высокой инфляции); бюджетное стимулирование (госфинансирование приоритетных отраслей); ловушки «экономики сопротивления» (проблемы, к которым приводит противостояние санкциям).

Поэтому в отношении первых двух выделенных периодов вряд ли можно говорить о масштабных сибирских реформах, здесь главное – это адаптация социально-экономических систем регионов Сибири к новым условиям развития. Коротко рассмотрим возможные контуры адаптационной сибирской модели в первой и второй фазах предстоящего развития.

Очевидный вывод состоит в том, что Сибирь, как и ранее, будет выполнять функции главного донора российского бюджета и валютных поступлений, значимость которых для организации новых импортных схем существенно возрастает. Хотя руководство страны заявляет, что «Россия слезает с нефтяной иглы» (основываясь на фактах, что ненефтегазовые доходы России за январь-май 2023 г. выросли почти на 10%)[2], динамика этих процессов находится в большой зоне неопределенности, на которую РФ не может влиять. Поэтому сегодня и в ближайшей перспективе сибирские топливно-энергетические, минерально-сырьевые и лесные ресурсы по-прежнему будут оставаться одним из реальных источников валютных поступлений, которые крайне необходимы для реализации схем параллельного импорта, для закупок необходимого оборудования и комплектующих, а также для обеспечения нужд обороны и безопасности.

При этом надо быть реалистами и понимать, что смена вектора сибирских энергопоставок с западного на восточный не может быть осуществлена автоматически, здесь существуют сложные проблемы, в том числе логистического характера. Транссиб и БАМ перегружены, масштабные контейнерные перевозки блокируются отказом крупных страховых компаний их страховать

[1] *Смородинская Н.В., Катуков Д.Д.* Иранский опыт пребывания под санкциями: макроэкономические итоги и выводы для России // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2023. – № 6. – С. 27–42.

[2] См.: *Путин* заявил, что Россия слезает с нефтяной иглы. ТАСС, 16 июня 2023. – URL: https://tass.ru/ekonomika/18037351.

и т.д. То есть ряд территорий, производств и кластеров Сибири могут оказаться в критической фазе рисков наращивания разрыва кооперационных цепочек и сильного влияния глобальной нестабильности на реализацию крупных бизнес-проектов.

Особую сложность представляет маневр по переключению поставок сибирского природного газа со стран ЕС на азиатские рынки (Китай, Индия и др.). Так, если в 2020 г. «Газпром экспорт» поставил на западно-европейский рынок 135,75 млрд куб. м газа, то в настоящее время эти поставки кратно уменьшились. Планируется к реализации новый суперпроект по поставкам 50 млрд куб. м газа в Китай «Сила Сибири – 2», однако пока китайская сторона занимает выжидательную позицию, лавируя между российским и туркменским («Линия D») проектами поставок газа. В любом случае, даже при достижении договоренностей, потребуется немало времени до прокачки газа по новому маршруту (напомним, что газопровод «Сила Сибири – 1», который выйдет на проектную мощность 35–38 млрд куб. м газа в год в 2025 г., строился почти 10 лет). В таких условиях эксперты указывают на реальность сокращения добычи нефти и газа на сибирских месторождениях и на необходимость консервации ряда скважин.

Больший оптимизм вызывали поставки сжиженного сибирского газа, здесь «Новатэк» в рамках реализации проекта «Арктик СПГ-2» совершил настоящий инновационно-технологический и производственный прорыв[1]. В 2023 г. была запущена первая линия сжижения природного газа на гравитационной платформе, которая отбуксирована по Северному морскому пути к месторождению «Утреннее» на Гыданском полуострове в Ямало-Ненецком автономном округе. Однако вновь введённые санкции, а также нехватка танкеров пока не позволяют проекту выйти на проектные мощности.

С учетом отмеченных рисков мы полагаем, что в сложившихся условиях скорее всего потребуется переоценка перспектив развития топливно-энергетического и минерально-сырьевого комплекса Сибири, которые раньше вырабатывались для условий

[1] См.: *Проект* «Арктик СПГ 2». – URL: https://www.novatek.ru/ru/business/arctic-lng/.

стационарного и стабильного развития России. Такую «инвентаризацию» сибирского ТЭК нужно проводить с учетом как возможных рисков прямого санкционного давления на этот сегмент экономики макрорегиона, технологической блокады поставок необходимого оборудования, так и действительной востребованности этой продукции на азиатских рынках и реакции дружественных стран на возможные вторичные санкции, связанные с сибирским экспортом.

Все это говорится не для преувеличения угроз для Сибири из-за экономической и технологической блокады России. Это новая реальность, когда нужно минимизировать возникающие риски и по возможности использовать сложившуюся ситуацию себе во благо. Широко известна точка зрения, что любой кризис – это не только крупные риски и угрозы, но и новые вызовы и возможности. Поэтому в современной экономической политике регионов Сибири, с одной стороны, помимо мероприятий по импортозамещению, нужны комплексные страховочные мероприятия по демпфированию возникающих рисков (например, по поддержке социально-экономического развития территорий сокращения нефте- и газодобычи, по переподготовке и перепрофилированию кадров и т.д.).

С другой стороны, целесообразно максимально использовать новые возможности, на которые ранее в условиях относительно благополучного развития в силу ряда причин попросту не обращалось должного внимания. Например, рассматривая с современных позиций проблему так называемого «сырьевого проклятья» Сибири[1], следует ориентироваться на то, что сложившаяся ситуация поневоле будет способствовать ее преодолению, так как появляется возможность переключить поставки газа на внутренний рынок, решить вопрос газификации сибир-

[1] В работе *Kryukov V.A., Seliverstov V.E.* From the continental and resource curse of Siberia to institutional harmony // Regional Research of Russia. – 2021. – Vol. 11, Iss. 1 suppl. – P. S1–S12 мы показали, что «сибирского проклятья» и «сырьевой отсталости» Сибири на самом деле не существовало и не существует. Есть действительно «институциональное проклятье» Сибири, связанное с неспособностью государства рационально использовать ее пространство и ресурсы и с нежеланием бизнеса реализовывать на ее территории проекты глубокой переработки добываемого сырья и топлива.

ских и дальневосточных регионов и организовать в Азиатской России (в первую очередь в Сибири) крупномасштабную нефтегазохимию высоких переделов. Но при реализации на востоке РФ проектов нового поколения нефтегазохимии, возможно, придется столкнуться с трудностями в закупке импортного оборудования (производственных линий, фактически – целых заводов). Мы не обладаем информацией, производится ли такое оборудование в дружественных странах (в первую очередь в Китае), и не исключаем, что здесь могут возникнуть определенные проблемы.

Новая экономическая и геополитическая ситуация в России в условиях первой и второй фаз предстоящего развития будет требовать «реактивных» и неординарных действий как со стороны федеральных и региональных властей, так и со стороны бизнеса, работающего на территории Сибири (вне зависимости, крупные ли это вертикально интегрированные компании и госкорпорации или средний и малый бизнес, локализованный на территории субъектов Федерации). Опыт борьбы с коронавирусной инфекцией показал, что и органы государственной и муниципальной власти, и бизнес-структуры готовы к таким действиям с сильной концентрацией ресурсов и мобилизационных управленческих решений[1].

Здесь уместно вспомнить опыт политических и экономических реформ начала 1990-х годов, когда в условиях тотального дефицита и кризиса неплатежей местные органы власти регионов Сибири с подключением координационных советов Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» и отраслевых ассоциаций товаропроизводителей находили и реализовывали эффективные схемы межрегиональной кооперации (буквально в форме натурального товарообмена), которые содействовали разрешению этого кризиса.

Поэтому мы считаем, что адаптационная модель развития Сибири должна включать в себя пять типов маневрирования и приспособления к новым условиям развития: структурный маневр,

[1] *Seliverstov V.E., Kravchenko N.A., Klistorin V.I., Yusupova A.T.* Russian regions and the federal center against global threats: a year of fighting COVID-19 // Regional Research of Russia. – 2021. – Vol. 11, Iss. 4. – P. 405–418.

транспортно-логистический маневр, управленческий маневр, научно-технологический маневр и пространственный маневр.

Структурный маневр наряду с возрождением сибирского ВПК и реализацией отраслевых программ импортозамещения, как нам представляется, должен быть ориентирован на:

• реализацию новых проектов обеспечения продовольственной безопасности в интересах как внутреннего, так и внешнего рынка. Продовольствие становится важнейшим стратегическим ресурсом, и ряд сибирских регионов (Алтайский край, Омская и Новосибирская области, республики Алтай и Хакасия, юг Красноярского края) имеют хорошие конкурентные позиции, в том числе по производству экологически чистого продовольствия;

• реализацию проектов освоения месторождений новых видов стратегического сырья, имеющего большой спрос на мировых рынках (импактные алмазы, редкоземельные металлы и др.). Перспективным продуктом является сапропель – многовековые донные отложения озер Западной Сибири. Это уникальный натуральный продукт, который используется для повышения продуктивности растениеводства и животноводства, для рекультивации почв. Институтом геологии и минералогии СО РАН им. В.С. Соболева совместно с ООО «Барабинский агрокомплекс» разработана технология комплексного использования сапропеля, организовано опытное производство продуктов на его основе. Они могут применяться как в агрокомплексе сибирских регионов в формате «зеленой экономики», так и за рубежом. Большой интерес к использованию сапропеля был проявлен в Китае, интересные перспективы связаны со странами Центральной Азии[1];

• возрождение сибирского машиностроения (в первую очередь станкостроения и производства оборудования для топливно-энергетического и минерально-сырьевого комплекса Сибири).

[1] В этом случае может быть реализована эффективная схема транспортировки нативного сапропеля и продуктов его переработки: многотонные фуры, доставляющие в сибирские регионы овощи и фрукты из Казахстана, Узбекистана, Киргизии, в обратном направлении могут быть загружены сапропелевой продукцией.

Наряду с машиностроительными предприятиями ВПК, которые имеют больше возможностей и компетенций для запуска таких производств, следует максимально поддержать льготными кредитами и другими формами поддержки сегмент средних и малых сервисных компаний, обслуживающих сырьевые отрасли сибирской экономики. Положительный опыт создания таких конкурентоспособных компаний описан главным редактором журнала «ЭКО» академиком В.А. Крюковым в редакторской колонке «Криволинейная экономика», предваряющей цикл статей по функционированию России в условиях санкционного давления[1]. На примере ремонта и модернизации уникального импортного оборудования для добычи нефти газлифтным способом он показал перспективы высокотехнологичного производства наукоемких видов оборудования и связанных с ним технологических решений (в том числе малыми сериями или поштучно) в рамках так называемой «гаражной экономики»;

• выход на российский и евразийские рынки высокотехнологичной продукции. Нужны проработка и реализация нескольких научно-инновационных межстрановых проектов, формирующих межрегиональные и транснациональные цепочки добавленной стоимости. Например, резидент Технопарка новосибирского Академгородка компания «Оксиал» (OCSiAl) являлась монополистом в масштабировании одностенных углеродных нанотрубок и индустриальных модификаторов на их основе, концентрируя свыше 90% их мирового производства. Нанотрубки компании под брендом TUBALL являются уникальным материалом нового поколения, внесение которого в микроскопических количествах в традиционные материалы качественно меняет их свойства (придание электропроводности и улучшение физико-механических свойств различных материалов, в том числе красок и покрытий, резин и композитов, электрохимических источников тока и т.д.). Ранее планировалось масштабное использование этих нанотрубок в странах ЕС, в современных условиях целесообразно переориентироваться на такие страны, как Китай, Индия, Казах-

[1] *Крюков В.А.* В основе – конструктивное взаимодействие // ЭКО. – 2023. – № 7. – С. 4–7.

стан. Однако события последних лет поставили под угрозу реализацию таких возможностей [1].

Другим примером может стать использование сибирских природных рассолов, возникающих при добыче нефти и газа, для производства лития и на этой основе – аккумуляторов для электротранспорта. Ключевой компонент этой технологии – селективный сорбент для извлечения лития из хлоридных высокоминерализованных рассолов был разработан сибирскими учеными более 20 лет назад, позже апробировался новосибирской компанией ЗАО «Экостар-Наутех» в Китае. В настоящее время ООО «Иркутская нефтяная компания» приступает к добыче лития по этой технологии из пластовых рассолов собственных нефтегазовых месторождении.

В целом структурный маневр должен опираться на реализацию комплексных «импульсных» проектов, переводящих важнейшие отраслевые комплексы Сибири в новое качество развития [2].

---

[1] В 2021 инвесторы оценили компанию OCSiAl в пределах 2 млрд долларов. Компании был предоставлен земельный участок в Советском районе Новосибирска для реализации масштабного инвестиционного проекта «Строительство научно-производственного комплекса площадью около 16 000 кв. м». В силу ряда причин этот проект был заморожен. Поэтому OCSiAl отказался от расширения производства в Новосибирске на фоне введенных против России санкций, поскольку они привели к запрету на поставку в Россию необходимого для реализации проекта оборудования. Все производство было перемещено в Швейцарию; штаб-квартира OCSiAl находится в Люксембурге. В 2024 г. в Сербии было запущено новое производство, также планируется запустить новый завод в Люксембурге (мощность первой очереди – до 100 тонн). В таких условиях формально Россия лишилась уникального мирового продукта из-за вывода OCSiAl за рубеж своих производственных активов и интеллектуальной собственности, поскольку российские акции OCSiAl были заморожены по иску бывших акционеров ЮКОСа. В 2024 г. Генпрокуратурой РФ подан иск в Международный суд по интеллектуальным правам с целью восстановления российской интеллектуальной собственности на разработку и производство одностенных углеродных нанотрубок.

[2] В рамках исследований по проекту «Социально-экономическое развитие Азиатской России на основе синергии транспортной доступности, системных знаний о природно-ресурсном потенциале, расширяющегося пространства межрегиональных взаимодействий» (головная организация – ИЭОПП СО РАН) было рассмотрено несколько таких проектов модернизации хозяйственного комплекса Сибири и Дальнего Востока: «Углеводороды ПЛЮС», «Металлургия ПЛЮС», «Уголь ПЛЮС», «Лес ПЛЮС».

Транспортно-логистический маневр. Основные черты такого маневра рассмотрены в разделе 6 предыдущей главы. Там же отмечалось, что несовершенство транспортно-логистического каркаса Азиатской России явилось серьезным тормозом адаптации Сибири к новым геополитическим и экономическим условиям.

Управленческий маневр. В нынешних условиях острой фазы геополитического противостояния с коллективным Западом и в последующий период жизни в условиях продолжения санкций нужны как на федеральном уровне, так и в регионах и крупных городах РФ сильные управленческие решения по адаптации к сложившейся ситуации. Для этих целей в правительствах субъектов Федерации, в мэриях крупных городов создана сеть антикризисных штабов, которые оперативно реагируют на возникающие ситуации или угрозы. Мы полагаем, что корректировке должны подвергнуться правила и процедуры использования Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ. Наша позиция (которая, впрочем, подвергается критике) состоит в том, что в современных условиях, когда внешняя и внутренняя ситуации характеризуются сильной турбулентностью и неопределенностью, следует на несколько лет заморозить разработку документов целеполагания для макрорегионов, субъектов Федерации и городов (речь идет традиционных стратегиях социально-экономического развития), они должны быть поставлены на паузу.

Должен быть использован альтернативный путь адаптации регионального и межрегионального стратегирования к изменившимся факторам и условиям развития и к глобальным шокам, которые затронули экономику и общество России. Регионы, отрасли и города Сибири нуждаются в «проблемно-ориентированных» документах по региональному и муниципальному развитию, в которых на принципах программно-целевого подхода обосновываются и предлагаются к реализации новые инвестиционные и инновационные проекты, решающие проблемы импортозамещения, расшивки узких мест в транспортно-логистическом комплексе, освоения новых ресурсов, имеющих большой спрос на мировых рынках, производства высокотехнологичной продукции с высокой добавленной стоимостью. В такого рода документах (назовем их программами модернизации, реиндустриализации, импортоза-

мещения, формирования новых региональных точек роста и т.д.) должны быть прописаны как механизмы реализации этих новых проектов, так и система государственной и государственно-частной поддержки региональных проектов национальной значимости. Сами региональные инвестиционные и инновационные проекты не должны быть развернутой заявкой на финансирование и на федеральную и региональную помощь. В них четко должны быть обоснованы их целесообразность и эффективность в формате финансового плана, обозначен срок окупаемости, дан прогноз конъюнктуры рынка и т.д.

Научно-технологический маневр. Сильное конкурентное преимущество Сибири – ее развитый научно-образовательный и инновационный комплекс в лице Сибирского отделения РАН, ведущих университетов, технопарков и инновационных компаний. Этот комплекс должен стать лидером научно-технологических преобразований в Сибирском макрорегионе в сложный период адаптации к внешним экономическим и геополитическим шокам. Для этого он обладает необходимыми компетенциями, но нужен новый механизм скорейшего внедрения перспективных разработок в производство.

Реальность быстрого сибирского научно-технологического маневра показала практика борьбы с пандемией коронавируса. При СО РАН была создана Межведомственная рабочая группа по коронавирусной инфекции, которая рассматривала предложения и разработки новосибирских академических институтов и частных компаний для их дальнейшей поддержки и продвижения на национальном и международном уровнях. В результате в Новосибирской области сформировался один из ведущих в России кластеров производства средств инфекционной диагностики (от разработок в области генной инженерии до медицинских пластиков). Только за один 2020 г. выручка предприятий медицинской и биофармацевтической промышленности региона увеличилась с 4,6 до 11,3 млрд руб. ГНЦ вирусологии и биотехнологии «Вектор» принял на себя первый удар по тестированию заболевания, разработал одну из первых вакцин от коронавируса. Компании «Вектор-Бест», «Медико-биологический союз», «Биосан», «Биолабмикс» и другие в сотрудничестве с институтами СО РАН на 100%

обеспечили предприятия РФ ключевыми компонентами для ПЦР-тест-систем.

Другие два примера относятся к настоящему времени. В 2022 г. только за полгода Новосибирское предприятие «Катод» кратно увеличило выпуск электронно-оптических приборов ночного видения[1]. Однако это было бы невозможно без тесного сотрудничества предприятия с институтами СО РАН (в первую очередь с Институтом физики полупроводников). В 2023 г. авиационная компания S7 приобрела Бердский электромеханический завод для производства и испытания авиадеталей[2]. Известно, что замена авиадеталей для зарубежного самолетного парка, используемого российскими авиакомпаниями, в настоящее время невозможна из-за санкционных ограничений. Для обслуживания двигателей Airbus и Boeing будут использоваться разработанные в Институте теоретической и прикладной механики СО РАН установки для плазменного напыления (восстановления) лопаток турбин авиадвигателей.

Программа нового этапа развития Новосибирского научного центра «Академгородок 2.0» предусматривает создание в его ареале нескольких центров компетенций мирового уровня. В первую очередь это Сибирский кольцевой источник фотонов (СКИФ) и Центр компетенций «Генетические технологии». СКИФ – это установка класса мегасайенс, он будет первым в стране на момент создания источником синхротронного излучения поколения 4+ и по ряду позиций – лучшим в мире. Запуск СКИФ создаст новые возможности не только для фундаментальных научных исследований и разработки новых материалов. У компаний реального сектора экономики – фармацевтических, химических/нефтехимических, лесопромышленных компаний, предприятий металлообработки и микроэлектроники появится возможность проводить прикладные исследования для усовершенствования своей продукции. Проект «СКИФ» реализуется в рекордные сроки, в конце 2025 г. предполагается запуск его первых рабочих станций (всего

[1] Новосибирский завод «Катод» поставил приборы ночного видения бойцам СВО. https://nsk.rbc.ru/nsk/19/01/2023/63c947889a7947a391fc7af2.

[2] S7 приобрела Бердский электромеханический завод для производства и испытания авиадеталей. https://tass.ru/ekonomika/17471745.

их запланировано тридцать). Принципиально важно, что проект реализуется целиком на отечественном оборудовании, подавляющая часть СКИФ – это блоки и компоненты, разработанные и изготовленные в Институте ядерной физики СО РАН с участием его научных и индустриальных партнеров.

В рамках научно-технологического маневра Сибирское отделение РАН в 2022 г. в сотрудничестве с крупными индустриальными партнерами приступило к реализации трех крупных комплексных научно-технологических проектов – действенного инструмента в развитии сквозных технологий полного цикла для достижения технологического суверенитета страны: «Чистый уголь – зеленый Кузбасс», «Нефтехимический кластер», «Глобальные информационные спутниковые системы». На подходе прорывные технологии сибирских ученых в области искусственного интеллекта и нейросетей, персонализированной медицины, биотехнологии.

В выступлении вице-президента РАН, председателя СО РАН академика В.Н. Пармона на общем собрании Отделения 30 ноября 2023 г. отмечалось, что приоритетной и первоочередной задачей научно-технологического маневра сибирской науки является разработка новой редакции комплексного плана развития Сибирского отделения РАН[1] с учетом приоритетов и долгосрочных планов развития Сибирского федерального округа, а также актуализированного применительно к современным условиям проекта развития Новосибирского научного центра «Академгородок 2.0».

Опыт прошлых лет показал, что без самоорганизации науки, без инициирования ею крупных исследований в интересах национальной экономики и безопасности не могут быть обеспечены импортонезависимость и технологический суверенитет России. Трудно представить, в какой ситуации оказалась бы сегодня страна, если бы в прошлые годы Институт катализа СО РАН не разработал линейку катализаторов для нефтепереработки и не добился бы тесной интеграции с компанией «Газпромнефть – Каталитиче-

[1] Здесь следует использовать позитивный опыт разработки Комплексной программы «Сибирь», сформированной Сибирским отделением АН СССР в 1978 г. и утвержденной в 1984 г. постановлением ГКНТ и Президиума АН СССР в качестве долгосрочной региональной научно-исследовательской программы государственного значения.

ские системы». Результатом такой кооперации стал ввод в действие крупнейшего катализаторного завода в Омске, полностью решившего проблему импортозамещения катализаторов, необходимых для производства современных видов моторного топлива.

Важными направлениями научно-технологического маневра Сибири должны стать стимулирование инновационного спроса (здесь большое поле для взаимодействия федеральных и региональных органов власти, научного сообщества и бизнес-структур), а также усиление трансграничных взаимодействий ее региональных научно-инновационных экосистем и экспорт образовательных услуг (особенно со странами Центральной Азии – это мы показали на примере Казахстана[1]).

Пространственный маневр. Он должен быть направлен на ликвидацию негативных последствий разъединения экономического пространства всей Азиатской России по направлениям «запад – восток» (т.е. Сибири и Дальнего Востока) и «север – юг» (северных и арктических территорий и южных районов Азиатской России)[2]. В рамках пространственного маневра должны решаться приоритетные задачи как развития арктической зоны востока РФ, так и южной зоны Сибири (например, для последней в рамках упоминавшегося междисциплинарного проекта ИЭОПП СО РАН по Азиатской России предложена реализация импульсного проекта «Южно-Сибирская конурбация»). В основе пространственного маневра – формирование новой системы производственных, научно-технических и гуманитарно-культурных интеграционных взаимодействий сибирских и дальневосточных регионов.

Указанные виды эффективного маневра по адаптации регионов Сибири к новым геополитическим и экономическим условиям будут наталкиваться на институциональные, организационные и финансовые барьеры. Самые серьезные барьеры на пути такой

---

[1] *Маркова В.Д., Салтыков Е.Т., Сартбаев М.М., Селиверстов В.Е*. Научно-образовательное сотрудничество Сибири и Казахстана: между прошлым и будущим // Регион: экономика и социология. – 2023. – № 3 (119). – С. 234–264.

[2] Эти проблемы более подробно мы рассмотрели в работе *Крюков В.А., Селиверстов В.Е.* От континентального и ресурсного проклятья Сибири к институциональной гармонии // Преодоление «континентального проклятья»: будущее Сибири / Отв. ред. В.М. Котляков, В.А. Шупер. – М.: Медиа-ПРЕСС. – 2022. – С. 101–140. – (Вопросы географии; № 154.)

адаптации – это дефицит кадров нужной квалификации и слабость отечественного машиностроения, которое пока не способно в полной мере заместить импортные поставки под ключ технологических линий для нефтехимии, малотоннажной химии, микроэлектроники, биотехнологий, биофармацевтики и т.д. Тем более важно развязать руки сибирской науке, чтобы она взяла на себя ответственность за модернизацию производственно-технологического комплекса сибирских регионов и имела для этого необходимые ресурсы.

Конечно, будут существовать как внутренние, так и внешние риски в реализации адаптационной модели развития Сибири. Часть внутренних рисков мы упомянули. Что касается внешних, то помимо новых рисков, источником которых являются недружественные страны, определенные риски связаны и с ориентацией России и Сибири на Китай как на главного стратегического партнера. Здесь есть по крайней мере две потенциальные опасности.

Во-первых, ряд экспертов прогнозируют существенное замедление темпов роста китайской экономики, что объективно может привести к снижению потребления первичных топливно-энергетических и сырьевых ресурсов, главным поставщиком которых в КНР является Россия. Это, безусловно, не может не сказаться на российских доходах от их экспорта.

Во-вторых, другие эксперты предостерегают от опасности излишней ориентации российских трансграничных взаимодействий на эту страну. Так, академик С.М. Рогов считает, что разворот на Восток должен быть сбалансирован российскими интересами не только в Китае, но и в Индии[1]. Аналогичную позицию занимала и председатель совета директоров угледобывающей компании «Колмар» А.Е. Цивилева, которая отмечала, что хотя 80–90% российского угля сейчас идет в Китай, «это представляет собой риски, и необходима диверсификация» (в первую очередь задействование индийского направления). Она указала, что «Китай пользуется ситуацией», поскольку цены на российский уголь демпинго-

[1] См.: *Академик* Сергей Рогов объяснил, почему России нужен не только Китай. – URL: https://www.mk.ru/economics/2023/12/19/akademik-sergey-rogov-obyasnil-pochemu-rossii-nuzhen-ne-tolko-kitay.html.

вались в 2022 г. до 30–40%[1]. Иными словами, существует точка зрения, что излишняя привязанность к крупнейшему стратегическому партнеру – КНР таит в себе определенные риски, в первую очередь структурного характера.

2.4. Контуры новой модели развития Сибири

Заметим вначале, что понятие новой модели развития Сибири (или Сибирского федерального округа) достаточно условно, поскольку Сибирь в ее географическом и историческом понимании не обладает субъектностью. Поэтому новая сибирская модель (в трактовке, данной в разделе «О национальных и региональных моделях роста») может формироваться как синтез региональных моделей субъектов Федерации, расположенных на территории Сибирского макрорегиона. Каждая из них может иметь свою специфику, но важным является как наличие их общих черт, так и возможность взаимодополнения, которое может и должно содержать в себе потенциал синергического роста.

Говоря о новой модели развития Сибири в смысле идеальной ее конструкции, выделим шесть векторов – важнейших и основополагающих принципов и направлений:

1) переход на модель возобновляющегося роста социальной ценности;

2) усиление связности пространства Азиатской России и в ее рамках – связности сибирского пространства;

3) формирование новой системы трансграничных взаимодействий;

4) коренная модернизация стратегического планирования и управления на национальном, межрегиональном и региональном уровнях;

5) формирование элементов субъектности Сибири как целостной социально-экономической пространственной системы;

6) формирование новой модели финансово-экономических отношений федерального центра и регионов и переход на новые принципы недропользования.

[1] См.: *Глава* «Колмара» заявила об отказе Японии и Южной Кореи от угля из России. – URL: https://www.rbc.ru/business/06/09/2022/6316d5e59a79478cd07814b0.

Коротко прокомментируем эти векторы преобразований.

Переход на новую экономическую модель развития Сибири и ее регионов должен опираться на идеологему, основа которой – отказ от эксплуатации природных ресурсов любой ценой и переход на наращивание человеческого капитала, его навыков и компетенций, на защиту природной среды, на усиление роли инноваций и знаний. Этого можно достичь путем перехода в регионах Азиатской России и на других территориях страны на модель возобновляющегося роста социальной ценности, которая является развитием ESG-подхода (Environmental, Social, and Corporate Governance)[1].

На рис. 2.1 показано, что исходная точка в модели роста социальной ценности – знания и наука, а не сами по себе сибирские ресурсы. Именно поэтому практические разработки сибирской науки и поддержка науки, инноваций и знаний должны стать доминантой новой модели экономического развития Сибири. В XXI веке именно «мягкая сила» (с опорой на науку и новые технологии) составляет основу могущества любого государства, а не его военная мощь, которая, конечно, необходима для его обороны и безопасности.

Итак, если ранее население и люди рассматривались как производственный ресурс и развитие производительных сил основывалось на покорении природы и освоении ее ресурсов, то в новой модели человек и природа должны стать главной целью преобразований. Пока же Россия и Сибирь живут в мичуринской пара-

[1] Модель регионального развития, основанная на росте социальной ценности, успешно применена в таких странах, как Норвегия, Австралия и др. (см. Auty R.M., Furlonge H.I. The Rent Curse: Natural Resources, Policy Choice, and Economic Development. – Oxford: Oxford University Press, 2019; Measham T.G., Poruschi L., Marcos-Martinez R. Fuelling regional development or exporting value? The role of the gas industry on the Limestone Coast, South Australia // Extract. Ind. Soc., 2020. – No. 7. – P. 628–638; Petroleum Industry in Norwegian Society: Parliamentary Report No. 25 (1973–74) / Royal Norwegian Ministry of Finance. – Oslo, 1974. – URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/okonomiavdelingen/stmeld_25_1973-74.pdf). Впервые на возможность использования модели роста социальной ценности в практике развития и управления ресурсных регионов Азиатской России обратил внимание академик В.А. Крюков (Kryukov V.A., Seliverstov V.E. The space and economy of Siberia: from studying the features of development to designing directions for the growth of social value // Studies on Russian Economic Development. – 2022. – Vol. 33, No. 5. – P. 488–494).

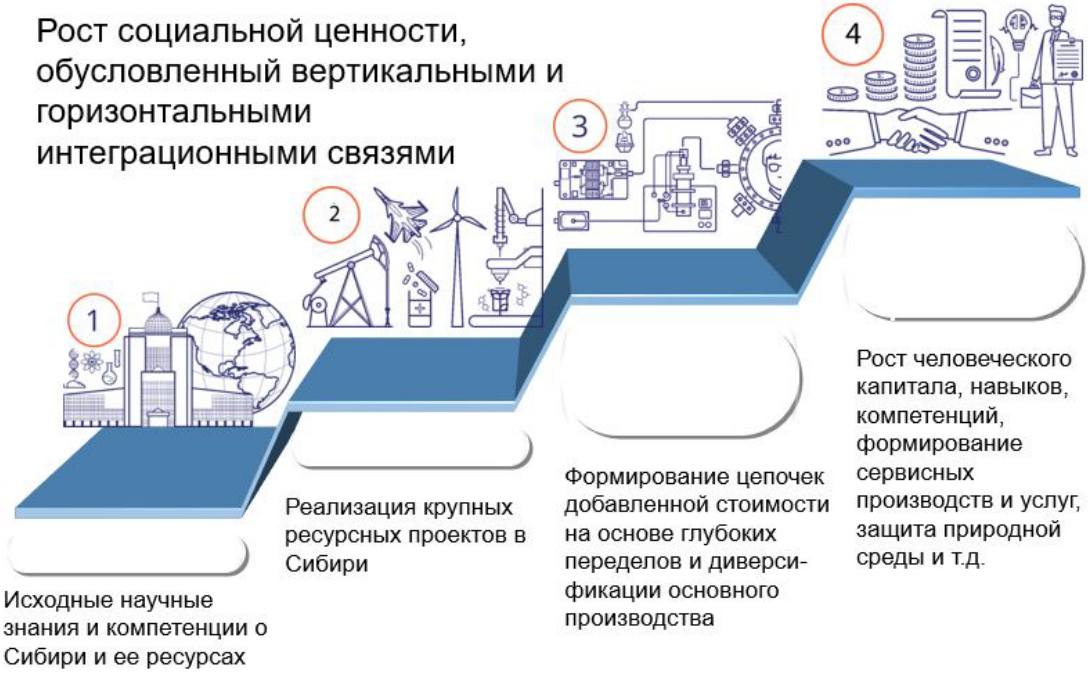


Рис. 2.1. Диффузия социальной ценности, порожденная ресурсными проектами Сибири

Источник: разработано автором.

дигме: «Нам не нужно ждать милостей от природы. Взять их у нее – наша задача». В целом, этот вектор новой модели развития Сибири должен синтезировать усилия по реализации на ее территории принципов и направлений устойчивого развития, «зеленой экономики» и новой социальной политики с опорой на науку, образование и на человеческий капитал.

Усиление связности пространства особенно важно для крупных по территории стран и для их макрорегионов, таких как Сибирь и Дальний Восток. Важно подчеркнуть, что связность территорий и пространства – это не просто транспортно-инфраструктурное сопряжение регионов, хотя большинство ученых именно таким образом это и трактуют. Так, А.Г. Гранберг вводит следующее определение связности (в его трактовке – «связанности»): «...интенсивность экономических связей между частями и элементами пространства, условия мобильности товаров, услуг, капитала и людей, определяемые развитием транспорта и коммуникационных сетей»[1] (с. 25). Мы считаем возможным расширить такое понимание связности и трактуем ее как степень и эффективность сопряжения, взаимодействия, взаимодополнения и интеграции частей экономического, социального, научно-технического, культурного и этнонационального пространства территориальных систем в разрезе их географических и административно-территориальных единиц, населенных пунктов и крупных хозяйственных объектов, а также как синергию природно-ресурсного и человеческого потенциалов регионов, их транспортной доступности и расширяющегося пространства межрегиональных взаимодействий[2].

Интегральная связность пространства означает также единство экономических, социальных, научно-технических, экологических, культурных, коммуникационных и прочих процессов. В современных условиях усиливается роль цифрового развития и цифровой инфраструктуры как нового цементирующего элемента повышения связности пространства, региональные научно-инновационные системы становятся системообразующими осно-

[1] *Гранберг А.Г.* Основы региональной экономики: Учебник для вузов. – 3-е изд. – М.: ГУ ВШЭ, 2003. – 495 с.

[2] *Seliverstov V.E.* Connectivity of the Siberian space: problems and solutions // Regional Research of Russia. – 2021. – Vol. 11, Iss. 1 suppl. – P. S23–S34.

вами технологического, интеллектуального и культурного единства, обеспечивая межрегиональную диффузию и трансфер знаний и инноваций.

Именно в таком расширительном контексте следует оценивать создание на территории Сибири как внутристрановых, так и трансграничных транспортных коридоров. Их задача – формирование не только новых транспортно-логистических путей поставки грузов, но и новых центров экономической активности в зоне их притяжения. Такая трактовка привела к инициативам по созданию экономических коридоров на евразийском пространстве (в частности, экономического коридора «Китай – Монголия – Россия»). На таких же принципах в советский период была разработана Программа хозяйственного освоения зоны Байкало-Амурской магистрали, научное сопровождение которой осуществляло СО АН СССР.

Однако усиление связности пространства требует крупных финансовых и материальных ресурсов и изменений в региональной политике, в ее институтах и механизмах. Недооценка важности этого направления в советский и постсоветский периоды привела к серьезным проблемам в транспортно-логистическом комплексе Азиатской России. Сегодня он не справляется с реализацией восточного вектора пространственного развития и трансграничных взаимодействий Российской Федерации. Пассивность государственной власти и бизнеса в этой области в постсоветский период привела к ослаблению функции Сибири и Дальнего Востока как моста между Европой и странами АТР. Этот вакуум заполнил Китай реализацией стратегической инициативы «Один пояс – один путь», предусматривающей строительство нескольких масштабных транспортных коридоров, минующих Россию.

Необходимость модернизации системы *трансграничных взаимодействий* как важнейшего вектора новой модели развития Сибири определяется тем, что в современных условиях Сибирь стала играть важнейшую роль центрального звена в треугольнике взаимодействий запада, востока и юга Евразии как макрорегион с уникальными природными ресурсами и с сильным научно-инновационным потенциалом. Более подробно эти вопросы рассмотрены в главе 5 настоящей монографии.

Целесообразность и актуальность усиления связности пространства и формирования новой системы трансграничных взаимодействий на востоке РФ определяются важной особенностью

современных мировых интеграционных процессов, состоящей в *повышении роли и значимости пространства.* Оно перестает быть тормозом развития, но становится сильнейшим стратегическим ресурсом крупных по территории стран. Но для того чтобы использовать этот ресурс, нужны не просто лозунги о новом евразийском партнерстве, а реализация масштабных инвестиционных проектов по преобразованию этого пространства. Это успешно осуществляет в настоящее время Китай в рамках своей стратегической инициативы «Один пояс – один путь». В 2021 г. Европейская Комиссия запустили стратегическую инициативу «Global Gateway» – новую европейскую стратегию развития высокотехнологичных, экологичных и безопасных глобальных связей в таких сферах, как цифровизация, энергетика, транспорт, здравоохранение, образование и исследования. По такому же пути должна пойти и Россия, консолидируя инвестиционные и управленческие усилия по преобразованию пространства Сибири и Дальнего Востока[1].

Однако делая акцент на усилении трансграничных взаимодействий Азиатской России, и особенно Сибири, следует иметь в виду, что эта задача не должна подменять задачу укрепления внутрироссийских интеграционных связей: Сибири и Дальнего Востока, арктических и северных территорий и южных районов, которые должны быть «тыловой базой» освоения Севера и Арктики. Как отмечалось выше, в постсоветский период эти связи были нарушены, и их нужно срочно восстанавливать на новой основе. То есть нужно понимать, что никакая трансграничная интеграция невозможна без сильной внутрироссийской интеграции.

Необходимость *модернизации стратегического планирования и управления на национальном, межрегиональном и региональном уровнях* комментировалась в главе 1 данной монографии[2]. Отошлем также к нашей совместной с академиком В.А. Крюковым статье с характерным названием «Стратегическое планирование

[1] *Пармон В.Н., Крюков В.А., Селиверстов В.Е.* Трансграничные взаимодействия на востоке России: научное сопровождение и задачи Сибирского отделения РАН // Регион: экономика и социология. – 2020. – № 2 (106). – С. 226–258.

[2] Более подробно она обосновывается в работе *Seliverstov V.E.* The “five-year plan” of spatial development and regional policy of Russia: running in place or readiness for a sprint? // Regional Research of Russia. – 2022. – Vol. 12, Iss. 2. – P. 177–191.

пространственного развития России и ее макрорегионов: в плену старых иллюзий»[1].

В последнее время часто слышатся предложения о том, что и России, и Сибири для эффективного стратегического управления нужен «новый Госплан». Мы не склонны видеть в этом кардинальное решение проблемы. Главное сейчас – это перейти на всех уровнях управления (национальном, межрегиональном, региональном и корпоративном) на новые принципы *индикативного планирования*[2].

Говоря об *обретении Сибирью ее субъектности,* мы вовсе не предполагаем, что она должна быть включена как целостный макрорегион в систему административно-территориального деления страны. Но она должна стать важнейшим объектом государственного регулирования пространственного развития Российской Федерации с наделением ее некоторыми признаками субъектности. В качестве таковых могут рассматриваться создание федерального Министерства по развитию Центральной и Южной Сибири по примеру федерального Министерства по развитию Дальнего Востока и Арктики, образование национально-региональных агентств типа Корпорации развития Енисейской Сибири, укрепление деятельности Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Сибирское соглашение» и отраслевых ассоциаций товаропроизводителей Сибири. Возможно создание Сибирского фонда регионального развития и интеграции как аналога структурных фондов региональной политики сплочения (Cohesion Policy) ЕС. Его средства могут формироваться за счет налоговых поступлений компаний, эксплуатирующих природные ресурсы Сибири,

---

[1] *Крюков В.А., Селиверстов В.Е.* Стратегическое планирование пространственного развития России и ее макрорегионов: в плену старых иллюзий // Российский экономический журнал. – 2022. – № 5. – С. 22–40.

[2] Академик В.А. Крюков и к.э.н. В.В. Шмат формулируют, что «индикативное планирование – способ регулирования экономических процессов путем определения рекомендуемых целей развития и создания государством разнообразных стимулов для тех экономических субъектов, которые соглашаются действовать в соответствии с государственными рекомендациями. ...Это должно стать преобладающей формой планирования в современных условиях, основанной на построении целостной системы государственных регуляторных механизмов (политических, финансовых, инвестиционных и проч.)».

которые сейчас практически целиком оседают на федеральном уровне, а также за счет целевых государственных поступлений. Средства этого фонда должны расходоваться на реализацию межрегиональных проектов в Сибири (в том числе инфраструктурных), решения об их расходовании – приниматься совместно Правительством РФ и коллегиальным органом, представляющим интересы регионов Сибири.

Требуется консолидация представителей сибирских регионов в Совете Федерации и в Государственной Думе путем оформления межфракционной сибирской группы для отстаивания интересов Сибири в законодательном творчестве и т.д. Наконец, воссоздание прошлого статуса Сибирского отделения РАН с гарантированным финансированием крупных междисциплинарных научных проектов также может рассматриваться в качестве важного элемента усиления субъектности Сибири[1].

Безусловно, важнейшим вектором новой модели развития Сибири должны стать *модернизация финансово-экономических отношений федерального центра и регионов и переход на новые принципы недропользования.* Это прерогатива федерального уровня государственного управления, необходимость такого реформирования давно назрела. В Центре ресурсной экономики ИЭОПП СО РАН разработаны предложения по новой модели недропользования в Российской Федерации, учитывающей как прогрессивный опыт других стран, так и специфику России и ее основных ресурсных регионов, которые по крайней мере должны иметь полномочия по решению основных проблем и определению направлений эффективного распоряжения недрами конкретных территорий, в том числе с использованием принципов «второго ключа»[2].

Отмеченные элементы новой модели развития Сибири по предложенным векторам могут начать вызревать в конце второго трансформационного периода (периода «гибридной экономики»). В то же время переход на парадигму развития Сибири на основе

---

[1] Более подробно эти вопросы рассмотрены нами в работе *Seliverstov V.E.* Connectivity of the Siberian space: problems and solutions // Regional Research of Russia. – 2021. – Vol. 11, Iss. 1 suppl. – P. S23–S34.

[2] *Минерально*-сырьевой сектор Азиатской России: как обеспечить социально-экономическую отдачу / Под ред. акад. РАН В.В. Кулешова – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2015. – 352 с.

возобновляющегося роста социальной ценности является самым важным, но и наиболее трудным для реализации вектором новой сибирской модели. Для комплексного воплощения всех ее направлений нужны два непременных условия: начало перехода России на траекторию возобновляющегося экономического роста и сильные институциональные изменения в национальной экономической модели.

2.5. Китайский опыт модернизации – «столбовая дорога» для Сибири?

Обрисованные выше основные контуры новой модели развития Сибири в той или иной степени присутствуют в национальных моделях развитых стран мира. Важнейшие черты сибирской модели в части эффективного распоряжения ресурсным потенциалом четко просматриваются в модели развития Норвегии, Республика Корея является одним из лидеров в развитии «зеленой экономики» и т.д. Что касается комплексной «пакетной» имплементации основных принципов и направлений, которые должны составлять ядро новой модели развития Сибири, то, по нашему мнению, в наибольшей мере этому соответствует новый этап китайской модернизации.

Экономические и политические преобразования в КНР, начало которым положил Дэн Сяопин политикой реформ и открытости, имеют почти 50-летнюю историю и сегодня выходят на новый уровень. На XX Всекитайском съезде КПК (октябрь 2023 г.) обсуждались Основные положения XIV пятилетнего плана народно-хозяйственного и социального развития КНР и перспектив до 2035 года (далее – Основные положения)[1].

На ста пятидесяти его страницах (в русском переводе, который мы сделали с использованием нейросетевого переводчика DeepL) представлено действительно комплексное, современное и стратегическое видение проблем и перспектив развития этой страны. Основные положения состоят из 19 крупных разделов

[1] *Основные* положения XIV пятилетнего плана народно-хозяйственного и социального развития КНР и перспектив до 2035 года. (На кит. яз.). – URL: https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm

Таблица 2.2

Разделы Основных положений XIV пятилетнего плана народно-хозяйственного и социального развития КНР и перспектив до 2035 года

1. Начало нового пути к всестороннему построению современной социалистической страны	11. Содействие «зеленому» развитию и гармоничному сосуществованию человека и природы
2. Приверженность инновационному развитию и комплексное формирование новых преимуществ в развитии	12. Открытость внешнему миру на высоком уровне и новые горизонты взаимовыгодного сотрудничества
3. Ускорение развития современной индустриальной системы, консолидация и укрепление основ реального сектора экономики	13. Повышение качества жизни людей и содействие всестороннему развитию человеческого потенциала
4. Формирование сильного внутреннего рынка и построение новой модели развития	14. Укрепление благосостояния народа и повышение уровня совместного управления и совместной деятельности
5. Ускорение цифрового развития и построение «цифрового Китая»	15. Интеграция развития и безопасности в построении мирного Китая более высокого уровня
6. Всестороннее углубление реформ. Построение социалистической рыночной экономической системы высокого уровня	16. Ускорение модернизации национальной обороны и вооруженных сил, достижение единства богатой страны и сильной армии
7. Приоритетное развитие сельского хозяйства и сельских территорий и всестороннее содействие возрождению сельских районов	17. Укрепление социалистической демократии и законности, совершенствование системы партийного и государственного контроля
8. Совершенствование стратегии новой урбанизации и повышение качества урбанистического развития	18. Приверженность принципу «одна страна – две системы» и содействие воссоединению Родины
9. Оптимизация пространственной структуры экономики и содействие скоординированному региональному развитию	19. Укрепление гарантий осуществления планов
10. Развитие передовой социалистической культуры. Укрепление «мягкой» силы национальной культуры	

(табл. 2.2), включающих 65 глав, каждая из которых состоит из нескольких статей. Сразу обращает на себя внимание, что вторым после вводного раздела, содержащего оценку итогов XIII пятилетки (2016–2020 гг.)[1] и формулировку идеологических и экономических целей развития КНР на период до 2035 г., стал раздел, посвященный ориентации Китая на *научно-технологическое лидерство.*

Фактически это стало основой новой модели развития КНР. Несколько разделов документа посвящены проблемам пространственного развития, урбанизации, развития сельской местности. Хорошо представлены разделы по устойчивому развитию и «зеленой экономике», по построению «цифрового Китая», разделы, посвященные социальной политике, в центре которой – человек. В этом стратегическом документе четко отражены современные и перспективные мировые экономические и научно-технические тренды, прослеживается сдвиг концепции: от «сделано в Китае» (made in China) к «создано в Китае» (created in China).

То есть можно сделать вывод, что в своих стратегических планах именно Китай фактически ориентирован на такую модель развития, на которую рано или поздно, как мы полагаем, должны перейти Россия и ее важнейший макрорегион – Сибирь. В основе этой модели – акцент на науку, технологии и знания как базис модернизации, на систему современного стратегического планирования и управления, на поддержание связности пространства страны, на человека и социальное развитие. Китайские ученые, в частности директор Института России, Восточной Европы и Центральной Азии Китайской академии общественных наук профессор Сунь Чжуанчжи[2], также подчеркивают, что в основе китайской модели модернизации – человек и социальные ценности, тогда как западная модель основана на повышении эффективности капитала.

---

[1] Основная цель XIII пятилетки в КНР формулировалась как «построение “среднезажиточного общества” на основе смены модели развития китайской экономики, ориентированной на экспорт и заграничные инвестиции, на экономику, опирающуюся на внутренний спрос».

[2] *Сунь Чжуанчжи*. Строительство «Пояса и пути» и евразийское региональное управление в перспективе модернизации // VII Форум аналитических центров российско-китайских экономических взаимодействий: Сб. тр. – Харбин, Китай, 2023. – С. 229–233. – (На кит. яз.).

Конечно, мы не считаем, что развитие современного Китая беспроблемно. Существуют риск роста авторитаризма в этой стране, риск «перегрева» китайского рынка недвижимости, вызывают сомнения этические основы реализации «социального кредитного рейтинга», эксперименты по которому проводятся в ряде провинций и городов, аналитики указывают на проблему развития национальных окраин КНР – Тибета и Синьцзяна (она, кстати, в Основных положениях не нашла отражения).

Но в целом разделы, главы и статьи Основных положений логично и четко выстроены, дополняют и развивают друг друга. В них прописаны не только целевые установки, но и конкретные направления их достижения. Например, в разделе по инновационному развитию сформулированы ключевые проблемы в передовых областях науки и техники, которые должны решаться на основе научно-технических инновационных платформ (новое поколение искусственного интеллекта, квантовые вычисления, интегральные схемы, наука о мозге, геномные исследования и биотехнология, клиническая медицина и здоровье, космос, глубоководные и полярные исследования). В соответствии с этим выделены необходимые направления развития национальной научно-технической инфраструктуры, предложены механизмы научно-технических инноваций. Первоочередное внимание уделено необходимости поддержки фундаментальной науки.

Отметим следующую характерную черту рассматриваемого программного документа Китая. Фактически в нем объединены стратегия социально-экономического развития, стратегия научно-технологического развития, стратегия пространственного развития, транспортная стратегия, а также стратегии реализации в Китае важнейших мировых трендов («зеленая» и «цифровая» экономика, устойчивое развитие, климатическая повестка и декарбонизация и т.д.). В заключительном разделе Основных положений формулируются гарантии и прописываются механизмы осуществления намеченных планов. Конечно, в анализируемом документе указанные стратегии обрисованы «широкими мазками», и полагаем, что для каждой из них имеются более детализированные программы с контрольными цифрами и конкретными мероприятиями. Но ценность рассматриваемого программного документа КНР, по которому бу-

дет развиваться страна в перспективе до 2035 г., состоит именно в его комплексности и системности.

На сказанное выше можно ожидать возражение, что все отмеченное в Основных положениях – не более чем лозунги. Но специфика развития Китая за несколько последних десятилетий отчетливо показывает, что китайские лозунги и призывы не расходятся с делами. Из нищей страны накануне реформ Дэн Сяопина Китай превратился в политического и экономического гиганта, ставит целью стать гигантом научно-технологическим и военным и на этой основе – одним из лидеров мирового переустройства.

Наиболее впечатляющие результаты достигнуты в повышения связности китайского пространства. Чтобы связать пространство на своих огромных территориях и поднять уровень развития периферийных регионов, власть и бизнес КНР сделали ставку на крупнейшие в мире инфраструктурные проекты: формирование современного мультимодального транспортно-логистического каркаса страны, построение самой мощной в мире системы гидротехнических сооружений, регулирующих водопользование, развитие цифровой телекоммуникационной сети. Так, сегодня нет страны в мире, которая может сравниться с Китаем по развитию высокоскоростного транспорта. В «Основных направлениях экономического и социального развития КНР на XIV пятилетку и до 2035 года» поставлена задача к концу 2025 г. обеспечить сетью высокоскоростных магистралей (ВСМ) 95% всех городов страны с численностью населения более полумиллиона человек. При этом общая протяженность сети железных дорог КНР составит 165 тыс. километров, из них примерно треть будет приходиться на высокоскоростные магистрали. Это более чем в два раза больше, чем протяженность ВСМ всех остальных государств мира. Государство тратит огромные ресурсы на транспортно-логистическое сопряжение территории Китая, при этом все технологии высокоскоростного железнодорожного транспорта (поезда, механизированные комплексы прокладки магистралей и т.д.) – китайского производства. Проблема пространственного развития неотделима от научно-технического прогресса и поэтому вопрос «тирании расстояний» не решить без новых видов транспорта, новых видов коммуникаций, специального оборудования для северных и пустынных территорий.

2.6. Вместо заключения: о реалистичности новой модели развития Сибири

В завершение поставим вопрос: реалистична ли и возможна ли в принципе реализация такой модели в России?

Что касается реалистичности, то пока, на наш взгляд, от федеральной власти нет четких сигналов о готовности к таким преобразованиям. Подтверждением этого служат все варианты стратегий пространственного развития Российской Федерации, где Сибирь как таковая представлена явно недостаточно, так и Стратегия социально-экономического развития Сибирского федерального округа на период до 2035 года, которая подвергалась критике не только со стороны научного и экспертного сообщества, но и со стороны губернаторов ряда сибирских регионов. Уже с начала 1990-х годов говорится о необходимости уйти от практики уплаты налогов по месту столичного расположения головных офисов крупнейших компаний-недропользователей, а платить их по месту основного производства, но ситуация не изменилась до сих пор.

То есть пока суть существовавшей столетиями модели развития Сибири остается прежней. Причина этого кроется как в объективных, так и в субъективных факторах.

Во-первых, и это самое главное, *новая модель развития Сибири в принципе не может формироваться в рамках прежней национальной модели.* В этой негибкой модели вертикаль власти довлеет над горизонтальными интеграционными взаимодействиями, развитие регионов осуществляется в условиях жесткой централизации, предпринимается ситуативное (ручное) управление решением важнейших стратегических вопросов. Как отмечалось выше, в современных условиях экономической и технологической блокады России Сибирь будет продолжать испытывать на себе пресс в качестве основного донора федерального бюджета, и это объективный фактор, который также нужно учитывать.

Необходимость корректировки национальной экономической модели определялась еще до событий 2022 г. самим состоянием российской экономики. Несмотря на значительный экономический рост первых лет нового тысячелетия, начиная с 2013 г. Российская Федерация стала находиться в состоянии затяжной рецессии и стагнации. В период с 2013 по 2021 г. ВВП страны вы-

рос всего на 4,7% (в 2020–2021 гг. на это влияли и экономические последствия пандемии коронавируса). Общим итогом развития в этот период были низкие темпы роста и низкая эффективность производства, неудовлетворительные итоги социального развития в РФ. Все это объективно требовало перехода на модель возобновляющегося экономического роста. Фиксируемый в 2022–2024 гг. достаточно высокий рост промышленного производства имеет другую основу, которая не может продолжаться долго[1].

Во-вторых, новая сибирская модель развития должна быть основана на *реализации принципов интеграции и взаимодействия,* ведь именно они приводят к «эффекту эмерджентности» и использованию потенциала синергии. Но современная бизнес-элита как в Российской Федерации в целом, так и в Сибири, по нашему мнению, пока не обладает должным менталитетом сотрудничества, каждый преследует собственные локальные интересы (а это уже сфера действия субъективных факторов). Конечно, ряд российских и сибирских компаний показывают сильные примеры использования принципов интеграции и взаимодействия, но пока это не стало всеобщей практикой.

В результате исчез сам «дух кооперации», лежавший в основе первых сибирских мегапроектов. Это сопровождается излишней конкуренцией регионов и компаний за внимание и ресурсы федерального центра, что тормозит интеграционные процессы. Формальные институты развития подавляют неформальные, основанные, как полагает А.А. Аузан, на идее «культурных кодов экономики»[2]. Они сильно сказываются на «эффекте колеи», который не дает стране перейти от одной модели развития к другой. Однако А.А. Аузан делает важное признание: «Тем, кто из наличия эффекта колеи делает неожиданный вывод, что наша страна обречена на пребывание в этой траектории движения, на постоянное дежавю и повторения уже прожитых ситуаций, и что нечего и суетиться – так работает закон истории – этим людям я хочу заметить: я с вами

[1] *Аганбегян А.Г.* Три главных социально-экономических вызова, стоящих перед Россией, и 15 ответных шагов // Экономические стратегии. – 2022. – № 6. – С. 6–15.

[2] *Аузан А.А.* Культурные коды экономики: Как ценности влияют на конкуренцию, демократию и благосостояние народа. – М.: АСТ, 2022. – 160 с.

категорически не согласен. Эффект колеи – это диагноз, а не приговор» (с. 7). А правильный диагноз – это первый и самый необходимый этап излечения человека, экономики или общества.

Исследования А.А. Аузана и других ученых (включая наши авторские разработки), китайский опыт национального и пространственного развития показывают, что решающее значение при реализации новых модернизационных моделей развития имеет даже не фактор их финансово-ресурсного сопровождения, а готовность власти, бизнеса и общества к сильным *институциональным преобразованиям* (в том числе к тем, которые реализуют принципы интеграции и взаимодействия).

Экстраординарное время, в котором сейчас развивается РФ, требует экстраординарных мер по управлению экономикой и социальной сферой страны, когда оперативно должны приниматься решения, ранее обсуждавшиеся годами. Новое время и новые вызовы поневоле будут заставлять власть и бизнес заново учиться в «школе взаимодействий» (пока это наша рабочая гипотеза), и это должно стать важнейшей новой мотивацией элит. Осуществляемые по приказу, взаимодействия и интеграция будут чисто формальными. Если это не воспримет существующее поколение управленцев и бизнесменов, придет новое поколение, которое рано или поздно воспримет эти уроки.

Что касается самой возможности новой модели развития Сибири, то важнейшие принципы и элементы такой модели уже реализуются в других странах, и в более целостном виде – в Китае. То есть это говорит о принципиальной возможности функционирования такой модели. Другое дело, что для этих целей, например, КНР использует специфические условия, рычаги и механизмы развития, невоспроизводимые в других государствах (жесткое централизованное партийное руководство, не мешающее, впрочем, гибко реализовывать рыночные принципы развития и дающее губернаторам провинций большие права по регулированию социально-экономического развития их территорий; веками сформированный особый менталитет китайской нации и т.д.).

Тем не менее, как было показано выше, даже в сложных условиях современного и ближайшего среднесрочного периода в России и Сибири могут начать формироваться «зародыши», элементы новой модели развития.

В заключение констатируем три важных момента.

Во-первых, российская экономическая наука готова ответить на новые вызовы, касающиеся модернизации и гармонизации сибирского пространства. Так, 8 декабря 2023 г. директор ИЭОПП СО РАН академик В. А. Крюков выступил с докладом в ходе парламентских слушаний в Комитете Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, посвященных ходу реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года и Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Он предложил пять необходимых шагов для успешной реализации целей пространственного развития России:

- определение и выполнение процедур регулирования (индикативного планирования), формирования и реализации цепочек создания стоимости (социальной ценности);
- определение состава ключевых (импульсных) цепочек создания стоимости (социальной ценности), в том числе внутрирегиональных и межрегиональных, и этапов их воссоздания в экономике;
- формирование системы органов регулирования и реализации комплексных проектов на основе цепочек создания стоимости (социальной ценности);
- формирование современной информационной инфраструктуры для реализации предлагаемых проектов;
- подготовка кадров, обладающих необходимыми компетенциями и навыками.

Все предлагаемые меры четко вписываются в формулировки новой модели развития Сибири.

Во-вторых, в предлагаемых направлениях реализации новой пространственной политики Российской Федерации важно, чтобы Сибирь и Дальний Восток составляли единый блок в отстаивании общих принципов и подходов в отношении их государственной поддержки. Ранее мы неоднократно говорили о целесообразности принятия федерального закона «О государственной политике по поддержке развития Сибири и Дальнего Востока».

В-третьих, во всех структурах власти и российского общества должно произойти осознание факта, что именно российская наука способна и должна быть флагманом преобразований российской экономики и общества, научно-технологической основой новых моделей развития России и ее регионов. Она обладает для этого как необходимым опытом, так и современными компетенциями. Но нужна сильнейшая поддержка российской науки со стороны государства, причем поддержка не только прикладных разработок в интересах экономики и безопасности страны, но и всей системы фундаментальных исследований. Профессия ученого вновь должна стать самой престижной, должно кратно возрасти стимулирование научного труда. Это приведет к тому, что наука действительно станет «непосредственной производительной силой общества». Сибирское отделение РАН как один из наиболее эффективных сегментов российской науки накопило огромный опыт самоорганизации и самоуправления, и его институты совместно с высшей школой Сибири способны стать лидерами реализации новой сибирской модели развития.

Сила будущей Сибири не в стремлении к автаркии. Сила Сибири в том, чтобы быть эпицентром центростремительных сил будущей России, ее важнейшим интеграционным ядром. Очень хотелось бы, чтобы это понял прогрессивный российский бизнес, федеральная и региональная власть помогала в таких преобразованиях, а сибирская наука стала их лидером.

Глава 3

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНОВ В УСЛОВИЯХ НОВЫХ РЕАЛИЙ

3.1. Эволюция методологических подходов к анализу проблем регионального стратегического планирования и управления

Необходимость усиления роли стратегического планирования и управления в решении экономических и социальных задач развития регионов страны с учетом новых трендов мировой экономики обусловливается ужесточением внешнеэкономических и внешнеполитических антироссийских санкций. Чем выше уровень развития системы стратегического планирования и управления, основанной на широком использовании современных информационных технологий, тем в большей степени обеспечивается баланс интересов взаимодействующих структур, тем выше социальная стабильность общества и более благоприятны условия для роста региональной экономики. В этих условиях значительно возрастает актуальность исследования проблем стратегического регионального и муниципального планирования и управления с учетом необходимости повышения эффективности и действенности государственного и муниципального управления, а также обоснованности принимаемых нормативных актов, касающихся структур и механизмов стратегического управления, развития цифровой экономики и информационного общества в условиях санкционного давления. Возрастающая роль стратегического планирования на региональном уровне и на уровне местного самоуправления предопределяет актуальность исследования тенденций развития регионального и муниципального стратегирования, а также его бюджетно-финансового обеспечения как важнейшей составляющей ресурсной базы стратегического планирования. В процессе регионального стратегирования учитываются

такие факторы, как влияние внешней среды на состояние регионов и муниципальных образований, информационная обеспеченность, сильные и слабые стороны регионального и муниципального развития[1].

Проблемы стратегического планирования рассматриваются в трудах многих российских экономистов и зарубежных авторов, ряд исследуемых ими вопросов весьма обширен. Безусловно, все эти проблемы весьма значимы для успешного функционирования российской экономики в современных условиях. Анализ мировой экономической литературы показывает, что в исследованиях проблем стратегического планирования и управления экономикой региона основное внимание уделялось планированию и управлению производственной системой региона, а также отдельным элементам региональных финансовых отношений. С развитием информационных систем в экономике в анализ 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[2].

---

[1] *Аганбегян А.Г.* Три главных социально-экономических вызова, стоящих перед Россией, и 15 ответных шагов // Экономические стратегии. – 2022. – № 6. – С. 6 –15; *Глазьев С.Ю.* Перспективы развития России на длинной волне роста нового технологического уклада // Экономическое возрождение России. – 2023. – № 2 (76). – С. 27–32; *Гринберг Р.С.* Стратегия социально-экономического развития России: разговор на перспективу // Научные труды Вольного экономического общества России. – 2020. – Т. 224 – № 4 – С. 28–33; *Винслав Ю.Б.* 2022: экономические тренды, актуализация факторов национальной безопасности в системе макроуровневого стратегического планирования // Российский экономический журнал. – 2022. – № 1. – С. 4–31; *Панина Е.В.* Усиление роли стратегического планирования в условиях введенных против России экономических санкций // Научные труды Вольного экономического общества России. – 2022. – Т. 235. – № 3. – С. 134–139.

[2] *Глазьев С.Ю.* О создании систем стратегического планирования и управления научно-техническим развитием // Инновации. – 2020 – № 2 (256). – С. 14–23; *Бахтизин А.Р., Ильин Н.И., Качан М.В.* Развитие системы стратегического управления в условиях цифровизации // Экономические стратегии. – 2022. – Т. 24.– № 1 (181). – С. 20–33; *Amoo N., Lodorfos G., Mahtab N.* Over half a century of strategic planning performance research – what have we been missing? // International Journal of Organizational Analysis, 2022. DOI: https://doi.org/10.1108/IJOA-08-2021-2919; *Bryson J. M., Edwards L.H., Van Slyke D.M.* Getting Strategic about Strategic Planning Research // Public Management Review. – 2018. – No. 20(3). – P. 317–339.

Одновременно с этими исследованиями развивается направление системного подхода к планированию и управлению экономикой региона. К числу работ, в которых рассматриваются наиболее актуальные аспекты данной проблемы, следует, прежде всего, отнести исследования проблем стратегического планирования регионального и муниципального развития[1]. В то же время следует отметить, что главной особенностью многих российских исследований проблем стратегического планирования и управления является несистемный подход, который выражается в том, что, как правило, исследуются отдельные аспекты системы планирования и управления (например, планово-прогнозные документы, их законодательное обеспечение, организация бюджетного финансирования). Но при этом недостаточно полно представлены исследования комплексного характера.

На основе анализа и обобщения существующих исследований по региональному стратегическому планированию и управлению, можно выделить следующие направления. Значительное количество научных работ посвящено анализу организационных и институциональных проблем стратегического планирования и управления[2]. В них рассматриваются противоречия между реально существующей высокой централизацией финансовых ресурсов в рамках государства и желанием расширения децентрализации принятия стратегических управленческих решений по вопросам экономического развития. Исследователи констатируют

---

[1] *Крюков В.А., Селиверстов В.Е.* Стратегическое планирование пространственного развития России и ее макрорегионов: в плену старых иллюзий // Российский экономический журнал. – 2022. – № 5. – С. 22–40; Региональное и муниципальное управление: проблемы теории и практики. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2022. – 424 с.; *Селиверстов В.Е.* Сибирская школа стратегического планирования / под ред. В.В. Кулешова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2016. – 199 с.; Стратегическое управление региональным и муниципальным развитием. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2018. – 496 с.

[2] *Антипин И.А.* Региональное стратегическое планирование и управление: теоретические и методологические основы. – Екатеринбург, 2021; *Бухвальд Е.М.* Совершенствование механизмов стратегического планирования муниципальных образований в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. – 2023. – № 4 (182). – С. 51–56; *Еремеев С.Г.* Стратегическое планирование в реализации концепции Smart city // Власть. – 2021. – № 2. – С. 53–61; *Araújo G. R., Kato H.K., Del Corso J.M.* Dynamic capabilities, strategic planning and performance: a virtuous and mutually reinforcing cycle // Journal of Management & Organization. – 2022. – No. 28 (5). – P. 1116–1132.

отсутствие ясности в распределении планово-управленческих функций между субъектом Федерации и органами местного самоуправления, а также распределение большей части бюджетных средств в пользу федерального центра и субъектов с низким налоговым потенциалом, что является причиной отсутствия стимулов для нахождения решений, обеспечивающих эффективное использование ресурсного потенциала территории. Многие авторы отмечают недостаточную степень практической реализации стратегий социально-экономического развития регионов России, низкое качество документов стратегического планирования на муниципальном уровне, которые зачастую просто не могут быть реализованы по причине несоответствия планируемых мероприятий полномочиям органов исполнительной власти. Также исследователи обращают внимание на то, что приватизированные предприятия и вновь созданный частный бизнес не участвуют в процессе стратегического планирования на региональном уровне, при этом к такому бизнесу относятся во многом базовые отрасли и отрасли инновационной сферы. Исключение бизнеса из процесса стратегического планирования отрицательно влияет на комплексность и сбалансированность развития экономики регионов России, так как данные предприятия являются одними из главных участников всех экономических процессов.

По результатам исследований организационных и институциональных проблем стратегического планирования и управления можно сделать вывод о том, что все перечисленные проблемы, как правило, сводятся к одной основной, а именно, к несоответствию полномочий, закрепленных за государственными и муниципальными органами управления, и объемов фактических ресурсов (финансовых, трудовых, материальных), выделяемых на реализацию этих полномочий.

В работах, связанных с исследованием экономических проблем стратегического планирования и управления, отмечается значительная зависимость реализации программ стратегического развития регионов и муниципальных образований от объемов финансирования, а также дефицит бюджетных средств, выделяемых на эти цели. Авторы обосновывают необходимость расширения использования механизмов государственно-частного партнерства в поиске и привлечении внешних инвесторов, необходи-

мость разработки механизмов эффективного взаимодействия с бизнесом и активными группами местного сообщества[1]. Многие исследователи приходят к выводу, что экономические проблемы стратегического планирования и управления 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 в регионах и муниципальных образованиях реализуются довольно редко, крупные компании участвуют в них неохотно. Проще говоря, государственные программы зачастую не являются привлекательными для инвесторов, так как не учитываются их экономические интересы при решении стратегических задач регионального развития.

В процессе анализа экономико-правовых проблем стратегического планирования и управления некоторые авторы отмечают, что в действующем законодательстве понятие участника стратегического планирования определено противоречиво и неоднозначно, нет общего определения, вместо этого дается закрытый перечень государственных и муниципальных органов власти – участников стратегического планирования, а также ряд отсылочных норм. Отдельные авторы обращают внимание на то, что законодательство о стратегическом планировании предусматривает полномочия только государственных и муниципальных органов власти, однако, полномочий иных органов и организаций не предусмотрено, что является существенных упущением, так как основной объем экономической деятельности осуществляется именно в этих организациях –хозяйствующих субъектах государственной, муниципальной и частной собственности. Отмечается,

[1] *Клейнер Г.Б., Рыбачук М.А., Карпинская В.А.* Стратегическое планирование и системная оптимизация национальной экономики // Проблемы прогнозирования. – 2022. – № 3 (192). – С. 6–15; *Замбровская Т.А., Грищенко А.В., Грищенко Ю.И.* Актуальные аспекты регионального стратегического планирования в условиях экономических санкций // Финансовый менеджмент. – 2022. – № 4. – С. 42–50; *Papke-Shields K.E., Boyer-Wright K.M.* Strategic Planning Characteristics Applied to Project Management // International Journal of Project Management. – 2017. – No. 35(2). – P. 169–179; *Dimand A.M.* Determinants of local government innovation: the case of green public procurement in the United States // International Journal of Public Sector Management. – 2022. – No. 35(5). – P. 584–602.

что существующая нормативно-правовая база 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, 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[1].

В научной литературе экономико-правовые проблемы стратегического планирования и управления в целом характеризуются недостаточной проработанностью всей правовой базы процессов стратегирования. При этом подчеркивается, что 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.

Изменение подходов к анализу проблем регионального стратегического планирования и управления отражает повышение роли социальных целей и факторов экономического развития, расширение возможностей междисциплинарных исследований и императив перехода регионов на модель устойчивого (эколого-социо-экономического) развития. Если кратко охарактеризовать суть системы планирования и управления, то ее можно определить как обоснование и принятие планово-прогнозных решений, определяющих текущую и долгосрочную траекторию социально-

[1] *Бабичев И.В., Волков В.В.* Вопросы развития эффективной системы стратегического планирования и национального проектирования в муниципальных образованиях во взаимосвязи с федеральными и региональными документами стратегического планирования // Местное право. – 2020. – № 5. – С. 19–28; *George B.* Does Strategic Planning “Work” in Public Organizations? Insights from Flemish Municipalities // Public Money & Management. – 2018. – No. 37(7). – P. 527–530; *Elbanna S., Andrews R., Pollanen R.* Strategic Planning and Implementation Success in Public Service Organizations: Evidence from Canada // Public Management Review. – 2016. – No. 18(7). – P. 1017–1042.

экономического развития страны и ее регионов, и создание каналов их реализации. Неэффективность российской системы планирования и управления, которая долгое время компенсировалась значительными поступлениями валютно-финансовых ресурсов за счет высоких цен на топливно-энергетические ресурсы на мировом рынке, при их резком падении обнаружилась со всей очевидностью. Экономические санкции, принятые западными странами против России, лишь ярче высветили те проблемы, о которых так много и безуспешно говорилось на протяжении последних лет: сырьевая структура российской экономики и ее высокая зависимость от цен мирового рынка, недостаточный уровень развития высокотехнологичных отраслей, неблагоприятный инвестиционный климат, недостатки бюджетно-финансового планирования. Возможность решения всех этих проблем определяется эффективностью действующей системы стратегического планирования и управления.

В настоящее время экономика России, отвечая на внешние вызовы и угрозы, претерпевает крупные изменения, связанные в первую очередь с диверсификацией, реструктуризацией, цифровизацией производственных систем, формулированием стратегических целей и приоритетов развития на всех уровнях планирования и управления. Для адекватного реагирования на вышеперечисленные изменения особое значение приобретает научно-обоснованное стратегическое планирование, базирующееся на современных информационных системах и цифровых технологиях. Стратегическое планирование в современных условиях становится одним из эффективных инструментов муниципального и регионального развития. Документы стратегического планирования позволяют получить представление о приоритетных направлениях развития общества и деятельности органов государственной власти, а также являются способом регулирования действий по достижению поставленных целей развития.

Понятие долгосрочного стратегического планирования используется в хозяйственной сфере со второй половины XX века. Концепция финансового (бюджетного) планирования, преобразованная под нужды рыночной экономики в концепцию долговременного планирования, также получила распространение в этот период. Первоначальный опыт применения стратегического пла-

нирования в деятельности организаций и органов государственной власти, а также его теоретическое обоснование, относятся к 1960-м годам. Постепенно, в 1980–1990 гг. происходит расширение теории и методологии стратегического планирования, в первую очередь в сфере государственного управления. В 1990-х годах, по причине несовершенства директивного планирования, отсутствия ресурсов для социально-экономического развития и его долговременного планирования, Россия была вынуждена практически полностью отказаться от планирования социально-экономического развития территорий.

Известно, что стратегическим планированием пространственного развития в условиях планово-распределительной системы занимался Совет по развитию производительных сил при Госплане СССР. В основе пространственной политики страны лежали такие факторы, как размещение сырьевой базы, потребности в продукции отраслей и др. Анализ этих факторов, а также оценка всей совокупности экономико-географических и социальных условий определяли Схему развития и размещения производительных сил страны и, соответственно, специализацию регионов, структуру их экономики и общие параметры развития. Одним из важнейших принципов государственной пространственной политики было продвижение производительных сил на Восток. Ее зримыми результатами стало создание в Восточной Сибири мощной гидроэнергетики и развитие энергоемких производств, формирование крупнейшего Западно-Сибирского нефтегазового комплекса. При этом и в советские времена для регионов страны были характерны серьезные различия в уровне социально-экономического развития.

Следует отметить, что реализацию логики и концепции стратегического планирования и управления развитием советской экономики обеспечивала взаимосвязанная институциональная система. Крах советской экономики говорит о том, что эта институциональная система была недостаточно эффективна, но, тем не менее, она обеспечивала развитие промышленности, реализацию крупных экономических проектов, которые до сих пор позволяют стране поддерживать развитие базовых отраслей. Современная экономическая политика, которая периодически формулируется в различных документах стратегического планирования – долго-

срочных концепциях, стратегиях, дорожных картах, не содержит адекватной институциональной системы, способной обеспечить реализацию намеченных планов. Поэтому не случайно декларируемая модернизация экономики сменяется курсом инновационного развития, вслед за которым идет реиндустриализация экономики. Но без четкого представления о модели российской экономики в новых условиях и формирования адекватной ей системы управления со всеми необходимыми атрибутами (целеполагание, прогнозирование, институциональные структуры, инструменты управления) период деклараций может затянуться надолго.

Стратегическое планирование и управление на федеральном уровне недостаточно учитывает региональные особенности, значение пространственного развития субъектов Федерации и особую роль пространственного фактора в 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 территориях. Так, существенная дифференциация социального и экономического развития муниципальных образований подтверждается показателями региональной и муниципальной статистики и хорошо видна на примере регионов как Запада и Юга России, так и Северных и Восточных районов страны. Эта дифференциация усугубляется неуправляемым ростом крупных городских агломераций, поскольку концентрация экономического потенциала вокруг городов – областных центров в условиях отсутствия продуманной стратегии 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 населения этих территорий.

Сегодня гипертрофированная дифференциация в уровне социально-экономического развития российских регионов настолько бросается в глаза, что игнорировать ее становится невозможно. Пространственные различия подрывают идею единого социаль-

но-экономического пространства страны и создают реальную угрозу национальной безопасности. Полагать, что эти проблемы могут решаться с помощью только рыночных механизмов, было бы наивно. Анализ опыта пространственного развития зарубежных стран показывает, что ориентация экономики исключительно на рыночные силы приводила к неравномерности размещения населения и производства и возникновению региональных диспропорций. Поэтому экономические механизмы управления развитых стран все больше дополняются специальными инструментами стратегического планирования и управления (предварительная государственная экспертиза инвестиционных проектов, перераспределение доходов регионов через механизмы государственного бюджета и т.д.), направленными на сглаживание пространственных различий[1]. Рациональное пространственное развитие страны как фактор национальной безопасности становится непосредственной функцией государственного стратегического планирования и управления.

Нельзя не учитывать, что проблемы пространственного развития России в значительной степени порождены объективными обстоятельствами: с одной стороны, страна занимает первое место в мире по территории, с другой – значительная ее часть находится за полярным кругом. Динамика численности населения и других демографических факторов не соответствует территориальным масштабам страны, исторически сложившаяся структура расселения отличается неравномерностью, в Сибири и на Дальнем Востоке – крайне низкая плотность населения. Сложившиеся в последние годы отчетливые тенденции центростремительной миграции, интенсивной урба-

[1] *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; *Большаков С.Н.* Реформы государственного управления и государственной службы: выбор приоритетов стратегического планирования и цифровизации (опыт стран северной Европы) // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Теория и практика управления. – 2022. – № 1 (35). – С. 9–25; *Ван Юйшань, Новикова И.В.* Стратегическое планирование экономического развития Китая // Стратегирование: теория и практика. – 2022. – Т. 2. – № 3 (5). С. 293–303; *Johnsen Å.* Strategic planning in turbulent times: Still useful? // Public Policy and Administration. – 2022.

низации, еще больше осложняют поддержание целостности экономического пространства. Эффективное региональное стратегическое планирование призвано сглаживать эти противоречия, обеспечивая равные возможности и доступ к основным благам всем жителям страны.

Вместе с тем, многие проблемы пространственного развития России во многом вызваны несовершенной системой планирования и управления. Так, например, тенденция стягивания государственных инвестиций на территорию, прилегающую к Москве, по-прежнему продолжается, несмотря на гипертрофированную концентрацию экономического потенциала в столице: Правительство РФ регулярно принимает решения о выделении значительных государственных средств на строительство транспортной инфраструктуры в мегаполисе. Между тем столичная агломерация имеет наиболее благоприятный инвестиционный климат и более привлекательна для частных инвестиций по сравнению с большинством других регионов России. Поэтому, с точки зрения интересов государства вместо того, чтобы использовать значительные федеральные бюджетные ресурсы, было бы целесообразно и вполне реально привлечь к этому строительству частных инвесторов. Высокий душевой ВРП в Москве, значительно превышающий уровень других регионов, дает повод отдельным чиновникам утверждать, что и производительность труда в столице существенно выше, чем в других территориальных образованиях. Более того, на этом основании даже делается вывод о перенаселенности Подмосковья, по какой-то причине упуская из виду, какая часть его жителей работает в столице, своими доходами наполняя ее бюджет. При этом известно, что в структуре занятости Москвы, как и любого мегаполиса, почти три четверти составляют служащие органов государственного управления, финансово-кредитной системы, сферы операций с недвижимостью, торговли, транспорта, гостиничного и коммунального хозяйства, а в реальном секторе экономики – в промышленности и строительстве – занято не более одной четверти работающих. На самом деле высокие показатели производительности объясняются тем, что в столице зарегистрирована подавляющая часть головных офисов крупнейших государственных корпораций, федеральных

торговых сетей, сосредоточены активы почти всей банковской сферы России.

Как показывает практика, простая перерегистрация крупной корпорации в другом регионе вызывает радикальные пространственные изменения в формировании бюджетной системы страны и перераспределении финансовых ресурсов[1]. При этом в ее экономике практически ничего не меняется. Если верить официальной статистике, Москва обеспечивает 60% всего российского экспорта топливно-энергетических ресурсов, тогда как совместный вклад Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого округов составляет только 6%. По-видимому, этот экспорт и входит в валовой региональный продукт Москвы как продукция Роснефти и других топливно-энергетических компаний, зарегистрированных в столице. При таком формальном расчете экономических показателей Росстатом дать реальную оценку пространственного развития страны, экономической структуры и эффективности ее регионов не представляется возможным.

Наличие комплекса нерешенных проблем в социально-экономическом развитии регионов и муниципальных образований свидетельствует о неэффективности действующей системы планирования и управления на всех ее уровнях – от федерального до муниципального, а поступательное нарастание проблем требует скорейших изменений этой системы и формирования таких документов стратегического планирования и институциональных структур, которые бы адекватно отражали цели социально-экономического развития регионов и муниципальных образований и были бы способны обеспечить их реализацию.

Не следует полагать, что федеральные власти не понимают актуальности этой задачи, но пока их попытки создания новой системы стратегического планирования и новых институтов

[1] Очевидным абсурдом действующего законодательства является возможность регистрации головного офиса компании на любой территории, не имеющей отношения к ее производственной деятельности. Учитывая объективно такую необоснованную практику регистрации, по-видимому, было бы целесообразно закрепить налог на прибыль крупных государственных компаний полностью за федеральным уровнем. В этом случае у них не возникнет желания к перемене места регистрации, и, соответственно, не возникнет угроза для устойчивости региональных бюджетов.

управления, способных активизировать экономическое развитие регионов, трудно назвать удачными. Здесь следует отметить двуединую функцию государства в условиях рыночных отношений: с одной стороны, она состоит в поддержке конкурентной среды и, следовательно, в широком использовании рыночных механизмов. С другой – заключается в ограничении этих механизмов в целом ряде сфер деятельности, к числу которых, относятся, например, сохранение национальной безопасности, социальной стабильности, а также сбалансированное пространственное развитие страны.

К сожалению, создание новых федеральных институтов управления, призванных представлять интересы государства на территориях и обеспечивать гармоничное пространственное развитие страны, часто носит бессистемный рефлексивный характер. Так, в начале 2000-х годов были федеральные округа и институт полномочных представителей Президента РФ в этих округах[1]. Затем последовала череда формального создания и упразднения отдельных министерств по проблемам регионального развития и их возрождение под новым названием. Так, Министерство РФ по делам федерации и национальностей было сначала преобразовано в Министерство региональной политики, затем в Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики, а впоследствии – в Министерство регионального развития РФ. Никакого ощутимого влияния на региональное развитие ни одна из этих структур не оказала в силу отсутствия у них финансовых средств, поскольку основные бюджетные ресурсы концентрируются в Министерстве финансов РФ и Министерстве экономического развития РФ, которые крайне неохотно делятся своими полномочиями. Более того, дублирование полномочий и функций реализации государственной пространственной политики, сосредоточенных в Минфине РФ, Минэкономразвития РФ и других, нередко вызывает межведомственные противоречия, неопределенность приоритетов развития и приводит к неэффективному использованию бюджетных средств.

[1] Основные управленческие функции полномочных представителей – координация деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем округе, организация их взаимодействия с органами власти регионов и органами местного самоуправления, разработка программ и стратегий социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа и др.

Начиная с 2014 г. сложилась практика создания специальных институтов управления развитием отдельных территорий. Были сформированы федеральные министерства по делам развития Дальнего Востока, Северного Кавказа, Крыма и Севастополя, государственные комиссии, органы управления особыми экономическими зонами, территориями опережающего развития. На них возлагались задачи, связанные с ускорением развития экономики территорий, сокращения региональной дифференциации в уровне и качестве жизни, повышения эффективности использования ресурсного потенциала регионов и реализации их конкурентных преимуществ. К сожалению, поставленные задачи в полном объеме не были выполнены, поскольку не были подкреплены соответствующими бюджетными ресурсами и механизмами реализации управленческих полномочий.

Между тем мировой опыт показывает, что для успеха такого рода институциональных преобразований необходимо, прежде всего, решить фундаментальные вопросы и обосновать методологические принципы стратегического планирования и управления: что должна представлять собой новая модель пространственного развития страны, какова должна быть роль государства в экономике регионов и как должны распределяться полномочия между различными уровнями системы управления (федеральным, региональным, муниципальным). И далее – каковы принципы формирования финансово-бюджетных потоков и их соответствие полномочиям и ответственности каждого уровня системы планирования и управления.

3.2. Стратегические планово-прогнозные разработки как основа регионального и муниципального управления

На начальном этапе становления новой модели экономического развития страны наивно полагалось, что все сложнейшие процессы в экономике будут регулироваться рынком, который лучше «знает», что и где производить. Полная деградация экономики и социальной сферы заставила отказаться от столь примитивных представлений и попытаться адаптировать к закономерностям развития многоукладной экономики прежнюю планово-

прогнозную систему. Переход к индикативному планированию стал первым прорывом в этом направлении[1]. Было признано, что макроэкономические индексы, как сигнальные лампочки, подтверждают движение социально-экономических процессов в нужном направлении. При этом генеральным целевым показателем был провозглашен индекс инфляции[2].

В 2014 г. был принят Федеральный Закон №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», направленный на повышение эффективности всех уровней системы планирования и управления, который уже на этапе обсуждения его научно-экспертным сообществом обнаружил ряд разночтений и несоответствий с ранее утвержденными нормативными актами. К сожалению, диспут вокруг законопроекта был связан главным образом с правовыми несоответствиями и не отражал содержательные социально-экономические аспекты регулируемых им стратегических планово-прогнозных документов. Между тем, конкретное наполнение этих документов заслуживает самого пристального внимания и обсуждения. Например, в части разработки стратегий развития муниципальных образований необходимо четко определить, для каких муниципальных образований она целесообразна, кто должен ею заниматься (представители местных сообществ или субъектов Федерации), какова должна быть информационная база для оценки конкурентных преимуществ территории. Не получили должного внимания в планово-прогнозных разработках и многие концептуальные вопросы планирования и управления социально-экономическим развитием на региональном уровне, хотя в экономической литературе по ним не раз высказывались конкретные предложения.

---

[1] Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ; Постановление Правительства РФ «О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации» от 22 июля 2009 г. № 596.

[2] В настоящее время в экспертном сообществе нет единства в понимании того, насколько адекватно показатель уровня инфляции интегрирует в себе цели, ограничения и возможности развития экономики. Тем не менее, в сценариях развития России, разработанных Минэкономразвития РФ, снижение уровня инфляции и экономия государственных бюджетных расходов сохраняются в качестве базовых ориентиров.

В соответствии с названным законом в 2019 г. была разработана Стратегия пространственного развития РФ до 2025 г., которая также имела большое количество недостатков и неоднократно подвергалась серьезной критике в экспертном сообществе. В констатирующей части документа вполне справедливо было отмечено, что изменения, происходящие в схеме расселения граждан России, отражают общемировые тенденции роста крупных и крупнейших агломераций. Однако это сходство не должно никого успокаивать. Нужно учитывать, что Россия обладает самой большой в мире территорией с самым большим количеством пахотных земель и самой протяженной сухопутной границей. Кроме того, главной причиной центростремительного оттока населения из российских регионов является крайне высокая дифференциация в уровне и качестве жизни. Она же таит в себе серьезную угрозу социального взрыва, который пока не происходит во многом благодаря действию внешнеполитических факторов и продолжающимся санкциям. В связи с этим одним из приоритетов стратегии пространственного развития называется сокращение чрезмерной дифференциации в уровне социально-экономического развития регионов, но при этом не предлагаются механизмы реализации стратегии. Вместе с тем анализ практики и результатов реализации региональной политики в нашей стране свидетельствует о том, что из-за отсутствия механизмов реализации ни одна из разработанных концепций и стратегий не находит своего полного практического воплощения в регионах и муниципальных образованиях.

Говоря в стратегии о государственно-частном партнерстве, разработчики не учли реальные экономические интересы основных институциональных участников. Известно, что финансовые ресурсы в России концентрируются в трех основных центрах – это государственный бюджет, банки и топливно-энергетические корпорации, цели которых имеют мало общего. Так, банки больше всего «заинтересованы» в постоянных колебаниях курса валют, топливно-энергетические корпорации – в высоких ценах на нефть и газ на мировом рынке, государственный бюджет – в соблюдении баланса по доходам и расходам. Никто из них не ставит своим приоритетом, к примеру, развитие современного отечественного машиностроения, высоких технологий, потому что это

связано с большими финансовыми рисками. Таким образом, интересы и противоречия экономических субъектов не были приняты во внимание, механизм реализации стратегии был сведен к общим рекомендациям, источники финансирования предусмотренных мероприятий не были предусмотрены. Как следствие этого, разработанный документ носит в основном декларативный характер, и предпосылок к повышению качества стратегических планово-прогнозных документов и совершенствованию системы управления пространственным развитием России в нем не просматривается.

С учетом отмеченных недостатков в системе планово-прогнозных документов и их активного обсуждения в научно-экспертном сообществе были разработаны Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации.[1] В них предлагаются меры по координации разработки документов стратегического планирования в соответствии с их архитектурой, по увязке документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, показателям, финансово-бюджетным и иным ресурсам. В состав планово-прогнозных разработок включены документы стратегического планирования социально-экономического развития, определяющие национальные цели Российской Федерации, систему долгосрочных приоритетов и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития, а также предусмотрена разработка единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации и национальных проектов. В качестве основных инструментов системы стратегического планирования предложены индикативное планирование, балансовые расчеты, единое цифровое информационное пространство в интересах стратегического управления. Вместе с тем, несмотря на ряд принятых важных мер по совершенствованию стратегического планирования, главной нерешенной проблемой остается отсут-

[1] Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: kremlin.ru/acts/bank/47244 (дата обращения: 22.01.2023).

ствие комплексного методического обеспечения реализации государственной политики в сфере стратегического планирования. Кроме того, до сих пор не сформулированы конкретные механизмы реализации документов стратегического планирования для муниципального уровня.

Происходящие преобразования федерального, регионального и муниципального уровней стратегического планирования и управления следует рассматривать в рамках общей системы государственного управления Российской Федерации. Можно констатировать, что ее действующая модель, сформировавшаяся к началу 2000-х годов, несмотря на периодическое реформирование, без принципиальных изменений продолжает использоваться до настоящего времени. Но без продуманного, последовательного создания эффективной системы стратегического планирования ситуация не улучшится. Для решения накопившихся проблем необходимо выработать механизмы и инструменты стратегического планирования, нацеленные на создание финансово-экономических условий комплексного 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 районах.

Повышение устойчивости субъектов Российской Федерации и их финансово-бюджетных систем в условиях глобальных рисков и санкционного давления. Проведенные исследования позволили обобщить опыт разработки региональных стратегий и программ с позиций задач управления экономическими связями регионов – субъектов Федерации в условиях глобальных геополитических и экономических рисков. При этом важная роль отводится институциональной сфере в части взаимодействия регионов с внешним миром в условиях международных интеграционных объединений. Мировые экономические процессы, динамическая реструктуризация мирового спроса в условиях санкционного давления и влияние экономических циклов на экономический потенциал страны и регионов вносят постоянную трансформацию в характер стратегического планирования и управления, меняют его формы и акценты. Возникают новые

задачи, новые приоритеты исследования причинно-следственных связей и направлений развития регионального стратегического планирования и управления. В связи с этим первостепенное значение приобретает характеристика текущего состояния регионального стратегического планирования и управления, условий и возможностей его реализации, сферы регулирования и контроля, что представляет особую актуальность в период введения внешнеэкономических санкций.

Анализ процессов трансформации элементов мировой валютно-финансовой системы в Евразийском регионе позволил определить направления повышения устойчивости субъектов Российской Федерации и их финансово-бюджетных систем в условиях глобальных геополитических и экономических рисков. Анализ включал оценку перспектив дедолларизации и возможностей перехода на альтернативные средства платежа в региональной торговле, рассмотрение основных сценариев развития процессов дедолларизации в Евразийском регионе, определение главных угроз экономикам развивающихся стран со слабыми национальными валютными институтами, оценку перспектив развития рынка криптовалют как инструментов замещения мировой резервной валюты, выявление сильных и слабых сторон процессов формирования рынков криптоинструментов, оценку возможных направлений развития российской валютно-финансовой среды в условиях глобальных сдвигов мировой валютной архитектуры.

Анализ показал, что глобализация мировой экономики в современных условиях оказывает существенное влияние на развитие регионов и муниципальных образований. Рост значения внеэкономических факторов риска (политических, социальных, институциональных, правовых и др.), введение экономических санкций, действие отраслевых факторов сырьевых рынков, эндогенное сдерживание международного разделения труда – все это оказывает свое влияние на волатильность национальной валюты и развитие экономики страны и ее регионов. С учетом указанных факторов, курс национальной валюты зачастую объективно не отражает ни ее покупательную способность в текущем моменте времени, ни уровень спроса, обслуживаемого национальной валютой объема экспорта.

В исследованиях перспектив мировой валютно-финансовой системы рассматриваются возможные трансформации международной экономики на фоне перспектив дедолларизации, также описываются возможные сценарии эволюции мировой валютно-финансовой системы[1]. Действующая мировая валютно-финансовая система оказывает существенное влияние на международные финансовые отношения, региональные товарные и финансовые рынки, а также на экономику каждой отдельно взятой страны. При этом, с каждым годом растет количество проблем, связанных с ее использованием, в числе проблем действующей мировой валютно-финансовой системы также рассматривается вопрос о поиске нового мирового валютного стандарта[2].

Исследование показало, что основной проблемой действующей мировой валютно-финансовой системы является ненадежность ее резервной составляющей. Необеспеченность доллара позволяет стране-эмитенту бесконтрольно выпускать свою национальную валюту и реализовывать ее за рубежом. При этом, постоянная непрерывная эмиссия приводит к обесцениванию валюты, что и наблюдается с долларом США. Экономический кризис в США находит свое отражение – растет государственный долг, который влияет на устойчивость доллара как мировой валюты.

В ряде научных работ исследуются теоретические и практические аспекты проблемы функционирования мировых средств

---

[1] *Глазьев С.Ю.* Проблемы и перспективы российского финансового рынка в условиях структурных изменений мировой экономики // Финансы: теория и практика. – 2020. – Т.24(3). – С. 6–29; *Кузнецов А.В.* Россия и финансовый мир: на пороге системных трансформаций // Проблемы постсоветского пространства. – 2020 – №7(2). – С.190–207; *Минакир П.А., Изотов Д.А.* Мировые деньги во времени и пространстве: удар по доллару или удар долларом? // Пространственная экономика. – 2022. – Т. 18. – № 1. – С. 7–33; *Nguyen T.T., Do M.H.* Impact of economic sanctions and counter-sanctions on the Russian Federation's trade // Economic Analysis and Policy. – 2021. – Vol. 71. – P. 267–278.

[2] *Манушин Д.В.* Мировая санкционная экономика, санкции, контрсанкции и новая мировая валюта // Russian Journal of Economics and Law. – 2022. – Т. 16. – № 2. – С. 345–369; *Haelg F.* Drivers of financial globalisation: The role of informational frictions. World Economy. – 2022. – Vol. 45(3). – P. 608–636; *Kamal J.B., Wohar M., Kamal K.B.* Do gold, oil, equities, and currencies hedge economic policy uncertainty and geopolitical risks during covid crisis? // Resources Policy. – 2022. – Vol. 78:102920; *Xu Q., Xiong A.* The impact of financial sanctions on the international monetary system // China Economic Journal. – 2022.

платежа и накопления, анализируются позиции конкурирующих за долю в международной торговле валют. Отдельные авторы оценивают возможную интернационализацию валют развивающихся стран, рассматриваются возможные риски волатильности. В качестве инновационных подходов многие авторы указывают на цифровые валюты, исследуются процессы формирования рынков цифровых валют, рассматриваются преимущества и барьеры использования глобальной цифровой валюты. Еще одним направлением современных исследований является изучение взаимодействия стран-партнеров на региональных валютных рынках, таких как БРИКС, ШОС, ЕС. Некоторые авторы предлагают использовать энергорубль, исследуется возможное использование энергорубля как инструмента управления санкционными рисками.

Среди основных тенденций в обеспечении устойчивого развития мировой экономики выделяются, в том числе, реформирование валютно-финансовой системы и содействие в развитии инноваций в международных расчетах. Наибольший интерес исследования представляет региональный аспект трансформации мировой валютно-финансовой системы. Выделяется несколько возможных сценариев преобразования валютных отношений в Евразийском регионе: интернационализация региональных валют; создание единого международного банка с международной валютой; создание глобальной цифровой валюты; эволюция региональных институтов БРИКС, ШОС, ЕС; использование энергорубля в международных расчетах.

Анализ актуальных финансовых инструментов как возможной альтернативы в региональных расчетах показывает, что в настоящее время биржи, проходя различные трансформации с учетом требований современности, становятся неотъемлемой частью мировой экономики. При этом, ключевыми биржевыми инструментами становятся не сами товары, а фьючерсные и опционные контракты на их поставку, а также ценные бумаги, валюта и финансовые производные. По данным Ассоциации фьючерсной торговли, объем фьючерсной и опционной торговли в целом, измеряемый в количестве заключенных биржевых контрактов, вырос за период с 2000 г. более чем в 12 раз. Биржевые инструменты настолько разнообразны, что позволяет

классифицировать большинство современных бирж, как универсальные.

Известно, что одним из наиболее популярных видов энергетических ресурсов в мире является нефть. При этом мировые цены на нефть обладают высоким уровнем волатильности, подвержены влиянию огромного количества факторов, таких как: уровень роста промышленности; объем потребления нефти; запасы и объемы добычи нефти в мире; мировые экономические кризисы; спрос и предложение на финансовом рынке; политические факторы и др. Вместе с тем стоимость нефти оказывает неодинаковое влияние на курсы мировых валют и экономическое развитие стран. Для стран, доходы от продажи нефти которых составляют большую часть государственного бюджета (в том числе, для России), колебания цен на нефть оказывают существенное влияние на многие экономические показатели. Цена на нефть является крайне волатильной, что не позволяет использовать производные финансовые инструменты на нефть в качестве мирового резерва. Резкие скачки цены будут только усугублять кризисные явления.

Таким образом, традиционная для последних десятилетий роль доллара в качестве резервной мировой валюты находится в состоянии исторического кризиса. Экспоненциальный рост выпуска долларовой массы под обеспечение американскими гособлигациями довел состояние американской экономики до максимальных показателей госдолга и в валютном, и в золотом выражении. Основная часть полученных правительством США средств направляется на вытеснение региональных валют развивающихся стран, а также на реализацию своей внешней политики посредством таких инструментов, как кредиты и субсидии в целях расширения сфер политического влияния. Подобный характер финансовой деятельности представляется крайне односторонним, поскольку обеспеченность доллара достигается за счет высокой нормы прибыли при монополизации американских рынков сбыта. К моменту достижения сбалансированной конъюнктуры норма прибыли снижается, что вынуждает переносить модель американской экономики на вовлекаемые в процессы глобализации развитые и развивающиеся страны. Этому процессу противостоит ряд государств, не готовых замещать валюту национального товарооборота долларом. Снижающаяся обеспеченность доллара усу-

губляется ростом долларовой инфляции на фоне военного и политического противостояния США с Евразийским регионом. Это говорит о том, что валютная экспансия США приблизилась к своему пределу, на сегодня риск разворота стабильной тенденции ставки на доллар, как на международную валюту, не позволяет встраивать американскую валюту в финансовую архитектуру Российской Федерации и ее стран-партнеров по региональным союзам и объединениям. Политические и социальные обстоятельства существенно усложняют прогноз перспектив развития рынка доллара. Эффективность от выпуска дополнительной долларовой массы в качестве мер оздоровления национальной экономики США многократно снизилась в последние годы, что говорит о грядущей долларовой гиперинфляции.

Проведенные исследования показывают, что наименее рисковым инструментом в среднесрочном периоде является золото, вслед за инвестиционной привлекательностью растут темпы промышленного использования драгметалла. На фоне истощения мировых природных запасов золота к 2050 г. курс золота будет поддерживаться формирующимся дефицитом из-за высокого спроса на него. Исторически многие страны препятствовали обеспечению отрицательного внешнеторгового сальдо золотом, предпочитая формировать золотые резервы, либо инвестировать его в обеспеченные государственной политикой экономические проекты. С учетом этого, в грядущей экономике вероятнее всего будет действовать выраженный тренд на усиление роли государства в процессах формирования национальной экономики. Ни население, ни частный сектор не в состоянии взять на себя риски политических, макроэкономических, социальных, институциональных, правовых изменений. Только комбинирование экономических и административных мер стратегического планирования и управления с усилением последних способно обеспечить устойчивость функционирования экономики стран и регионов.

Сырьевые финансовые инструменты являются крайне волатильными, чей курс в среднесрочной перспективе будет формироваться под влиянием политической воли, выстраивающей новые внешнеторговые связи. Привязка курсов нацвалют к сырьевым индексам способна дать кратковременный (3–6 месяцев) оздоравливающий эффект для некоторых территорий. Итогом

может стать затяжная гиперинфляция в условиях развития международного разделения труда.

Криптовалюта, как самый молодой сегмент финансового рынка и альтернатива мировому валютному стандарту, требует изучения опыта применения, которым не располагает на сегодняшний день ни одно государство. Кроме этого, рынку криптовалют соответствует существенный портфель рисков, свойственных инновационной сфере. Возможная попытка внедрения в обращение криптовалюты наравне с национальной может привести к разрывам в курсах этих валют с перераспределением инфляции в один из этих инструментов. Особо рисковой представляется попытка использования криптовалюты с курсовым паритетом к доллару США.

Таким образом, можно выделить следующие направления повышения устойчивости субъектов Российской Федерации, их финансово-бюджетных систем и развитию валютно-финансовой среды в российских регионах. Существующие неблагоприятные условия для использования Россией доллара подталкивают экономику РФ к упреждающим мерам по переформатированию архитектуры мировой финансовой системы, в связи с чем моделирование любых трансформаций валютных отношений должно производиться в региональном аспекте. Региональной средой в этом случае являются рынки дружественных стран. Необходимо минимизировать объемы использования доллара и евро во внешнеторговом обороте РФ за счет внедрения новых средств и способов платежа. Во исполнение поручения Председателя Правительства РФ следует включить в проект реформирования законодательства в сфере цифровых валют дорожную карту по созданию благоприятных условий для цифрового рубля в сфере международной торговли. Кроме того, целесообразно снизить величину государственных резервов в массе иностранной валюты и перераспределить структуру валютного портфеля в пользу золота.

Практическим результатом исследований может стать научно обоснованная долгосрочная стратегия повышения устойчивости субъектов Российской Федерации, их финансово-бюджетных систем с вытекающими из нее среднесрочной и краткосрочной программами развития экономической деятельности регионов. В условиях санкционной политики западных стран стратегиче-

ской целью экономической деятельности регионов России становится развитие торгово-экономических связей с дружественными странами 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.

Направления совершенствования регионального и муниципального стратегического планирования и управления в условиях новых реалий. На наш взгляд, основные направления предлагаемых изменений системы стратегического планирования и управления должны включать следующие меры. Необходимо четко определиться с ролью государства в развитии экономики регионов и реализации пространственной стратегии. Если государство намерено переложить ответственность за это на частный бизнес, оно должно разрешить противоречие между экономической ответственностью бизнеса и концентрацией основных финансовых ресурсов в руках государства (Министерства финансов, Банка России, государственных институтов развития).

На смену модели стратегического планирования и управления российской экономикой, в которой целевым индикатором является уровень инфляции, должна прийти модель, в которой главным индикатором станет рост доходов. Это две противоположные модели с разными приоритетами, последствиями и принципами управления. В последние годы для снижения индекса инфляции в первую очередь оптимизируются (снижаются) государственные расходы (в том числе расходы на зарплату работников бюджетной сферы), повышается процентная ставка за кредит. И как результат – снижение потребительского спроса, отсутствие стимулов к росту производства, экономическая стагнация во многих регионах и муниципальных образованиях. В модели, ориентированной на рост доходов населения, все происходит в точности наоборот.

Рост экономики регионов невозможен без инвестиций, а они нереальны при высоких кредитных ставках. Для этого требуется последовательное снижение ключевой ставки Банка России, вве-

дение нормативов, регулирующих кредитную деятельность коммерческих банков, ограничивающих рост процентных ставок по кредитам. Также необходима разработка долгосрочной схемы развития и размещения производства на территории Российской Федерации с учетом национальных интересов.

Мировой опыт показывает, что определяющим фактором эффективности экономического развития и качества жизни населения является институциональная система регионального и муниципального управления, включающая совокупность законодательно-правовых норм, организационных структур и механизмов взаимодействия экономических субъектов, которые определяют контуры среды принятия управленческих решений и обеспечивают достижение целей и направлений социально-экономического развития регионов Российской Федерации. От того, в какой степени институциональная система регионального и муниципального управления способна представить интересы всех экономических субъектов и в какой мере адекватно отражает возможности их рационального взаимодействия, зависит непрерывность самого воспроизводственного процесса и его эффективность – достижение поставленных целей, качество и конкурентоспособность экономики.

Можно сказать, что институциональная система управления – это «сосудистая система» экономики, проводящая сеть для продвижения и реализации принимаемых планово-управленческих решений. Известно, что с переходом к рыночной экономике старая институциональная система, созданная для осуществления директивного управления, не смогла выполнять необходимые функции. Вместе с тем, формирование новых институтов регионального управления происходит не всегда продуманно, часто они создаются рефлекторно, поэтому через несколько лет они, как правило, упраздняются, а на их месте создаются новые институты с новыми названиями. При этом при отсутствии механизма взаимодействия с другими организационными структурами возникает дублирование функций и несогласованность принимаемых решений. Кроме того, не всегда эффективен механизм контроля за использованием бюджетных средств, которые выделяются этим институтам. В связи с этим, наряду с правами и полномочиями институтов регионального управления должна быть четко

определена и их ответственность за результаты деятельности, в противном случае огромные средства государства будут тратиться исключительно на содержание этих институтов.

Анализ показывает, что в современных условиях стратегические планово-прогнозные разработки (концепции, стратегии, программы) играют особенно важную роль в системе регионального и муниципального управления. Они, прежде всего, направлены на реализацию различных аспектов экономической политики государства, ее целей, принципов, приоритетов и основных задач. Проведенный анализ планово-прогнозных разработок показал, что в этих документах не получили должного внимания многие концептуальные вопросы планирования и управления социально-экономическим развитием на региональном уровне. Насущные 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 регионов.

В настоящее время происходит эволюция понимания значимости стратегического планирования и управления как определяющего фактора результативности социально-экономического развития России и ее регионов. Но судя по отсутствию ощутимых изменений в российской системе управления, это понимание дошло пока далеко не до всех организационных структур, принимающих управленческие решения. В России только в последние годы раздаются отдельные высказывания о неэффективности действующей системы планирования и управления и безотлагательной необходимости ее модернизации норм.

Проведенные исследования свидетельствуют о том, что действующая система управления, ее институты и используемые инструменты управления не обеспечивают решение всех основных задач, определяющих эффективность социально-экономического развития регионов и муниципальных образований. Эти задачи включают, прежде всего, формирование спроса на инновационную продукцию, привлечение инвестиций для производства наукоемкой продукции и модернизации традиционных отраслей

экономики, гармоничное пространственное развитие страны и эффективное использование ресурсного потенциала регионов и муниципальных образований. Дальнейшее промедление с решением этих задач ведет к еще большему технологическому отставанию отечественной экономики и сохранению недопустимой зависимости от развития сырьевого сектора и колебаний спроса и цен на сырье на мировом рынке. Поэтому бесспорной становится острая необходимость изменений в системе стратегического планирования и управления и формирования таких институциональных структур, которые бы адекватно отражали цели социально-экономического развития регионов и муниципальных образований и были бы способны обеспечить их реализацию.

3.3. Характеристика институциональных проблем стратегического планирования и управления региональным и муниципальным развитием

В современный период экономика России, отвечая на внешние вызовы и угрозы, претерпевает крупные изменения, связанные в первую очередь с диверсификацией, трансформацией, цифровизацией производственных систем, формулированием стратегических целей и приоритетов развития на всех уровнях планирования и управления. Глобальные экономические процессы, динамическая реструктуризация мирового спроса в условиях санкционного давления и влияния циклов деловой активности на социально-экономический потенциал страны и регионов вносят постоянные изменения в характер стратегического планирования и управления, меняют его институциональные формы и акценты. Для России формируется новая экономическая реальность, для которой характерны усиление противодействия со стороны западных стран, долговременность международных санкций, необходимость использования специальных механизмов управления и государственного регулирования. Возникают новые задачи, новые приоритеты исследования причинно-следственных связей и направлений развития регионального и муниципального управления. При этом важная роль отводится институциональной сфере в части взаимодействия регионов и муниципальных образова-

ний в условиях интеграционных объединений. В адекватном реагировании на вышеперечисленные изменения особую роль играет научно-обоснованное стратегическое планирование и управление, базирующееся на современных информационных системах и цифровых технологиях. В связи с этим первостепенное значение приобретает характеристика текущего состояния институциональных проблем регионального управления, стратегического планирования, регулирования и контроля, условий и возможностей их реализации, что представляет особую актуальность в период современных вызовов и угроз.

В экономических исследованиях проблемы регионального и муниципального стратегического 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 пространстве, проблемы неравенства в социальном и экономическом развитии регионов, муниципальных образований и роль органов управления в гармонизации пространственного развития страны.

Институциональные аспекты стратегического управления и государственного регулирования рыночных процессов на уровне страны и регионов стали одними из наиболее дискуссионных в современной экономической литературе. В настоящее время сформировалось несколько различных научных экономических школ, которые по-разному трактуют цели, задачи, институты государственного регулирования на федеральном и региональном уровне управления. На основе анализа и обобщения отечественных и зарубежных работ по региональному планированию и управлению, можно выделить следующие направления исследований.

Первое направление исследований посвящено анализу организационных и экономико-правовых проблем становления институтов регионального стратегического планирования и управле-

ния. В этих работах исследуются теоретические и методологические проблемы организации разработки документов стратегического планирования, их практического использования, организация взаимосвязи стратегических разработок муниципальных образований с региональным и федеральными уровнями управления. Среди этих проблем рассматриваются вопросы централизация государственных ресурсов, распределения функций управления между региональными и муниципальными уровнями, организации перераспределения бюджетных средств. В числе институциональных проблем выделяются вопросы управления федеральной, региональной и муниципальной собственностью. Многие авторы отмечают недостатки практической реализации экономических стратегий, низкий уровень обоснованности документов стратегического планирования на региональном и муниципальном уровне, критически анализируют возникающие проблемы разработки стратегий на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Так, отмечается, что действующие институциональные правила стратегического планирования и управления вследствие ряда причин (множественность и нестабильность задаваемых приоритетов, отсутствие должной концентрации ресурсов, четких регламентов взаимодействия федерального центра, отраслевых, региональных и корпоративных экономических подсистем) не смогли оказать столь необходимого влияния на результативность управления экономикой. Важность решения организационных проблем стратегического планирования и управления подчеркивается многими исследователями. При этом обосновывается необходимость разработки государственного стратегического плана (программы) достижения поставленной цели, организация совместных действия государства и общества по мобилизации ресурсов страны. Так, утверждается, что стратегическое планирование социально-экономического развития – во многом стандартизированная деятельность, оно требует, прежде всего, качественного прогноза, который лежит в основе плановых заданий, систематического мониторинга результатов деятельности в сопоставлении с плановыми заданиями при ежегодной отчетности с анализом причин и последствий, с учетом которых проводится корректировка плана на следующий год. Все это базируется на серьезном экономическом анализе и поэтому требует

привлечения для разработки плана научных, проектных и конструкторских организаций и многочисленных экспертов.

Второе направление связано с исследованием роли институтов управления в решении социально-экономических и финансовых проблем регионального стратегического планирования и управления, таких как обоснование целевой направленности региональных стратегий социально-экономического развития, системная оптимизация структуры экономики на основе стратегического планирования, проблемы управления социально-экономическими проектами, организация бюджетного финансирования региональных проектов, вопросы привлечения инвестиций и создания благоприятного инвестиционного климата в регионах, проблемы стратегического планирования социально-экономического развития в период глобальной турбулентности и высокой неопределенности, институциональные проблемы управления экономическими связями регионов – субъектов Федерации в условиях геополитических и экономических рисков.

Третье направление посвящено изучению влияния институтов управления на социально-экономическое развитие регионов и городов, на эффективность функционирования государственных и муниципальных организаций, а также анализу причин ограниченного практического применения стратегического планирования для решения социально-экономических проблем и выявлению упущенных возможностей. В этих работах отмечается, что эффективность институтов управления региональной и муниципальной экономикой должна обеспечиваться высоким уровнем развития материально-технической базы, разветвленной информационной и рыночной инфраструктурой, целенаправленной государственной поддержкой, различными формами государственно-частного партнерства, кооперацией и интеграцией, участием в управлении негосударственных общественных организаций, ассоциаций бизнесменов и др.

Четвертое направление связано с анализом опыта зарубежных стран в сфере использования программно-целевых методов стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием территорий. Содержание программ, разрабатываемых региональными и муниципальными образованиями в этих странах, заключается, в основном, в развитии инфраструктуры

и создании условий и предпосылок для формирования конкурентной среды, стимулирования частного предпринимательства, создания новых рабочих мест и решения социальных вопросов. Программы развития и функционирования хозяйства отдельных регионов и муниципальных образований разрабатываются в автономном режиме и лишь косвенно взаимодействуют с другими уровнями управления через финансовую систему. В зарубежных исследованиях большое внимание уделяется формальному анализу процессов стратегического планирования, повышению эффективности взаимодействия власти и бизнеса, внедрению инноваций в процессы планирования и управления на уровне региональных и местных органов власти, стратегическому планированию в государственной сфере (вопросы общественной безопасности, правопорядка, здравоохранения, образования), совершенствованию институциональной среды, обеспечению процесса стратегического планирования в государственных органах власти.

Известно, что многие страны с развитой рыночной экономикой на протяжении ряда лет довольно успешно используют методы стратегического планирования для решения региональных проблем и сглаживания пространственных диспропорций, для повышения эффективности управления в государственных и муниципальных органах власти. В связи с этим российские исследователи подчеркивают важность анализа зарубежного опыта и возможность его использования для обоснования приоритетов стратегического планирования и цифровизации при реформировании институтов публичного управления на региональном и муниципальном уровне.

Пятое направление посвящено исследованию роли институтов государственного управления и регулирования в развитии региональной экономики. Представители данного направления отмечают, что институты государственного управления должны 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. В целях расширения покупательной способности населения и стимулирования предпринимательства государственные институты могут способствовать увеличению объемов инвестиций

в производство и расходов на другие социально-экономические цели за счет сбора налогов и выпуска денег в обращение. Таким образом, роль институтов государственного управления и регулирования заключается в стимулировании спроса с помощью кредитно-денежных и бюджетных инструментов, среди которых большое значение придаётся выпуску и размещению на рынке крупных государственных займов для покрытия бюджетного дефицита. 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.

Тенденции к усилению институтов государственного управления и 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.

Отдельные ученые-экономисты полагают, что эффективное 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, во-вторых, стимулирование частного бизнеса на основе различных форм финансовой поддержки, защиту от недобросовестной конкуренции, содействие выходу на рынки других стран. Таким образом, институты государственного управления и регулирования рассматриваются с позиций экономических интересов бизнеса, реализация которых позволит обеспечить выполнение интересов общества в целом. При этом 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-экономических мотиваций, основываться на практическом опыте, быть адаптивной, учитывать долговременные интересы, стимулировать устойчивое развитие региона.

Проведенный анализ современного состояния исследований институциональных проблем регионального и муниципального стратегического управления в стране и за рубежом позволяет констатировать, что основные элементы институциональной системы управления недостаточно исследованы, особенно с точки зрения подготовки к переходу к новой модели регионального управления; структурно 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 институционального механизма отсутствует комплексный и программно-целевой подход; недостаточно глубоко исследованы проблемы разделения полномочий между уровнями власти с учетом экономической и финансовой базы регионов и муниципальных образований.

Методологические предпосылки разработки институциональной системы стратегического планирования и управления развитием региона. Методологической основой планирования и управления экономикой региона является общая теория регионального воспроизводства, позволяющая объективно обосновать распределение полномочий между различными уровнями территориальной системы – федеральным, региональным и муниципальным. 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.

Известно, что 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 регионального управления с позиций 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 общегосударственных, региональных и предпринимательских интересов.

Современный период характеризуется переходом к экономической самостоятельности региональных систем и передачей отдельных полномочий федеральных институтов управления на региональный уровень при изменении методологии регионального управления. В этих условиях институциональная система управления развитием региона 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 управления социально-экономическими процессами.

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 региональных экономических процессов 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 обусловливает 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 предпринимательскую деятельность, направить их усилия на активное участие в решении проблем экономического и социального развития региональной системы и повышения ее конкурентоспособности.

В обобщенной форме функции управления региональных органов власти можно представить как создание системы, эффективно использующей конкурентные преимущества и ресурсный потенциал региона. Определяющим фактором эффективности экономического развития и качества жизни населения региона является система управления в целом и ее неотъемлемая часть – институциональная составляющая. Институциональная система регионального и муниципального управления представляет собой совокупность законодательно-правовых норм, организационных структур и механизмов взаимодействия субъектов воспроизводственного процесса, которые определяют контуры среды принятия управленческих решений и обеспечивают достижение целей и направлений социально-экономического развития регионов Российской Федерации. От того, в какой степени институциональная система управления способна представить интересы всех экономических субъектов и в какой мере адекватно отражает воз-

можности их рационального взаимодействия, зависит непрерывность самого воспроизводственного процесса и его эффективность – достижение поставленных целей, качество и конкурентоспособность экономики.

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 – связано с решением таких задач, как, прежде всего, создание привлекательного инвестиционного климата, формирование современной конкурентоспособной экономики, гармоничное пространственное развитие, обеспечивающее эффективное использование ресурсного потенциала и 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 и особенно муниципальный 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.

В современных условиях основой модели регионального стратегического управления становится формирование институциональной среды, обеспечивающей усиление конкурентоспособности экономики регионов, городов и районов, что позволит создать необходимые условия для роста финансового потенциала и устойчивого развития регионов и муниципальных образований. Поскольку система управления региональным развитием представляет собой совокупность трех взаимосвязанных подсистем –

институциональные структуры, планово-прогнозные документы, определяющие цели и стратегические направления развития, и инструменты воздействия на социально-экономическую систему, – ее эффективность будет зависеть от взаимосвязанности этих подсистем, их взаимной непротиворечивости и способности обеспечить сочетание интересов всех взаимодействующих участников регионального воспроизводственного процесса.

Важнейшие элементы институциональной системы стратегического управления экономикой региона и особенности ее функциональных подсистем. Вся совокупность организационных структур управления и регулирования процессов социально-экономического развития на уровне субъектов Федерации может быть подразделена на следующие блоки: министерства и департаменты правительств субъектов Федерации, территориальные органы управления федеральных министерств и ведомств, комитеты и комиссии законодательных органов власти, общественные независимые организации. Безусловно, важнейшими институциональными структурами, которые призваны обеспечить комплексное социально-экономическое развитие регионов, являются исполнительные органы власти регионального уровня – министерства и департаменты правительств субъектов Федерации.

Для более глубокого исследования структуры институциональной системы управления экономикой региона рассмотрим проблемы реализации полномочий органов власти по комплексному развитию территории на уровне субъекта Федерации (области, края, республики) на примере министерства экономического развития области. Данное министерство осуществляет управление и нормативно-правовое регулирование в сфере создания условий для развития инвестиционной деятельности, формирования и проведения территориальной политики, обеспечивающей устойчивое социально-экономическое развитие территорий области. К полномочиям министерства экономического развития относится проведение мониторинга и анализа социально-экономического развития муниципальных образований, подготовка информационно-аналитических материалов о социально-экономическом положении муниципальных районов и городских округов и осуществление экспертизы проектов комплексных программ их социально-экономического развития. Кроме того, за ми-

нистерством экономического развития закреплено оказание консультационной и методической помощи органам местного самоуправления по таким вопросам, как разработка стратегических направлений социально-экономического развития и планово-прогнозных документов и программ, подготовка предложений по совершенствованию межбюджетных отношений.

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

Во-первых, несмотря на то, что министерство экономического развития должно выполнять 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 интенсивного развития межрегиональных экономических связей бессмысленно пытаться эффективно использовать ресурсный потенциал территории, ограничиваясь лишь возможностями и потребностями самого муниципального образования.

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 в сфере создания условий для осуществления инвестиционной деятельности слабо согласуются с комплексным подходом к развитию территорий, хотя формально в сфере создания условий для инвестиционной деятельности министерство наделено широкими полномочиями по организации отбора и экспертизы инвестиционных проектов на соответствие стратегическим приоритетам, а также по принятию

решений по их поддержке, включая следующие: проведение презентаций инвестиционных проектов и инвестиционных форумов, разработку системы мер по привлечению прямых инвестиций в экономику и социальный сектор, повышению инвестиционной привлекательности территории, а также организацию разработки проектов создания особых экономических зон.

Следует отметить, что министерством экономического развития осуществляется анализ инвестиционного потенциала региона, 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-технологических парков. Кроме того, министерству экономического развития дано право на подготовку предложений по формированию проектов государственно-частного партнерства на территории, а также на участие в работе по привлечению средств федерального бюджета, внебюджетных источников для реализации проектов государственно-частного партнерства. В инвестиционной сфере в составе полномочий министерства экономического развития можно выделить те из них, которые в определенной степени способствуют комплексному подходу к развитию территории. К таким полномочиям, прежде всего, следует отнести разработку проектов создания особых экономических зон, но на практике эти полномочия не реализуются.

В определенной степени предпосылки формирования комплексного подхода к развитию территории 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 объектов социальной инфраструктуры;

• создание на территории 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.

Важная роль в институциональной системе управления экономикой региона отводится территориальным органам управления федеральных министерств и ведомств, которые не входят в состав правительств субъектов Федерации, и обеспечивают такие важные функции, как антимонопольное, денежно-кредитное, внешнеэкономическое, валютно-финансовое и контрольно-нормативное регулирование.

Главной задачей 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.

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

К задачам институтов внешнеэкономического регулирования относятся содействие развитию экспортного потенциала региона, создание наиболее благоприятных условий для выхода предприя-

тий на внешний рынок, а также осуществление государственного контроля и регулирования внешнеэкономических связей в регионе; 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 на местах в подготовке и выполнении программ экономического развития регионов в части внешнеэкономической деятельности. Задачами институтов валютно-финансового регулирования и контроля являются перекрытие всех каналов незаконного оттока валюты из регионов страны, обеспечение репатриации в страну экспортной выручки, контроль на всех этапах движения валюты от выделения квоты до перечисления валютной выручки.

Институты контрольно-нормативного регулирования на региональном уровне должны обеспечивать безопасность товаров и услуг, включая контроль за соблюдением установленных требований, предписания об устранении нарушений, требования о прекращении выпуска и продажи товаров и услуг, о прекращении продажи товаров с истекшими сроками годности, предъявление исков в арбитражные суды к изготовителям и продавцам в случае нарушения требований безопасности.

Проведенные исследования показывают, что при наличии большого числа управляющих и регулирующих организационных структур на уровне субъектов Федерации, декларируемые цели и приоритеты, включающие повышение темпов роста производства, модернизацию экономики, развитие инновационных секторов, остаются недостижимыми из-за отсутствия адекватной институциональной системы управления, обеспечивающей механизмы реализации разрабатываемых стратегий и программ. Главным недостатком действующей институциональной структуры регионального и муниципального управления является отсутствие системности и комплексного подхода к развитию территорий. Несмотря на ряд принятых мер по совершенствованию институциональной структуры управления регионом, нерешенной проблемой остается отсутствие полноценного методического обеспечения реализации государственной политики в сфере стратегического планирования и управления. Для практического осу-

ществления мер по совершенствованию управления необходимо разработать механизмы их реализации, а также создать необходимые финансовые и экономические условия развития регионов и муниципальных образований.

Методологические проблемы стратегического планирования и управления региональными финансами в условиях системных трансформаций в экономике. Переход к новым принципам формирования региональных экономических систем, перераспределения финансовых потоков, бюджетных средств, требуемых для экономического развития, поставили перед субъектами Федерации проблему совершенствования финансово-экономических взаимодействий. Но для того, чтобы обосновать эффективную финансово-бюджетную модель развития региона, необходимо в процессе исследования использовать воспроизводственный подход, при котором региональная экономика должна рассматриваться как целостная система. Для этого целесообразно охарактеризовать место региональной экономики в системе финансово-экономических отношений и определить ее специфические черты как объекта управления с позиций воспроизводственного подхода, характерные закономерности экономических процессов, их взаимозависимость и на этой основе разработать механизм управления.

Исследование проблем стратегического планирования и управления региональными финансами основывается на понимании того, что, во-первых, региональная финансовая система является открытой системой, имеет сложную структуру, разнообразные внутрирегиональные и межрегиональные связи, во-вторых, составные элементы этой системы требуют для своего управления разработки специфического механизма управления, в-третьих, эти механизмы должны быть взаимно непротиворечивы. Интегральная функция финансовой 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 финансовой 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.

Финансовая 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. Финансовая система региона является довольно сложным, многогранным образованием, состоящим из тесно взаимосвязанных и взаимодействующих подсистем и элементов. Воспроизводство финансовых 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 средств. Воспроизводство региональных финансовых ресурсов охватывает также систему связей и зависимостей между кредиторами и заемщиками по поводу займов денежных средств. В условиях переходного периода во многих регионах страны финансово-кредитные связи формировались без должного правового и методического обеспечения, при недостаточной конкуренции в сфере размещения кредитных ресурсов и предоставления банковских услуг, а также при недостаточно компетентном регулировании рыночных процессов, что становилось сдерживающим фактором развития региональной финансовой системы.

Основные задачи развития финансовой системы региона включают осуществление перераспределительных функций экономического развития региона; финансовое обеспечение выполнения задач социального развития; регулирование перераспределительных отношений между федеральным, региональным бюджетом, бизнесом 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 формирования и использования финансовых ресурсов. При этом развитие предпринимательства, текущие и долгосрочные стратегии должны выступать системообразующей основой укрепления финансовой базы региона, реализации его социально-экономической политики.

Главный принцип построения региональных финансовых отношений – их органическая связь с развитием производства продукции и услуг, с предпринимательской деятельностью как основным источником воспроизводства финансовых ресурсов региона. Поэтому составным элементом стратегии социально-экономического развития региона должна быть разработка финансово-экономических прогнозов и системы финансовых регуляторов, реализующих эту стратегию.

Проведенные исследования показывают, что современная модель финансовой системы региона характеризуется, во-первых, множественностью каналов поступления финансовых ресурсов на территорию и, во-вторых, существенным различием механизмов воздействия на отдельные каналы, по которым финансовые ресурсы поступают на территорию. Анализ источников образования и поступления финансовых ресурсов на территорию региона позволяет решить следующие задачи: определить роль собственных источников в формировании финансового потенциала региона, выявить структуру финансовых источников и распределение средств между уровнями бюджетной системы, оценить участие населения в формировании финансовой базы развития региона, установить, в какой мере привлекаются ресурсы финансового рынка для расширения финансовой базы региона, определить роль федерального уровня и субъекта Федерации в финансировании социально-экономического развития муниципальных образований.

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 способностью адапти-

роваться к изменяющимся условиям. Важнейшими факторами, которые влияют на финансовую устойчивость региона, являются: отраслевая структура предпринимательской сферы и наличие в ней производств, конкурентоспособных на внутреннем и внешнем рынке; технологический 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 развития региона предполагает использование всех инструментов поддержки предпринимательской сферы с целью создания благоприятной среды для развития экономики (государственно-частное партнерство, развитие инфраструктуры, информационная поддержка, долевое финансирование, льготные ставки процентов по кредитам, налоговые льготы и др.).

Инструменты механизма привлечения финансовых средств федерального бюджета могут различаться в зависимости от целей финансирования. Это прямое финансирование из федерального бюджета государственных целевых программ, финансирование из фонда региональной финансовой поддержки, а также разовые выделения средств федерального бюджета в связи с различными чрезвычайными обстоятельствами.

Существует мнение, что бюджетное перераспределение следует понимать с позиции использования бюджетного потенциала согласно государственным потребностям, приоритетам и установленным законом полномочиям. Известно, что прирост объема местных бюджетов в основном обеспечивается за счет роста НДФЛ. Почти двукратный его прирост за период 2010–2023 гг. обусловлен, на наш взгляд, политикой вывода заработных плат из нелегальных схем выплат, при которых работники были устроены неофициально, либо с минимальным размером оплаты труда. Следовательно, основой для формирования доходов местных бюджетов является бизнес, обеспечивающий жителей муниципальных образований рабочими местами и налогооблагаемой базой.

Таким образом, становится очевидным, что одним из путей решения вопросов недостаточности доходов бюджетов, является стимулирование развития малого и среднего бизнеса и укрепление его позиций на рынке. Существует два основных способа

стимулирования развития малого бизнеса, которые целесообразно применять в дальнейшем:

– бюджетное субсидирование малых предприятий. Поддержка малого бизнеса местными органами управления может осуществляться посредством предоставления субсидий, бюджетных инвестиций и муниципальных гарантий по обязательствам субъектов малого бизнеса. При этом существует проблема недостаточности финансовых ресурсов для подобного стимулирования;

– оптимизация налоговой нагрузки малых предприятий. Так, многими авторами высказывается мнение, что налоговое бремя не должно быть губительным для бизнеса, но при этом должен соблюдаться баланс в отношении интересов местных бюджетов. В связи с этим представляется целесообразным проводить анализ влияния на налоговую нагрузку установленных местными властями величин коэффициентов при взимании единого налога на вмененный доход с предприятий.

В основной массе региональные бюджеты используют межбюджетные трансферты. Свыше половины субъектов зависят от межбюджетных трансфертов на треть и более от общей суммы доходов своих бюджетов. Многие российские и зарубежные авторы в своих исследованиях затрагивают тему политизированности межбюджетных отношений, обоснованности распределения доходных полномочий и расходных обязательств. В федеративных государствах значительно разнится степень распространенности обозначенной проблемы, а также различаются механизмы регулирования межбюджетных трансфертов. В основном, федеративные государства демонстрируют достаточно высокий уровень централизации доходов, а также активное использование вертикальных трансфертов.

В Российской Федерации практически отсутствуют субъекты, чьи бюджеты не зависели бы от безвозмездных перечислений. Кроме того, за последние годы количество регионов, обладающих стабильными собственными доходами бюджета, практически не сократилось. Из этого вытекают различные проблемы, связанные с долгосрочным планированием социально-экономического развития территорий. В условиях слабой диверсификации налоговой структуры усиление процессов централизации, в частности касающееся размеров отчислений налога на доходы физических лиц

(являющегося бюджетообразующим), привело к значительному снижению финансовой стабильности местных бюджетов. В связи со значительным сокращением налоговых источников местных бюджетов за последние десятилетия почти вдвое возросли размеры трансфертных платежей. По данным Федерального казначейства РФ, в 2001–2005 гг. доля таких платежей не превышала 26%, в 2006–2009 гг. она составляла 40–56%, а в 2010–2020 гг. размер таких платежей не опускался ниже 60%.

В настоящее время применяются следующие перераспределительные бюджетные инструменты.

Инструменты, касающиеся налога на доходы физических лиц. Так, в среднем 50% собственных доходов местных бюджетов составляют доходы от НДФЛ. В соответствии с законодательством НДФЛ является федеральным налогом, полномочия по перераспределению которого предоставлены регионам, но его перераспределение крайне нестабильно и изменчиво, что мешает долгосрочному планированию.

Инструменты, касающиеся налоговых доходов от имущества. Известно, что налог на имущество физических лиц и земельный налог являются местными. Однако доходы местных бюджетов от этих налогов составляют менее 17%. Сравнивая эти показатели с зарубежными, следует отметить, что, например, в США такой налог является основным источником налогового дохода местного бюджета – около 70–75%, в Канаде – до 80%, в отдельных штатах Австралии – до 90%. В России потенциал данного вида налоговых доходов в полной мере не реализован, так как существует множество проблем, связанных с организацией учета недвижимого имущества, а также низким уровнем собираемости данных налогов, несмотря на внедрение цифровых технологий и усиливающееся административное воздействие налоговых органов. Согласно информации ФНС, задолженность по уплате местных налогов в бюджеты муниципальных образований в 2020–2022 гг. составляла свыше 100 млрд руб.

Если говорить о децентрализованном предоставлении государственных услуг и их финансовом обеспечении в регионах, важно учитывать следующее: неоднородность распределения населения по территории государства, региональные различия в предпочтениях по качеству и количеству предоставляемых благ;

близость местных органов власти к населению, и, как следствие, широкая доступность актуальной информации, касающейся нужд сообщества конкретного региона или муниципального образования; более быстрая реакция на проблемы, возникающие в обществе при введении и адаптации новых методов государственного регулирования.

Еще одной существенной причиной высокого уровня показателя использования вертикальных трансфертов является значительное неравенство доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и необходимость финансирования гарантированных государством благ и услуг, качество и количество которых не должно сильно различаться в зависимости от территории. При существующих практически одинаковых нормативных расходных обязательствах, доходы бюджетов субъектов сильно разнятся, что приводит к необходимости компенсировать образовавшиеся диспропорции, в том числе за счет трансфертов.

Расходные и доходные полномочия между уровнями власти распределяются согласно принципам смещения доходов в пользу центрального правительства в большинстве государств с федеративной формой власти. При существовании многоуровневой системы бюджетных услуг, государственные услуги должны предоставляться центром, если они создают положительные эффекты, которые распространяются и на другие территории. Общественные блага более эффективно предоставлять централизованно, а также для решения локальных проблем за счет большей мобильности производственных факторов и необходимости обеспечить всеобщее равенство в получении государственных услуг.

Так как налоговые инструменты распределены между уровнями власти, возникают различные эффекты, такие как экспорт налогов (за счет введения акцизов на сырье и товары, потребляемые вне региона), недобросовестная налоговая конкуренция (привлечение налогоплательщиков в регионы с налоговыми льготами), чрезмерное или недостаточное налогообложение деятельности и др. Для урегулирования данных внешних эффектов, можно предпринять такие меры, как привязка местных налогов к территории – месту проживания или производственной деятельности; снижение налоговой конкуренции за счет отсутствия мобильности налоговой базы нижнего уровня власти; предотвра-

щение распределения местных налогов на те сферы жизнедеятельности, в которых издержки локализованы в рамках одной территории, а выгоды распространяются за ее пределы, а также в обратной ситуации – когда издержки распределены географически, а выгоды сконцентрированы на одной территории. При такой ситуации возникает разрыв между расходными обязательствами и доходными источниками местных бюджетов, который компенсируется за счет системы трансфертов и грантов от центрального правительства.

Российский опыт последних лет наглядно показывает, что для достижения стратегических целей планирования и управления региональными финансами недостаточно их сформулировать, обеспечить правовую базу и разработать дорожную карту. Для того, чтобы добиться существенных общественно-значимых показателей, необходимо совершенствование 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. Его недостаточное использование затрудняет достижение намеченных результатов как на региональном, так и на муниципальном уровне управления. Внедрение этого механизма в равной мере важно и для формирования новой системы государственного регулирования в целом, и для решения многих других задач, связанных с осуществлением преобразований в финансово-бюджетной системе. Работа по его практическому применению должна осуществляться в тесной увязке с внедрением механизма целеполагания и бюджетирования по результатам на основе новых цифровых технологий.

В процессе реформирования финансово-бюджетной системы на федеральном и региональном уровне управления должны быть упразднены избыточные функции, не имеющие под собой достаточных правовых оснований и препятствующие реализации прав субъектов, либо возлагающие дополнительные обязанности на хозяйствующие субъекты. Это позволит сократить трансакционные издержки субъектов региональной экономики, а также сосредоточить работу органов власти на решении задач,

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

Перспективные направления развития институциональной системы стратегического планирования и управления экономикой региона. В условиях санкционного давления и влияния глобальных экономических процессов на потенциал страны и регионов управленческая модель нуждается в серьезных трансформациях, предполагающих повышение ее устойчивости в таких аспектах, как необходимость использования специальных механизмов государственного регулирования экономики, выбор оптимального соотношения долговременных и текущих планов и программ развития, объединение имеющихся отдельных институциональных элементов в единую систему управления. Институциональная система управления должна обеспечить создание необходимых условий ускорения социально-экономического развития регионов и муниципальных образований, усиление комплексного подхода в стратегическом планировании для сбалансированного и пропорционального развития региональной экономики, выбор приоритетов регионального стратегического планирования с учетом новой внешнеполитической ситуации, включая решение проблем импортозамещения, формирования новых логистических цепочек, обеспечение переориентации экспортно-импортных связей регионов.

Анализ проблем, возникающих в процессе реформирования регионального и муниципального управления, позволяет сформу-

лировать основные направления формирования новой институциональной системы управления экономикой региона.

Одним из главных направлений реформирования становится усиление роли институтов государственного стратегического планирования в развитии экономики регионов и муниципальных образований. В этом случае государство выступает субъектом концентрированного выражения общественных социально-экономических интересов в лице одного или нескольких институтов управления. Поскольку Российская Федерация является социальным государством, его экономическая, финансово-бюджетная и налоговая политика должна быть нацелена на перераспределение доходов бюджетов регионов в целях сбалансированного и пропорционального социального развития и повышения уровня жизни населения всех регионов страны, что требует выстраивания эффективной системы стратегического управления. В связи с этим целесообразно предусмотреть приоритет достижения целей стратегического социально-экономического развития над задачами оптимизации финансово-бюджетных расходов. При этом важно обеспечить стабильность реализации региональной финансово-бюджетной, налоговой и кредитно-денежной политики, а также формирования сбалансированных межбюджетных отношений на основе развития институтов долгосрочного стратегического планирования. Таким образом, вопрос выработки нового механизма формирования, распределения и перераспределения доходов региональных бюджетов становится особенно актуальным.

Приоритетным направлением должен стать системно-комплексный подход в стратегическом планировании социально-экономического развития страны в целом и ее регионов, обеспечивающий сбалансированное и пропорциональное развитие всех региональных систем. Также желательна разработка долгосрочной схемы развития и размещения производства на территории Российской Федерации с учетом общенациональных интересов. Важное значение для всех регионов страны имеет стимулирование инвестиций в развитие человеческого капитала, экономики знаний, сферы науки и образования, здравоохранения, информационных технологий и искусственного интеллекта.

Потребуется создание новых институтов для усиления роли стратегического планирования в региональных органах власти,

институтов финансово-бюджетного обеспечения приоритетных целей и задач стратегического развития, а также актуализация системы индикаторов и документов стратегического планирования с учетом новых вызовов, угроз и возможностей, полной цифровизации процессов информационного обеспечения.

Критериями повышения эффективности новой институциональной системы регионального управления могут стать: приближение показателей качества управления к уровню высокоразвитых стран, соблюдение стандартов государственных услуг, снижение затрат субъектов региональной экономики на получение государственных услуг, снижение издержек бизнеса, связанных с избыточным количеством институтов государственного регулирования, сокращение коррупционных потерь в экономике, повышение измеряемого уровня доверия населения к органам власти.

Конечными результатами формирования новой институциональной системы регионального и муниципального управления становятся 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 лет наглядно показывает, что для достижения целей эффективного регионального управления недостаточно их сформулировать, обеспечить правовую базу и разработать план действий. Для этого необходимо внедрение институциональной системы управления по результатам, которая увязывает цели, мероприятия, а также ресурсы, необходимые для достижения целей управления. 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 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 соци-

ально-значимых услуг. Развитие институтов и механизмов саморегулирования социально-экономических процессов 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 становление эффективных институтов саморегулирования, которым может быть передана часть функций, исполняемых государственными и муниципальными органами управления.

В целях повышения доверия местного сообщества к органам власти важно дальнейшее развитие системы информирования населения о деятельности региональных и муниципальных институтов, позволяющей им влиять на принимаемые общественно-значимые решения. Для обеспечения открытости институтов управления целесообразно усовершенствовать законодательство о доступе к информации о деятельности региональных и муниципальных институтов управления, а также создать действенные каналы влияния регионального сообщества на принимаемые решения через публичные обсуждения, проведение обязательных консультаций и общественных экспертиз на ранних стадиях принятия социально значимых решений.

Проведенное исследование показывает, что определяющим фактором повышения эффективности экономики и качества жизни населения является институциональная система регионального и муниципального стратегического управления, включающая совокупность законодательно-правовых норм, организационных структур и механизмов взаимодействия экономических субъектов, которые определяют контуры среды принятия управленческих решений и обеспечивают достижение целей и приоритетных направлений социально-экономического развития регионов Российской Федерации. От того, в какой степени институциональная система регионального и муниципального управления способна представлять интересы всех экономических субъектов и в какой мере адекватно отражает возможности их рационального взаимодействия, зависит непрерывность самого воспроизводственного процесса и его эф-

фективность – достижение поставленных целей, качество и конкурентоспособность экономики региона.

К сожалению, действующая система управления, ее институты и используемые инструменты управления не обеспечивают решение всех основных задач, определяющих эффективность социально-экономического развития регионов и муниципальных образований. Поэтому бесспорной становится острая необходимость изменений в системе стратегического планирования и управления и формирования таких институциональных структур, которые бы адекватно отражали цели и долгосрочные приоритеты социально-экономического развития регионов и муниципальных образований и были бы способны обеспечить их реализацию.

3.4. Особенности модернизации муниципального стратегического планирования и управления с учетом системных трансформаций в экономике

Общая оценка современного уровня решения проблем муниципального управления позволяет говорить о том, что основные элементы социально-экономических систем недостаточно полно исследованы и не одинаково подготовлены к переходу к новой модели управления в условиях глобальных геополитических и экономических рисков, научно не обоснованы полномочия органов власти территориального управления; не разработаны экономические, социальные и финансовые нормативы, которые должны выполнять функции финансово-экономических инструментов, обеспечивающих достижение целей и задач муниципального социально-экономического развития; в исследованиях отдельных звеньев механизма управления экономикой не всегда применяется программно-целевой подход, что необходимо для перехода на новую модель муниципального управления. Отсутствует целостная концепция местного самоуправления (прежде всего это касается слабой проработанности механизмов функционирования системы). Несовершенны как федеральная, так и региональные нормативные базы местного самоуправления: недостаточно увязаны между собой отдельные законодательные акты, за-

трагивающие интересы местного самоуправления. Не до конца решены проблемы разделения полномочий между уровнями власти, экономическая и финансовая базы муниципальных образований не приведены в полное соответствие с объемами полномочий.

Анализ показателей дифференциации экономического и социального развития муниципальных образований свидетельствует, что продолжает усиливаться дифференциация экономического и социального развития муниципальных образований внутри субъектов РФ. При этом в наибольшей степени ущемляются интересы муниципальных районов и сельских поселений. На примере регионов Сибири было выявлено снижение доли налоговых и неналоговых бюджетных доходов муниципальных образований (особенно сельских поселений) и увеличение доли безвозмездных перечислений из бюджетов других уровней. Проведенные расчеты на основе данных налоговой отчетности и данных об исполнении муниципальных бюджетов за ряд лет показали, что для большинства сельских районов даже консолидация всех собранных на их территории налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет муниципального района не обеспечивает баланса доходов и расходов, бюджет остается дефицитным. Поскольку бюджетные ресурсы являются значимым ресурсом в решении жизненно важных проблем населения каждого поселения, такое положение дел свидетельствует о серьезных проблемах не только в распределении бюджетных доходов, но и в управлении всеми процессами на территории, в том числе пространственным развитием, об отсутствии действенных механизмов и институциональных условий эффективного развития муниципальных образований. Аналогичные проблемы характерны и для других регионов и муниципальных образований страны.

Проблема взаимоотношений между двумя уровнями государственной власти – федеральным и региональным постоянно находится в центре внимания представительных и исполнительных органов власти, является предметом научных исследований и дискуссий. Между тем точно такие же проблемы возникают и на уровне субъектов Федерации и муниципальных органов власти при решении вопросов развития межбюджетных отношений. Нерешенность этой проблемы особенно остро ощущается в малых городах и сельских районах, адаптация которых к развитым

рыночным отношениям идет медленно, так как они не располагают необходимыми предпосылками для формирования финансовой, торгово-посреднической и иной инфраструктуры, конкурентоспособных производств. Низкая конкурентоспособность значительной части производимых российских товаров не только на мировом, но и на внутреннем рынке, неразвитость рынка жилья, моноструктура экономики – все это усугубляет специфические социальные проблемы развития малых городов и районов и усиливает значимость устойчивости системы управления субъектами федерации и муниципальными образованиями на основе повышения эффективности системы управления на всех уровнях, включая местный, который определяет условия жизни конкретных людей.

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

В процессе проведенного анализа были выявлены различные факторы институциональной среды развития муниципальных образований и проводимой региональной политики с учетом имеющихся конкурентных возможностей районов и особенностей формирования региональных кластеров (на примере Новосибирской области). При этом формирование региональных кластеров представлено в рамках экономических зон, выделенных в схеме территориального планирования области. На основе кластерного подхода сформулированы проблемы управления развитием муниципальных районов, а также выявлены эффективные точки роста, их специализация и экономические связи. Проведена оценка вли-

яния элементов институциональной среды и инструментов реализации региональной политики на формирование благоприятного инвестиционного климата, модернизацию экономики и повышение уровня жизни населения муниципальных образований. Особое внимание было уделено вопросам устойчивости системы управления субъектами федерации и муниципальными образованиями, повышения эффективности управления, методам разработки стратегических планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

В целях обоснования структуры институциональной среды, обеспечивающей устойчивое региональное и муниципальное развитие, были выполнены исследования по разработке стратегических аспектов территориального планирования, с учетом развития городских агломераций, для планировочных районов и подрайонов в разрезе муниципальных образований, входящих в каждый из подрайонов. Учитывая малочисленность муниципальных образований в сельской местности, их слабое экономическое развитие, было признано целесообразным начинать возрождение экономики сельских территорий (а значит и экономического потенциала муниципальных районов и поселений) с формирования территориальных социально-экономических кластеров более крупных территориальных образований, таких как планировочный подрайон, городская агломерация (при соответствующей государственной поддержке). Ретроспективный анализ показал, что до начала перестройки практически в каждом муниципальном районе был сформирован территориальный социально-экономический комплекс со сбалансированной по мощностям производственной и социальной инфраструктурой. В перестроечный период было закрыто большинство перерабатывающих производств, свернула свою деятельность система потребительской кооперации, выполнявшая важную функцию заготовки сельскохозяйственной продукции, ее первичной переработки, хранения и реализации, были разрушены хозяйственные связи крупных общественных предприятий и личных подворий. Восстановление таких комплексов в каждом сельском районе вряд ли возможно в обозримый период времени. Поэтому целесообразно начинать с формирования территориальных социально-экономических кластеров со своей специализацией в рамках выделенных в схеме территориального

планирования субъекта РФ подрайонов. Формирование территориальных кластеров в рамках отдельных муниципальных образований должно стать следующим шагом в экономическом и социальном развитии сельских территорий, для этого должна быть создана необходимая экономическая основа.

Проведенные исследования показывают, что совершенствование механизма управления должно начинаться с четкого распределения функций и полномочий каждого территориального уровня с последующим разрешением противоречия между распределением функций управления и распределением доходов между субъектами системы управления. К компетенции муниципальных органов управления относятся функции, обеспечивающие воспроизводство и рациональное использование региональных ресурсов, поддержание равновесия между социальной, экономической и природной системами, т.е. функции по созданию благоприятной среды жизнедеятельности населения, экологической среды и нормальных общеэкономический условий для эффективной деятельности предпринимательской сферы. Исходя из этого, можно сформулировать основные задачи местных органов власти по обеспечению устойчивости системы управления муниципальными образованиями, выделив несколько групп по важнейшим направлениям: связанные с решением производственно-экономических проблем и включающие прогноз эффективного развития экономики и разработку прямых и косвенных мер, направленных на реализацию прогноза; охватывающие проблемы финансово-экономических отношений; связанные с социальными проблемами, которые предусматривают все аспекты развития социальной сферы; включающие решение социально-экономических проблем природопользования и воспроизводства природных ресурсов, их охрану и предотвращение экологического ущерба.

Особая роль муниципального уровня управления определяется тем, что именно на этом уровне реализуется подавляющая часть функций, обеспечивающих социальное развитие и качество жизни людей. В то же время следует отметить, что городской уровень управления отличается наибольшей неподготовленностью к проведению радикальной реформы управления. Это проявляется в том, что создание новой системы управления развити-

ем города происходит в условиях острейшего общероссийского экономического кризиса, при сокращении старых каналов поступления материально-финансовых ресурсов, необходимых для социально-экономического развития города, и отсутствии новых, при недостаточно четко определенных отношениях с субъектом Федерации, в отсутствии новых отношений, а также в отсутствии городской системы статистического учета и мониторинга, достаточно полно и достоверно отражающих реальные экономические и финансовые процессы на территории города.

В целях повышения устойчивости системы управления субъектами федерации и муниципальными образованиями необходимо формирование институциональной среды, обеспечивающей усиление конкурентоспособности экономики регионов, укрепление финансового потенциала и устойчивое развитие регионов и муниципальных образований. В структуре институциональных элементов нового механизма управления экономикой для эффективной организации управления пространственным развитием обширных территорий субъектов Российской Федерации должны быть органы управления, обладающие реальными полномочиями и ресурсами, которые должны стать союзниками органов муниципального управления в вопросах рационального пространственного развития. Реализация стратегических документов развития территорий требует формирования органов управления пространственным развитием крупных городских агломераций, планировочных районов и подрайонов, но сегодня такие органы отсутствуют.

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

Анализ полномочий и функций управления исполнительных органов государственной власти еще раз подтверждает преобла-

дание отраслевых принципов над территориальными в практике управления социально-экономическим развитием регионов и муниципальных образований. 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 муниципальных образований.

Исследование показало, что рациональное сочетание отраслевого и территориального подхода в управлении социально-экономическим развитием, 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 муниципальных образований. Это подтверждается положительным мировым опытом взаимодействия институтов отраслевого и территориального управления.

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

Перечисленные проблемы подтверждают недостаточную эффективность системы управления, что вызывает необходимость повышения роли стратегического планирования как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровне. Для этого необходимо решить принципиальные вопросы, связанные с усилением роли государства в экономике страны и ее регионов, обоснованием полномочий федеральных, региональных и муниципальных органов управления, а также финансово-бюджетным обеспечением реализации управленческих полномочий.

Общая оценка принимаемых мер по модернизации регионального и муниципального управления и имеющихся предложений, в целом характеризующих направления институционального реформирования на региональном и муниципальном уровне, позволяет сделать вывод, 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.

Необходимо формирование новых институциональных структур – органов управления, включая исполнительные органы государственной власти субъекта РФ, ответственные за реализацию пространственной политики, исполнительные органы государственной власти субъекта РФ, ответственные за реализацию ин-

вестиционной политики, советы по вопросам формирования территориальных кластеров (в каждом районе, городской агломерации), структурные подразделения муниципальных районов (городских округов), ответственные за реализацию градостроительной политики и пространственное развитие.

Основной задачей новых институциональных структур – органов управления пространственным развитием – должна стать организация взаимодействия исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам развития экономического потенциала территории во всех сферах деятельности, формирования территориальных социально-экономических кластеров, оптимизации системы расселения и организации предоставления комплекса социальных и инфраструктурных услуг.

3.5. Проблемы информационного обеспечения регионального и муниципального управления в контексте развития цифровой экономики

Чем выше уровень развития системы государственного и муниципального планирования и управления, основанной на широком использовании современных информационных технологий, тем в большей степени обеспечивается баланс интересов взаимодействующих структур, тем крепче социальная стабильность общества и более благоприятны условия для роста региональной экономики. В свете мировых событий последних лет, таких как глобальная пандемия, рост сферы информационных услуг в системе мирового хозяйствования, возникновение новых информационных инструментов, цифровая трансформация становится одной из приоритетных задач стратегического управления.

Решение задачи информационного обеспечения регионального и муниципального управления в контексте цифровой трансформации на национальном и региональном уровне требует разработки и реализации соответствующих стратегий. Некоторые из них уже внедрены и предоставляют возможность изучить их применимость, другие представляют собой теоретические разработки с дифференцированными исходными данными. В связи

с этим представляет интерес рассмотрение глобальных трендов цифровой трансформации экономики и социальной среды, проведение анализа российских национальных и региональных стратегий цифровизации сфер управления, изучение российского и зарубежного опыта внедрения цифровых технологий государственного управления.

В ходе исследования были проанализированы документы стратегического планирования в области цифровой трансформации сфер госуправления, обозначены тенденции внедрения цифровых технологий в деятельность организаций государственного и частного сектора, выявлены существующие на сегодняшний день проблемы информационного обеспечения с учетом фактора диверсификации региональной экономики.

Инновации в сфере информационного обеспечения процессов управления в настоящее время понимаются как один из важнейших источников роста социально-экономического благополучия. Во многих странах предпринимаются попытки ввести цифровые сервисы и увеличить их количество в сфере управления и взаимодействия граждан с органами власти. Сфера государственного регулирования не является исключением, так как предполагается, что цифровизация информационного обеспечения управленческих процессов позволит сократить расходы на содержание всего аппарата и направить денежные средства на другие нужды, а также повысить эффективность деятельности органов государственного и муниципального управления. В научных исследованиях отмечается, что цифровые технологии уменьшают как субъективизм и опасность манипулирования информацией при оценке эффективности реализации государственной политики, так и временное противоречие между окончанием отчетного периода и появлением необходимой информации, что положительно сказывается на осуществлении концепции управления по результатам.

С развитием информационных систем в экономике в анализ планово-управленческой деятельности включаются информационные потоки, связанные с товарообменными и финансово-кредитными операциями между субъектами экономики региона, а также с оказанием различных информационных услуг. Параллельно с этими исследованиями активно развивается направле-

ние системного подхода к информационному обеспечению управления 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, торговли, финансово-кредитной сферы, домашних хозяйств, региональных органов управления и др. В ходе анализа проблем информационного обеспечения региональная система рассматривается как часть современной системы управления, что обуславливает открытость системы. В то же время экономика региона и муниципального образования представляется как множество взаимосвязанных подсистем.

В связи с этим цель исследования состоит в обосновании необходимых изменений в системе информационного обеспечения регионального и муниципального управления, обеспечивающей разработку планово-прогнозных документов и их реализацию в условиях цифровой экономики. Задачи исследования включают анализ влияния различных аспектов цифровой экономики на процессы стратегического планирования и управления в регионах, обобщение теоретических подходов к цифровизации стратегирования территорий, определение основных проблем внедрения цифровых инструментов в процессы управления экономикой, анализ и обобщение предлагаемых мер по решению проблем цифровизации социально-экономической сферы.

В целях повышения эффективности принимаемых управленческих решений регионального и муниципального уровня необходима адаптация информационного обеспечения к современным условиям. Выявление факторов и условий устойчивого социально-экономического развития региона или муниципального образования, находящегося во взаимодействии как с другими муниципальными образованиями, так и с региональными и федеральными органами управления, требует применения аналитического инструментария оценки информации, 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 (федеральный, региональный) с различными горизонтами планирования,

– повышение результативности информационно-управленческого инструментария и оперативности его применения в условиях непредвиденного изменения внешних факторов.

Анализ современных проблем информационного обеспечения регионального и муниципального управления в контексте цифровизации экономики и общества. К числу проблем, препятствующих развитию эффективной информационной системы регионального и муниципального управления, как правило, относят широко известные и лежащие на поверхности проблемы, а именно: неразвитую информационно-коммуникационную инфраструктуру, недостаток финансовых ресурсов, нехватку высококвалифицированных кадров, неполноценность системы местного самоуправления. В то же самое время, умалчиваются глубинные, фундаментальные проблемы, на которых необходимо сконцентрировать особое внимание, такие как приоритет отраслевого подхода в государственном управлении и нерешенность проблемы межведомственного взаимодействия и сочетания отраслевых и территориальных интересов, препятствующей комплексному использованию информационных ресурсов в управлении регионом.

Анализ полномочий и функций управления исполнительных органов государственной власти еще раз подтверждает преобладание отраслевых принципов в практике информационного обеспечения процессов социально-экономического развития региона. На стадии анализа полномочий исполнительных органов государственной власти Новосибирской области, проведенного в рамках исследования, не удалось выявить явные признаки, свидетельствующие о том, что действующая система управления нацелена на комплексное, рациональное и эффективное использование информационных ресурсов. Многие проблемы экономического

и социального развития регионов вызваны недостаточной полнотой учета всей социально-экономической информации в управлении, слабостью информационной инфраструктуры территориального планирования и управления, отсутствием специальных аналитических органов, обеспечивающих институциональную систему управления социально-экономическим развитием региона.

Нерешенность перечисленных проблем приводит к существенному снижению эффективности системы управления социально-экономическим развитием региона, которое проявляется:

- в недооценке пространственного фактора и территориальных особенностей при чисто отраслевом подходе к реализации социально-экономической политики без учета фактора удаленности и транспортной доступности из-за недостаточно полной и достоверной информации о реальных процессах в экономике и социальной сфере;
- в недооценке значимости социально-экономической информации в территориальном разрезе, отсутствии необходимого набора показателей муниципальной статистики для целей управления;
- в недостаточно эффективном использовании современных методов анализа и обработки информации и цифровых технологий в региональном и муниципальном управлении.

В настоящее время состояние социально-экономической информации о регионах характеризуется разрозненностью программных систем, форм хранения данных и самих данных. Сбор и обработка этих данных требует больших затрат, но полученный результат не удовлетворяет возросшим требованиям пользователей. В связи с этим необходимо ускоренное развитие систем социально-экономической информации, используемых для регионального управления, которые нуждаются в модернизации в соответствии с современными возможностями и требованиями цифровой экономики.

В сфере управления пространственным развитием в разрезе муниципальных образований недостает некоторых ключевых звеньев, таких как система информационного обеспечения процессов управления по вопросам экономического и социального развития подведомственной территории, основанной на использовании современных цифровых технологий. Можно утверждать,

что в системе управления отсутствует реальная пространственно-определенная информация об экономическом и социальном положении дел в каждом конкретном поселении, муниципальном образовании, о финансовом положении хозяйствующих субъектов, о пространственной структуре расселения, территориальной доступности социальных и коммунальных услуг, их качестве и условиях их оказания. На муниципальном уровне отсутствует информация об объеме и структуре налоговых и неналоговых доходов, собираемых на территории. В таких условиях существенно затрудняется использование современных цифровых технологий в принятии управленческих решений на региональном и муниципальном уровне. Не владея полной и достоверной информацией о собираемых на территории налогах и сборах, муниципалитеты не имеют и стимулов для увеличения налоговой базы территории, а потому не имеют и заинтересованности влиять на эти процессы.

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

Исследование показало, что необходима структуризация функций и институциональных элементов управления региональной и муниципальной экономикой на основе использования современных цифровых технологий, включающих методы анализа процессов социально-экономического развития региона, прогнозирование социально-экономических процессов в регионах различного типа, информационное обеспечение и систему показателей для комплексного исследования социально-экономических процессов региона.

В связи с этим, основные управленческие функции, которые могут быть возложены на органы региональной власти в сфере информационного обеспечения, должны включать следующие:

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

– функции заказчика разработки системы информационного обеспечения и мониторинга документов стратегического планирования этих территорий;

– функции координатора информационного взаимодействия органов государственной власти, подведомственных им автономных организаций и органов местного самоуправления по вопросам создания условий и стимулирования реализации инфраструктурных проектов, проектов экономического и социального развития для достижения целей и реализации задач, определенных в стратегических документах территориального планирования;

– функции разработчика механизмов стимулирования использования региональных и муниципальных информационных систем для развития экономических связей хозяйствующих субъектов, крупных и мелких хозяйств, предпринимателей в целях укрепления экономики, формирования территориальных кластеров и хозяйственных комплексов.

В структуру предлагаемой информационной системы управления целесообразно включить совокупность целевых показателей уровня и качества жизни, доступности и условий предоставления государственных и муниципальных услуг (степени благоустройства общественных зданий и сооружений, степени их износа), условий ведения бизнеса; информацию о собранных налогах и сборах, включая налоги и сборы от вертикально интегрированных организаций, имеющих обособленные подразделения на территории муниципальных образований; а также информацию о государственном и муниципальном имуществе с полной их характеристикой и оценкой остаточной стоимости, земельном фонде (кадастровой оценки земли) на электронных носителях в действующей географической информационной системе. При этом следует учитывать, что возложить затраты по информацион-

ному обеспечению на муниципальные органы власти при современной системе формирования и распределения налоговых и неналоговых доходов нереально, у муниципалитетов нет таких средств, а задачи по формированию информационных систем практически одинаковые у всех муниципальных образований.

В целях формирования информационной системы стратегических планово-прогнозных документов, обеспечивающих единство и взаимосвязь между различными уровнями управления, для городских муниципальных округов необходимы: мониторинг стратегических документов развития территорий в соответствии с основными показателями развития современного города, отражающими конкурентные преимущества города, ориентированные на развитие комфортной среды жизнедеятельности горожан; составление инфраструктурных паспортов территорий города, содержащих необходимую информацию для мониторинга внутренних пропорций развития территорий и комплексного развития социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры; формирование и мониторинг пространственных схем развития и размещения основных отраслей городского хозяйства и производства; создание институциональных условий для вовлечения жителей и экспертных сообществ в формирование показателей перспективных планов и проектов развития отдельных территорий в области градостроительства, реновации промышленных, рекреационных зон города.

Также целесообразно создание информационно-правовых институциональных условий эффективного управления пространственным развитием, включающих информацию о приоритетных направлениях поддержки развития основных и вспомогательных видов деятельности, мощностей инженерной и социальной инфраструктуры в каждом из районов, а также о приоритетных формах поддержки для разных направлений развития, процедуры согласования по вопросам государственной поддержки инвестиционного развития отраслевых министерств и органов территориального управления на основе межведомственного обмена информационными ресурсами, механизмы конкурсного отбора исполнителей инвестиционных проектов на основе объективного анализа и обработки достоверной информации.

Реализация предлагаемых мер невозможна без цифровизации информационно-управленческих процессов, позволяющих сокра-

тить расходы на содержание аппарата и повысить эффективность регионального и муниципального управления. В регионах России в настоящее время осуществляется программа развития цифровой экономики, которая должна быть реализована до 2025 г., в рамках этой программы утверждена стратегия развития информационного общества до 2030 г. Также государство берёт на себя ответственность за внедрение процессов цифровизации управления на уровне муниципальных образований.

Учитывая все вышесказанное, при осуществлении процессов стратегического планирования следует опираться в первую очередь на развитие информационных инноваций, а также на современные тенденции повсеместной цифровизации всех сфер жизнедеятельности, что будет способствовать сокращению межрегиональной социально-экономической дифференциации, а также повышению их экономической связанности. Внедряемые новые технологии и модернизация систем управления и информационного обеспечения должны способствовать устранению цифровой отсталости регионов России, а также стать основой устойчивого территориального развития.

Разработка и реализация региональных стратегий цифровой трансформации государственного и муниципального управления. По поручению Президента РФ и Правительства РФ регионами были разработаны стратегии в области цифровой трансформации. В Новосибирской области была утверждена Стратегия в области цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления области, основной целью которой является совершенствование государственного управления, а также создание условий для ускоренного развития информационного обеспечения процессов управления экономикой и социальной сферой региона. Согласно данной стратегии с учетом особенностей развития Новосибирской области были выделены несколько основных направлений цифровой трансформации, включающих государственное управление, социальную сферу, образование и науку, транспорт и логистику, здравоохранение, развитие городской среды, сельское хозяйство.

Несмотря на устойчивый тренд в развитии цифровизации экономики и управления в Новосибирской области, существовавший до 2020 г., с началом мировой пандемии часть Новоси-

бирских цифровых организаций прекратили свое существование, поскольку на смену местным организациям, оказывающих услуги онлайн, пришли глобальные и национальные цифровые лидеры и монополии, взявшие на себя функционал по внедрению и обслуживанию цифровых технологий. Вместе с тем, в целом в Новосибирской области в последние годы затраты на внедрение и использование цифровых технологий в экономике и управлении значительно выросли. Данный показатель является новым и приводится в составе статистических данных последние три года. Но уже сейчас можно судить о положительной динамике по внедрению цифровых технологий в деятельности организаций на территории области, а значит, можно сделать вывод о том, что в Новосибирской области предпринимаются эффективные действия по цифровой трансформации экономики и управления. При анализе данных о затратах на внедрение цифровых технологий в мировых ценах также заметен рост данного показателя, но он уже не так значителен, что связано в первую очередь с наметившимся мировым и российским экономическим кризисом, явившимся следствием глобальной пандемии.

Следует также отметить, что в настоящее время темпы экономического роста замедлились во всем мире, при этом, на первое место в темпах развития выходят глобальные интернет-монополии, для которых почти отсутствуют препятствия для захвата рынков. Также очевидным является то, что темпы роста спроса на цифровые сервисы и технологии в экономике и управлении значительно выросли за последние два года, и вполне вероятно данная тенденция будет продолжаться в ближайшее время.

Большая часть регионов России в настоящее время характеризуется неравномерностью развития цифровизации экономики и управления, а также высоким уровнем нереализованного экономического потенциала. Кроме того, существует достаточно высокий уровень межрегиональной дифференциации, при которой одни регионы являются явными лидерами по уровню развития социально-экономической и информационной среды, а другие – в значительной степени отстающими, с гораздо более низким уровнем информационной инфраструктуры. Регионы-лидеры являются своеобразными флагманами внедряемых информационных технологий и, анализируя их опыт, следует делать выводы

о готовности технологий к внедрению в остальных регионах. Вследствие этого, процессы цифровой трансформации на территории всей России, вероятно, будут тормозиться такими явными проблемами, как несоответствие кадрового потенциала в регионах современным цифровым требованиям, недостаточная обеспеченность необходимым компьютерным и техническим оборудованием, недостаточное финансовое обеспечение для внедрения новых информационных технологий. При этом все регионы, тем не менее, обязаны выполнять всеобщие требования по цифровой трансформации управления.

В этой ситуации представляется целесообразной стратегия гармонизации уровней развития регионов в сфере цифровизации экономики и управления, включающей такие мероприятия, как цифровая трансформация предприятий и организаций, внедрение инновационного оборудования и цифровых технологий в сфере управления, обеспечение своевременного повышения квалификации сотрудников для работы на основе цифровых технологий и инновационного оборудования.

Цифровизация регионального и муниципального управления предполагает последовательное проведение различных организационных мероприятий и технологических изменений, что связано с издержками, спрогнозировать которые достаточно сложно. Кроме того, барьерами на пути становления цифрового госуправления могут стать отсутствие соответствующих профессиональных компетенций у государственных и муниципальных служащих, несовершенство нормативно-правовой базы, недостаточная координация усилий различных отраслевых ведомств и подразделений при внедрении инноваций. Развитие малого и среднего бизнеса создаёт благоприятные условия для внедрения новых эффективных цифровых технологий, которые способствуют росту экономики регионов и муниципальных образований. При этом задача регионального и муниципального управления сводится к ликвидации административных барьеров и созданию благоприятных условий для развития информационных технологий в регионах.

Поскольку определяющее значение в процессе цифровых трансформаций приобретают исследования и разработки, требуется создание системы управления исследованиями в области цифровой экономики, обеспечивающей координацию усилий за-

интересованных сторон – представителей федеральных и региональных органов исполнительной власти, компаний, высших учебных заведений и научных организаций. При этом необходимо учитывать, что одним из основных отличий цифровой экономики от традиционной является то, что в процессе ее функционирования более высокими темпами растет доля интеллектуальной собственности в создании новой стоимости. Нематериальные активы, такие как теоретические знания, научно-технические разработки и, прежде всего, инновации, становятся определяющим фактором развития производства и сферы услуг. В новых условиях ключом к конкурентному превосходству во всех регионах и муниципалитетах становится лидерство по выпуску наукоемкой продукции и контроль над потоками информации.

В мировой практике на данный момент не сложилось какой-либо единой системы и методики оценки эффективности работы органов власти регионального и муниципального уровня, учитывающей степень внедрения информационных технологий в управлении, качество предоставляемых информационных услуг, а также особенности развития конкретного региона. В связи с этим комплексный подход к критериям анализа даст возможность проводить оценку по тем параметрам, которые изначально не предполагают количественного измерения, не имеют единиц измерения и не охвачены мониторингом, но приобретают важное значение при их комплексном соотнесении с другими метрическими данными. В настоящее время проводится разработка различных моделей систем оценки эффективности цифровых технологий управления на национальном, региональном и муниципальном уровне.

Формирование новой модели управления экономикой региона и соответствующей информационной среды для целей стратегического планирования должно иметь ориентацию на определенную перспективу развития и отвечать следующим условиям: обобщение и анализ информации о текущем положении в регионе, а также объективная оценка имеющихся ресурсов; формирование единого информационного обеспечения разработки сценария экономического и социального развития региона; возможность коррективы показатели сценария развития региона, а также отслеживать влияние этих корректировок на развитие в целом

и на каждую сферу экономики в отдельности на основе достоверной информации; выявление приоритетных направлений социально-экономического развития и постановка основных целей развития на долгосрочную перспективу.

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

Модернизация системы информационного обеспечения 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 информационной системы регионального и муниципального управления;
- организовать систему мониторинга региональных и муниципальных планово-прогнозных разработок и нормативных до-

кументов, обеспечивающих высокую надежность и качество управления;

• усовершенствовать организационную структуру информационного обеспечения в соответствии с кругом решаемых задач, повысить его эффективность, упразднив многозвенность и нерациональные затраты;

• разработать научно обоснованные регуляторы, обеспечивающие создание экономической заинтересованности в сфере информационного 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 информационную инфраструктуру для перехода к эффективной системе управления с широким использованием новых цифровых технологий и искусственного интеллекта.

Необходима организация создания и поддержания в рабочем состоянии полноценных баз данных об объектах государственной и муниципальной собственности, объектах общественной инфраструктуры, 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 информационно-аналитической системы по объектам государственной и муниципальной собственности. Не менее важно обеспечить открытый доступ к информации обо всех подготовленных для строительства, сданных в аренду земельных участках, наличии и стоимости подключения к инженерной инфраструктуре, а также сданных в аренду объектах недвижимости.

Повышение конкуренции, глобализация, усложнение высокотехнологичной продукции приводят к расширению числа участников в создании конечного продукта. Активно развиваются це-

почки добавленной стоимости. С точки зрения организации, цепочки развиваются по трем сценариям, в первом случае, в качестве звеньев цепочки добавленной стоимости выступают подразделения одного экономического субъекта; во втором случае в цепочке добавленной стоимости выступают несколько отдельных субъектов, но объединенных правами собственности (напрямую или опосредовано), в третьем случае в цепочке добавленной стоимости участвуют относительно независимые субъекты. Распространены смешанные варианты из перечисленных. С точки зрения географии в цепочках добавленной стоимости часто участвуют обособленные подразделения, размещенные в разных муниципалитетах, регионах, странах и континентах. Наличие тесной экономической связи участников цепочки размывают указанные географические границы в смысле информационного отражения экономики этого процесса. Добавленная стоимость может быть распределена в различных вариантах: формироваться в начале, в середине или конце цепочки, на одной или другой территории, в одной или другой стране.

Наиболее высокий уровень добавленной стоимости создается на этапах исследований, НИОКР и распространения готовой продукции. Если государства за счет контролируемых экономических границ, регулирования нормативной базы и активного управления могут отслеживать и регулировать распределение добавленной стоимости, то регионы и муниципалитеты постепенно теряют такую возможность. Крупные компании, играющие значительную роль в экономике РФ, отражают конечную добавленную стоимость в созданном продукте без детализации по фактически существующим звеньям ее создания. Ведение самостоятельного бухгалтерского учета в обособленных подразделениях не обязательно.

Субъекты, участвующие в цепочках добавленной стоимости находятся в тесном информационном взаимодействии, интенсивность которого повышается. Участники создают единые стандарты информационной структуры и обмена данными, что дает основание говорить о формировании у них единого информационного пространства. Растет необходимость в информации, формируемой различными источниками, предназначенной для решения задач широкого спектра, но обладающей при этом высокой степе-

нью интеграции. Без необходимой гранулярности экономической информации, субъектность регионов и муниципалитетов в формируемом едином экономическом пространстве будет размываться.

Повышение разнообразия и интенсивности экономических отношений, свойственное становлению цифровой экономики требует постоянного и интенсивного развития отдельных информационных систем, но, прежде всего, обостряет необходимость их тесного информационного взаимодействия до той степени, когда можно говорить о появлении единого информационного пространства соответствующей предметной области. Понятие «единого информационного пространства» введено в оборот на уровне нормативных документов еще в 1995 г. в концепции формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов1. В этом документе дано определение понятия «единого информационного пространства»: «Единое информационное пространство представляет собой совокупность баз и банков данных, технологий их ведения и использования, информационно-телекоммуникационных систем и сетей, функционирующих на основе единых принципов и по общим правилам, обеспечивающим информационное взаимодействие организаций и граждан, а также удовлетворение их информационных потребностей». Но как мы видим, современный уровень развития цифровых решений на уровне региона характеризуется нишевой («лоскутной») автоматизацией с большим числом информационных систем лишь относительной степени сопряженности. На протяжении последних 30 лет автоматизация на уровне бизнеса, регионального и муниципального управления развивалась по пути создания информационных систем для решения отдельных, наиболее актуальных задач. К настоящему времени распространение ИТ достигло такого уровня, что для большинства задач уже разработаны цифровые решения и обострилась актуальность задачи эффективного взаимодействия между отдельными информационными системами.

[1] Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов. Одобрена решением Президента Российской Федерации от 23 ноября 1995 г. № Пр-1694. [Электронный ресурс]. – URL : https://rulaws.ru/acts/Kontseptsiya-formirovaniya-i-razvitiya-edinogo-informatsionnogo-prostranstva-Rossii-i-sootvetstvuyuschih-gosu/.

Интеграция данных на высоком уровне обобщения. В теории баз данных выделяют модели разного уровня обобщения (от общих к частным): семантическая (инфологическая) модель, даталогическая модель и физическая база данных. Как показывает анализ, современные инициативы по интеграции отдельных информационных систем направлены на «горизонтальные» решения, на уровне физических баз данных и в лучшем случае даталогических моделей. Такой подход позволяет достичь временного успеха, поддержание которого потребует значительных усилий в дальнейшем по мере развития отдельных информационных систем.

Между тем, обеспечить необходимый уровень интеграции и непротиворечивости данных с учетом специфических особенностей тех или иных регионов более эффективно способна «вертикальная» интеграция баз данных за счет применения моделей высокого уровня обобщения. На достаточно высоком уровне модели могут охватить всю предметную область, для них отдельные программные решения конкретных задач будут частным случаем. В теории баз данных к высшему уровню обобщения относятся семантические («инфологические», «концептуальные») модели (в терминологии баз данных).

Построение семантических моделей требует выражения сущности предметной области на уровне онтологий. Выделяют четыре типа онтологий: онтологии представления, высшие онтологии, онтологии предметных областей (онтологии домена) и прикладные онтологии. Онтологии представления представляют собой язык и стандарты, используемые для спецификации других онтологий, более низких уровней. Онтологии верхнего уровня предназначены для фиксации знаний нескольких предметных областей. Онтологии предметных областей предназначены для системного отражения знаний в одной предметной области. Прикладные онтологии используются для описания концептуальной модели конкретной задачи и или приложения в соответствии с соответствующей онтологией предметной области. Онтологии предметной области экономических отношений подходят для решения задачи интеграции экономической информации.

В 2022 г. в РФ введен ГОСТ «Онтологии высшего уровня (TLO)». В этом стандарте подчеркивается, что «Настоящий стандарт был разработан для удовлетворения потребности многих за-

интересованных сторон в основанных на онтологиях решениях проблемы семантической совместимости сетей информационных систем. Такая потребность возникает, в частности, у крупных организаций и объединений в таких областях, как биоинформатика, здравоохранение и обрабатывающая промышленность, а также у военных и государственных учреждений, где независимо созданные информационные системы должны обмениваться данными с сохранением их смысла». Как следует из цитаты, выраженные интеграционные возможности онтологий стали причиной формирования указанного стандарта. Также в стандарте подчеркивается роль онтологии в обработке компьютерами терминов естественного языка. Онтология – это, с одной стороны, предназначенный для использования человеком артефакт на основе терминов и отношений, выраженных с использованием естественного языка. С другой стороны, это артефакт, предназначенный для использования компьютерами. Для этого данные термины и отношения должны быть зафиксированы с использованием формализованного машинно-распознаваемого языка с четко определенной (обычно теоретико-модельной) семантикой.

Региональный срез данных должен быть обеспечен на этом же, самом высоком уровне обобщения. Каждый экземпляр субъекта и каждый экземпляр объект должны иметь региональную привязку, соответствующая их характеристика должна регистрироваться в цифровой системе.

Это может быть точная привязка по географическим координатам и (или) идентификация в системе территориально-административного деления. Но для получения информации о создании добавленной стоимости в региональном разрезе этого недостаточно. События, отражающие формирование финансового результата, должны иметь региональную гранулярность, даже если это операции внутри одного юридического лица, чья экономическая деятельность охватывает несколько регионов. Определение того, где и сколько добавленной стоимости было сформировано, может быть связано с трудностями, однако методология такого регионального уточнения данных необходима. Крупные корпорации развивают аналитику в собственных информационных системах так, чтобы была видна отдача от их региональной экспансии. Наличие признака региональной привязки в регистрации отдельных событий

позволит получать непротиворечивую агрегированную экономическую информацию в региональном разрезе.

Задача интеграции информационных систем в единое информационное пространство экономической информации носит глобальных характер. Концепции, положенные в основу ее решения окажут существенное влияние в долгосрочной перспективе. Эти концепции должны учитывать необходимость регионального среза данных.

Цифровизация региональной экономики подошла к этапу, на котором требуется интеграция разрозненных систем экономической информации в единое информационное пространство. Создаваемые в этом направлении технические решения должны быть эффективны на длительную перспективу в условиях изменчивости, интенсификации экономических отношений и неопределенности только формирующихся экономических систем. Такими свойствами обладают предметные онтологии (в понимании ИТ). Несмотря на широкие возможности и перспективность применения онтологий, они не получили широкого практического развития. Исследование показало, что используемые онтологии не отвечают природе экономических отношений и экономических процессов, а также они не отражают активную познавательную роль исследователя. Не разработана классификационная концепция события. В результате исследования предложена модель событийной онтологии, базирующейся на категориях экономических отношений и атомарных элементах. Разработанная концепция рассматривает экономическое событие в качестве изменения значений наблюдаемых признаков. Модель отражает и события реального мира и события восприятия этих событий наблюдателем с учетом возможных изменений его точки зрения. Разработанная онтологическая модель покрывает функционал бухгалтерского учета в его качестве как регистрационной информационной системы и обеспечивает интеграцию информационных учетных систем на уровне консолидированных групп компаний и региона.

Одним из основных направлений развития указанной онтологической модели определено повышение определенности регионального разреза в цепочках создания добавленной стоимости. Повышение создания добавленной стоимости в экономике региона рассматривается в качестве одного из приоритетных показате-

лей его экономического развития. Как показывает исследование, современные экономические отношения предполагают различные соотношения в распределении добавленной стоимости при одном и том же объеме выпуска в физическом выражении. Такие экономические отношения, как производство из давальческого сырья (толлинг) допускают формирование минимальной добавленной стоимости для производителя, что негативно сказывается и на самом производителе, и на регионе его размещения. Рост региональной добавленной стоимости положительно сказывается на большинстве социально-экономических показателей региона.

Регистрация формирования добавленной стоимости в экономико-географическом разрезе представляется достаточно сложной в решении задачей. Первый аспект решения предполагает наличие необходимой гранулярности и признакового описания в отражении экономических событий и экономических отношений, складывающихся между отдельными экономическими субъектами региона, а также обособленными подразделениями, филиалами и представительствами крупных бизнес-структур. Этот аспект решаем в рамках развития предлагаемой онтологической модели. Второй аспект решения заключается в том, что фактическое распределение добавленной стоимости в производственно-сбытовых цепочках может существенно отклоняться от оптимального под влиянием различных факторов. Созданы теоретическое обоснование и методологический подход к формированию модели отражения добавленной стоимости на базе разработанной онтологической модели, методологический подход проходит опытное испытание.

Анализ новых направлений деятельности региональных органов власти (на примере Новосибирской области) по цифровой трансформации экономики, социальной сферы и государственного управления, реально способствующих повышению эффективности государственного управления, позволил выявить общие проблемы и предложить направления их решения.

Глава 4

ПРОБЛЕМЫ АНТИКРИЗИСНОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И РЕШЕНИЯ НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

Экономика Российской Федерации неоднократно сталкивалась с кризисными явлениями, начиная с трансформационного кризиса конца 1980-х – начала 1990-х годов и заканчивая событиями, вызванные пандемией коронавирусной инфекции и началом специальной военной операции.

Следует сразу оговориться, что экономические кризисы вызываются различными причинами, среди которых выделяются накопление внутренних диспропорций и внешние шоки. Следствием преодоления кризиса могут быть структурные изменения в экономике, в том числе и институциональные. В зависимости от скорости и адекватности принятия решений на национальном, региональном и местном уровнях власти, степени адаптации предприятий и домашних хозяйств к меняющимся условиям следствием кризиса могут стать как быстрое восстановление хозяйства, так и переход в длительную рецессию.

Меры и инструменты антикризисной политики можно разделить на традиционные (стандартные) и нетрадиционные, которые можно назвать нестандартными или инновационными. К первым относятся меры кредитно-денежной и таможенной политики на уровне страны и бюджетной политики на всех уровнях власти. Ко вторым можно отнести перераспределение полномочий и ответственности между органами власти и управления на всех уровнях, включая отношения центр – регионы, создание новых координационных органов и структур, перераспределение финансовых ресурсов между статьями бюджетов всех уровней, появление новых направлений и программ расходов и новых получателей поддержки со стороны бюджетов всех уровней.

Вхождение социально-экономической системы в кризисную фазу развития означает и то, что прежде успешно использовавшиеся и хорошо зарекомендовавшие инструменты регулирования хозяйственной жизни перестают работать и требуется использовать нестандартные решения. Примером может служить борьба с пандемией COVID-19 в разных странах. Обзор нестандартных решений в различных странах, включая Россию, представлен в ряде публикаций[1]. Внешние шоки вызывают существенные изменения не только на уровне макроэкономических показателей, но и в пространственном развитии страны, и, что особенно важно, в различной степени сказываются на социально-экономическом развитии регионов и муниципальных образований[2].

Что касается нынешнего этапа социально-экономического развития России, то этот опыт перенастройки хозяйственных связей, адаптации экономических субъектов к новым условиям, особенно в региональном аспекте, пока еще изучен недостаточно. Определенным продвижением в анализе нынешнего состояния и перспектив развития отечественной экономики являются работы отечественных экономистов[3]. Полезная информация содержится в выступлениях официальных лиц и СМИ[4]. Особенно это

---

[1] *Климанов В.В., Игорева А.Г.* Реакция регионов стран мира на вызовы пандемии коронавируса // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. – № 106. – С. 51–64. URL: https://doi.org/10.55959/MSU2070-1381-106-2024-51-64 (Дата обращения 12.12.2024); *Селиверстов В.Е., Кравченко Н.А., Клисторин В.И., Юсупова А.Т.* Российские регионы и федеральный центр в противостоянии глобальным угрозам: год борьбы с пандемией коронавируса. // Регион: экономика и социология. – 2021. – № 1. – С. 3–46.

[2] *Коломак Е.А.* Особенности реакции экономики Новосибирской области на системные шоки 2020 и 2022 г. – DOI: 10.32324/2412-8945-2024-4-08-16 // Развитие территорий. – 2024. – № 4. – С. 8–16; Шерубнева А.И., Коломак Е.А. Влияние COVID-19 на отраслевую структуру экономики (на примере регионов Сибири) //24-я Ясинская (Апрельская) международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества (XXIV ЯМНК). 4–14 апреля 2023 г. / Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». – Москва, 2023.– URL: Электронный ресурс (Web) (Дата обращения: 20.02.2025).

[3] Россия 2035: к новому качеству национальной экономики. Научный доклад / под ред. А.А. Широва. – М.: Артик Принт, 2024. – 264 с.

[4] Михаил Мишустин провел стратегическую сессию по пространственному развитию Российской Федерации // Правительство России. – URL: http://government.ru/news/52929/ (дата обращения: 12.12.2024).

касается влияния решений, принимаемых на федеральном уровне на ситуацию в различных регионах страны, а также эффективности и результативности мер, принимаемых на региональном уровне.

Данная работа посвящена именно этой тематике. Кроме того, на примере Новосибирской области предпринят анализ использования новых механизмов и инструментов регулирования на субфедеральном уровне.

4.1. Кризис 2022 года и основные проблемы экономики России в настоящее время

В 2022 г. произошли события, резко изменившие основные направления и тенденции социально-экономического развития страны в целом и отдельных ее регионов. Более того, геополитические изменения сказались на развитии мировой экономики и отдельных стран и макрорегионов планеты. Сразу следует отметить, что геополитические события обесценили практически все ранее разработанные прогнозы и модели, на основании которых составлялись экономические прогнозы, в значительной мере обесценили накопленные информационные массивы и выявленные на их основе количественные характеристики эмпирически доказанных ранее причинно-следственных связей и соотношений.

Предполагалось, что в 2022 г. продолжится восстановительный рост мировой экономики после снятия ограничений, введенных в различных странах в период пика пандемии коронавирусной инфекции, восстановление международного движения товаров и услуг в постковидный период и восстановление бюджетной дисциплины в ведущих странах мира. Если первые два фактора должны были способствовать экономическому росту, то последний должен был замедлять экономический рост.

По оценке МВФ, рост мирового ВВП в 2022 г. должен был составить около 4% после увеличения на 6,1% в 2021 г. По последним оценка МВФ он составит 3,2%. Одновременно, как и в 2021 г. в ряде стран в 2022 г. продолжился период аномально высокой инфляции. Так, в США годовая инфляция в июле увели-

чилась на 1,5 п.п. к декабрю 2021 г. (до 8,5% г/г), в еврозоне – на 3,9 п.п. (до 8,9% г/г) и т.д.

Что касается России, то по итогам 2021 г. постковидное восстановление было практически завершено. Экономика уже к середине года вышла на доковидную траекторию роста, а затем росла несколько выше тренда. При этом рост спроса – и потребительского, и инвестиционного – в течение всего года опережал возможности предложения в России и в мире, а инфляция на конец года составила 8,4%. Поэтому Минэкономразвития РФ, ЦБ РФ и международные организации прогнозировали продолжение экономического роста в России в 2022 г. на уровне 3,5–3,7% при дальнейшем снижении инфляции в результате ужесточения кредитной политики Банка России.

Но в 2022 г. произошел ряд событий, опровергнувших указанные прогнозы. С началом специальной военной операции (СВО) произошло поэтапное введение и ужесточение экономических санкций со стороны ряда стран, заявили об уходе из России свыше 1100 иностранных компаний в рамках так называемых «моральных санкций»[1], введение мер по мобилизации экономики и, как следствие, резкое увеличение расходов федерального бюджета. Одновременно произошла переориентация экономических связей на рынки других государств и разрешен так называемый параллельный импорт. Все это привело к результатам, которые плохо просчитывались и продемонстрировали ошибочность подавляющего числа прогнозов, включая краткосрочные. Обсуждению этого тезиса была посвящена отдельная публикация, краткое содержание которой приведено ниже[2].

В прогнозе на 2022 г. и последующие годы, подготовленном Минэкономразвития РФ, был заложен рост на уровне 3% с учетом завершения постковидного восстановления мировой и отечественной экономики и, как следствие, роста цен на энергоносите-

[1] В настоящее время не менее 450 иностранных компаний полностью прекратили свою деятельность в России, а около 1100, включая дочерние предприятия, существенно ее сократили. См.: Список компаний, брендов и банков, ушедших из России в 2022–2024 годах. URL: https://www.b-kontur.ru/enquiry/25054-spisok_kompanij_brendov_i_bankov_ushedshix_iz_rf.

[2] *Клисторин В.И.* Право на ошибку // Совет директоров. – 2023. – № 5. – С. 20–21. – URL: https://sovetdirectorov.info/2023/05/31/pravo-na-oshibku/.

ли, подкрепленного соглашением ОПЕК+, роста реальных располагаемых доходов населения. С этим прогнозом вполне согласовались оценки ведущих международных организаций и большинства российских научных организаций. Более того, они проявляли даже больший оптимизм, нежели МЭР РФ. Причиной этому был очень быстрый восстановительный рост ВВП страны в 2021 г. (4,7%). Квартальные опросы профессиональных прогнозистов, организуемые Институтом «Центр развития» НИУ ВШЭ, в середине февраля 2022 г. показывали рост ВВП в том же году на 2,4% и в дальнейшем ежегодно на 2% до 2028 г. Для сравнения Банк России в это же время прогнозировал рост на уровне 2–3% с последующим замедлением до 1,5–2%, а МВФ – рост на 2,8% в 2022 г.

Но уже в мае того же года консенсус-прогноз ВШЭ по росту ВВП составил 8,4%, т. е. снижение на 10,8 процентных пунктов относительно предыдущих оценок. В это же время Минэкономразвития РФ публикует прогноз со снижением ВВП на 7,8% по году, Банк России со снижением на 8–10%, а МВФ – на 8,5%. В августе 2022 г. прогноз ВШЭ предсказал падение ВВП в этом году на 5,1%, Минэкономразвития РФ на 4,2%, Банк России на 4–6% и МВФ на 6%. В ноябре того же года все прогнозисты стали еще более оптимистичны с точки зрения количественных параметров спада и оценили его по году в 3,4% (ВШЭ), 2,9% (МЭР РФ), 3–3,5% (Банк России) и 3,4% (МВФ). Фактическое падение ВВП в прошлом году в России, согласно Росстату, составило 2,1%. Правда, некоторые аналитики склонялись к большей оценке величины спада.

Причины ошибок прогнозистов относительно динамики ВВП объясняются быстрым ростом цен на товары традиционного экспорта России, неправильной оценкой последствий санкционных ограничений, резким изменением бюджетной и кредитно-денежной политик Правительства РФ и Банка России, соответственно. Кроме того, Правительство РФ предприняло ряд шагов, например, разрешение параллельного импорта.

В целом благоприятная (с учетом ожиданий) динамика экономического развития страны в 2022 г. объясняется прежде всего тем, что цена главного экспортного товара – нефти была существенно выше, чем в предыдущем году. При этом ограни-

чения на экспорт топливно-энергетических ресурсов и энергоемкой продукции (за исключение угля) еще не действовали в большинстве стран, традиционно потреблявших указанную продукцию. С учетом санкционных ограничений на российский импорт указанное обстоятельство привело к резкому росту чистого экспорта и соответствующей коррекции ВВП в сторону повышения и, с другой стороны росту нефтегазовых доходов в структуре платежного баланса и доходной части бюджета (примерно с 37 до 50%).

В условиях значительного роста мировых цен на ключевые товары российского экспорта, несмотря на снижение физических объемов, стоимостной объем российского товарного экспорта увеличился почти на 35%. Одновременно начиная со II квартала 2022 г. наблюдалось резкое сокращение импорта товаров, обусловленное введением в отношении Российской Федерации санкционных ограничений, нарушениями транспортно-логистических цепочек и общим спадом экономической активности (при этом опережающими темпами уменьшался промежуточный и инвестиционный импорт). В результате профицит счета текущих операций в 2022 г. увеличился почти в 3 раза относительно аналогичного периода предыдущего года, достигнув исторического максимума (183,1 млрд долл. США). Сальдо счета текущих операций по итогам года составило 247,2 млрд долл. США или 11,5% ВВП[1].

В первом квартале 2022 г. Центральной банк РФ предпринял экстраординарные усилия для нормализации финансового состояния российской экономики и недопущения паники на финансовых рынках. Была поднята ключевая ставка до 20%, что превышало ожидаемую инфляцию в тот период, временно была фактически отменена конвертация рубля по ряду операций, резко ограничены операции на фондовом рынке и предприняты меры по ограничению оттока капитала со стороны нерезидентов. Все эти меры привели, с одной стороны, к временному укреплению курса

[1] Предварительные итоги социально-экономического развития Российской Федерации за январь–июль 2022 г. и ожидаемые итоги социально-экономического развития Российской Федерации в 2022 году. Минэкономразвития РФ. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/ea2fd3ce38f2e28d51c312acf2be0917/prognoz_socialno_ekonom_razvitiya_rf_2023-2025.pdf.

рубля, что привело к относительному сокращению доходов бюджета и усложнению положения экспортеров, с другой – позволило к концу года постепенно восстановить кредитование экономики, что было особенно заметно на примере динамики кредитной ставки для нефинансовых организаций и, особенно, в динамике ипотечного кредитования.

Как отмечалось выше, события 2022 г. существенно сказались на бюджетной системе Российской Федерации. Федеральный бюджет за первую половину 2022 г. по данным Минфина РФ исполнен с профицитом в 1,4 трлн руб. Почти вся сумма этого «излишка» накоплена в первом квартале. Во втором квартале на фоне роста расходов на проведение специальной военной операции и новых санкций доходы были практически равны расходам. Нефтегазовые доходы второго квартала из-за высоких цен на энергоресурсы выросли на 58% в годовом сравнении. С прочими, то есть ненефтегазовыми, доходами ситуация стала заметно хуже – они упали на 9%. В результате зависимость бюджета от поступлений от добычи и продажи нефти и газа вновь выросла – их доля во втором квартале составила уже 50% всех доходов против средних 32% в 2020–2021 гг. Отметим, что начиная с лета 2022 г. Минфин РФ публикует данные об исполнении бюджета в урезанном виде – теперь в отчете о поступлении и расходовании денег налогоплательщиков нет разделов со структурой трат, в том числе военных, данных об источниках финансирования дефицита и цифр о состоянии госказны в завершившемся месяце[1].

Вместо профицита федерального бюджета с 2022 г. наблюдается его дефицит. Более того, рост дефицита федерального бюджета обгонял все проектировки. Так, в «Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023–2025 годы» говорилось об ожидаемом дефиците бюджета в 1,2% ВВП уже в 2022 г. Фактический дефицит федерального бюджета в 2022 г. составил 3,3 трлн руб., что составило 2,2% ВВП против заложенного в законе о бюджете профицита в размере 1,33 трлн руб. Таким образом, отклонение составило более 4,6 трлн руб.

[1] Ускользающий профицит КоммерсантЪ URL: https://www.kommersant.ru/doc/5459668.

Следует также отметить, что в случае исполнения всех бюджетных назначений дефицит составил бы 6,89 трлн руб.[1]

Отметим, что в предшествующие годы в результате отмеченных выше обстоятельств инфляция уже в середине года превысила 12%, хотя задачей ЦБ РФ на 2022 год должно было бы стать возвращение инфляции к целевому показателю 4%. Но, как отмечала в конце 2022 г. Председатель ЦБ РФ Э.С. Набиулина, «денежно-кредитная политика должна не только обеспечивать ценовую стабильность, но и поддерживать структурную перестройку экономики, в течение некоторого времени инфляция будет выше цели. Это необходимо, чтобы произошло изменение относительных цен, предприятия смогли найти новую бизнес-модель, с новыми поставщиками и рынками сбыта. К цели по инфляции ЦБ РФ вернется только в 2024 г.[2] Как показали дальнейшие события и опубликованные прогнозы, к этой цели он вернется не ранее 2026 г.[3]

---

[1] Исполнение федерального бюджета и бюджетной системы Российской Федерации за 2022 год. URL: https://docs.yandex.ru/docs/view?tm=1734934128&tld=ru&lang=ru&name=ispolnenie_federalnogo_budzheta_predvaritelnye_itogi.pdf&text=дефицит%20федерального%20бюджета%20в%202022&url=https%3A%2F%2Fminfin.gov.ru%2Fcommon%2Fupload%2Flibrary%2F2023%2F04%2Fmain%2Fispolnenie_federalnogo_budzheta_predvaritelnye_itogi.pdf&lr=65&mime=pdf&l10n=ru&sign=209a7459f8aa8dc5ddfae442d75d5a30&keyno=0&nosw=1&serpParams=tm%3D1734934128%26tld%3Dru%26lang%3Dru%26name%3Dispolnenie_federalnogo_budzheta_predvaritelnye_itogi.pdf%26text%3D%25D0%25B4%25D0%25B5%25D1%2584%25D0%25B8%25D1%2586%25D0%25B8%25D1%2582%2B%25D1%2584%25D0%25B5%25D0%25B4%25D0%25B5%25D1%2580%25D0%25B0%25D0%25BB%25D1%258C%25D0%25BD%25D0%25BE%25D0%25B3%25D0%25BE%2B%25D0%25B1%25D1%258E%25D0%25B4%25D0%25B6%25D0%25B5%25D1%2582%25D0%25B0%2B%25D0%25B2%2B2022%26url%3Dhttps%253A%2F%2Fminfin.gov.ru%2Fcommon%2Fupload%2Flibrary%2F2023%2F04%2Fmain%2Fispolnenie_federalnogo_budzheta_predvaritelnye_itogi.pdf%26lr%3D65%26mime%3Dpdf%26l10n%3Dru%26sign%3D209a7459f8aa8dc5ddfae442d75d5a30%26keyno%3D0%26nosw%3D1.

[2] Годовой отчет Банка России за 2021 год. URL: https://cbr.ru/Collection/Collection/File/40915/ar_2021.pdf.

[3] Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/b028b88a60e6ddf67e9fe9c07c4951f0/prognoz_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rf_2025-2027.pdf.

Нынешний этап развития экономики России ряд авторов рассматривает как мобилизационный, это определение используется и в официальных документах, например, в Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ 28 февраля 2024 г. Макроэкономические итоги развития Российской Федерации в последние годы в табл. 4.1.

Таблица 4.1

Динамика основных показателей социально-экономического развития Российской Федерации в 2022–2024 гг., темпы прироста, %

	2022	2023	2024
ВВП	–1,4	4,1	4,1
Сельское хозяйство	11,3	0,2	–3,2
Строительство	7,5	9,0	2,1
Оптовая торговля	–16,2	8,9	6,8
Розничная торговля	–6,5	8,0	7,2
Грузооборот транспорта	–2,3	–0,6	0,4
Инвестиции в основной капитал	6,7	9,8	8,6
Промышленное производство	0,7	4,3	4,6
Добывающая	1,5	–1,0	–0,9
Обрабатывающая	0,3	8,7	8,5
Индекс потребительских цен	11,9	7,4	9,5
Индекс цен производителей, промышленность	11,4	4,0	12,1
Реальная заработная плата	0,3	8,2	8,7
Реальные располагаемые денежные доходы	4,5	6,5	8,4

Источник: Минэкономразвития РФ.

Согласно этим данным, развитие основных секторов российской экономики проходило крайне неравномерно. Если в 2022 г. на фоне умеренного спада производства, в том числе и в промышленности, сельское хозяйство и строительство демонстриро-

вали экономический рост и даже положительную динамику в сравнении с предшествующими годами, то в последующие годы сельскохозяйственное производство падало. Строительство ускорилось в 2023 г., но потом стало замедляться.

Если в 2022 г. на фоне падения реальных располагаемых денежных доходов населения в 2022 г. гораздо более высокими темпами падал оборот розничной торговли, что в значительной степени было связано с переходом потребителей к сберегательной модели в части потребления. Этому также способствовало сокращение инфляции с лета 2022 г. и, одновременно, было причиной снижения темпов роста цен. Это же относится и к падению как розничной, так и, особенно, оптовой торговли.

Но в последующие годы тенденция переломилась, и торговля стала лидером роста в экономике, уступая лишь обрабатывающей промышленности. Снижение грузооборота транспорта в 2022 г. отражало тенденцию к сокращению экспортно-импортных операций и динамику производства и оптовой торговли. Примечательно, что прогнозы относительно быстрого роста безработицы не оправдались, несмотря на уход ряда зарубежных предприятий с российского рынка и ожидавшийся разрыв хозяйственных связей. Более того, резкое снижение безработицы и рост реальной заработной платы, особенно в отдельных отраслях, говорит о дефиците рабочей силы.

В соответствии данными Росстата, прирост ВВП по итогам 2024 года составил 4,1%, т.е. на уровне уточнённой оценки за 2023 года. Номинальный ВВП за 2024 г. составил 200,0 трлн руб., увеличившись практически в два раза за 4 года. Индекс промышленного производства по итогам 2024 г. составил 104,6%, что выше показателя 2023 г. (104,3%). Основным источником роста промышленности стали обрабатывающие производства, выпуск которых в 2024 г. увеличился на 8,5%[1].

В 2024 г. объём оптовой торговли вырос на 6,8%. В 2024 г. грузооборот транспорта увеличился на 0,4% после падения на 0,6% в 2023 г. Суммарный оборот розничной торговли, общественного питания и платных услуг населению по итогам 2024 г.

[1] О текущей ситуации в российской экономике. Итоги 2024 года. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/195754c7897bff1c50dc164890f91407/o_tekushchey_situacii_v_rossiyskoy_ekonomike_itogi_2024_goda.pdf.

вырос на 6,4%, что ниже, чем годом ранее (8,0%). Оборот розничной торговли в 2024 г. также оставался высоким – прирост 7,2% в сравнение с 8,0% годом ранее. Прирост платных услуг населению в 2024 г. составил 3,3% после 6,9% в 2023 г. Оборот общественного питания в 2024 г. увеличился на 9,0% после прироста в 3,9% годом ранее.

Уровень безработицы по итогам 2024 г. составлял в среднем 2,5% от рабочей силы. По итогам 11 месяцев 2024 года рост номинальной заработной платы составил 17,8%, реальной 8,7%, а её размер 84 241 руб. Рост реальных денежных доходов по итогам 2024 г. составил 8,4% г/г, ускорившись относительно 2023 г. (6,5%) и достигнув наибольших значений с 2008 г. Реальные располагаемые доходы по итогам 2024 г. выросли на 7,3%, что выше, чем в 2023 г. (6,1%).

Представление о результатах экономического развития Российской Федерации следует дополнить индикаторами, характеризующими состояние и тенденции в бюджетной системе Российской Федерации (табл. 4.2).

Данные табл. 4.2 показывают, что рост доходов бюджетной системы РФ существенно отставал от увеличения расходов. Дефицит консолидированного бюджета пришелся в основном на федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды, который компенсировался за счет средств Фонда национального благосостояния, размещением ОФЗ и разовыми платежами крупнейших компаний, получивших сверхдоходы в эти годы. Кроме того, поскольку инфляция превышала заложенные в законе о бюджете параметры, это также способствовало сбалансированности бюджетной системы России.

В целом следует констатировать, что российская экономика в целом адаптировалась к изменившимся внешнеэкономическим и внешнеполитическим условиям и продемонстрировала экономический рост и достаточно быструю структурную перестройку хозяйства. Причиной является, прежде всего, масштабный бюджетный импульс, который можно оценить примерно в 3–4% ВВП в год.

В тоже время выявился ряд взаимосвязанных проблем, важнейшими из которых являются дефицит рабочей силы, высокие темпы инфляции и рост издержек в различных отраслях экономики.

Таблица 4.2

Динамика основных показателей бюджетной системы Российской Федерации

	2022	% ВВП	2023	% ВВП	2024	% ВВП
Доходы, трлн руб.	53,1	34,6	59,1	34,3	78,0	39,0
В том числе нефтегазовые доходы	11,6	7,6	8,8	5,1	н/д	н/д
Ненефтегазовые доходы	41,5	27,0	50,3	29,2	н/д	н/д
В том числе поступления в федеральный бюджет	27,8	18,1	29,1	16,9	36,7	18,4
Поступления в консолидированные бюджеты субъектов РФ	19,7	12,8	22,3	12,9	24,5	12,3
Расходы, трлн руб.	55,2	36,0	63,0	36,6	81,2	40,6
В том числе расходы федерального бюджета	31,1	20,3	32,4	18,8	40,2	20,1
Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ	19,6	12,8	22,5	13,1	24,8	12,4
Дефицит/профицит консолидированного бюджета РФ	–2,1	1,4	–3,9	2,3	–3,2	1,6

Источник: Минфин РФ, Счетная палата РФ, расчеты автора.

На рост издержек влияют такие факторы как импортозамещение, параллельный импорт, высокая ключевая ставка ЦБ РФ, повышение налогов и тарифов на транспорт и ужесточение налогового администрирования. Кроме того, в силу острого дефицита рабочей силы предприятия вынуждены поднимать заработную плату сотрудникам. В результате рост цен производителей обгоняет темп роста потребительских цен (табл. 4.3).

Данные табл. 4.3 показывают, что в рассматриваемый период в России наблюдалась инфляция издержек, объяснявшаяся совокупностью факторов. Прежде всего, это санкции со стороны недружественных стран, повлекшие дополнительные издержки по переориентации товарных потоков и платежей. Существенную

роль сыграла нехватка рабочей силы, повлекшая рост заработной платы. Антиинфляционная политика ЦБ РФ, а именно повышение ключевой ставки до 21% и сохранение ее на этом уровне продолжительное время, привела к росту стоимости кредитов. Кроме того, снизились возможности бюджетной системы по субсидированию некоторых видов деятельности, например, сокращение программ ипотечного кредитования. Наконец, принятые решения по повышению налогов, росту тарифов и ужесточению налогового администрирования привели к росту издержек.

Таблица 4.3

Индексы потребительских цен и цен производителей, темпы роста, %

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ИПЦ	104,26	103,04	104,26	108,39	111,94	107,42	108,9
ИЦ Производителей, промышленность	111,7	95,7	103,6	128,5	96,7	119,2	112,1
ИЦ производителей, добыча полезных ископаемых	120,7	90,8	96,7	159,2	84,7	140,8	117,7
ИЦ обрабатывающие производства	110,3	96,6	106,0	123,5	99,1	114,9	111,2
ИЦ обеспечение электроэнергией, газом	103,5	101,1	103,9	105,8	106,9	107,7	114,9
ИЦ водоснабжение, утилизация	103,0	103,7	104,2	102,9	110,2	106,5	109,8

Источник: Минэкономразвития РФ[1], Росстат[2].

Резюмируя, можно утверждать, что острая фаза кризиса была преодолена уже в 2023 г. Экономика Российской Федерации проявила высокую степень адаптивности и стрессоустойчивости. Начавшийся в 2023 г. экономический рост объясняется, помимо указанного фактора, высокими расходами бюджетной системы

[1] О текущей ситуации в российской экономике. Итоги 2024 года. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/195754c7897bff1c50dc164890f91407/o_tekushchey_situacii_v_rossiyskoy_ekonomike_itogi_2024_goda.pdf.

[2] URL: https://rosstat.gov.ru/statistics/price.

РФ и изменениями нормативно правовой базы, облегчивший экспортно-импортные операции и платежи. Вместе с тем, как показано выше, в российской экономике имеются серьезные проблемы, не позволяющие пока говорить о полном преодолении кризиса и выходу на траекторию устойчивого развития.

4.2. Итоги и основные проблемы социально-экономического развития регионов Российской Федерации

Анализ социально-экономического развития Российской Федерации и проблем, стоящих перед регионами затруднен тем, что статистический справочник «Регионы России» публикуется с большим опозданием. В настоящее время опубликованы данные за 2022 г.[1] Поэтому для предварительного анализа можно воспользоваться бюджетной статистикой и иными источниками информации.

Как неоднократно отмечали исследователи, дифференциация уровней и темпов социально-экономического развития регионов РФ чрезвычайно высока, несмотря на политику выравнивания, проводившуюся длительное время. В 2022–2024 гг. региональная дифференциация не снизилась, скорее даже несколько возросла. Но при этом часть регионов улучшила свое экономическое положение, а другая ухудшила.

Правительство Российской Федерации по-прежнему уделяет большое внимание региональной политике. Так, в октябре 2024 г. Правительством РФ была проведена специальная сессия по обсуждению проекта новой Стратегии пространственного развития. Ожидается, что она будет утверждена до конца 2024 г.[2]

Инструменты региональной политики можно условно разделить на традиционные (рутинные), которые распространяются

[1] Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Р32 Федерации. 2023: Стат. сб. / Росстат. – М., 2023. – 853 с. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Sub_2023.pdf.

[2] Михаил Мишустин провел стратегическую сессию по пространственному развитию Российской Федерации // Правительство России. – URL: http://government.ru/news/52929/ (дата обращения: 28.10.2024).

на неопределенный круг субъектов РФ, например, дотации на бюджетное выравнивание, рассчитываются по определенной методике и т.д. С другой стороны, имеют место и нетрадиционные инструменты, используемые для временной поддержки определенного круга субъектов со строго определенными целями и рассчитанные главным образом на временное использование. В дальнейшем нетрадиционные инструменты могут институционализироваться и становиться рутинными. Некоторые авторы определяют нетрадиционные инструменты как «ручное регулирование»[1].

К традиционным инструментам поддержки регионального развития в России относятся межбюджетные трансферты: дотации из федерального бюджета и целевые межбюджетные трансферты (субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты) из федерального бюджета. Кроме того, используется ряд инструментов, имеющих адресный характер, таких как поддержка особых экономических зон, территорий опережающего развития, моногородов, проектов комплексного развития территорий и др.[2] В последние годы использовались и такие инструменты как замена коммерческих кредитов бюджетными, списание задолженностей по бюджетным кредитам, позволяющая направлять высвобождаемые средства на инвестиции[3]. Признаки «ручного управления» могут содержаться в субсидиях и прочих межбюджетных трансфертах. Это подтверждается данными табл. 4.4.

Приведенные данные показывают, что в кризисных ситуациях (отрицательные тепы роста ВВП) происходят значительные изменения в структуре межбюджетных трансфертов, а именно сокращается доля дотаций и субсидий и возрастает доля иных межбюджетных трансфертов и субсидий. При этом иные трансферты реагируют на изменение экономической ситуации быстро, а впоследствии замещаются субсидиями.

---

[1] *Понкин И.В.* Режим ручного управления // Государственная служба. – 2016. – №4 (102). – С. 45–48.

[2] Сайт Правительства Российской Федерации. – URL: http://government.ru/rugovclassifier/467/events/ (дата обращения: 25.04.2024).

[3] Сайт Правительства Российской Федерации. – URL: http://government.ru/news/49865/ (дата обращения: 25.04.2024).

Таблица 4.4

Изменение структуры межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в зависимости от темпов экономического роста, %

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ВВП в ценах 2016 г.	100,7	98	100,2	101,8	102,8	102,2	97	104,7	98,6	104,1	104,1
Дотации	48	41	44	47	48	39	35	28	27	37	39
Субвенции	22	21	21	18	18	17	16	14	11	7	10
Субсидии	26	26	22	26	23	23	27	33	44	43	48
Иные МБТ	5	12	13	10	11	21	21	35	19	13	4

Источник: Минфин РФ, расчеты автора.

Данные табл. 4.4 можно для наглядности представить на графике (рис.4.1). Заметно, что в указанный период в целом возрастала доля субсидий, а для дотаций и субвенций падала. В периоды падения ВВП (2015, 2020, 2020 гг.) наблюдался рост иных межбюджетных трансфертов. Но их доля начинала снижаться после выхода на траекторию экономического роста.

Что касается точечной поддержки отдельных регионов и их частей, которые еще в большей степени имеют признаки «ручного управления», то Правительство РФ проводит большую работу по институционализации новых форм поддержки регионов и стимулирования их экономического развития и роста. Таким образом, происходит переход от разовых решений к стандартизованным процедурам и критериям отнесения территорий к этим формам поддержки.

Эти выводы подтверждаются данными табл. 4.5. Наблюдается медленный номинальный рост общей суммы межбюджетных трансфертов в указанные годы за исключением 2020, на который пришелся пик преодоления последствий пандемии коронавирусной инфекции. В остальные годы трансферты региональным и местным бюджетам росли примерно с темпом инфляции или ниже. В результате доля межбюджетных трансфертов в федеральном бюджете снижалась. Что касается иных форм поддержки региональных экономик, то здесь наблюдалась турбулентность, и от года

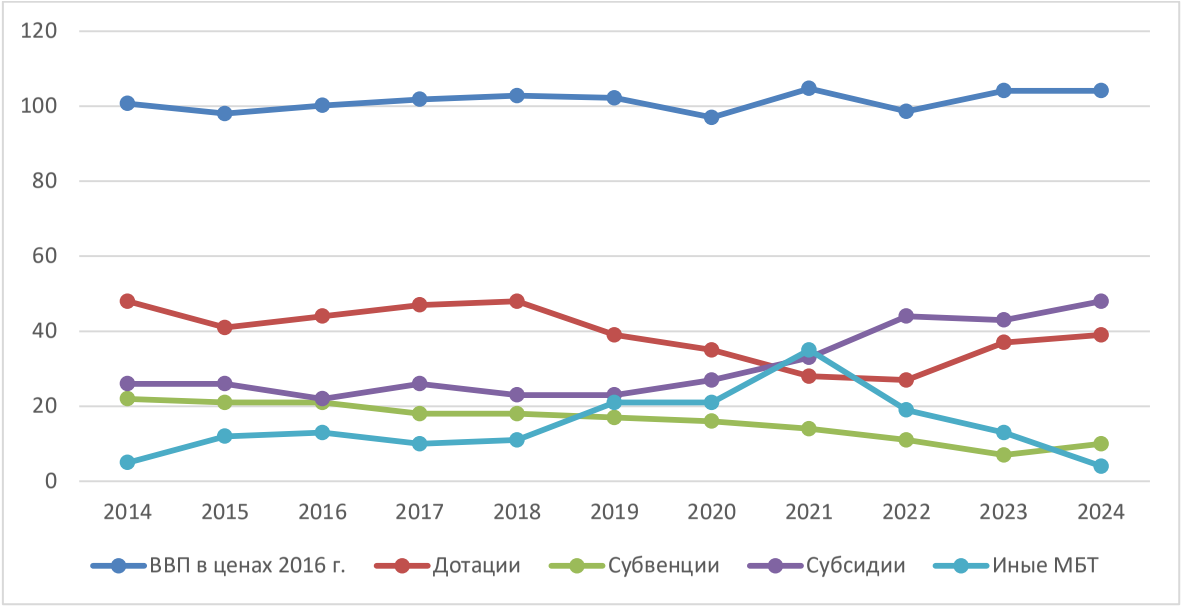


Рис. 4.1. Изменение структуры межбюджетных трансфертов
из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации
в зависимости от темпов экономического роста, %

к году менялись не только абсолютные значения и темпы роста, но наблюдалось сокращение в текущих ценах объемов выделяемых средств, что отражало напряженность с исполнением федерального бюджета. Примечательно, что в законе о федеральном бюджете на 2025 г. и на последующие годы заложено соотношение различных видов трансфертов, наблюдавшееся до 2019 г.

Таблица 4.5

Темпы роста межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ, % к предыдущему году

	2020	2021	2022	2023	2024	2025*
Трансферты всего	1,55	0,98	1,06	1,00	0,84	1,00
В том числе дотации	1,41	0,78	1,1	1,37	0,84	0,98
В том числе дотации на выравнивание	1,08	1,00	1,06	1,08	1,25	1,06
Субсидии	1,82	1,18	1,4	0,94	1,11	0,83
Субвенции	1,53	0,86	0,82	0,65	1,14	1,03
Иные межбюджетные трансферты	1,52	1,15	0,81	0,73	0,43	0,80

Источник: Минфин РФ, расчеты автора.

* По данным проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2025–2027 гг.

Отметим значительный рост трансфертов, отличных от дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в кризисные годы (особенно в 2020 г.). Таким образом, можно констатировать увеличение роли нетрадиционных методов бюджетного регулирования и региональной политики в эти годы. Но есть и другие признаки изменения бюджетной политики федерального центра по отношению к регионам. Так, Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2024 г. № 156 «Об утверждении критериев создания особой экономической зоны, правил создания особой экономической зоны и изменения площади особой экономической зоны и требований к инвестиционным проектам, реализуемым резидентами особых экономических зон» утверждены новые критерии создания особых экономических зон (ОЭЗ), которые должны повысить эф-

фективность этого инструмента развития территорий. Той же цели служат промышленные (индустриальные) парки и технопарки, территории опережающего развития индивидуальные программы социально-экономи-ческого развития.

В 2023 г. распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2023 г. № 2846-р был утвержден план реализации Стратегии социально-экономического развития Сибирского федерального округа до 2035 г. Документ включает в себя свыше 150 мероприятий, сгруппированных в рамках нескольких направлений.

Как отмечалось выше, бюджетная статистика отражает социально-экономическое состояние субъектов РФ (табл. 4.6).

Таблица 4.6

Основные показатели консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2023 г.

	Доходы	Расходы	Дефицит (–) /профицит	Дефицит (–) /профицит, % от доходов
Доходы, трлн руб.	22,3	22,5	–0,2	–0,9
В том числе по федеральным округам, млрд руб.				
ЦФО, доходы	7448,3	7716,4	–268,1	–3,6
СЗФО	2451,6	2474,9	–23,3	–9,5
ЮФО	1894,0	1801,0	93,0	–4,9
СКФО	775,6	802,5	–26,9	–3,5
ПРФО	3000,7	3043,9	–43,2	–1,4
УрФО	2242,9	2118,2	124,7	–5,6
СФО	2126,1	2176,2	–50,1	–2,4
ДВФО	1793,0	1801,2	–8,2	–0,5

Источник: Российская газета[1].

[1] Исполнение консолидированных бюджетов в 2023 г. Российская газета 26.03.2024. URL: https://rg.ru/documents/2024/03/26/document-ispolnenie-konsolidirovannykh-byudzhetov.html.

Из приведенных выше данных следует, что в наибольшей степени осложнилась ситуация в регионах Северо-Западного, Уральского и Южного федеральных округов, что связано прежде всего с санкционным давлением и потерей традиционных рынков. Что касается дифференциации социально-экономического положения на уровне регионов, то она, естественно, значительно выше и отчасти иллюстрируется состоянием региональных бюджетов.

Таблица 4.7

Основные показатели консолидированных бюджетов субъектов РФ Сибирского федерального округа в 2023 г., млрд руб.

	Доходы	Расходы	Дефицит (–) /профицит	Дефицит (–) /профицит, % от доходов
Республика Алтай	37,7	38,9	–1,2	–3,2
Республика Тыва	60,8	62,3	–1,5	–2,5
Республика Хакасия	57,8	64,4	–6,6	–11,4
Алтайский край	192,4	195,0	–2,6	–1,4
Красноярский край	511,1	491,1	20,0	3,9
Иркутская область	326,4	337,9	–11,5	–3,5
Кемеровская область	321,9	342,4	–20,5	–6,4
Новосибирская область	325,6	342,5	–16,9	–5,2
Омская область	171,7	181,6	–9,9	–5,8
Томская область	120,7	120,1	0,1	+0,0

Источник: Российская газета[1].

На социально-экономическое положение регионов оказывает значительное влияние отраслевая структура экономики регионов. В частности доля предприятий обрабатывающей промышленности продемонстрировала наилучшую динамику. Что касается регионов с высокой долей добывающей промышленности и в значительной

[1] Исполнение консолидированных бюджетов в 2023 г. Российская газета 26.03.2024. URL: https://rg.ru/documents/2024/03/26/document-ispolnenie-konsolidirovannykh-byudzhetov.html.

мере ориентированных на экспорт, то их положение относительно ухудшилось. Все это сказалось и на исполнении консолидированных бюджетов регионов, что подтверждается данными табл. 4.7.

Ситуация с региональными бюджетами могла бы быть более серьезной, если бы Федеральное Правительство не пошло на значительное расширение финансовой поддержки региональных бюджетов, и, как отмечалось выше, произошли значительные изменения в структуре финансовой помощи регионам (табл. 4.4–4.5).

Кроме того, для поддержки регионов в последние годы использовался целый набор инструментов долгового рынка – инфраструктурные бюджетные кредиты, специальные казначейские кредиты, высвобождение средств в рамках реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам и списание части долговых обязательств регионов, инфраструктурные облигации и другие меры из так называемого инфраструктурного меню, получившие активный импульс в последние годы.

Особо важную роль в оздоровлении региональных финансов играет замена коммерческих кредитов и иных методов рыночного финансирования бюджетного дефицита бюджетными кредитами и списание задолженности по ним. Так, регионы имеют возможность списать 2/3 бюджетных кредитов, если направят высвобождающиеся средства на реализацию инфраструктурных проектов[1].

Как отметил Министр финансов РФ А.Г. Силуанов, в результате принятых решений объем списания кредитов составит более 1 трлн рублей, и это коснется 79 субъектов РФ. Минфин проводит работу по заключению с регионами соглашений, предусматривающих перенос сроков погашения задолженности за период с 2024 г. по 2029 г. включительно на период с 2030 г. по 2039 г. и ее списание по мере направления средств на инфраструктурные проекты».

Согласно поступившим от регионов предложениям средства от списания задолженности предлагается направить на следующие мероприятия:

- порядка 50% – на расходы в сфере ЖКХ;
- 18%, или почти 200 млрд руб. – на переселение из аварийного фонда и на обновление общественного транспорта;

[1] Число регионов с широким перечнем расходов для списания кредитов увеличится. Минфин РФ URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center?id_4=39626.

• 13%, или порядка 140 млрд руб. – на реализацию новых инвестиционных проектов, включая докапитализацию фондов развития промышленности субъектов, гарантийных и микрофинансовых организаций, на компенсацию не поступающих доходов от инвестиционного налогового вычета;

• 5%, или 55 млрд руб. – на развитие опорных населенных пунктов.

Для регионов с невысоким уровнем бюджетной обеспеченности предусмотрена возможность направления высвобожденных средств на достижение национальных целей развития и поддержку специальной военной операции. Для субъектов, входящих в состав ДФО и Арктической зоны, установлена возможность направлять ресурсы на реализацию мастер-планов городов. Указано, что регионы вправе уточнить свои предложения по направлению высвобождаемых средств до 1 ноября 2025 г.

Общий объем госдолга регионов сегодня составляет более 3 трлн руб. После списания этот размер уменьшится на треть.

Глава Минфина отметил, что дополнительно прорабатывается вопрос об увеличении числа регионов, имеющих более широкий перечень расходов для списания кредитов. И предложил рассмотреть вопрос об увеличении предельного значения уровня бюджетной обеспеченности с 65% до 85% от среднероссийского показателя. Это позволит включить еще 20 регионов с возможностью направления высвобождаемых средств на меры поддержки участников СВО и нацпроекты.

Но следует отметить, что расширение перечня инструментов, включая отдельные виды федеральных трансфертов, проблематично с точки зрения прозрачности управления и эффективности бюджетных расходов. Дробление финансовой помощи и детализация направлений расходования средств увеличивает риски выделения средств ограниченному числу получателей на строго определенные задачи и означает отказ от формализованных способов распределения средств. Возрастает риск получения отдельными регионами поддержки по большому числу каналов, что затрудняет анализ результативности и эффективности отдельных инструментов региональной политики.

Нельзя не отметить, что на федеральном уровне часто принимаются решения о внесении изменений в налоговое и бюджетное законодательство, приводящие к возникновению выпадаю-

щих доходов региональных бюджетов, при этом компенсация выпадающих доходов либо не предусматривается, либо предусматривается частично, что приводит к существенному росту расходных обязательств отдельных субъектов Федерации.

Как и в случае кризиса, связанного с пандемией коронавирусной инфекции, после начала СВО были приняты решения по расширению зоны ответственности глав администраций регионов по принятию мер по поддержке экономики, оказанию помощи населению и иным мерам.

В период борьбы с пандемией речь шла о мерах медицинского и профилактического характера (строительство и расширение госпиталей, обеспечение лекарственными и защитными средствами, введение карантинных ограничений и проч.). Все это потребовало увеличение расходных обязательств и перераспределение бюджетных средств. Что касается современной ситуации, то появились дополнительные расходы на восстановление инфраструктуры новых территорий, участия регионов в комплектации вооруженных сил, помощи ветеранам СВО и т.д., что также потребовало коррекции расходов субфедеральных бюджетов.

4.3. Предварительные итоги и проблемы социально-экономического развития Новосибирской области

Новосибирская область несколько лучше, чем в среднем по России прошла 2022 г. и последующие годы. Об этом свидетельствуют данные табл. 4.8.

Таблица 4.8

Индексы физического объема ВВП, суммарного ВРП России и ВРП Новосибирской области, %

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ВВП РФ	101,6	102,5	101,3	97,3	105,6	97,9	104,1	104,1
Суммарный ВРП РФ	101,9	102,8	101,6	97,8	107,3	100,3	н/д	н/д
ВРП Новосибирской области	103,9	103,6	102,7	98,6	107,8	102,9	104,8	103,1

Источник: Росстат, Новосибирскоблстат. URL: https://54.rosstat.gov.ru/folder/1.

Заметно, что, во-первых, суммарный ВРП регионов России в рассматриваемый период рос несколько быстрее, чем ВВП страны. Во-вторых, ВРП Новосибирской области растет быстрее, чем в большинстве регионов страны.

Подтверждением этого вывода может служить место области в различных рейтингах (табл. 4.9).

Таблица 4.9

Место Новосибирской области в рейтингах регионов РФ

Рейтинг Регионов РФ*, место / баллы	19 / 55,5	18 / 56,6	15 / 61,4
Рейтинг научно-технологического развития*, место / баллы	16 / 49,3	13 /52,4	н/д
Рейтинг инвестиционной привлекательности** уровень / изменение / место	IC4 / подтвержден / 32	IC3 / повышен / 24	IC3 / подтвержден / 24
Рейтинг российских регионов по качеству жизни*, место / баллы	21 / 58,2	23 / 59,7	15 / 61,42

Источники: * РИА Рейтинг.
** Национальное рейтинговое агентство.

В итоговом рейтинге регионов РФ, подготовленном РИА Рейтинг, в 2022 г. и в последующие годы Новосибирская область устойчиво улучшала свое место и занимала первую строчку среди регионов Сибирского федерального округа. Несмотря на общее замедление инвестиций в основной капитал и общую неопределенность инвестиционной активности в стране и регионах России, Новосибирская область существенно повысила свою позицию в инвестиционном рейтинге. В рейтинге российских регионов по качеству жизни Новосибирская область остается лидером по этому показателю среди регионов Сибирского федерального округа и даже укрепила свои позиции. Во многом это объясняется достаточно высоким уровнем научно-технологического развития области.

Напомним, что в рейтинге регионов SMART Ассоциации инновационных регионов России Новосибирская область благодаря

своему мощному научному и образовательному потенциалу занимает почетную 7 позицию с индексом 0,54, что почти на 10% выше среднего по регионам, участвовавшим в рейтинге[1]. Примечательно, что Новосибирская область входит в число самых богатых регионов России[2]. Средний объем накоплений на одного человека составляет 181,4 тыс. руб. (25 место). Одновременно он является одним из самых закредитованных[3]. Экономическое положение Новосибирской области представлено в табл. 4.10.

Данные табл. 4.10 показывают, что, как и в России в целом, в Новосибирской области экономический спад в 2022 г. сменился ростом, и уже в 2023 г. предкризисный уровень был превзойден. Примечательно, что на фоне снижения инвестиций в основной капитал промышленное производство и строительство продемонстрировали ощутимый рост. На фоне роста номинальной и реальной заработной платы быстро росли розничная торговля и платные услуги населению. Обратную динамику демонстрировала оптовая торговля, что, отчасти, связано со снижением доли рынка компаний, зарегистрированных в Новосибирской области.

Впечатляет рост строительной отрасли, что объясняется стремлением застройщиков максимально быстро завершить работы и реализовать объекты ввиду возросшей неопределенности. Что касается промышленности, то в 2024 г. самый высокий рост показывает производство пищевых продуктов (120,3%), производство металлических изделий (110,5%) и неметаллической минеральной продукции (109,2%).

Проблемы социально-экономического развития Новосибирской области весьма схожи с общероссийскими. Прежде всего, это дефицит рабочей силы, что приводит к росту реальных заработных плат и, соответственно, росту издержек. Вторая проблема – это инфляция, как наблюдаемая, так и ожидаемая, что также связано с ростом издержек у хозяйствующих субъектов. В том же направлении действует принятая в 2024 г. налоговая реформа, направленная на повыше-

[1] Рейтинг регионов SMART по версии 2022. Ассоциация инновационных регионов России. URL: https://i-regions.org/reiting/reyting-regionov-smart/.

[2] *Исаев Ю.* Регионы с самым богатым населением по итогу III квартала 2022 года. URL: https://brobank.ru/regiony-s-samym-bogatym-naseleniem-2022/.

[3] Самые закредитованные регионы 2022 года. URL: https://brobank.ru/samye-zakreditovannye-regiony-2022/.

ние доходов, прежде всего федерального бюджета, в то время как на региональные бюджеты возлагается дополнительная нагрузка. Рост налоговой нагрузки дополняется ростом тарифов естественных монополий, включая транспорт. Ситуация в отраслях экономики в 2024 году существенно различалась (рис. 4.2).

Таблица 4.10

Основные экономические и социальные показатели развития Новосибирской области в 2022–2024 гг., %

	Индекс (2023 г. в сравнении с 2021 г.)	Индекс в январе-сентябре 2024 г., % соотв. периоду 2023 г.	Справочно: 2024 г. в % 2020 г.
Индекс промышленного производства	111,2	103,4	114,8
Продукция сельского хозяйства	89,5	115,9	117,6
Инвестиции в основной капитал	91,7	98,2	106,1
Объем работ, выполненных по виду деятельности «Строительство»	137,4	115,9	103,9
Введено в действие жилых домов	155,5	90,9	104,3
Оборот розничной торговли	112,3	112.1	113,5
Оборот оптовой торговли	98,1	96,3	97,0
Оборот общественного питания	116,2	115,8	126,5
Объем платных услуг населению	125,3	106,6	111,3
Реальные располагаемые денежные доходы	117,5	н/д	104,5
Реальная заработная плата одного работника	116,4	109,3	110,5
Индекс потребительских цен	119,4	105,6	107,2
Индекс цен производителей промышленных товаров	113,1	106,1	114,7

Источник: Росстат, Новосибирскоблстат.

Рис. 4.2 иллюстрирует, почему Новосибирская область в 2024 г. по основным показателям социально-экономического развития выглядела лучше, чем в среднем по регионам России: прежде всего, сказалась отраслевая структура экономики. По данным ФНС России на снижение поступлений налога на прибыль в целом по всем регионам России повлияло уменьшение поступлений от организаций, работающих в сфере обрабатывающего производства (снижение на 17,3%), добычи полезных ископаемых (в целом на 9,8%), торговли (на 18,4%), транспортировки и хранения (на 10,5%). В сфере добычи полезных ископаемых снижение показали предприятия по добыче угля (в 6,2 раза) и добыча нефти и нефтяного (попутного) газа (на 15,8%)[1]. Что не могло не сказаться на регионах Сибирского федерального округа (рис. 4.3).

Новосибирская область, как и большинство регионов РФ существенно выиграла от роста номинального и реального роста доходов населения. Поступления НДФЛ, по сравнению с 2023 г. показали значительный прирост во всех регионах и составили в среднем 25,7%, а в 32 регионах он был выше среднероссийского уровня. Прирост НДФЛ наблюдается по всем видам экономической деятельности. Наиболее существенный прирост поступлений НДФЛ отмечен в сфере деятельности гостиниц и предприятий общественного питания (рост на 34,9%), строительстве (на 28,3%), обрабатывающем производстве (на 24,6%), торговле оптовой и розничной (на 22%), административной деятельности (на 29,5%).

Как отмечалось выше, объем межбюджетных трансфертов, перечисленных в 2024 году субъектам Российской Федерации из федерального бюджета, снизился на 7,1% по сравнению с 2023 годом, что связано со снижением объема перечисленных дотаций – на 13,6%, иных межбюджетных трансфертов – в 2 раза. При этом наблюдался рост субсидий и субвенций. Поскольку в доходах бюджета Новосибирской области трансферты занимают не большую долю, это сокращение оказало незначительное влияние. Поэтому доходы бюджета в 2024 г. выросли на 8,9%, что примерно соответствует темпам инфляции, а собственные доходы – на 16,5%, главным образом за счет роста НДФЛ. Прирост поступлений по этому налогу составил в 2024 г. 23%, что несколько ниже, чем в целом по России (25,7%)[2].

[1] Там же.

[2] URL: https://ok.ru/minfin.nso/topic/158412728255350.



Рис. 4.2. Рост/снижение поступление налога на прибыль предприятий, организаций в региональные бюджеты, %

Источник: Счетная палата РФ[1].

[1] Оперативный доклад о ходе исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации январь-декабрь 2024 г. URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/1da/jvb8h6wl8r2ycmnepry019p0mlssa6q7.pdf.



Рис. 4.3. Налог на прибыль предприятий, организаций регионов СФО в 2024 г.

Источник: Счетная палата РФ.

Рост расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в январе – декабре 2024 года замедлился и составил 10,3% по сравнению с 14,8% за предыдущий период. При этом суммарные расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ исполнены на 94,7%, что, видимо, отражает определенную напряженность в бюджетной системе РФ. Прирост расходов почти на 70% обеспечен увеличением расходов на четыре отрасли: национальную экономику – на 5,6%, жилищно-комму-нальное хозяйство – на 16,6%, образование – на 11,3% и здравоохранение – на 13,6%. Аналогичные тенденции прослеживались и в Новосибирской области.

Приведенный выше анализ позволяет выделить определенные проблемы дальнейшего социально-экономического развития Новосибирской области. Прежде всего, это возможные проблемы с бюджетной системой страны и области, как ее части. Дальнейшее усиление бюджетного импульса маловероятно, что означает относительное замедление денежных доходов населения и поступления НДФЛ.

Экономика области, в которой высока доля услуг, весьма уязвима по отношению к повышению ключевой ставки ЦБ РФ, что влечет за собой рост ставок по кредиту. Это не может не сказаться на таких отраслях как строительство, торговля и большая часть отраслей промышленности.

Серьезной проблемой для регионов России и Новосибирской области является рост издержек, что влияет на рентабельность производства в отдельных отраслях и, как следствие, изменение поступлений от налога на прибыль/доход предприятий и организаций, которые являются важнейшим источником доходов региональных консолидированных бюджетов.

Кроме того, уже в текущем году ужесточилось налоговое администрирование, что заметно по данным табл. 4.11. Ужесточение налогового администрирования, при прочих равных условиях, снижает инвестиционную активность и стимулирует рост теневого сектора. Повышение уровня налоговой нагрузки действует в том же направлении.

Налоговые новации, вступившие в действие в 2025 году, были обсуждены на V налоговом форуме, прошедшем в Новосибирске 14 ноября 2024 г. Последствия масштабного изменения налогового законодательства еще предстоит оценить.

Таблица 4.11

Динамика поступлений в бюджетную систему РФ доходов, собранных на территории Новосибирской области, млрд руб.

	Январь-сентябрь 2023	Январь-сентябрь 2024	Темп роста
Консолидированный бюджет	271,2	204,2	112,1
Федеральный бюджет	81,7	89,6	109,7
Страховые взносы	126,6	159,8	126,3
Консолидированный бюджет НСО	189,5	214,6	113,2
Поступления НДС	65,8	81,0	123,0
НДФЛ	79,2	85,0	121,0

Источник: интервью руководителя УФНС по НСО Г.Г. Морозова. Газета «Честное слово» № 46-1, 21 ноября 2024 г.

Что касается дефицита кадров, то истоки проблемы следует искать в процессе деиндустриализации страны, коснувшегося и Новосибирской области. Кроме закрытия рабочих мест и низкой оплаты труда имело место деградация системы подготовки профессиональных кадров. В настоящее время в ПТУ области расширяется подготовка кадров требуемых специальностей, выделяются квоты отдельным предприятиям. Сами предприятия расширяют подготовку рабочих кадров, выплачивая стипендии учащимся. Правительство Новосибирской области, в частности Министерство социального развития и Министерство экономики и инновационного развития реализуют программы поддержки молодых специалистов. Но если в Новосибирске проблемы в принципе решаемы, то в сельской местности дефицит квалифицированных специалистов будет только нарастать.

Важным направлением работы Правительства Новосибирской области является развитие ОЭЗ «Новосибирск» и Технопарка, на эти цели выделяются как федеральные, так и региональные ресурсы.

В области работает комиссия по кадрам, оказывающая помощь предприятиям в налаживании контактов с учебными заведениями. Следует отметить, что за последние пять лет в России

создано около ста Центров опережающей профессиональной подготовки (ЦОПП) для обеспечения экономики регионов кадрами нового типа. Они должны выполнять функции агрегаторов образовательных ресурсов региона в подготовке кадров, включая выбор лучших условий обучения, подбор места обучения и преподавателей и оценку качества подготовки. Они создаются для стимулирования работы уже существующей системы среднего специального образования, хотя и сами предоставляют платные образовательные услуги, но не конкурируют с уже существующими организациями сферы образования. Такой ЦОПП был создан и в Новосибирской области, и он предлагает краткосрочные курсы по десяткам специальностей. Но результаты этой работы оценить пока невозможно.

Следует сказать, что проблема дефицита кадров, особенно в региональном разрезе, чрезвычайно сложна. Ее изучению посвящено уже множество работ, но в силу многоплановости она требует междисциплинарных исследований[1].

Выводы. Проведенный краткий анализ социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и Новосибирской области показывает, что существенные изменения внешнеэкономической и геополитической ситуации в 2020 и 2022 гг. были достаточно быстро преодолены на макроуровне. Более того, предшествующие кризисы, начиная с 2008–2009 гг. сильнее сказывались на объемах производства и потреблении экономических субъектов, нежели нынешний. Частично это связано с наличием факторов, действовавших в противоположных направлениях, частично – со стабилизационной политикой Правительств РФ и Банка России.

Особенностью кризиса 2022 г. было сочетание двух факторов: санкционное давление со стороны ряда стран и трансформация экономики в связи с проведением СВО. Следует отметить, что часть мер санкционного давления имеет отложенный

[1] *Подвойский Г.Л., Прокудин В.А.* Дефицит работников в новых условиях развития национальной экономики. Социально-трудовые исследования. 2024, № 2. – С. 41–53; *Колесникова О.А., Маслова Е.В., Околелых И.В.* Кадровый дефицит на современном рынке труда России: проявления, причины, тренды, меры преодоления. Социально-трудовые исследования. 2023. – Т. 53, № 4. С. 179–189.

эффект. Кроме того, возможности для усиления санкционного давления пока не исчерпаны. Исторический опыт показывает, что сами по себе экономические санкции не могут уничтожить экономику страны, особенно такой большой как Россия и специализирующейся на экспорте важнейших ресурсов. Но проблемы, связанные с ростом издержек и необходимостью дальнейшей перестройки экономики в сторону ее меньшей зависимости от внешних акторов, бюджетная и ценовая стабильность остаются в повестке.

В этих условиях прогнозы экономического развития страны и регионов остаются крайне ненадежными. Правительство Российской Федерации и региональные власти предпринимали различные меры по решению проблем социально-экономического развития регионов России, включая как традиционные, так и новые инструменты региональной политики. Использование новых, нетрадиционных инструментов региональной политики характерно, прежде всего, для кризисных периодов развития отечественной экономики. Это вполне объяснимо, поскольку традиционные методы обычно требуют значительного времени на подготовку решений в отличие от методов «ручного управления». С другой стороны, новые методы относительно снижают результативность традиционных, поскольку также требуют ресурсов. Кроме того, если долговременные применения инструментов можно обосновать их результатами, то в случае новых это затруднительно.

Стратегически важными на данном этапе социально-экономического развития как для России в целом и ее регионов, так и для Новосибирской области являются проблемы: нехватка трудовых ресурсов, особенно определенных квалификаций, рост издержек предприятий, инфляция и, в конечном итоге, выстраивание адекватной налогово-бюджетной политики.

Глава 5

СИБИРЬ В ИЗМЕНЯЮЩЕЙСЯ КОНФИГУРАЦИИ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ И НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЙ

5.1. Генезис мировых интеграционных процессов

В последнее десятилетие мир вступил в период сильной турбулентности экономического развития и межгосударственных отношений. Стали разрушаться основы глобализации, усилились региональные конфликты, происходят изменения в формах и направлениях международных интеграционных процессов. Оформились новые вызовы «зеленого развития», декарбонизации экономики, международного контроля за климатическими изменениями. Возникли новые риски и угрозы – техногенные, киберпространственные, медико-биологические.

В табл. 5.1 мы приводим классификацию изменения в характере мировых интеграционных процессов, сравнив «Интеграцию 1.0» и «Интеграцию 2.0». Эта классификация была сделана нами шесть лет назад, когда еще существовала иллюзия об усилении мировых интеграционных процессов в формате глобализации. Значительная часть отмеченных изменений сохраняется, некоторые тенденции или ослабевают (как, например, межгосударственное регулирование климатических изменений), или же, наоборот, усиливаются (например, бурное развитие «цифровой экономики», усиление значимости продовольствия как важнейшего стратегического ресурса)[1]. Триггером изменений последнего десятилетия явилась «торговая война» между США и Китаем в первую каденцию президента США Д. Трампа, пандемия коронавируса, а также начавшееся в 2022 г. противостояние России и коллективного Запада, спровоцированное событиями в Украине. Приход к власти новой администрации

[1] *Seliverstov V.E.* Connectivity of the Siberian Space: Problems and Solutions // Regional Research of Russia. – 2021. – Vol. 11, supplement issue 1, December. – P. S23–S34. *Пармон В.Н., Крюков В.А., Селиверстов В.Е.* Трансграничные взаимодействия на востоке России: научное сопровождение и задачи Сибирского отделения РАН // Регион: экономика и социология. – 2020. – № 2. – С. 226–258.

Д. Трампа и ее попытки в 2025 г. «перекроить» мировую торговую систему путем введения тотальных пошлин практически для всех стран мира породили новую волну глобальной турбулентности.

В результате в последнее время происходит ломка устоявшейся десятилетиями мирохозяйственной системы однополярного мира. Китай, Россия, страны БРИКС и другие государства Мирового большинства провозглашают движение к многополярному миру. В реальности в настоящее время произошло формирование «биполярной» системы: США – ЕС и БРИКС, основными центрами которой объективно стали США и КНР как наиболее мощные государства биполярного мироустройства.

Таблица 5.1

Генезис мировых интеграционных процессов

	ИНТЕГРАЦИЯ 1.0 (вторая половина XX в.)	ИНТЕГРАЦИЯ 2.0 (первая треть XXI в.)
1	2	3
Макрорегиональные эпицентры интеграции	Северная Америка, Европа	Азия
Формы и институты интеграции	Международные институты, союзы и блоки: ЕС, NAFTA, СЭВ, СНГ (доминирование Европы и Америки)	Международные институты, союзы и стратегические инициативы ЕС, ЕАЭС, G7, G20, ШОС, Организация тюркских государств и др. Расширение географии интеграции за счет Азии. Смещение акцентов от институционально оформленных блоков и союзов к стратегическим трансграничным инициативам. Развитие трансграничных транспортно-логистических и экономических коридоров.
Мировая устойчивость и безопасность	Относительная стабильность	Глобальная нестабильность и усиливающаяся турбулентность. Тектонические сдвиги во многих сферах развития цивилизации. Изменение климата. Возникновение новых рисков и угроз (техногенных, террористических, киберпространственных, медико-биологических)

Продолжение таблицы 5.1

1	2	3
Драйверы интеграционных взаимодействий	Экономика и финансы	Высокие технологии. Интеграция в сфере человеческого капитала и сетевых коммуникаций
Сектора экономики – концентраторы интеграционных взаимодействий	Сырьевой и энергетический. Транснациональные высокотехнологические корпорации	«Цифровая экономика», крупнейшие торговые онлайн-платформы (Alibaba, Amazon и др.), ритейл, сетевые коммуникационные платформы (Google), искусственный интеллект, биотехнологии, биофармацевтика. Производство продовольствия.
Фактор пространства	Преференциальное положение приграничных и прибрежных регионов.	Барьер расстояний преодолевается прогрессом на транспорте и изменением характера интеграционных процессов, перемещающихся в виртуальное пространство. Усиление роли новых транспортных коридоров. Срединные регионы становятся полноправными участниками трансграничной интеграции.
Устойчивое развитие, роль экологии и защиты окружающей среды	Относительно слабые	Усиление межстрановой интеграции при защите озонового слоя, регулирования карбонизации экономики, общих водных стоков рек и т.д.. «Зеленая экономика» становится сильным драйвером трансграничных взаимодействий. Усиление роли роста социальной ценности в региональном развитии.
Конкуренция в интеграционных процессах	Конкуренция национальных и транснациональных компаний и фирм	Конкуренция крупных платформ и экосистем бизнеса

Если ранее миропорядок формировался по модели «Запад – Восток», то теперь все более отчетливо проявляется формирование нового миропорядка по модели «Север – Юг». В обиход политиков и политологов вошли понятия «Мировое большинство», «Глобальный Юг»; с 2022 г. Российская Федерация стала делить мир на «дружественные» и «недружественные» страны.

В этих глобальных системах многополярного и биполярного мира большую роль играет Россия, а внутри нее – Сибирь как крупнейший и богатейший ресурсами макрорегион мира.

Очевидно, что происходящие в последнее время тектонические сдвиги в мировом развитии объективно влияют на трансграничные интеграционные процессы, наполняя их новым качеством, новыми трендами, адаптационными сценариями развития. Например, несмотря на заявленный энергопереход и декарбонизацию, которые должны были стать мировыми тенденциями, в 2023 году угольная энергетика поставила исторический рекорд, а экспорт энергетического угля впервые превысил 1 млрд метрических тонн. В существенной степени это произошло по причине кратного сокращения поставок российского газа и нефти в европейские страны и реакции Китая на это мировые тренды роста угольной энергетики. Это в свою очередь повлияло на усиление загруженности углем транспортных магистралей (в первую очередь российского угля в восточном экспортном направлении).

Подчеркнем ключевые особенности «Интеграции 2.0», имеющие отношения к проблематике настоящей главы.

Первая особенность – это реализация масштабных стратегических инициатив крупных стран, направленных на усиление трансграничных взаимодействий. Почти одновременно десять лет назад Китай и Россия объявили о своих глобальных стратегических инициативах: «Один пояс – один путь» и «Большое евразийское партнерство». В 2021 г. Европейский Союз выступил с новой стратегической инициативой «Global Gateway», которую ряд аналитиков рассматривает как попытку создания европейской альтернативы «Одного пояса – одного пути»[1].

Вторая важная особенность современных мировых интеграционных процессов состоит в повышении роли и значимости пространства, которое перестает быть тормозом для развития, но становится сильнейшим стратегическим ресурсом

[1] Данная инициатива ЕС ориентирована на организацию евразийских трансграничных взаимодействий в области высокотехнологичных и экологичных глобальных связей (в цифровизации, в развитии энергетики и транспорта, в здравоохранении, в научных исследованиях и в образовании).

крупных по территории стран[1]. Но это происходит не автоматически, а на основе реализация масштабных инвестиционных проектов по преобразованию этого пространства. Это также успешно реализует в настоящее время Китай в рамках своей стратегической инициативы «Один пояс – один путь» и в процессе формирования новых транспортных коридоров. По этому пути должна пойти и Россия, консолидируя инвестиционные и управленческие усилия по преобразованию колоссальных пространств Сибири и Дальнего Востока, которые являются важнейшим экономическим и социальным активом России. Эти территории – сильный стратегический ресурс страны не только для добычи и переработки топливно-энергетических, минерально-сырьевых и лесных ресурсов, но и для развития наукоемких производств, «зеленой экономики», производства экологически чистого продовольствия, развития рекреационных зон и туризма. В то же время очевидно, что принципы и направления освоения пространства могут отличаться для различных макрорегионов мира.

Третья особенность состоит в том, что если в «Интеграции 1.0» было видно преференциальное положение приграничных и прибрежных регионов мира, то в современных условиях барьер расстояний преодолевается прогрессом на транспорте, интеграционные процессы перемещаются в виртуальное пространство. Срединные регионы становятся полноправными участниками трансграничной интеграции, и именно они могут стать важными экономическими и научно-технологическими хабами трансграничных взаимодействий. Это, например, особенно важно для Сибири как «срединного региона» России.

Четвертая особенность заключается в том, что периферийные приграничные территории перестают быть символом экономической отсталости, но становятся новыми эпицентрами экономической активности за счет получения выгод приграничного сотрудничества. В ЕС это было реализовано, в частности, путем ориентации на развитие т.н. «еврорегионов».

---

[1] *Kryukov V.A., Seliverstov V.E.* From the Continental and Resource Curse of Siberia to Institutional Harmony // Regional Research of Russia. – 2021. – Vol. 11, supplement issue 1, December. – P. S1–S12.

И, наконец, пятая особенность связана с повышением роли и значимости «связности пространства» как важнейшей характеристики его качества.

Безусловно, что отмеченные процессы оказали сильное влияние как на мировые трансграничные взаимодействия, так и на трансграничные взаимодействия Российской Федерации.

5.2. О понятии «трансграничные взаимодействия»

Существует четыре уровня международных взаимодействий:

1) межгосударственное сотрудничество в рамках блоков нескольких государств (Европейский союз – ЕС, Содружество независимых государств – СНГ). Чаще встречаются целевые блоковые межгосударственные объединения: в сфере экономики и международной торговли (Евразийский экономический союз – ЕврАзЭс, Североамериканская зона свободной торговли – НАФТА), в сфере обороны и безопасности (Организация Североатлантического договора – НАТО) и др.;

2) двустороннее межгосударственное сотрудничество – наиболее распространенный вид взаимодействий стран в политической, дипломатической, внешнеэкономической, торговой, военной, научно-технической, культурной и других сферах. Организуют и реализуют его национальные органы власти и управления[1];

3) трансграничные взаимодействия – взаимодействия крупных территорий нескольких сопредельных стран в экономической, научно-технической, транспортно-логистической, природоохранной, медико-санитарной и других сферах. Эти территории обладают, как правило, рядом схожих черт в том, как идет их развитие, в структурах производства, в ресурсном обеспечении и т.д. Организуют эти взаимодействия и управляют ими национальные, межрегиональные и региональные органы власти конкретных государств, а также специализированные международные структуры. Наиболее четко концепция трансграничных взаимодей-

[1] *Вардомский Л.Б.* Российское порубежье в условиях глобализации. – М.: ЛИБРОКОМ, 2009. – 216 с.

ствий реализована в Европе на основе выделения так называемых еврорегионов, т.е. европейской формы межгосударственной интеграции, основанной на тесном сотрудничестве двух или нескольких территориальных образований, расположенных в приграничных районах соседствующих государств (например, Адриатика, Маас-Рейн, Силезия, Татры и др.). Ранее территории России входили в состав таких еврорегионов, как Неман, Балтика, Карелия, Днепр, Ярославна[1]. В региональной политике Европейского союза евророгионы выступают объектом управления, на поддержку их развития выделяются целевые средства для реализации конкретных проектов. Еврорегионы объединены в Ассоциацию европейских регионов, с 1985 г. действует Ассамблея европейских регионов. Для описания ареалов трансграничных взаимодействий И.Н. Барыгин вводит понятие «международный регион»[2];

4) приграничное сотрудничество. Оно охватывает относительно локальные ареалы регионов, как правило, двух сопредельных государств и реализуется в основном через приграничную торговлю и культурные связи. Характерным примером может служить сотрудничество Амурской области с китайской провинцией Хэйлунцзян, которое локализуется через приграничные взаимодействия г. Благовещенска и г. Хэйхэ. Организуют и реализуют эти взаимодействия региональные и муниципальные органы власти.

Таким образом, наиболее интересующие нас трансграничные взаимодействия и приграничное сотрудничество различаются как масштабом вовлеченных в них стран и их территорий, так и их целевой направленностью[3]. Трансграничные взаимодействия включают деятельность гораздо более широкого спектра (экономические, научно-технические, миграционные, транспортно-логистические, экологические и другие направления), тогда как приграничное сотрудничество в основном сосредоточено в торго-

---

[1] См.: Еврорегион. – URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%95%D0%B2%D1%80%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD .

[2] *Барыгин И.Н.* Международное регионоведение: Учебник для вузов. – СПб.: Питер, 2009. – 384 с.

[3] Характерно, что в зарубежной литературе не разделяются понятия трансграничных и приграничных взаимодействий. В английском языке они описываются одним и тем же термином «cross-border», хотя, с нашей точки зрения, в первом случае более приемлем термин «trans-border».

во-экономических и культурных связях локальных сопредельных территорий. Хотя, как отмечалось выше, исторически трансграничные взаимодействия наиболее успешно проявили себя в интеграционной политике Европейского союза, очень большой их потенциал существует в Северной и Северо-Восточной Азии, когда в них вовлекаются громадные территории таких стран, как Россия, Китай, Монголия, Казахстан.

Одним из важнейших макрорегионов Азии, на котором сконцентрировано внимание России, является Северо-Восточная Азия. В политическом (страновом) контексте чаще всего в Северо-Восточную Азию включаются КНР, Япония, Республика Корея, КНДР, Монголия, Тайвань. В экономико-географическом плане в последнее время в этот макрорегион стали включать также российский Дальний Восток, однако это территориальное деление пока не стало общепризнанным. Но во всех классификациях Северной Азии в нее никогда не включались территории Западной и Восточной Сибири, и тем самым они как бы автоматически выпадали из системы трансграничных взаимодействий в данном макрорегионе мира.

Признавая безусловную важность экономических, политических, научно-технических и культурных взаимодействий в Северо-Восточной Азии, целесообразно обеспечить усиление внимания к другому азиатскому макрорегиону – *Северной Азии*. В мировой литературе, в справочных источниках, в интернет-ссылках отсутствует однозначное определение Северной Азии. Часто под этим термином понимается территория Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, но мы предлагаем обозначать им новый географический ареал Северной Азии как *пространственной макросистемы территорий нескольких крупных азиатских стран, основанной не только на их географических, но и на природно-климатических, ресурсных и экономических специфике и общности.*

Итак, мы предлагаем рассматривать Северную Азию в следующем составе:

– Западная Сибирь, Восточная Сибирь и Дальний Восток Российской Федерации;

– северные и северо-восточные территории Китая (Синьцзян-Уйгурский автономный район, Автономный район Внутренняя

Монголия, три северо-восточные провинции КНР – Хэйлунцзян, Цзилинь и Ляонин);

– Монгольская Народная Республика.

Подобное макрозонирование особенно важно для Сибири. Именно в рамках макрорегиона Северная Азия Сибирь становится одной из его важнейших пространственных структур (повторяем, что во всех классификациях Сибирь не входит в состав Северо-Восточной Азии). Поскольку выделение макрорегионов основано не только на географическом признаке, но и на других объединяющих эти территории признаках, отметим несколько общих черт опорных территорий Северной Азии, расположенных на территории России, КНР и Монголии:

- огромные пространства с достаточно суровыми природно-климатическими условиями и с низкой плотностью населения на значительных территориях;
- наличие крупных месторождений полезных ископаемых мировой значимости (топливно-энергетические ресурсы, руды черных, цветных и редкоземельных металлов, другое минеральное сырье);
- периферийный характер развития с удаленностью от наиболее развитых экономических и культурных центров государств и с отставанием от них по уровню развития;
- необходимость реализации государственной региональной политики в странах Северной Азии, которая бы способствовала усилению «связанности» пространства их северных и восточных территорий и укреплению интеграционных межрегиональных взаимодействий.

Важнейшим направлением развития Северной Азии будет освоение Арктики в XXI в., и это потребует широкого международного сотрудничества. Северная Азия станет важнейшим полигоном реализации проекта развития Северного морского пути[1].

[1] *Мир* Арктики: В 3 т. Т. 1: Возможности и ограничения / Под ред. В.А. Крюкова и А.К. Криворотова. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2018. – 338 с.; *Мир* Арктики: В 3 т. Т. 2: Подходы и практики / Под ред. В.А. Крюкова и А.К. Криворотова. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2018. – 370 с.; *Мир* Арктики: В 3 т. Т. 3: Человек и социум / Под ред. В.А. Крюкова и А.К. Криворотова. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2018. – 405 с.

Главной особенностью развития Северной Азии должна явиться социально-экономическая, научно-технологическая и культурная интеграция ее территорий, а также расположенных здесь предприятий, фирм, компаний, научных институтов.

В целом в последнее время проблематике трансграничных взаимодействий в профессиональном научном сообществе Российской Федерации, равно как и в средствах массовой информации, стало уделяться все большее внимание. При этом актуальность и специфика исследований вызовов и угроз, проблем и перспектив трансграничных интеграционных связей России в существенно меняющейся конфигурации евразийских взаимодействий определялась тремя основными обстоятельствами. Во-первых, в современных геополитических и экономических условиях происходит переориентация международных отношений Российской Федерации с западного на восточное и южное направление. Во-вторых, особенности пространственного устройства России как крупнейшего по территории государства мира с сильными различиями условий и тенденций развития ее макрорегионов исключают проведение унифицированной инвестиционной, внешнеэкономической, научно-технической и социальной политики. В-третьих, в отличии от международных отношений, реализуемых на межстрановом уровне, трансграничные взаимодействия, как правило, имеют географическую привязку и прямо воздействуют на экономическое и пространственное развитие макрорегионов России (или через систему приграничного сотрудничества, являющегося частной и более локальной формой трансграничных взаимодействий – на развитие субъектов Федерации)[1]. Все это требует *«макрорегионализации» международных отношений Российской Федерации и более целенаправленного отражения проблематики «трансграничья» в научных разработках российских ученых.*

Так, наши исследования показали, что в новых условиях Сибирь играет важнейшую роль как центральное звено в треуголь-

[1] *Sebentsov A.B., Morachevskaya K.A., Karpenko M.S.* The Russian-Belarusian borderland: Contradictions of integration and cross-border regionalization. From friendship to cooperation? // Regional Research of Russia. – 2024. – Vol. 14, Iss. 1. – P. 61–76.

нике взаимодействий Запада, Востока и Юга Евразии как макрорегион с уникальными природными ресурсами и с сильным научно-инновационным потенциалом[1]. Т.е. Сибирь приобретает функции важнейшего пространственного резерва России и «ядра» новой конфигурации евразийских экономических и научно-технических взаимодействий. При этом город Новосибирск становится главным научно-техническим, инновационным и транспортно-логистическим хабом всей азиатской России с позиции реализации как внутрироссийских, так и международных интеграционных связей. В основе такого позиционирования – вхождение Новосибирской области в пятерку ведущих инновационных регионов России, один из крупнейших в стране международный аэропорт «Толмачево» и развитая система транспортной логистики.

Новая конфигурации трансграничных взаимодействий Сибири будет осуществляться на основе усиления интеграционных связей регионов, секторов экономики, научно-образовательного комплекса макрорегиона по восточному вектору (с Китаем, Монголией, Вьетнамом и другими странами Северо-Восточной и Юго-Восточной Азии), по южному (республики Центральной Азии, Индия, Пакистан) и по юго-западному (страны Ближнего и Среднего Востока, в том числе – Иран и ОАЭ).

Далее более подробно рассмотрим два вектора трансграничных взаимодействий Российской Федерации и Сибири – с Китайской Народной Республикой и с республиками Центральной Азии.

5.3. Китайский вектор трансграничных взаимодействий Сибири

В ходе визита в Россию Председателя КНР Си Цзиньпина в марте 2023 года отмечалось, что китайско-российские взаимодействия в настоящее время находятся в фазе углубления отношений всеобъемлющего партнёрства и стратегического взаимодействия, вступающих в новую эпоху.

[1] *Селиверстов В.Е.* О контурах и реалистичности новой модели развития Сибири // Регион: экономика и социология. – 2024. – № 1. – С. 66–114.

В то же время мы считаем, что Российская Федерация недостаточно использует значительный потенциал интеграционных взаимодействий с Китаем на своих восточных рубежах. Хотя сегодня «восточный вектор» признан важнейшим направлением развития России и ее межгосударственных взаимодействий, его практическая реализация сопряжена с серьезными проблемами, вызовами и угрозами. Так, пока не осуществлен переход от концепции наращивания торгово-экономических связей России и КНР (реализуемых в экспортно-импортных потоках) к концепции укрепления экономических взаимодействий по самому широкому фронту (совместные инвестиционные проекты, программы приграничного сотрудничества и т.д.). Товарооборот России и Китая по итогам 2024 г. вырос до 245 млрд долларов, однако сложившаяся и ожидаемая с учетом подписанных договоренностей структура торгово-экономи-ческих связей двух стран вряд ли может быть признана оптимальной с позиции российских интересов. Основная масса продукции, поставляемой из России в КНР, – это топливо и сырье (нефть, природный газ, руда, металлы, лес), в обратном направлении осуществляются поставки готовой продукции. Новые транспортные коридоры в рамках паневразийской транспортной системы «Новый шелковый путь», реализуемой Китаем, создают сильную конкуренцию России как «мосту» между Западной Европой и странами АТР.

Российская Федерация со всей очевидностью уступает Китаю ключевую роль во взаимодействиях со своим стратегическим партнером – Монголией. Участие России в реализации стратегической инициативы «Один пояс – один путь» (ОПОП) осуществляется в формате «догоняющего развития» за масштабными внешнеполитическими и экономическими акциями Китая[1].. При этом, с одной стороны, практически отсутствует политика сопряжения этой стратегической инициативы с программой развития Евразийского экономического союза, с другой же стороны, оценки показывают, что ее реализация весьма слабо повлияет на ускорение развития экономики Сибири и Дальнего Востока. Россий-

[1] Реализуется формула: «Россия поддерживает ОПОП, но не участвует в нем».

ская академия наук и ее институты недостаточно используются властными структурами при обосновании основных направлений и оценке рисков этой стратегической инициативы. Стратегии и программы социально-экономического развития восточных районов Российской Федерации слабо раскрывают как потенциал интеграционных взаимодействий со странами Северо-Восточной Азии, так и существующие вызовы и угрозы, с которыми сопряжено сотрудничества (неконтролируемая трудовая миграция, экологические риски и т.д.).

Отставание в уровнях социально-экономического развития Сибири и Дальнего Востока и продолжающееся доминирование их сырьевой ориентации (см. главу 1 монографии) становятся особенно заметны на фоне существенного роста экономического потенциала граничащих с Россией северных и северо-восточных территорий Китая. Этот рост явился результатом проведения руководством КНР целенаправленной государственной политики по подтягиванию уровней социально-экономического развития периферийных северных, северо-восточных и западных территорий страны. Это осуществлялось на основе реализации с 1999 г. Стратегии развития Западного макрорегиона КНР и с 2003 г. – Стратегии возрождения старых промышленных баз Северо-Востока Китая[1].

С начала нового тысячелетия стали также осуществляться крупные системные акции Китая по формированию собственных центров влияния на Азиатском континенте, и в этом процессе значительная роль отводится китайской науке. С этой целью создаются различные научные ассоциации, центры компетенций, сети аналитических центров (Think Tank) по проблемам формирования стратегической инициативы «Один пояс – один путь», куда на сетевой основе включаются и исследовательские центры России. Так, в ноябре 2019 г. в Пекине состоялась церемония открытия Исследовательского центра по проблемам устойчивого развития Северо-Восточной Азии, построенного как сеть академических институтов и университетов КНР, России и Монголии

[1] См. *Сюй Полин*, *Сюй Цзяньхуэй*. Влияние стратегии масштабного освоения Западного макрорегиона на пространственное развитие Китая: эффективность внутренней политики и проблемы // Регион: экономика и социология. – 2025. – № 2. – С. 186–230.

с явным доминированием интересов китайской стороны. В КНР проходят ежегодные форумы по стратегической инициативе «Один пояс – один путь» и по развитию интеграционных процессов в Северо-Восточной Азии, организуются международные научные экспедиции[1].

В целом, «восточный вектор» как приоритетное направление пространственного развития и трансграничных взаимодействий России пока не имеет серьезного научного сопровождения, а основные мероприятия и проекты осуществляются как инициатива госкорпораций и вертикально интегрированных компаний. Это особенно заметно на фоне крупномасштабных акций Китая по реализации стратегической инициативы «Один пояс – один путь», сопровождаемых колоссальными вложениями в формирование новых евразийских транспортных коридоров. Приведем некоторые цифры и факты, касающиеся ее результативности[2]:

1) Азиатский банк инфраструктурных инвестиций предоставил займы на сумму 1,7 млрд долл. для девяти проектов в странах-участницах мегапроекта «Один пояс – один путь», а Фонд Шелкового пути инвестировал 4 млрд долл. в финансовый холдинг «16 + 1» с участием Китая и стран Центральной и Восточной Европы.

2) В 2017 г. Си Цзиньпин заявил, что Китай увеличит финансовую поддержку стратегической инициативы «Один пояс – один путь» и выделит дополнительно 14,5 млрд долл. в Фонд шелкового пути. Два китайских банка предоставят еще 55 млрд долл. в виде займов на развитие этой инициативы. Банк развития Китая и Экспортно-импортный банк предоставят специальные ссуды на сумму 40,0 и 20,8 млрд долл.

---

[1] *Community* Building of a Shared Future and Peace & Development in Northeast Asia. – Weihai, China, 2018. – 292 p.; *Proceedings* of the International Forum on Regional Sustainable Development of Northeast and Central Asia. Integrated Scientific Expedition in North China and Its Neighboring Area / Ed. by Dong Suocheng, Sun Jiulin. – Beijing: Science Press Beijing, 2014. – 559 p.

[2] Ряд приведенных данных основан на информации проф. Ли Юнцюаня (см. *Ли Юнцюань*. Совместная реализация инициативы «Один пояс – один путь» в контексте стыковки стратегий экономического развития Китая и России // Регион: экономика и социология. – 2021. – № 2 (110). – С. 211–235).

3) Только в 2015 г. общий масштаб инфраструктурных проектов в составе «Одного пояса – одного пути» достиг 1,04 трлн юаней (более 100 млрд долл. по среднегодовому курсу валют в этот период).

4) В рамках экономического коридора «Азия – Западная Азия» количество китайско-европейских грузовых поездов к 2020 г. достигло 12,4 тыс. (ежегодный рост в 50%), которые перевезли 1,135 млн вагонов.

5) Ожидается, что китайские компании в ареале «Одного пояса – одного пути» сформируют 46 зон сотрудничества.

В результате Китай стал бесспорным мировым лидером по развитию транспортной инфраструктуры, которая по сути формирует новый евразийский транспортно-логистический каркас в виде «Экономического пояса Шелкового пути» и «Морского шелкового пути XXI века». Предполагается, что основные маршруты стратегической инициативы «Один пояс – один путь» пойдут по пяти основным направлениям (географическим маршрутам). «Экономический пояс Шелкового пути» включает три основных маршрута: 1) Из Китая через Центральную Азию, Россию до Европы (до Балтийского моря); 2) Из Китая через Центральную Азию и Западную Азию к Персидскому заливу и Средиземному морю; 3) Из Китая в Юго-Восточную Азию, Южную Азию к Индийскому океану. «Морской Шелковый путь XXI века» имеет два направления: 1) Из морских портов Китая через Южно-Китайское море до Индийского океана и дальше до Европы; 2) Из китайских портов через Южно-Китайское море в южную акваторию Тихого океана.

«В соответствии с упомянутыми пятью основными географическими направлениями сотрудничества и пространственной организации, Китай предложил структуру сотрудничества, включающую «шесть коридоров, шесть дорог, нескольких стран и нескольких портов». «Шесть коридоров» – это международные коридоры экономического сотрудничества: Новый евразийский континентальный мост, Китай – Монголия – Россия, Китай – Центральная Азия – Западная Азия, Китай – Индокитай, Китай – Пакистан и Бангладеш – Индия – Мьянма – Китай. «Шесть дорог» представляют собой интегрированную транспортно-логистическую и информационную сеть железных дорог, автомагистралей, судоходных путей, авиамаршрутов, маршрутов трубопроводов и составляют

основу единой, внутренне связанной инфраструктуры в зоне реализации инициативы «Один пояс – один путь»[1].

Эти примеры показывают, что в основе трансграничной интеграции – конкретные проекты и встроенные механизмы, учитывающие реализацию совместных интересов. Почти одновременно десять лет назад Китай и Россия объявили о своих глобальных стратегических инициативах: «Один пояс – один путь» и «Большое евразийское партнерство». О реальных успехах Пекина говорят приведенные выше данные. Но что касается «Большого евразийского партнерства», то, к сожалению, дальше заявлений лидеров десятков стран Евразии присоединиться к нему, особых успехов в реализации конкретных инвестиционных проектов сотрудничества мы не имеем.

В этих условиях необходим переход на новую концепцию и на новый уровень политических, экономических, инвестиционных, научно-технических, энергетических, гуманитарных и т.д. интеграционных связей России и Китая.

Как отмечалось выше, серьезным барьером в повышении масштаба и эффективности, а также диверсификации российско-китайских экономических и научно-технических взаимодействий является недостаточное количество реализованных инвестиционных проектов, особенно в сфере высоких технологий. Экспортно-импортные поставки продукции – это лишь первый начальный уровень экономической интеграции. Следующий этап – это взаимные прямые иностранные инвестиции, совместные предприятия и зоны сотрудничества. Примером может быть успешно реализованный в Белоруссии проект создания масштабного белорусско-китайского индустриального парка «Великий Камень», одного из крупнейших в Европе. В Российской Федерации примеры такого уровня сотрудничества пока отсутствуют.

Макрорегионы Азиатской России (Сибирь и Дальний Восток) и северные и северо-восточные регионы КНР (провинции Хэйлунцзян, Цзилинь и Ляонин, Синцзянь-Уйгурский автономный район и Автономный район Внутренняя Монголия) могут быть полигоном для отработки новой модели экономических и научно-технических российско-китайских взаимодей-

[1] Там же. Стр. 214 – 215.

ствий. Выше отмечалось, что эти макрорегионы объединяют общие условия и факторы развития (суровые природно-климатические условия и низкая плотность населения; крупные месторождения полезных ископаемых; отставание в социально-экономическом развитии и т.д.). Добавим к ним также и исторические корни взаимодействий и российско-китайского сотрудничества (так, города Северо-Востока КНР Харбин, Шеньян и Далянь являются ярким примером).

Мы считаем, что новая модель российско-китайских взаимодействий должна, с одной стороны, решать общие проблемы регионов Северной Азии: реализацию государственных программ подъёма периферийных регионов; борьбу с опустыниванием; строительство транспортных магистралей в экстремальных условиях; регулирование стоков и экологическую безопасность общих водных артерий (например, Амура и Сунгари); развитие городов и агломераций в отдалённых районах. С другой стороны, эта модель должна сломать стереотип, что сотрудничество с Россией может идти только по пути поставок природных ресурсов и продуктов их первичных переделов в Китай. Сибирь и Дальний Восток имеют сильную академическую науку и высшую школу, современные центры инновационного развития (самый сильный пример – Новосибирский научный центр как территория с высокой концентрацией научных исследований, разработок и инноваций).

Здесь очень большое поле для политических, экономических, научных, инновационных и культурных взаимодействий смежных территорий России и Китая. Но это «поле» должно быть «засеяно» не лозунгами о дружбе и сотрудничестве, а конкретными проектами по следующим направлениям:

1) Сооружение новых транспортных коридоров, транспортных путей, логистических центров, мостов, соединяющих северные и северо-восточные регионы Китая с регионами Сибири и Дальнего Востока. Сейчас существует несколько проектов таких транспортных магистралей, важно приступить к их реализации. В современных условиях для регионов Азиатской России резко усиливается значимость новых логистических схем массовых поставок грузов и новых транспортных коридоров в Китай и в страны Центральной Азии. В первую очередь это скажется на таких регионах, как Бурятия, Тыва, Республика Алтай, что даст новые им-

пульсы для их экономического роста. Так, вновь реанимируется проект железной дороги «Кызыл-Курагино», при этом имеется в виду ее дальнейшее продолжение на Китай. Фактически это может стать новым экономическим транспортным коридором. Серьезные перспективы имеет реализация проекта нового транспортного пути из Западной Сибири в западный Китай (СУАР) через перевал Канас. Существует сильная история и традиция российско-китайского транспортно-логистического сотрудничества: Китайско-Восточная железная дорога, построенная Россией более 120 лет назад и успешно работающая в настоящее время.

2) Реализация проектов обеспечения продовольственной безопасности и проектов освоения новых видов стратегического сырья, имеющего большой спрос на мировых рынках. Хотя Китай старается сохранить свое монопольное положение по поставкам редкоземельных металлов (особенно их тяжелой части) на мировой рынок).

3) Выход на евразийские рынки высокотехнологической продукции. Здесь требуются научно-исследовательские и проектные работы и реализация нескольких научно-инновационных российско-китайских проектов, формирующих транснациональные цепочки добавленной стоимости.

4) Сотрудничество в области фундаментальной науки, высоких технологий и новых материалов. Приведем несколько конкретных примеров:

– институты Сибирского отделения РАН имеют давнюю историю научного сотрудничества с академическими институтами и университетами Китая, в становлении ряда из них они активно участвовали. Ведущие институты СО РАН осуществляют совместные проекты с НИИ и бизнес-структурами КНР по ключевым направлениям науки и технологий: катализ, ядерные технологии, геология, информационные технологии и т.д. Так, Институт ядерной физики СО РАН поставил в КНР десятки промышленных ускорителей, а в 2018 г. установку бор-нейтронозахватной терапии рака в г. Сямынь, не имеющую мировых аналогов. В 2025 году начнет работу Сибирский кольцевой источник фотонов (СКИФ), уникальная и одна из лучших в мире междисциплинарная установка класса mega-science, на рабочих станциях которого могут работать китайские ученые;

– в 2020 г. в структуре Сибирского отделения РАН создан Российско-Китайский научно-исследовательский Центр материалов и технологий для охраны окружающей среды. Он работает по следующим проблемам: совершенствование существующих и создание новых материалов, способов и технологий для обезвреживания промышленных и сельскохозяйственных отходов; очистка газовых выбросов; очистка и рекультивация загрязненных почв; биологическая и химическая очистка бытовых и промышленных сточных вод на основе использования сорбентов из угля; повышение урожайности зерновых на основе гуминовых препаратов. Базовая российская организация данного Центра – Федеральный исследовательский центр угля и углехимии СО РАН (г. Кемерово). Китайские партнеры – ООО «Шаньдунская компания технологий охраны окружающей среды MeiQuan» и Китайско-российский Технопарк в г. Чанчунь. Российские научные разработки будут использоваться для апробации новых технологий в лабораториях и на промышленных площадках РФ и Китая, тиражироваться в промышленное производство на передовых предприятиях КНР и затем использоваться в практике хозяйственной деятельности и охраны окружающей среды как в Китае, так и в регионах и отраслях России. Сотрудничество должно опираться на защиту прав интеллектуальной собственности.

5) Усиление трансграничных взаимодействий региональных научно-инновационных экосистем. Так, готовится поле для сотрудничества и взаимодействия Новосибирского научного центра СО РАН, Новосибирского государственного университета (НГУ) и Технопарка Новосибирского Академгородка с Чанчуньской зоной высокотехнологического развития, провинция Цзилинь (рис. 5.1).

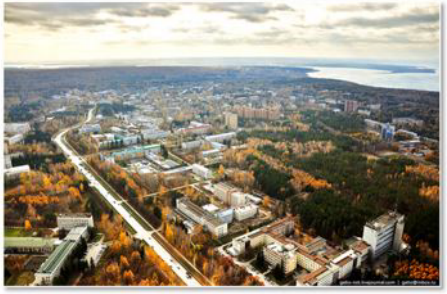
6) Экспорт образовательных услуг, усиление культурных взаимодействий и информационного обмена. Есть хорошая «история успеха» межуниверситетских взаимодействий Новосибирска и Харбина. В НГУ на основе партнерских отношений с Харбинским университетом успешно работает Китайско-российский институт (КРИ), в котором проходят обучение китайские студенты по специальностям физика, химия, биология, математика, экономика, юриспруденция. В КРИ с 2011 года успешно работает бакалавриат, а с 2016 года совместная магистратура. По окончании магистратуры студенты получают два диплома: диплом НГУ и диплом Хэйлунцзянского университета.

Новосибирский научный центр Сибирского отделения РАН, Россия

Территория – 122 км^2, население 200 тыс. чел.

Более 40 институтов СО РАН, НГУ, 3 технопарка.

Приоритетные сегменты науки и инноватики: ядерные технологии; новые материалы; фотоника, лазерные технологии, микро, био-и наноэлектроника; биотехнологии, генетические технологии и биофармацевтика; новые информационные технологии (обработка больших данных, искусственный интеллект) и др.



Чаньчуньская зона высокотехнологического развития, КНР

Территория – 55 км^2, население 300 тыс. чел. 8000 предприятий, 14 университетов и колледжей, 15 научных лабораторий национального уровня. Основные направления: биотехнологии и биофармацевтика, фотоника, информационные технологии, автомобилестроение, новые материалы.



Рис. 5.1. Сравнение научно-инновационных комплексов Новосибирского научного центра и Чанчуньской зоны высокотехнологического развития (источник – разработано автором)

По данным социологических опросов, более трети сибиряков и почти 40% дальневосточников считают перспективным для изучения в школе китайский язык, поэтому нужна переориентация ряда университетов (в первую очередь педагогических) на подготовку специалистов по китайскому языку в России и русскому языку в Китае.

Сильным потенциалом в укреплении российско-китайских культурных и информационных взаимодействий обладает Государственная публичная научно-техническая библиотека СО РАН (третья по библиотечному фонду библиотека России). Работая в сфере новых информационных технологий и являясь автоматизированным информационным и телекоммуникационный центром, обеспечивающим доступ к зарубежным и отечественным ресурсам, она может выступать в качестве информационного интегратора научно-технических взаимодействий с университетами и научными центрами северо-востока КНР.

7) Реализация локальных интеграционных проектов межмуниципальных взаимодействия приграничных районов России и Китая. Так, после завершения строительства мостового перехода через реку Амур, соединяющего г. Благовещенск (Россия) и г. Хэйхэ (КНР), появилась реальная возможность существенной интенсификации торгово-экономических и культурных взаимодействий этих городов. Представляется целесообразным обсуждение проекта формирования межстрановой российско-китайской агломерации «Благовещенск – Хэйхэ» с приданием ей статуса международной свободной экономической торговой зоны.

Отмеченные направления и примеры не исчерпывают богатый потенциал экономического, научно-технического и гуманитарного сотрудничества регионов Сибири, Дальнего Востока и Северо-Востока Китая. Заметим, что каждый из этих примеров имеет в своей основе сильные разработки сибирской науки. XX съезд КПК поставил задачу резкого рывка в развитии науки и технологий в Китае и превращения страны в передовую высокотехнологичную державу. В Сибири и на Дальнем Востоке России есть передовые научно-инновационные центры, готовые включиться в научно-технические трансграничные взаимодействия с КНР на принципах паритетности, партнерства и учета взаимных интересов. Так, в Сибирском отделении РАН в 2019 г.

было создано новое структурное подразделение – Международный научный центр по проблемам евразийских трансграничных взаимодействий[1]. Его целями стали:

- проведение научных исследований по проблемам евразийских трансграничных взаимодействий и их координация;
- экономическое сопровождение научно-технологического сотрудничества институтов СО РАН с научными центрами, регионами и компаниями евразийских стран;
- организация международных форумов, конференций и семинаров;
- содействие трансграничным межуниверситетским связям;
- научное сопровождение взаимодействия российских высокотехнологичных компаний с компаниями евразийских стран.

Следует отметить, что китайская сторона достаточно активно пытается продвигать проекты трансграничного сотрудничества с регионами Сибири и Дальнего Востока. Так, Автономный район КНР Внутренняя Монголия (АРВМ) ежегодно проводит Всекитайской деловой симпозиум по развитию Северных территорий в области экономики и торговли и ежегодный экспертный форум «Важные плацдармы для экономического открытия Севера». Эти мероприятия являются важными политическими и экономическими форумами национального уровня, призванными стимулировать «движение Китая на Север» (т.е. содействовать усилению экономических, научно-технических, деловых и гуманитарных взаимодействий северных территорий КНР с сопредельными регионами Монголии и России). Правительство АРВМ, получив мандат КПК быть главным регионом страны по «открытию Севера», используя для этих целей стратегическую инициативу «Один пояс – один путь» и программу формирования экономического коридора «Китай – Монголия – Россия», использует данный форум как для поиска новых путей, проектов, партнеров «северного сотрудничества» (северного – в китайском понимании), так и для демонстрации реальных успехов в модернизации экономики и общества Внутренней Монголии.

[1] *Пармон В.Н., Крюков В.А., Селиверстов В.Е.* Трансграничные взаимодействия на востоке России: научное сопровождение и задачи Сибирского отделения РАН // Регион: экономика и социология. – 2020. – № 2. С. 226–258

Участие автора главы в данном форуме показало явно недостаточное присутствие в нем сильной российской делегации, в которую бы входили представители федеральных органов власти, крупных корпораций, органов власти субъектов Федерации из Сибири и Дальнего Востока, научного и бизнес-сообщества. Важнейшие вопросы, которые бы могла выносить на обсуждение российская сторона – это модернизация и строительство новых транспортных коридоров, направленных на повышение «связности» китайско-монгольско-российского пространства и реализация совместных инвестиционных производственных проектов.

Мы считаем, что российской стороне следует обратить пристальное внимание на Внутреннюю Монголию как на пилотный регион ресурсного типа, успешно реализующий собственную программу модернизации и диверсификации производства. Особенно важен опыт АРВМ для регионов Сибири и Дальнего Востока (например, для Кемеровской области – как пример развития углехимии на базе крупных угольных месторождений; для Алтайского края, Омской и Новосибирской областей – как пример формирования крупнейшего в мире центра молочной промышленности; для всех регионов – как пример эффективного развития «зеленой экономики» и ветровой и солнечной энергетики и т.д.). Для федеральных и региональных органов власти и для экономических институтов РАН представляет интерес эффективного регионального управления в АРВМ (в т.ч. на основе реализации национально-региональных проектов и программ).

Аналогичные усилия прилагает провинция Хэйлунцзян, в том числе на основе проведения ежегодного Экспо «Китай – Россия» в рамках знаменитой Харбинской ярмарки.

В целом есть все основания полагать, что важнейшим направлением российско-китайских взаимодействий должен стать своеобразный «импорт лучших практик» национального, регионального и муниципального управления и научно-технологического развития КНР. При этом речь не идет о слепом копировании китайского опыта, но о творческом восприятии всего лучшего, что успешно реализуется китайской моделью развития (см. главу 2 монографии) и по возможности его адаптации в наиболее готовых для этого регионах или секторах экономики России.

Несмотря на большой потенциал трансграничного экономического, научно-технического и гуманитарного сотрудничества

регионов Сибири и Дальнего Востока и северных и северо-восточных регионов КНР, существуют объективные и субъективные риски и неиспользованные возможности.

1) При создании дальневосточных территорий опережающего развития (ТОР) предполагалось, что часть из них будет ориентирована на обслуживание торгово-экономических связей с КНР. Однако пока эффект такого трансграничного сопряжения оказался недостаточным. Поэтому в 2024 г. на Восточном экономическом форуме во Владивостоке было анонсировано создание нового института трансграничной интеграции – международных территорий опережающего развития (МТОР). Предполагается, что здесь будут использоваться не только российские, но и китайские управленческие новации и механизмы стимулирования и регулирования; ожидается, что МТОР будут нацелены на поддержку трансграничных взаимодействий в сфере высоких технологий, а также содействовать в нейтрализации санкционных ограничений, касающихся поставок в Россию высокотехнологической продукции. Первые площадки для их размещения определены в Приморском и Хабаровском краях, Амурской и Еврейской автономной области. Но при создании МТОР важно учитывать, как будут соотноситься международное и российское законодательство. Пока не вполне понятно, как будут реализовываться механизмы совместной российско-китайской защиты от санкционного давления[1].

2) Другой риск связан с тем, что научно-техническое и инновационное сотрудничество России и Китая пока ориентируется на разные приоритеты[2]. Для России важнейшее значение имеет масштабное китайское инвестирование в создание объектов научно-инновационной инфраструктуры и в развитие высокотехнологичных производств в РФ, а также реализация совместных российско-китайских научных проектов. Китай же больше ориентирован на привлечение в страну талантливых российских ученых с высоким научным статусом (академики, члены-корреспонденты,

[1] «С МТОРа выдачи нет: закрытый реестр соинвесторов спрячет бизнес от вторичных санкций». Известия, 18.09.2024 г. https://iz.ru/1760013/dmitrii-alekseev/s-mtora-vydachi-net-zakrytyi-reestr-soinvestorov-spriachet-biznes-ot-vtorichnykh-sanktcii)

[2] *Seliverstov V.* Potential for Sino-Russian cross-border cooperation high // China daily : Site : Home / Opinion / Global Lens. – 2024.

профессора) для проведения исследований в интересах КНР, а также на закупку перспективных российских научных и инновационных разработок, технологий и патентов для их использования в своей технологической сфере.

Необходимо соблюсти баланс между этими приоритетами и выработать политику паритетного научно-технического сотрудничества России и Китая, основанную на равноправном распределении эффектов сотрудничества между обоими его участниками и на защите прав интеллектуальной собственности. Если это удастся, то сибирской науке надо использовать «попутный ветер» китайской модернизации для «взлета» отечественных научных разработок и инновационных технологий.

3) К сожалению, в торгово-экономических взаимодействиях Китая с Россией имеют место факты недобросовестной конкуренции со стороны компаний КНР и неправомерного заимствования интеллектуальной собственности. Полагаем, что нельзя исключать случаи промышленного шпионажа (который, впрочем, отмечен и во взаимодействиях стран-союзниц западного блока). При этом китайские партнеры заходят в этих действиях настолько далеко, насколько им вольно или невольно позволяют российские контрагенты. Это говорит о необходимости повышения профессионализма отечественных переговорщиков и более четкого и гибкого использования ими всех норм и правил с непременной ориентацией на отстаивание российских интересов.

4) Трансграничные взаимодействия это не только сотрудничество, но, зачастую, и конкуренция. Поэтому при трансграничном сотрудничестве регионов Сибири с провинциями и автономными районами КНР, с конкретными компаниями в процессе отстаивания национальных, региональных и корпоративных интересов, могут возникать конфликтные ситуации (например, в области водопользования). Но эти конфликты не антагонистические, и всегда можно реализовать баланс интересов путем принятия компромиссных решений.

Выше говорилось о примерах сотрудничества наших государств, которые имеют длительную историю. В труднейший период послевоенного времени СССР оказал Новому Китаю колоссальную помощь в формировании современной по тем временам индустриальной базы на Северо-Востоке КНР, построив там в 50-е годы более

150 современных по тем временам предприятий тяжелой промышленности. Сейчас настала пора, образно выражаясь, «отдавать старые долги». Китай способен своей экономической и научно-технологической мощью оказать поддержку в формировании нового экономического, научно-технического и инфраструктурного каркаса Азиатской России. Обратный результат в виде трансграничных импульсов развития для регионов Севера и Северо-Востока Китая со стороны субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Сибири и Дальнего Востока, не заставит себя ждать.

5.4. Центральная Азия как пространственный ареал и полигон развития и трансграничных взаимодействий Сибири

Как отмечалось выше, в новой конфигурации трансграничных взаимодействий России в последнее десятилетие основное внимание власти, бизнеса и российского общества было уделено Китайской Народной Республике – главному геополитическому и экономическому стратегическому партнеру РФ в современных условиях. Но на этом фоне незаслуженно отошли на второй план интеграционные связи страны с республиками Центральной Азии[1] – Казахстаном, Узбекистаном, Киргизией, Таджикистаном и Туркменистаном.

Между тем, Центральная Азия – это один из бурно развивающихся макрорегионов Евразийского континента (рис. 5.2 и 5.3). Так, в последнее десятилетие среднегодовые темпы роста ВВП всех входящих в него стран заметно превышали среднероссийские[2]. Например, в 2023 г. экономический рост РФ оценивался в 3,6%, Казахстана – в 5,1%, Узбекистана – в 6,0%, Кыргызстана – в 6,2%, Таджикистана – в 8,3%, Туркменистана – в 6,3%. Конечно, все эти страны заметно различаются по масштабу экономиче-

[1] В период СССР этот макрорегион страны имел название «Казахстан и страны Средней Азии».

[2] *Кулекеев Ж.А., Пак Е.А.* Проблемы экономических взаимодействий Казахстана и России в рамках Евразийского экономического союза // Регион: экономика и социология. – 2021. – № 2 (110). – С. 184–210; *Кулекеев Ж.А., Пак Е.А.* Экономическое взаимодействие стран Центральной Азии и России: современные вызовы // Регион: экономика и социология. – 2025. – № 1 (125). – С. 142–170.

ского потенциала, структурным особенностям экономики, эффективности государственного управления, институциональным барьерам и нестабильности, уровню развития гражданского общества и политических свобод. Например, в 2017 г. ООН в «Всемирном докладе: Туркменистан, 2017» отметил эти страну в числе самых репрессированных и закрытых[1].

Тем не менее, несмотря на имеющиеся вызовы и угрозы (рис. 5.4), в целом Центральная Азия имеет достаточно сильный потенциал дальнейшего роста и на этой основе – сотрудничества с Российской Федерацией[2].

В силу исторических причин и территориальной близости, наибольшим потенциалом российско-центрально-азиатского сотрудничества обладают регионы Сибири и, в первую очередь – Южно-Сибирского макрорегиона. Ведь сухопутная граница между Россией и Казахстаном (7,6 тыс. км.) – одна из самых протяженных в мире, уступает только границе США и Канады (8,9 тыс. км.). Почти половина российско-казахстанской границы – с регионами Сибири. При этом Север Казахстана – самая развития часть этого государства, а российские сопредельные территории по уровням экономического развития уступают развитым промышленным центрам европейской части страны.

В советский период взаимодействия регионов Сибири с Казахстаном и республиками Средней Азии во многих случаях осуществлялись на реальных принципах взаимодополнения и интеграции. Особенно это касалось кооперации Сибири и Казахстана в области металлургии и машиностроения, интеграции в области сельскохозяйственного производства. Знаменитый проект СССР по освоению целины также в значительной мере был совместным проектом южных районов Сибири и северных регионов Казахстана.

---

[1] UN HCR (2017). Всемирный доклад 2017: Туркменистан. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.refworld.org/ru/reference/annualreport/hrw/2017/ru/115028?prevDestination=search&prevPath=/ru/search?keywords=ACNUR%3A+%22Este+es+nuestro+hogar%22.+Las+minorías+apátridas+y+su+búsqueda+de+la+ciudadanía.+Noviembre+de+2017&sort=score&order=desc&result=result-115028-ru (дата посещения: 19.12.2024)

[2] *Кулекеев Ж.А., Пак Е.А.* Экономическое взаимодействие стран Центральной Азии и России: современные вызовы // Регион: экономика и социология. – 2025. – № 1 (125). – С. 142–170.



Рис. 5.2. Экономические итоги развития Центральной Азии с начала нового тысячелетия (источник: «Экономика Центральной Азии: новый взгляд». Доклад Евразийского банка развития, 2022 г [1])

[1] *Экономика* Центральной Азии: новый взгляд: Доклад Евразийского банка развития. – URL: ttps://eabr.org/analytics/special-reports/ekonomika-tsentralnoy-azii-novyy-vzglyad/ (дата обращения: 18.12.2024).

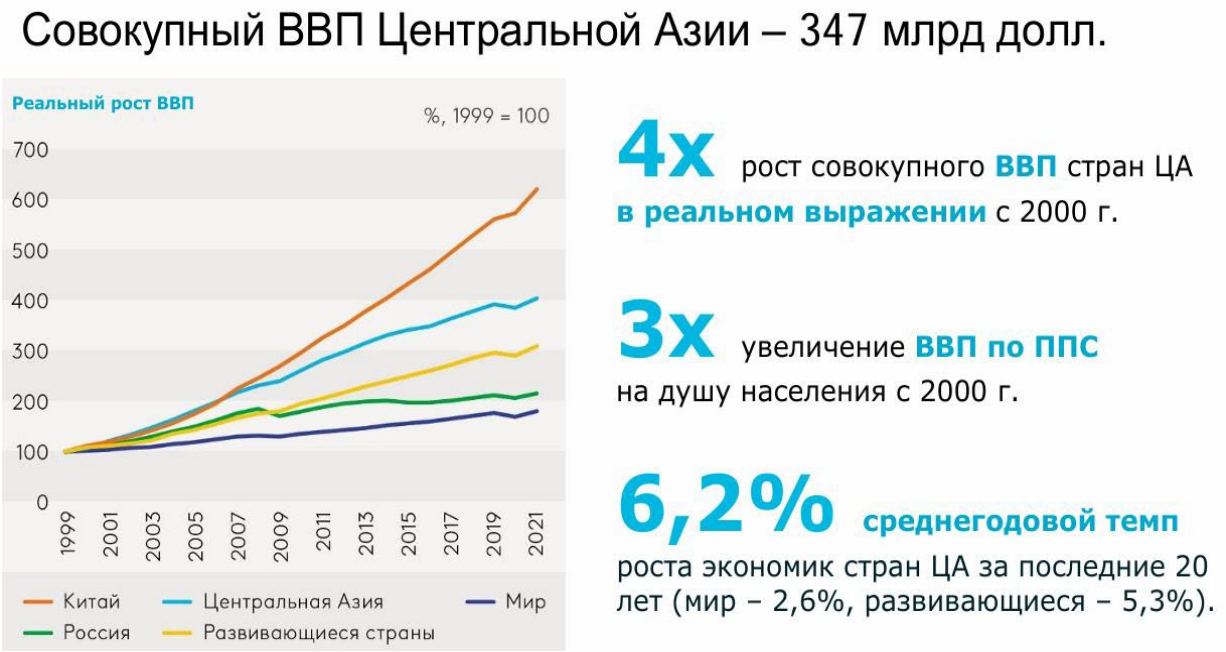


Рис. 5.3. Рост ВВП Центральной Азии по сравнению с другими странами мира (источник: «Экономика Центральной Азии: новый взгляд». Доклад Евразийского банка развития, 2022 г.)[1]

[1] *Экономика* Центральной Азии: новый взгляд: Доклад Евразийского банка развития. – URL: https://eabr.org/analytics/special-reports/ekonomika-tsentralnoy-azii-novyy-vzglyad/ (дата обращения: 18.12.2024).



Рис. 5.4. Вызовы и точки роста Центральной Азии
(источник: «Экономика Центральной Азии: новый взгляд». Доклад Евразийского банка развития, 2022 г)[1].

[1] Там же

Нельзя не упомянуть роль научно-образовательного комплекса Сибири в формировании научной элиты и интеллигенции Казахстана и республик Средней Азии. Ведущие сибирские университеты и учебные институты (особо здесь отметим Новосибирский государственный университет и знаменитую ФМШ при НГУ – Физико-математическую школу) стали альма-матер многих знаменитых ныне ученых стран Центральной Азии[1]. Осуществлялись совместные научные исследования институтов Сибирского отделения АН СССР (позднее – РАН) с академическими центрами и исследовательскими институтами центрально-азиатских республик.

Так, Институт экономики и организации промышленного производства СО АН СССР (ИЭОПП СО РАН РАН) тесно сотрудничал с Научно-исследовательским экономическим институтом при Госплане Казахской ССР, прорабатывая на основе расчетов по оптимизационной межрегиональной межотраслевой модели различные сценарии перспективного экономического развития и взаимодействия этой республики с макрорегионами СССР (автор раздела был участником этих работ).

Эти исследования имели не только и не столько академический интерес. Приведем один пример. В 1980-х годах на самом высоком уровне партийной власти был озвучен крупномасштабный проект переброски части стока сибирских рек в Казахстан и Среднюю Азию. Этот проект активно лоббировался со стороны партийного и советского руководства среднеазиатских республик и поддерживался руководством ЦК КПСС. Безусловно, что существовала сильная проблема вододефицита в среднеазиатских республиках и на юге Казахстана, и это вызывало серьезнейшие социальные и экологические последствия, ставило под угрозу стратегическую задачу развития хлопковой промышленности (известно, что хлопок используется и при производстве боеприпасов). Был создан Совет при АН СССР по данной проблеме, к обоснованию проекта переброски стока сибирских рек были подключены крупнейшие московские институты.

[1] *Маркова В.Д., Салтыков Е.Т., Сартбаев М.М., Селиверстов В.Е.* Научно-образовательное сотрудничество Сибири и Казахстана: между прошлым и будущим // Регион: экономика и социология. – 2023. – № 3 (119). – С. 234–264

Сибирское отделение АН СССР заняло принципиальную научную позицию по отношению к обоснованию эффективности и целесообразности данного проект. В ИЭОПП СО АН СССР под руководством д.э.н. Р.И. Шнипера было проведено крупное исследование (в том числе – на основе специальных экспедиционных поездок в среднеазиатские регионы) по анализу последствий для страны и Сибири реализации проекта переброски части стока сибирских рек. На основе расчетов по оптимизационной межрегиональной межотраслевой модели страны – ОМММ, в которую специально «встраивались» различные варианты «переброски» (автор был руководителем и исполнителем этих работ), было доказано, что реализация данного проекта будет иметь серьезные негативные последствия для экономики страны и, особенно, сибирских регионов. Что характерно – и среднеазиатские территории, и Казахская ССР в расчетной перспективе также не получали особые экономические выгоды, наоборот, их инвестиционный комплекс не выдерживал нагрузки, связанной со строительством канала, и это по цепочке негативно влияло на развитие других отраслей[1].

В ИЭОПП в сотрудничестве с другими институтами был подготовлен крупный научный доклад по перспективам развития «Срединного региона» (меридиональный макрорегион, включающий районы Сибири, Казахстана и Средней Азии) с акцентом на последствия реализации проекта переброски части стока сибирских рек. Было доказано, что реализация данного проекта в существовавших в то время условиях окажет серьезное негативное воздействие на экономику ряда районов СССР (в первую очередь – Сибири), что существуют альтернативные сценарии решения проблемы водообеспечения среднеазиатских республик и Казахстана, показаны конкретные способы и направления таких работ. Этот доклад и его резюме были направлены руководству АН СССР, в партийные и советские инстанции, в ряд союзных министерств. В результате работы по реализации проекта были

[1] В этих расчетах мы не сумели оценить экологические последствия переброски части стока сибирских рек. Скорее всего для Средней Азии и Казахстана они были позитивными. Но для южных регионов Сибири это вызывало негативные экологические последствия, на что указывал опыт эксплуатации канала «Иртыш – Караганда».

приостановлены и уже начатое строительство канала прекращено. Безусловно, что это было связано не только с активной научной позицией и исследованиями ИЭОПП. В СССР в ту пору ряд средств массовой информации, институтов АН СССР также негативно оценивали этот проект. Но именно научные разработки Института экономики СО АН расставили все на свои места.

К сожалению, с распадом СССР разрушились и многие кооперационные связи сибирских, казахских и среднеазиатских предприятий. Зато на постсоветском пространстве особую значимость для сибирских регионов приобрела трудовая миграция из стран Центральной Азии (в основном из Узбекистана, Киргизии и Таджикистана), и это оказывало заметное позитивное воздействие на рынок труда в Сибири. Появилось проникновение в эти страны новых сибирских производств и услуг, определяемое технологическими трендами. Например, в Казахстане успешно работает новосибирская компания «Элтекс», один их российских лидеров в области разработки и производства современного телекоммуникационного оборудования. В республиках Центральной Азии хорошо себя зарекомендовала в сфере высокотехнологичной медицины и медицинской диагностики лучшая российская компания в этом сегменте – «Инвитро». Подавляющую часть диагностикумов, необходимых для проведения качественных медицинских анализов по мировым стандартам, производит для «Инвитро» Новосибирская компания «Вектор-Бест». Однако отмеченные примеры не «делают погоды», они лишь характеризуют наличие серьезного потенциала интеграционных связей Сибири со странами Центральной Азии, потенциала, который используется пока явно недостаточно.

Что касается научно-технического связей, то в прошлые годы предпринимались усилия по активизации сибирско-казахстанских научно-технических взаимодействий по линии сотрудничества Фонда «Самрук-Казына»[1] и Новосибирского государственного университета с обсуждением конкретных инновационных проектов (инициированных с участием академических институтов Новосибирского научного центра СО РАН). Однако пандемия коронавируса затормозила эти контакты, которые нуждаются в возобновлении.

[1] Крупнейший инвестиционный холдинг Республики Казахстан, миссия которого заключается в повышении национального благосостояния.

Таким образом, к настоящему времени назрела необходимость не просто реанимировать прошлые хозяйственные связи предприятий и компаний регионов Сибири и стран Центральной Азии, но сформировать новую систему интеграционных взаимодействий, отвечающих вызовам времени, нацеленную на инициирование и реализацию длинных трансграничных цепочек добавленной стоимости, основанных на инвестиционных и инновационных проектах качественно нового типа. Однако эти процессы требуют серьезного научного сопровождения и организации новых форм трансграничного сотрудничества.

В этой связи автор раздела в качестве директора (по совместительству) Международного научного центра СО РАН по проблемам евразийских трансграничных взаимодействий (МНЦТВ СО РАН)[1] выступил с инициативой начала работ по формированию стратегической инициативы «Экономический и научно-технический мост «Сибирь – Центральная Азия» и создания Международного консорциума аналитических центров по этой проблеме как инструмента ее научного сопровождения[2].

Для обсуждения этой идеи по нашей инициативе была организована и проведена II Международная конференция «Сибирь – Центральная Азия: экономические, исторические и гуманитарные взаимодействия», которая состоялась в Новосибирском Академгородке 8-9 октября 2024 года. В ней приняли участие представители власти, академической науки, университетов, бизнес-

[1] Созданный в 2019 году МНЦТВ первоначально ориентировался на исследование и научное сопровождение трансграничных взаимодействий в Северной и Северо-Восточной Азии и имел соответствующее название – «Международный научный центр по проблемам трансграничных взаимодействий в Северной и Северо-Восточной Азии». Позже его деятельность распространилась и на другие страны постсоветского пространства – республики Центральной Азии, Республику Беларусь, Республику Азербайджан. Поэтому с декабря 2024 г. данный Центр был переименован и получил новое название – «Международный научный центр СО РАН по проблемам евразийских трансграничных взаимодействий». Соответствующую корректировку получила и рубрика в журнале «Регион: экономика и социология», которая теперь именуется «Евразийские трансграничные взаимодействия».

[2] *Селиверстов В.Е.* Сибирь – Центральная Азия: экономические и научно-технические взаимодействия. – DOI: 10.15372/REG20250105 // Регион: экономика и социология. – 2025. – № 1. – С. 117–141.

структур, неправительственных организаций России, Китая, Казахстана, Узбекистана, Кыргызстана, Азербайджана.

Конференция была организована Сибирским отделением Российской Академии наук в лице МНЦТВ СО РАН совместно с ИЭОПП СО РАН, Новосибирским государственным университетом и с Евразийским национальным университетом им. Л.Н. Гумилева (Республика Казахстан). На конференции помимо научных организаций и университетов Сибири были представлены все московские академические институты, занимающиеся исследованиями Центральной Азии. По общему мнению всех участников конференции, она была проведена на высоком научном и организационном уровне и достигла своих главных целей:

1) Была поддержана идея формирования стратегической инициативы «Экономический и научно-технический мост «Сибирь – Центральная Азия»

2) Достигнута договоренность о создании Международного консорциума аналитических центров по проблемам трансграничных взаимодействий Сибири и республик Центральной Азии как инструмента научного сопровождения данной стратегической инициативы

3) Принято решение о регулярном проведении Международной конференции «Сибирь – Центральная Азия: экономические, научно-технические и гуманитарные взаимодействия» раз в два-три года с проведением очередной конференции в 2026 г. в столице Республики Казахстан г. Астана.

Конференция прошла не как чисто научное мероприятие. Это был пример эффективного мозгового штурма с использованием принципов научной дипломатии по исключительно актуальной проблеме поиска новых путей интенсификации экономического, научно-технического и гуманитарного сотрудничества России со странами Центральной Азии, в организации которого важнейшая роль принадлежит регионам Сибири и сибирской науке. Так, в ходе проведения конференции были сделаны первые шаги по получению практических результатов сибирско-центрально-азиатского сотрудничества:

- составлен протокол о намерениях организовать производство органо-минеральных смесей на базе карбамида и сульфата аммония, производимого АО «Навоиазот», сапропеля от ЗАО

«Барабинский комбикормовый завод» и бентонита, выпускаемого непосредственно в Навоийском отделении Академии наук Республики Узбекистан;

- по результатам пребывания членов казахстанской делегации Новосибирске и знакомства с достижениями СО РАН, НГУ, «Академпарка» и наукограда Кольцово обсуждался вопрос о возможностях использования позитивного опыта формирования и развития Академгородка как передовой региональной научно-инновационной экосистемы России в качестве модельного примера взаимодействия власти, академической науки, высшей школы и высокотехнологичного бизнеса при создании первого казахстанского Наукограда – Академгородка под Алма-Атой.

Исследования, проведенные нами ранее по изучению новой конфигурации трансграничных взаимодействий Российской Федерации, а также итоги II-й Международной конференции «Сибирь – Центральная Азия» позволяют сделать ряд предварительных выводов.

1) При оценке возможностей, направлений и перспектив трансграничных взаимодействий по вектору «Сибирь – Центральная Азия» необходимо отказаться от старых мифов и стереотипов, среди которых выделяются два: а) Сибирь – это «сырьевая колония» России с отсталой технологической системой, до сих пор находящаяся в «объятьях сырьевого проклятия»; б) Казахстан и среднеазиатские республики – это отсталые в экономическом отношении страны постсоветского пространства. Изучение реальных процессов, состояния систем государственного управления, потенциала роста регионов Сибири и республик Центральной Азии говорит об обратном[1].

2) В российско-центрально-азиатских взаимодействиях в целом, и в сотрудничестве Сибири со странами Центральной Азии в частности, существуют большие и неиспользованные возможности в согласовании таможенной, миграционной и инфраструктурной политики и их нормативно-правового обеспечения. Так, необходимо согласование региональных и муниципальных про-

[1] *Kryukov V.A., Seliverstov V.E.* From the continental and resource curse of Siberia to institutional harmony // Regional Research of Russia. – 2021. – Vol. 11, Suppl. iss. 1. – P. S1–S12.

грамм и стратегий приграничных территорий наших стран и, более того, – согласование экономических стратегий сотрудничества и модернизации.

3) Помимо сотрудничества регионов Сибири и стран Центральной Азии в сфере топливной промышленности, энергетики и продовольственной безопасности существуют и другие перспективы эффективного взаимодействия в области атомной энергетики; новых материалов[1]; разработки, испытаний и производства современных катализаторов для нефтепереработки и охраны окружающей среды; в реализации новых подходов к развитию «зеленой экономики»; в переходе на новые принципы недропользования и т.д.

4) Требуется согласованная политика России и государств Центральной Азии по повышению связности их пространства и формированию нового транспортного каркаса их экономических взаимодействий, по формированию новых транспортно-логистических схем экспортно-импортных операций. При этом следует объективно признать, что сейчас Китай фактически выступает конкурентом России и Сибири в реализации ее функций «транспортного моста» между Европой и странами АТР. Новые транспортные коридоры КНР минуют Россию и проходят по территории Казахстана. Но России сейчас нужно не противодействовать этим процессам, а встроиться в эти транспортные коридоры, а также реализовать свои конкурентные позиции по другим направлениям (например, за счет полномасштабного ввода в эксплуатацию Северного морского пути).

5) Сильный потенциал сотрудничества содержится в кооперации передовых региональных научно-технических и инновационных систем Сибири и стран Центральной Азии, в межуниверситетских, гуманитарных медико-санитарных и природоохранных взаимодействиях.

6) Следует объективно оценивать роль «внешних игроков» в системе трансграничных взаимодействий Сибири и Централь-

[1] В 2025 году в Казахстане в 420 км. от столицы страны Астаны было открыто одно из крупнейших в мире месторождений редкоземельных металлов (URL: https://overclockers.ru/blog/kosmos_news/show/218270/V-Kazahstane-obnaruzheno-odno-iz-krupnejshih-v-mire-mestorozhdenij-redkozemel-nyh-metallov)

ной Азии. Здесь выделяются китайский и турецкий факторы. Эти страны проводят достаточно «напористую» (и надо сказать – эффектную и эффективную) политику взаимодействия с центрально-азиатскими республиками[1]. Но, во-первых, России это нужно воспринимать как данность и перейти от лозунгов о дружбе к реальным делам в виде конкретных инвестиционных проектов и стратегических инициатив. Во-вторых, очень важно понимать, что сегодня мы говорим о необходимости укрепления взаимодействий Российской Федерации со странами Центральной Азии не от безысходности и не в формате «дружбы против кого-то». Полагаем, что еще до событий 2014 и 2022 гг. Россия много потеряла, оставив на периферии внимания страны Центральной Азии, и сконцентрировав свои основные усилия в «восточном векторе» сотрудничества на Китае.

Ключевым здесь является фактор доверия, фактор культуры, а также реализация трех критериев содействия международному развитию: общность целей участников; регулярные взаимодействия участников; общность практик (в том числе, реализуемых на локальном уровне). Если эти критерии не соблюдаются, то все декларируемые инвестиционные проекты сотрудничества, или стратегические инициативы (в том числе и инициатива «Экономический и научно-технический мост «Сибирь – Центральная Азия») останутся лишь благими пожеланиями. Мы полагаем, что в инициировании и реализации таких проектов и стратегических инициатив огромная роль принадлежит науке и высшей школе наших стран, которые должны обеспечить им надежное научное сопровождение, и это не должны быть разовые мероприятия типа проведенного форума. Реальным инструментом и механизмом такого научного сопровождения может быть организация регулярно работающего Международного консорциума аналитических центров по проблеме «Сибирь – Центральная Азия», объединяющего на принципах взаимодополнения ученых и экспертов России и государстве Центральной Азии.

[1] *Экономика* Центральной Азии: новый взгляд: Доклад Евразийского банка развития. – URL: https://eabr.org/analytics/special-reports/ekonomika-tsentralnoy-azii-novyy-vzglyad/ (дата обращения: 18.12.2024).

Сейчас много говорится о многополярном мире. Для Российской Федерации «Мир Центральной Азии» должен стать одним из важнейших ареалов международного сотрудничества. А Сибирь призвана стать одним из главных его операторов и концентраторов. При этом мы безусловно понимаем, что регионы и субъекты Российской Федерации не являются в полной мере субъектами международного права.

5.5. Проблемы и перспективы развития трансграничного сотрудничества России, Китая и стран Центральной Азии в современных условиях

Как отмечалось выше, Центральная Азия традиционно является макрорегионом, где пересекаются торговые, экономические и политические интересы многих стран мира, делая его идеальной площадкой для развития трансграничного сотрудничества. Данный макрорегион играет ключевую роль в развитии международной транспортной и торговой инфраструктуры на Евразийском континенте, а также обладает огромными запасами природных ресурсов, что заставляет внешних игроков, таких как Китай, проявлять к нему особое внимание.

Центральное место в этом регионе занимает Республика Казахстан (РК). Современная экономическая политика, проводимая Китаем в Центральной Азии, имеет сложную конфигурацию, делая вопрос казахско-китайских отношений первостепенным на фоне динамично изменяющихся политических реалий.

Сегодня Китай расширяет свое влияние в регионе, действуя через национальные структуры, налаживая связи с местной политической элитой, приспосабливаясь к обстановке внутри страны-партнера, принимая на вооружение местные традиции, нормы и практики. Такой курс представляет собой удачный пример сочетания «мягкой силы», инвестиций и кредитов, и одновременно с этим служит механизмом воздействия на страны региона при решении спорных вопросов в пользу Китая. Здесь также важно отметить, что Центральная Азия играет для Поднебесной ключевую роль в реализации стратегической инициативы «Один пояс,

один путь», выступая важнейшим отрезком маршрута прохождения китайских товаров и технологий на Запад.

Благодаря своей огромной территории и чрезвычайно богатым ресурсам нефти и газа Казахстан является одним из крупнейших в мире экспортеров нефти, угля и природного газа. Доказанные запасы нефти достигают 14 миллиардов тонн. Кроме того, регион также очень богат минеральными ресурсами.

В начале XX века была выдвинута инициатива «Один пояс – один путь» (ОПОП). Это проект по углублению и расширению сотрудничества Китая со многими странами мира в Евразии, Африке и на Ближнем Востоке. Его целями являются развитие экономического партнёрства, содействие миру и устойчивому развитию, укрепление культурных обменов и связей во всех областях. Китай огромен и обладает многими ресурсами, но общее количество некоторых ресурсов не слишком велико. Углубляя связи с Казахстаном, Китай сможет получать ресурсы Казахстана по каналам сотрудничества, что поможет дальнейшему продвижению экономического развития КНР.

Россия, Китай и Казахстан – хорошие соседи, хорошие друзья и хорошие партнеры со схожими ландшафтами и общей судьбой. Приграничные страны плодотворно сотрудничают в экономической, торговой, гуманитарной сферах, в инфраструктурном строительстве и других областях. Начиная с 1992 г. эти отношения успели получить большое развитие и сегодня можно говорить о новом уровне их трансграничного сотрудничества.

Энергетическое сотрудничество

В трансграничном сотрудничестве России, Китая и Казахстана на первое место выходит энергетический сектор. Территориальная близость и структура энергетического рынка благоприятствует транспортировке энергоресурсов как по трубопроводам, так и наземным транспортом. Это экономит время и снижает транспортные затраты. Таким образом, коммерческая выгода для всех сторон представляется очевидной.

В вопросе энергетического сотрудничества Китай является ключевым партнером России и Казахстана. Только в 2019 г. рост ВВП Китая составил 16,2%, увеличившись в 4,5 раза с 2000 г.

(3,6% мирового ВВП)[1]. С такими колоссальными темпами экономического роста Китай является главным в мире потребителем энергоресурсов, в частности углеводородного сырья, чем так богат соседний Казахстан. Как отмечает В.Г. Гельбрас, в Китае уделяют большое внимание взаимодействию со странами Центральной Азии[2]. Он также указывает, что в Белой книге Китая «Политика Китая в сфере энергетики (2012)» отмечается проблема значительной нехватки ресурсов (там же, с. 25-31). Подчеркивается, что вслед за ростом экономики и повышением уровня жизни населения потребление энергоресурсов также будет непрерывно расти, поэтому проблема нехватки энергетических ресурсов будет лишь обостряться.

Недавно Министерство энергетики Казахстана обнародовало проект соглашения о сотрудничестве с правительством Китая по реализации крупномасштабных проектов в области возобновляемой энергетики.

Как сообщает Казахстанское международное информационное агентство, к важным результатам визита высокого уровня относится рамочное соглашение, подписанное Китайской национальной нефтяной корпорацией и Министерством энергетики Казахстана о дальнейшем углублении сотрудничества в стратегических проектах в области энергетики. Кроме того, Китайская национальная нефтяная корпорация также подписала рамочное соглашение с Государственным фондом благосостояния «Самрук – Казына» о совместной разработке проектов по производству 400 мегаватт возобновляемой энергии, а также подписала рамочное соглашение с Национальной нефтегазовой компанией Казахстана об углублении стратегического сотрудничества в нефтегазовой сфере. Согласно содержанию соглашения, PetroChina расширит сотрудничество с Казахстаном в области разведки и разработки нефти и газа, трубопроводов и переработки, новой энергетики, нефте- и газохимической промышленности, научных и технологических обменов и обучения персонала, а также реализует проекты

[1] *Ван Сичже, Хэ Миндзюнь, Шкваря Л. В.* Китай: социально-экономическое развитие и внешняя торговля // Азия и Африка сегодня. 2020. №11 С. 11–16.

[2] *Гельбрас В.Г.* Геоэкономическая стратегия Китая (опыт реконструкции) // Азия и Африка сегодня. 2016. №1. С. 15–25. [эл. доступ]. URL: https://elibrary.az/docs/jurnal/jrn2016_83.pdf

ветроэнергетики мощностью 400 мегаватт на нефтепромысловых участках компании PK для дальнейшего содействия интеграции и развитию нефти и газа и новой энергетики[1].

Предполагается, что на следующем этапе PetroChina реализует важный консенсус, достигнутый главами государств двух стран в виде проектов китайско-казахстанского энергетического сотрудничества на высоком уровне, расширит сферу сотрудничества, укрепит взаимосвязи и будет способствовать углублению китайско-казахстанского практического сотрудничества в области энергетики, которое станет более практичным, а также внесет свой вклад в построение китайско-казахстанского сообщества судьбы, основанного на взаимной выгоде, взаимовыгодном совместном развитии[2] (с. 1730).

Соглашение направлено на содействие строительству ветряных и солнечных электростанций в регионах Джамбула, Караганды, Павлодара и Туркестана. Другим проектом является строительство ветряной электростанции общей установленной мощностью 500 мегаватт в Карагандинской области и солнечной электростанции общей установленной мощностью 300 мегаватт в Туркестанской области. Китайским разработчиком проекта является China Energy Overseas Investment Co Ltd., разработчиком в Казахстане является Samruk Energy, которая участвовала в создании специализированной компании. В проекте соглашения также упоминается, что будет создан центр финансовых расчетов для покупки электроэнергии, произведенной после завершения этих проектов, сроком на 25 лет.

Китайские власти поощряют эффективное и широкомасштабное использование природного газа в таких секторах, как промышленное топливо, газовая энергетика и транспорт. Это связано с инициативой «Победа в битве за голубое небо», запущенной в 2018 году. Её главной целью является замена угля на более

---

[1] *Хаджиева Г. У.* Новый уровень казахстанско-китайского стратегического партнерства / Г. У. Хаджиева // Современная глобализация: Казахстан в конкурентном мире: Материалы круглого стола, посвященного 70-летию Алшанова Рахмана Алшановича, Алматы, 12 сентября 2017 года. – Алматы: Учреждение "Университет "Туран", 2017. – С. 52–55.

[2] *Харитонова Д. В.* Нефтегазовая энергетика Китая: состояние и перспективы / Д. В. Харитонова // Геоэкономика энергетики. 2019. Т. 8, № 4. С. 15–31.

чистые источники энергии, прежде всего, на природный газ. Определён и ряд задач, к примеру, обеспечение перехода с угольного отопления в северных районах КНР на более экологически чистые источники энергии в теплоснабжении, осуществление реконструкции угольных ТЭС и ТЭЦ и сталелитейных производств в условиях минимизации уровня вредных выбросов[1] (С.19-23].

История отношений центрально-азиатских стран и Китая насчитывает много веков. Новый виток отношения получили после распада СССР, и в 1990-х годах уже были заключены первые договоры об сотрудничестве между странами. Географическая близость также является хорошим основанием для энергетического сотрудничества: Китай граничит по суше с Казахстаном, Кыргызстаном и Таджикистаном. Более того, страны Центральной Азии стремятся к диверсификации экспорта своих ресурсов для того, чтобы увеличить финансовые доходы для осуществления внутренних социально-экономических реформ, укрепить свое место в мировой политико-экономической системе. Что касается КНР, поставки углеводородов из специализирующихся на них странах Ближнего Востока могут быть потенциально подвержены рискам из-за нестабильной обстановки в регионе. Ввиду этого Китай не оставляет попыток диверсифицировать свои нефтяные поставки. Таким образом, и у центрально-азиатских стран, и у Китая наблюдается общая мотивация диверсификации импорта и экспорта углеводородов.

В Центральной Азии основными поставщиками трубопроводного природного газа в КНР являются Туркменистан, Узбекистан и Казахстан. Система магистральных газопроводов «Центральная Азия – Китай», введённая в эксплуатацию в апреле 2010 г., включает в себя 3 параллельных нитки газопровода (A, B и C), проходящих из Туркменистана транзитом через Казахстан и Узбекистан на запад Китая. Протяженность газопровода по территории Туркменистана – 188 км, Узбекистана – 530 км, Казахстана – 1,3 тыс. км. Общая пропускная мощность трёх ниток составляет 55 млрд куб. м/год, из которых 35-40 млрд куб. м/год

[1] *Белая* книга «Политика Китая в сфере энергетики (2012)». [Электронный ресурс]. URL: http://russian.china.org.cn/exclusive/txt/2012-11/02/content_26986951_2.htm

обеспечивает Туркменистан[1]. Важно отметить, что данный магистральный газопровод (МГП) стал для КНР первым сухопутным транснациональным газотранспортным коридором. По нему природный газ поступает в 25 провинций Китая и в Специальный автономный район (САР) Гонконг.

В то же время добыча газа в Казахстане постепенно снижается. В 2021 г. на территории Казахстана было добыто 53,8 млрд куб. м природного газа, что на 2,3% ниже уровня 2020 г. В 2022 г. Казахстан снизил добычу газа на 0,9%, до 53,3 млрд куб. м. Ещё весной 2022 г. глава Минэнерго Казахстана Б. Акчулов заявил, что к 2025 г. Казахстан начнет испытывать дефицит газа. По его словам, с каждым годом потребление будет расти на 7%, что связано с переводом на газ Алма-атинских ТЭЦ и некоторых крупных промышленных предприятий РК, запуском газохимических комплексов и в целом с газификацией страны.

Ввиду этого для обеспечения потребностей внутреннего рынка Казахстан вынужден ограничивать экспорт газа, что в свою очередь беспокоит Китай. 29 ноября 2022 г. премьер Госсовета КНР Ли Кэцян на встрече в формате видеоконференции с премьер-министром Казахстана А. Смаиловым выразил надежду, что Казахстан в соответствии с контрактом обеспечит стабильные поставки газа в Китай и максимально увеличит их в зимнее время[2].

В целом Казахстан является одним из важнейших и давних энергетических партнеров Китая. Энергетическое сотрудничество двух стран охватывает множество сфер: от добычи и разработки месторождений углеводородов до строительства инфраструктуры, а также от атомной энергетики до внедрения новейших технологий возобновляемой энергии. На 2020 г. на долю КНР приходилось 16% всей добычи нефти в Казахстане. Еще в 1997 г. в Казахстан пришла Китайская национальная нефтяная компания (CNPC), которая приобрела контрольный пакет акций АО «Актюбинскнефть». Сегодня эта компания выступает одним из крупнейших налогоплательщиков в бюджет, что выгодно отличает ее

[1] *Потребление* природного газа в Китае выросло за первые два месяца 2023. // Синьхуа, 01.04.2023 URL: https://russian.news.cn/20230401/50b998c12e0945c08b23db29ed726aba/c.html

[2] В Китае выразили надежду на увеличение поставок газа Казахстаном зимой. // ТАСС, 29.11.2022. URL: https://tass.ru/ekonomika/16453795

от многих западных нефтяных фирм, присутствующих на рынке Казахстана.

В 2004 г. Китайская национальная ядерная корпорация (CNNC) подписала с НК «Казатомпром» контракт по добыче урана на срок до 2020 г., который сопровождался договором о стратегической кооперации между Китаем и Казахстаном в области атомной энергетики. В сентябре 2023 г. на полях 67-й сессии Генеральной конференции МАГАТЭ был подписан Меморандум о взаимопонимании в отношении сотрудничества между Национальным ядерным центром Республики Казахстан и Китайским институтом атомной энергии. Поставки казахстанского урана в Китай осуществляются с 2019 г. На сегодняшний день до 70% всего импортного урана в Китае приходится на Казахстан. Также между КНР и Казахстаном были достигнуты соглашения о совместном производстве ядерного топлива.

Вместе с тем активность Китая в Центральной Азии в энергетическом секторе не означает потерю важной роли России в данном регионе. Например, 7 октября 2023 г. на встрече президентов России, Узбекистана и Казахстана был дан старт поставок российского газа в Центральную Азию. В итоге Узбекистан получает дополнительный источник энергоснабжения, позволяющий гарантировать бесперебойную подачу тепла и электричества в домохозяйства и социально значимые объекты, а Казахстан решает проблему газификации своих северных и восточных регионов. Таким образом, Россия обеспечивает в регионе энергетическую безопасность, компенсируя центрально-азиатским странам потерю собственного газа, уходящего на экспорт в Китай. Дело в том, что Узбекистан, связанный договорными обязательствами по обеспечению необходимых объемов поставок газа в Китай, столкнулся с падением объемов добычи природного газа на своих месторождениях. Только зимой 2022–2023 гг. население Узбекистана испытывало колоссальную нехватку топлива, и целые поселки и городские районы находились на грани гуманитарной катастрофы.

Трансграничное сотрудничество в энергетической сфере между Россией, Китаем и странами Центральной Азии будет продолжаться в долгосрочной перспективе, несмотря на изменения в мировом балансе энергорынков. Казахстан уже готов обеспе-

чить транзит от 1,5 млрд до 10 млрд куб. м российского газа в Узбекистан ежегодно. Объемы поставок могут быть увеличены в зависимости от готовности узбекской энергетической инфраструктуры и решения России.

Торговый обмен и логистика

Что касается реализации стратегической инициативы КНР «Один пояс – один путь», она позволила Казахстану расширить внешнюю торговлю и построить транспортно-логистическую инфраструктуру, интенсифицировало связи других стран Центральной Азии с Китаем, Европейским Союзом и Африкой, а также позволило Азии и Европе расширить свою внешнюю торговлю и существенно укрепить глобальную транспортно-логистическую инфраструктуру[1]. Большинство стран получают экономическую выгоду от реализации ОПОП, и это в итоге внесло значительный вклад в рост мировой экономики и торговли.

В 2022 году объем двусторонней торговли между Китаем и Казахстаном составил 33,17 миллиарда долларов США, увеличившись на 23,6% в годовом исчислении. В первой половине 2023 года объем двусторонней торговли составил 18,25 млрд юаней, увеличившись на 26,8% в годовом исчислении.

17 мая 2023 года Чжэн Чжаджие, директор Национальной комиссии по развитию и реформам, и М.А. Нуртлеу, заместитель премьер-министра и министр иностранных дел Казахстана, подписали от имени двух правительств «План сотрудничества в области наращивания потенциала и инвестиций между Правительством Китайской Народной Республики и Правительством Республики Казахстан».

В 2023 г. между странами Центральной Азии и Китаем был подписан Меморандум о взаимопонимании по укреплению сотрудничества в области строительства инфраструктуры. В двустороннем порядке был заключен ряд соглашений, например, Соглашение о сотрудничестве по строительству малых и средних гидроэлектростанций в Республике Узбекистан, Правительствен-

[1] В Мангыстау начата эксплуатация новой железнодорожной ветки «Боржакты-Ерсай» // ТАСС, 29.11.2022. URL: https: https://www.aktau-mangistau.kz/841-v-mangystau-nachata-ekspluataciya-novoy-zheleznodorozhnoy-vetki-borzhakty-ersay.html

ное соглашение о международных автомобильных перевозках и другие, направленные на постоянное содействие сотрудничеству предприятий Китая и Узбекистана.

Казахстан и Китай совместно возводят необходимую инфраструктуру в транспортно-логистической, автодорожной и авиационной отраслях, увеличивая транзитный потенциал Казахстана. Кроме того, стоит отметить реализацию проекта по строительству третьего железнодорожного перехода между Республикой Казахстан и КНР, а также развитие Транскаспийского международного транспортного маршрута для ОПОП.

Центральная Азия – регион с самым быстрым ростом торговли между Китаем и странами «Пояса и Пути». 17 октября 2023 года Президент Республики Казахстан К.-Ж. Токаев принял участие в Третьем саммите международного сотрудничества «Пояс и путь», а на последующей встрече китайских компаний стал свидетелем подписания соглашения о стратегическом сотрудничестве между компанией Yuantong и Государственной почтой Казахстана. После более чем полугода исследований, планирования, выбора площадки и тестирования, проект Yuantong в Казахстане вступил в новую стадию. В настоящее время компания Yuantong создала общенациональную дистрибьюторскую сеть и услуги экспресс-логистики в Казахстане. По специальной линии Yuantong «Китай-Казахстан» товары будут доставлены местным потребителям через порт со склада продавца в стране в кратчайшие сроки в течение 10 дней. В будущем Yuantong также увеличит строительство логистической инфраструктуры (например, такой, как интеллектуальные центры консолидации), и будет постоянно внедрять оборудование автоматизации и интеллектуальные информационные системы, чтобы помочь Казахстану стать важным торгово-логистическим центром в Евразийском регионе и создать высококачественную модель сотрудничества для совместного строительства «Пояса и пути».

29 февраля 2024 года председатель Банка Китая Гэ Хайцзяо встретился с Президентом Национального банка Казахстана Т. Сулеймановым и М.-А. Касемовой, директором Агентства по надзору и развитию финансовых рынков. М.-А. Касемова высоко оценила работу Банка Казахстана и выразила готовность укреплять обмены с Банком Китая в области политики регулирования,

обучения талантов и создания местных услуг, чтобы создать более удобные условия для работы финансовых учреждений, финансируемых Китаем, в Казахстане и совместно продвигать китайско-казахстанское экономическое, торговое и финансовое сотрудничество.

Инвестиции

Политика современного Казахстана направлена на привлечение иностранных инвестиций. В частности, правительство РК обеспечивает сверхприбыльный режим для иностранцев, подразумевающий полное освобождение от земельного налога, налога на имущество, полное или частичное освобождение от обложения таможенными пошлинами импортного сырья, оборудования для инвестиционных проектов и также предоставляет необходимые гарантии. Основным же сектором для прямых иностранных инвестиций (ПИИ) является добывающая промышленность. Говоря о китайском бизнесе, то он также заинтересован в сфере логистики, транспорта и складирования, уже вложив туда более 2,9 млрд долларов. В обрабатывающую промышленность РК Китай, вложил 2,7 млрд долларов, в строительство до 2 млрд долларов[1].

Существует большая взаимная заинтересованность между Китаем и странами Центральной Азии в налаживании сотрудничества в области инноваций и технологий. Например, Узбекистан и Туркменистан намерены приложить серьезные усилия к развитию электронной промышленности и IT-сектора. Производственные масштабы и технический уровень Китая вызывают интерес у центрально-азиатских стран в части создания совместных технологических предприятий. Функционирует целый ряд китайских транснациональных компаний, которые уже занимают лидирующие позиции на рынках многих стран.

Россия же оказывает содействие в решении странами Центральной Азии задач устойчивого развития. За период с 2008 г. по 2019 г. объем инвестиций в эту сферу составил более 6 млрд долл. (свыше 4,2 млрд долл. – на двусторонней основе, около 2 млрд долл. – по линии международных организаций, прежде всего ООН).

[1] Пекин затягивает узы дружбы. Как глобальные игроки соперничают за влияние на Центральную Азию // РБК. 21.05.2023. URL: https://www.rbc.ru/newspaper/2023/05/22/64677fc49a79472fac8cab00

Российское содействие ориентировано на создание и модернизацию торгово-экономической и промышленной инфраструктуры, на развитие здравоохранения и образования, продовольственную и экологическую безопасность государств региона. Посредством «климатического окна» трастового фонда «Россия – ПРООН» Программы развития ООН в целях устойчивого развития, реализуется ряд специализированных проектов в водно-экологической сфере в Киргизии, Таджикистане и Узбекистане.

Проблемы

В настоящее время Республика Казахстан и другие страны Центральной Азии сталкиваются с множеством вызовов и угроз, связанных с реализацией «Экономического пояса шелкового пути» и его воздействием на развитие макрорегиона. Одним из таких вызовов является увеличение трудовой миграции из Китая, что может произойти в результате переноса избыточных производственных мощностей в Казахстан. Это, в свою очередь, может привести к возникновению проблем и антикитайских настроений как в Казахстане, так и в других странах региона.

Еще одной значимой проблемой является возможность создания китайской зоны свободной торговли в Центральной Азии, что может противоречить интересам России и Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Казахстан, будучи членом ЕАЭС, должен стремиться к согласованию этих интересов. Реализация проектов SREB (Silk Road Economic Belt – «Экономический пояс шелкового пути») также может также спровоцировать антикитайские настроения в Казахстане и в соседних странах, особенно в контексте вывода китайских производственных мощностей и освоения сельскохозяйственных земель. Кроме того, существуют риски, связанные с развитием экономики Китая. В случае ухудшения экономической ситуации в Китае, финансирование проектов может оказаться под угрозой[1].

Что касается общих тенденций китайско-казахстанских экономических связей, то в последние годы они подверглись значительной корректировке. Это обусловлено социально-

[1] Пекин затягивает узы дружбы. Как глобальные игроки соперничают за влияние на Центральную Азию // РБК. 21.05.2023. URL: https://www.rbc.ru/newspaper/2023/05/22/64677fc49a79472fac8cab00

экономическими трудностями, снижением покупательной способности населения Казахстана и уменьшением производства товаров, экспортируемых в Китай. Хотя Китай продолжает оставаться крупнейшим торговым партнером Казахстана, существует проблема преобладания китайской продукции на казахстанском рынке. Важным аспектом является согласование китайских и казахстанских стратегий в контексте реиндустриализации в рамках Евразийского экономического союза.

В Центральной Азии существует проблема этнического и религиозного экстремизма, что подвергает серьезному риску не только страны региона, но и их соседей. Угрозы безопасности для стран Центральной Азии исходят от международных террористических организаций и кризиса в соседнем Афганистане. С террористической угрозой неразрывно связана и проблема контрабанды наркотиков. Проблема обеспечения безопасности осложняется существующими разногласиями между странами Центральной Азии, приграничными и межэтническими конфликтами (например, на кыргызско-таджикской границе).

Безальтернативное значение сохраняет антитеррористическое и антинаркотическое сотрудничество стран Центральной Азии в Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и в СНГ при ключевой роли России. В частности, правительство Российской Федерации запланировало выделить Таджикистану в 2023–2025 гг. более 2,5 млн долл. на борьбу с наркоугрозой. В рамках совместного проекта России и Управления ООН по наркотикам и преступности, для стран Центральной Азии, Афганистана и Пакистана ведется подготовка «антинаркотических» кадров.

Для Китая также жизненно важно получить поддержку в обеспечении собственной безопасности в рамках сотрудничества со странами Центральной Азии, поскольку три государства (республики Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан) граничат с Синьцзян-Уйгурским автономным районом КНР, где в прошлом десятилетии происходили стычки между мусульманами и китайскими властями. Захват власти в Афганистане движением «Талибан» (признанного многими странами террористической организацией) еще больше усилил опасения в Пекине, что исламский экстремизм проникнет в Синьцзян. Взаимодействие Китая со странами региона в области безопасности перекликается с поло-

жениями, зафиксированными в Шанхайской организации сотрудничества и в инициативе «Один пояс, один путь». В то же время в области безопасности у Китая со странами Центральной Азии налажено двустороннее сотрудничество: Китай стал для них крупным поставщиком вооружений, готовит кадры. В то же время традиционным гарантом безопасности в Центральной Азии была и остается Россия.

Саммит «Китай – Центральная Азия: «Сообщество с общим будущим»

19 мая в 2023 году в г. Сиане, КНР прошел двухдневный саммит «Китай — Центральная Азия». Место проведения встречи было выбрано не случайно, именно здесь в прошлом начинался Великий Шёлковый Путь. В этой встрече высшего уровня приняли участие все лидеры стран Центральной Азии и председатель КНР Си Цзиньпин. Присутствовали президент Казахстана К. – Ж. Токаев, президент Киргизии С. Жапаров, президент Таджикистана Э. Рахмон, президент Туркмении С. Бердымухамедов и президент Узбекистана Ш. Мирзиёев. Уникальность саммита состояла в новом формате взаимодействия между Китаем и странами Центральной Азии. Если раньше для этого использовался ШОС, то теперь новый формат позволяет вести взаимодействие между странами на более близком и доверительном принципе, решая конкретные вопросы и проблемы напрямую.

В начале работы саммита Китай сразу заявил о своей роли в борьбе с бедностью и регионе и создании рабочих мест. Решение насущных реальных проблем является главной чертой такого китайско-центрально-азиатского формата взаимодействия. Предполагается, что КНР выделит 3,7 млрд долларов странам Центральной Азии и обещает увеличить трансграничное сотрудничество и перевозки. Продекларировано, что будет оказана помощь и в поддержке устойчивого развития в регионе. Так, например, китайская компания PowerChina построила в Казахстане крупнейшую ветровую электростанцию «Жанатас», производящую 350 млн кВт/ч электричества в год, обеспечивая население и экономику на юге страны. Взамен будут интенсифицированы поставки сельхозпродукции, полезных ископаемых и других товаров из Центральной Азии в КНР.

Также было уделено время вопросу обеспечения безопасности в регионе. Странами – участниками встречи было решено совместно осуществлять глобальную инициативу в области безопасности, решительно выступая против вмешательства внешних сил во внутренние дела стран Центральной Азии, а также бороться с угрозой проведения так называемых «цветных революций». Казахстан и другие страны Центральной Азии объявили «нулевую терпимость» к «трем силам» – экстремизму, сепаратизму и терроризму[1].

Казахстан заявил об уважении твердой позиции Китая по вопросу территориальной целостности и суверенитета независимых государств и проводимой им политики невмешательства во внутренние дела других стран. По словам президента Казахстана, он поддерживает курс Китая в отношении Центральной Азии. «Готовы и впредь способствовать продвижению инициатив Пекина, направленных на обеспечение устойчивого роста и всеобщей безопасности», – сказал Токаев. – Мы неизменно выступаем за то, чтобы Центральная Азия была пространством созидания, и не приемлем превращения региона в арену геополитического противостояния» (там же).

В целом трансграничное сотрудничество Китая, России и стран Центральной Азии охватывает множество сфер: от добычи и разработки месторождений углеводородов до строительства инфраструктуры, а также от атомной энергетики до внедрения новейших технологий возобновляемой энергии. В последнее время это сотрудничество получило новый импульс развития. Дальнейшее его развитие будет только углубляться, в том числе в рамках китайского глобального проекта «Один пояс – один путь» и с использованием общей транспортно-транзитной системы, способствующей росту объема товарооборота между Россией, Китаем и странами Центральной Азии.

Более подробно вопросы состояния и перспектив внешнеэкономической деятельности Российской Федерации и ее регионов с сопредельными государствами Центральной Азии и с северо-западным Китаем рассмотрены в главе 8.

---

[1] Пекин затягивает узы дружбы. Как глобальные игроки соперничают за влияние на Центральную Азию // РБК. 21.05.2023. URL: https://www.rbc.ru/newspaper/2023/05/22/64677fc49a79472fac8cab00

Глава 6

НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКИЕ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

6.1. Наукограды России – очаги инноваций и научно-технического прогресса

Города имеют определяющее значение в социально-экономическом развитии государства. В крупных городах концентрируются человеческие, финансовые, информационные, материальные и нематериальные ресурсы территорий. В современных условиях, возникших после пандемии и санкций в отношении Российской Федерации со стороны запада, происходит нарушение производственного цикла, сложившихся цепочек поставок продукции, оборудования и комплектующих. Особую актуальность в данной связи имеет устойчивое развитие цифровой экономики и национальной инновационной системы государства. Уход иностранных компаний с российского рынка, вызванный геополитическими реалиями привел к острому дефициту зарубежных технологий. В этой ситуации импортозамещение становится ключевой стратегией для обеспечения технологической независимости и устойчивого развития России. Однако проблема не ограничивается простой заменой импортных товаров отечественными аналогами. Критически важно создавать принципиально новые технологии. Этот процесс требует значительных инвестиций в научно-исследовательскую деятельность и развитие инновационной инфраструктуры. Необходима не только мощная научная база, но и эффективные механизмы, которые позволят трансформировать научные идеи в реальные продукты и технологии, внедряемые в экономику. В этой связи особую роль приобретают наукограды – специализированные города с высокой концентрацией научного потенциала, развитой научно-производственной инфраструктурой и высоким уровнем образования. Они служат центрами инновационного развития, где происходит синтез научных разработок и их практическая реализация в виде товаров и услуг.

Для эффективного импортозамещения необходимо объединение усилий ученых, образовательных учреждений, промышленных предприятий и государственных органов в единый научно-образовательно-производственный комплекс. Такая интеграция позволит сократить время между научным открытием и его внедрением в производство, ускоряя процесс импортозамещения. Ключевым фактором успеха наукоградов является развитие горизонтальных и вертикальных взаимосвязей между различными участниками научно-образовательно-производственного комплекса.

Горизонтальная кооперация предполагает объединение научных институтов, университетов и предприятий для совместной реализации конкретных проектов. Такая интеграция позволяет:

– объединить ресурсы: привлечь различные экспертные знания, опыт и оборудование для решения сложных задач;

– ускорить процесс разработки: сократить время от идеи до готового продукта за счет слаженной работы всех участников;

– повысить эффективность НИОКР: минимизировать дублирование усилий и обеспечить более эффективное распределение ресурсов.

Вертикальная кооперация предполагает участие университетов в подготовке высококвалифицированных специалистов для наукоградов. Это обеспечивает непрерывность инноваций и развитие человеческого капитала, что является ключевым для долгосрочного успеха наукограда.

Государство играет ключевую роль в финансировании наукоградов. Это связано с тем, что частные инвесторы обычно не готовы вкладывать средства в долгосрочные научно-исследовательские проекты, которые характеризуются высокой степенью риска и неопределенности. Поэтому финансовая поддержка наукоградов осуществляется за счет федеральных трансфертов. Они направляются на финансирование научных исследований, развития инфраструктуры, поддержку образования и социальных программ. Несмотря на важную роль государства, для успешного развития наукоградов необходимо привлекать частные инвестиции[1]. Этого можно добиться с помощью снижения налогового

[1] Барковская В.Е. Влияние малого бизнеса на повышение инновационного потенциала наукоградов. // Вопросы региональной экономики. – 2021. – № 4 (49). – С.11–18. https://doi.org/10.21499/2078-4023-49-4-11-18

бремени для инвесторов; стимулирования инвестирования в наукограды; совместного финансирования и реализации проектов, объединяющих ресурсы государства и частных инвесторов; обеспечения доступа к рынкам, маркетинговой поддержки, информационного сопровождения.

Развитие наукоградов прошло через несколько этапов, каждый из которых определялся специфическими задачами и приоритетами.

– первый этап (1950-е–1990-е годы) – формирование научных центров, создание научных институтов и университетов, специализирующихся на военно-промышленном комплексе, космических исследованиях, атомной промышленности;

– второй этап (1990-е–настоящее время) – переориентация на гражданские технологии, создание новых научных направлений, расширение сферы деятельности;

– третий этап (настоящее время) – интеграция в глобальную экономику, акцент на инновационные технологии, развитие современных отраслей, таких как информационные технологии, биотехнологии, нанотехнологии.

Наукограды выполняют важные функции в различных сферах:

- экономическая: создание новых рабочих мест, повышение производительности труда, стимулирование экономического роста;
- финансовая: привлечение инвестиций, создание новых финансовых инструментов для поддержки инноваций;
- инновационная: разработка и внедрение новых технологий, создание конкурентоспособных продуктов и услуг;
- социальная: повышение качества жизни населения, доступ к высококачественному образованию и медицинскому обслуживанию;
- экологическая: разработка и внедрение экологически чистых технологий и охрана окружающей среды.

Целью исследования является анализ роли наукоградов в развитии национальной инновационной системы России и определение условий их дальнейшего развития на примере наукограда Кольцово в Новосибирской области. Для достижения поставленной цели выявлены ключевые функции и задачи наукоградов в социально-экономическом развитии страны; дана харак-

теристика наукоградов России; рассмотрен научно-производственный комплекс наукограда Кольцово – одного из наиболее успешных наукоградов России; охарактеризованы направления его социально-экономического развития; динамика доходов и расходов бюджета.

6.1.1. Роль наукоградов в современной России

Роль наукоградов в развитии страны сложно переоценить, именно здесь закладываются основы технологической независимости, способствующей укреплению позиций России на мировой арене. Успех наукограда напрямую зависит от комплексного подхода, включающего в себя стратегическое планирование, реализацию ключевых направлений развития и тесную взаимосвязь науки, образования и производства. Эта взаимосвязь играет роль катализатора, усиливая и дополняя каждый из элементов. Ключевым элементом успеха наукограда является современная инфраструктура. Создание лабораторий, испытательных центров, центров коллективного пользования обеспечивает ученых и инженеров необходимым инструментом для проведения исследований и разработок на самом высоком уровне. Другим важным элементом развития наукограда является развитие системы образования, способной подготовить квалифицированных специалистов в различных областях науки и технологий. Помимо этого, необходимо обеспечить стабильное финансирование исследовательских работ, разработки новых технологий, создания современной инфраструктуры.

Современные наукограды обеспечивают концентрацию научного потенциала, инновационных компаний и кадров в одном регионе, создавая благоприятные условия для развития новых технологий. Такой подход позволяет ускорить процесс инновационного развития, создать новые рабочие места и увеличить конкурентоспособность региона.

Функционирование и развитие наукоградов в России привлекает внимание множества исследователей, которые изучают их роль в инновационной системе страны. В частности Т.Ю. Медведева в своей работе[1] акцентирует внимание на клю-

[1] Медведева Т.Ю. Наукограды как субъекты инновационной деятельности. // Наука. Инновации. Образование. – 2006. – № 1. – С.336–348.

чевых аспектах создания инновационной среды в этих городах. Она подчеркивает, что успех наукоградов зависит от эффективной организации технологических кластеров, которые объединяют научные учреждения, высшие учебные заведения и предприятия. Это взаимодействие создает условия для передачи знаний и технологий, что, в свою очередь, способствует развитию образования и научных исследований. С.В. Родюков[1] дополняет эту тему, рассматривая финансовые аспекты функционирования наукоградов. Он выделяет особенности федеральной поддержки, которая играет критическую роль в их развитии. Важными направлениями расходов федерального финансирования являются социальная и инженерная инфраструктура, а также расходы на инновационную инфраструктуру. Родюков подчеркивает, что для повышения уровня инновационной активности необходимо не только увеличение финансирования, но и более эффективное его использование.

История возникновения и развития наукоградов в России также является предметом глубокого анализа. И.В. Лескова[2], В.В. Туарменский и др.[3] исследуют предысторию создания наукоградов, начиная с советского периода. Они акцентируют внимание на том, что в условиях плановой экономики были заложены основы для формирования научных центров, однако специфика российской действительности не позволяет копировать успешные модели иностранных наукоградов.

Вопрос о роли наукоградов в формировании и развитии инновационной системы России изучается Е.В. Акинфеевой, В.И. Абрамовым[4] и М.Е. Воронцовой[1]. Акинфеева и Абрамов

---

[1] Родюков С.В. Проблемы финансового обеспечения наукоградов Российской Федерации. // Региональная экономика: теория и практика. – 2011. – № 31 (214). – С.21–26.

[2] Лескова И.В. Современные наукограды России: от идеи к практике. // Социальная политика и социология. – 2012. – № 11. – С.69–75.

[3] Туарменский В.В., Барановский А.В., Лящук Ю.О., Сальникова И.В., Шибаршина О.Ю. От наукограда к технополису: история трансформации. // Человеческий капитал. – 2020. – № 1 (133). – С.100–107. https://doi.org/10.25629/HC.2020.01.11

[4] Акинфеева Е.В., Абрамов В.И. Роль наукоградов в развитии национальной инновационной системы России. // Проблемы прогнозирования. – 2015. – № 1. – С.129–140.

применили подход новой институциональной экономики для анализа наукоградов, рассматривая их как сложные системы, взаимодействующие с различными институциональными структурами. Выделили ключевые этапы становления и развития наукоградов; определили их функции и задачи в социально-экономическом развитии страны, подчеркнув их роль в научных исследованиях и разработках; проанализировали структуру научно-производственного комплекса (НПК) наукоградов, выявив основные элементы этой структуры и их специфику для российской системы. Это позволило сделать вывод о наукограде как «ключевом инструменте модернизации российской экономики», подчеркивая их потенциал для стимулирования технологического прогресса и повышения конкурентоспособности страны. Воронцова[2] рассмотрела различные типы наукоградов, определила требования, которым должны удовлетворять субъекты, входящие в наукоград для обеспечения его эффективного функционирования. Также Воронцовой были проанализированы законы, регулирующие деятельность наукоградов, выявлены как сильные стороны, так и недостатки нормативно-правовой базы; определены направления ее совершенствования с целью оптимизации деятельности наукоградов и создание благоприятной среды для их развития.

А.И. Чурикова[3] посвятила свою работу вопросам организации местного самоуправления в наукоградах, подчеркивая значение статуса городского округа для решения круга вопросов городского развития; выделила критерии, удовлетворяя которым муниципальное образование может получить статус наукограда; проанализировала причины досрочного прекращения статуса наукограда, обращая внимание на снижение научного потенциала, утрату ведущих предприятий, неэффективное управление.

---

[1] Воронцова М.Е. Наукоград как элемент инновационной системы. // Сборник материалов Международного электронного симпозиума (06 июня 2015 г.) «Инновационные технологии в науке и образовании». – Махачкала, 2015, 162 с. – С.135–144.

[2] Там же.

[3] Чурикова А.И. Особенности осуществления местного самоуправления в наукоградах Российской Федерации. // Вестник науки и творчества. – 2018. – № 5. – С.9–12.

И.В. Милькина и др.[1] исследовали роль и место наукоградов в формировании инновационной системы России, уделяя особое внимание их роли в развитии цифровых технологий. Авторы проанализировали выполнение программы стратегического цифрового развития наукоградов, выявив как достижения, так и существующие проблемы; предложили конкретные меры по повышению эффективности цифрового развития наукоградов, учитывая их специфику и особенности.

Таким образом, исследования наукоградов охватывают широкий спектр вопросов, включая инновационную активность, финансовое обеспечение, исторические аспекты и современные вызовы. Это многогранное направление требует комплексного подхода и дальнейшего изучения, чтобы обеспечить успешное развитие наукоградов как ключевых элементов российской науки и экономики.

6.1.2. Характеристика наукоградов Российской Федерации

Наукограды – это особые города, возникшие вокруг научных центров и институтов. До 2024 года в стране насчитывалось 13 наукоградов, каждый из которых специализируется на определенных направлениях исследований и разработок[2]. Характеристика наукоградов России приведена в табл. 6.1.

Наукограды отличаются высокой концентрацией научно-технического потенциала, нацелены на достижение фундаментальных научных и прикладных результатов. Основные направления специализации наукоградов России представлены в табл. 6.2.

Примерно 70 городов высказывали желание получить статус наукограда, однако для многих из них этот процесс оказался слишком сложным. Основные трудности связаны с длительно-

[1] Милькина И.В., Косарин С.П., Ершиков А.И. Наукограды как базис формирования системы технопарков в России. // Муниципальная академия. – 2022. – № 3. – С.67–73. https://doi.org/10.52176/2304831X_2022_03_67

[2] Акинфеева Е.В., Абрамов В.И. Роль наукоградов в развитии национальной инновационной системы России. // Проблемы прогнозирования. – 2015. – № 1. – С.129–140; Шеркунов С.А. Наукограды России: современное состояние и перспективы развития. // Юридическая мысль. – 2021. – № 4 (124). – С.127–137. https://doi.org/10.47905/MATGIP.2021.124.4.015

стью и строгими требованиями процедуры одобрения, а также с тем, что дополнительное финансирование из бюджета не является гарантированным и строго регламентировано. Наукограды сталкиваются с множеством препятствий, ограничивающих их развитие. Среди ключевых проблем можно выделить недостаток финансирования, отток квалифицированных специалистов и слабую инфраструктуру. Рассмотрим основные трудности, которые испытывают наукограды.

Таблица 6.1

Характеристика наукоградов Российской Федерации

Наименование	Год основания	Численность населения, чел.	Площадь территории, км^2	Расстояние до Москвы, км
Алтайский край				
Бийск	1709	189 630	291,67	3 057
Калужская область				
Обнинск	1946	129 584	43,00	95
Московская область				
Дубна	1956	74 193	63,15	113
Жуковский	1935	110 500	47,24	36
Королев	1938	226 936	35,59	24
Протвино	1960	37 221	26,00	102
Пущино	1956	19 342	17,84	102
Реутов	1573	113 140	8,92	15
Троицк	1646	71 069	16,33	37
Фрязино	1584	59 606	9,18	35
Черноголовка	1710	19 027	61,68	55
Новосибирская область				
Кольцово	1979	20 883	8,96	2831
Тамбовская область				
Мичуринск	1635	89 235	77,80	369

Таблица 6.2

Специализация наукоградов Российской Федерации

Наименование	Специализация
Алтайский край	
Бийск	Спецавтоматика, биофармацевтика, оборонные системы, ракетно-комическая промышленность, нанотехнологии
Калужская область	
Обнинск	Атомная энергетика, радиационная медицина, ядерно-физические исследования, нанотехнологии, фармацевтика
Московская область	
Дубна	Ядерная физика, атомная промышленность
Жуковский	Авиационная и космическая техника, радиоэлектроника, приборостроение
Королев	Производство космической техники, космические исследования
Протвино	Физика высоких энергий, энергетика, вооружения, военная и специальная техника
Пущино	Молекулярная биология, биохимия, биомедицина, физиология, физическая химия, биофизика
Реутов	Ракетно-космическая техника, исследования в области астрономии, вооружения, военная и специальная техника, радиоэлектроника, информационно-телекоммуникационные системы
Троицк	Термоядерные исследования, геофизика, оптика, нанотехнологии, спектроскопия, лазерные технологии
Фрязино	СВЧ технологии, исследования в области сверхвысокочастотной электроники, информационно-телекоммуникационные технологии, нанотехнологии
Черноголовка	Физика твердого тела, материаловедение, техника для оборонной промышленности, приборостроение, физическая химия
Новосибирская область	
Кольцово	Биотехнологии, медицина, фармацевтика, приборостроение, воздухоочистка, информационные технологии, финансовые технологии
Тамбовская область	
Мичуринск	Сельскохозяйственные исследования, селекция растений, экологически безопасные технологии

Источник: Акинфеева Е.В., Абрамов В.И. Роль наукоградов в развитии национальной инновационной системы России. // Проблемы прогнозирования. – 2015. – № 1. – С.129–140.

Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» определяет критерии получения и сохранения данного статуса. Одним из главных условий является наличие на территории муниципального образования научно-производственного комплекса. Затем также стало обязательным наличие стратегии развития (п. 2.2 закона), которая должна быть согласована с федеральным органом, ответственным за государственную политику в области науки, инноваций и нормативно-правового регулирования.

Однако сложности возникли уже на этапе подготовки этих стратегий. Важно отметить, что в 1999 г. в России, при поддержке стран ЕС, стартовал проект Tacis FINRUS 9804 «Инновационные центры и наукограды», который содействовал разработке социально-экономических программ для таких городов, как Кольцово, Троицк, Реутов и Обнинск. Благодаря участию управленцев этих наукоградов в проекте процесс планирования и реализации стратегий оказался более организованным. Тем не менее, для ряда городов, например Королёва, самостоятельная разработка и утверждение стратегий была сопряжена с серьезными трудностями как в концептуальном, так и в финансовом плане, что зачастую требовало привлечения сторонней помощи[1]. Проблемы возникали и в других наукоградах. Например, в Протвино после составления стратегии развития потребовалось два года на её согласование в министерстве, причём за этот период документ четырежды перерабатывался практически с нуля.

Несмотря на значительные усилия, длительные и сложные процедуры согласования, далеко не все стратегии в итоге реализуются. Согласно данным Министерства образования и науки РФ за 2020 год, лишь 7 из 13 наукоградов – Бийск, Обнинск, Троицк, Кольцово, Реутов, Мичуринск и Фрязино – исполняли утверждённые планы развития в полном соответствии с изначальными проектами. В остальных городах реализация стратегий сталкивается с серьёзными препятствиями или вовсе не осуществляется[2].

[1] Коростелева Л.Ю. Развитие наукоградов России: мониторинг проблем // Теория и практика общественного развития. – 2023. – № 9. – С.61–69. https://doi.org/10.24158/tipor.2023.9.7

[2] Там же.

Основные причины этого кроются в быстром изменении условий. В момент разработки стратегии учитываются одни факторы, однако по мере её выполнения появляются новые обстоятельства, требующие корректировки. Например, в городском округе Пущино ключевые цели и задачи стратегии остались актуальными, но список мероприятий нуждается в пересмотре, так как некоторые компании, изначально заявленные в проекте, прекратили существование или изменили вектор своего развития. Глава города не имеет полномочий диктовать частным или государственным предприятиям, сколько продукции выпускать, каких финансовых показателей достигать или стоит ли продолжать деятельность. Кроме того, малый и средний бизнес, который вначале включается в стратегические планы, не всегда способен оставаться активным на протяжении всех лет реализации проекта. В результате изменяется состав участников и ресурсы, что неизбежно отражается на достигнутых результатах

Процесс реализации стратегий социально-экономического развития сталкивается с рядом значительных препятствий, среди которых можно выделить устаревшее оборудование, сокращение числа научных специалистов в научно-производственных комплексах наукоградов и другие факторы. Например, в 2021 г. в таких городах, как Бийск, Мичуринск, Обнинск, Реутов и Черноголовка, было зафиксировано уменьшение количества преподавателей и профессоров. Также в Бийске, Дубне, Мичуринске, Протвино и Троицке наблюдалось сокращение количества исследователей, занятых в НПК.

Среди ключевых трудностей, сопровождающих реализацию данных стратегий, специалисты в области права отмечают несовершенство законодательства, регулирующего работу наукоградов, а также недостаточную координацию между региональными и муниципальными структурами. Так, А.Ю. Докучаев указывает на то, что одной из наиболее серьёзных проблем этих территорий является отсутствие чёткой правовой базы для их деятельности. Кроме того, неоднородность правового статуса различных организаций, участвующих в обеспечении функционирования науко-

градов создаёт дополнительные барьеры[1]. К их числу относятся федеральные ведомства, региональные администрации, местные органы власти и предприятия, работающие в НПК наукоградов. В итоге муниципалитеты не обладают необходимыми полномочиями для управления структурой таких комплексов и определением их экономических параметров, поскольку государственные научно-производственные объединения подчиняются федеральным властям, но при этом именно местные администрации несут ответственность за выполнение стратегий развития.

К концу 2009 г. Союз развития наукоградов отметил непоследовательность государственной политики в отношении концепции наукоградов. Несмотря на формальное продолжение данной программы, одновременно запускались и другие проекты. Так, начиная с 2005 г. в стране велась работа по созданию особых экономических зон, ориентированных на внедрение новых технологий. В 2006 г. была учреждена «Российская венчурная компания» с уставным капиталом 28,2 млрд руб. В тот же период предпринимались попытки развития технопарков, правительством было выделено 160 млрд руб. на развитие семи академгородков, однако эти инициативы так и не были воплощены в жизнь.

Несогласованность и непоследовательность мер в области инновационного развития России – далеко не единственная проблема, но она остаётся одной из наиболее весомых. Ключевой причиной неудач в этой сфере становится не только нехватка системного подхода, но и слабое осознание важности модернизации и неспособность довести запущенные инициативы до их логического завершения.

Многие наукограды сталкиваются с различными трудностями, связанными с состоянием их инфраструктуры. В рамках стратегий развития под этим термином понимается комплекс организаций, отвечающих за обеспечение жизнедеятельности населения и работу научно-производственного комплекса, но

[1] Докучаев А.Ю. Проблемы правового статуса наукоградов Российской Федерации в аспекте реализации федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Томского государственного университета. – 2010. – № 337. С. – 111–114.

не являющихся его частью. Стоит отметить, что до 2017 г. финансирование, предоставляемое наукоградам, могло использоваться исключительно для поддержки социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры, находящейся в муниципальной собственности, но не направляться на научные и технологические проекты.

Были выявлены многочисленные проблемы, связанные с инфраструктурой наукоградов. В сфере жилищно-коммунального хозяйства одной из наиболее острых является износ тепловых сетей, что затрагивает такие города, как Бийск, Королев, Мичуринск, Обнинск, Пущино, Реутов, Троицк и Фрязино. Решение данной проблемы ложится на плечи местных властей. В 2019 г. стартовала государственная программа модернизации коммунальной инфраструктуры, однако ее реализация предполагает значительное привлечение частных инвестиций, что требует времени, которого у многих наукоградов нет, поскольку необходимость замены устаревших сетей назрела уже давно.

Помимо этого, практически во всех наукоградах существуют нерешенные вопросы в сфере здравоохранения и образования. Оптимизация системы здравоохранения затронула и эти территории, усугубив общие для страны проблемы: сокращение числа больниц и коечного фонда, нехватка медицинского персонала, особенно узкопрофильных специалистов. В образовании наблюдается потребность в капитальном ремонте зданий школ и детских садов, нехватка мест в общеобразовательных учреждениях, из-за чего сохраняется практика второй смены, а также кадровый дефицит среди педагогов. Дополнительной сложностью становится уменьшение числа вузов и старение коренного населения на фоне роста рождаемости среди мигрантов.

Таким образом, анализируя развитие современных наукоградов, можно сделать вывод, что проблемы в их управлении во многом обусловлены системными сбоями и сложностями в отстаивании их особого статуса. Существующие правовые нормы, регулирующие функционирование наукоградов, содержат ряд противоречий и недоработок. Стратегии социально-экономического развития, на основе которых муниципальные образования получают статус наукограда, демонстрируют не всегда согласованные

управленческие процессы и недостаточную вовлеченность государства в поддержку таких территорий. В результате местные власти вынуждены самостоятельно добиваться сохранения этого статуса, что необходимо для получения хотя бы минимальных финансовых ресурсов на развитие городской инфраструктуры. Обладая высоким научным и технологическим потенциалом, наукограды могли бы в полной мере способствовать развитию государства, однако для этого необходимо создание благоприятных социальных условий, способствующих их устойчивому функционированию[1].

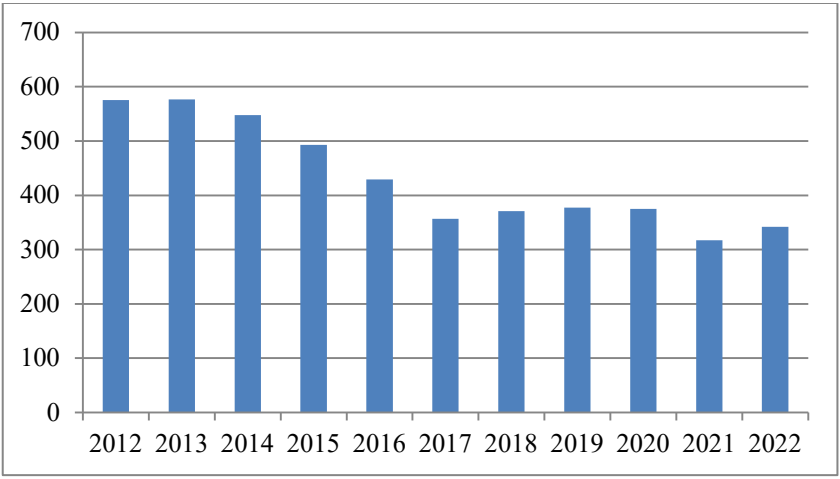


Рис. 6.1. Объем финансирования наукоградов РФ
из федерального бюджета в текущих ценах, млн руб.

Источник: составлено автором по законам об исполнении федерального бюджета за 2012–2022 гг.

Одной из наиболее серьёзных проблем, стоящих перед всеми наукоградами, является проблема финансирования. В бюджете страны на 2011 г. на все наукограды было выделено 576,7 млн рублей. Деньги в наукограды распределяют пропорционально ко-

[1] Коростелева Л.Ю. Развитие наукоградов России: мониторинг проблем // Теория и практика общественного развития. – 2023. – № 9. – С.61–69. https://doi.org/10.24158/tipor.2023.9.7

личеству проживающих в нем жителей. Поэтому сумма на каждый город своя – от 5 до 112 млн руб. В последующие годы финансирование наукоградов сокращалось (рис. 6.1): если в 2012 г. суммарно на все наукограды направлялось 575,4 млн руб., то к 2022 г. эта сумма уменьшилась до 377,5 млн руб.

Если рассматривать поступление финансирования из федерального бюджета наукоградам в постоянных ценах, то сокращение более существенное (до 163,3 млн руб. в 2022 г.) (рис. 6.2).

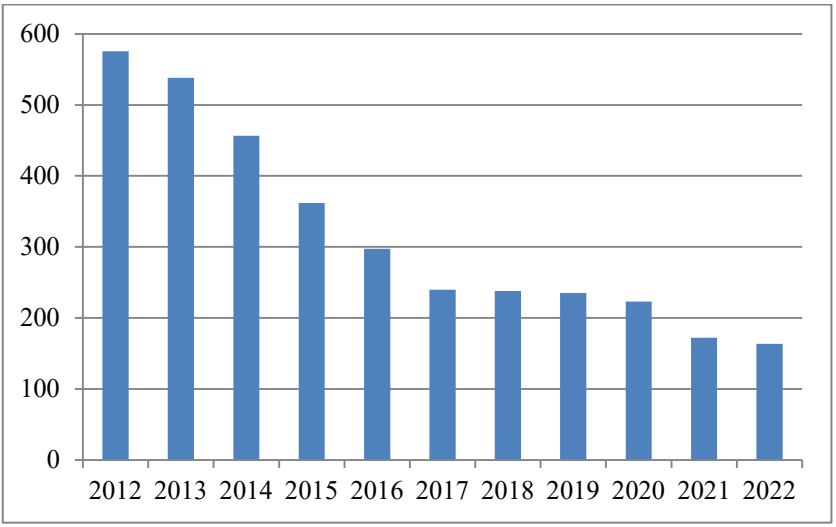


Рис. 6.2. Объем финансирования наукоградов РФ
из федерального бюджета в постоянных ценах, млн руб.

Источник: рассчитано автором по законам об исполнении федерального бюджета за 2012–2022 гг.

Не соответствует реальным потребностям наукоградов и способ распределения бюджетного финансирования – подушевой. Изначально, в принимаемом в 1999 г. законе, был предусмотрен программный метод финансирования, который был отменён в 2004 г. Однако давно назрела необходимость перейти к новому – если не программному, как раньше, то хотя бы проектному – методу финансирования наукоградов. Каждая территория представляла бы на конкурс свой проект развития и получала бы под него

определённое финансирование из бюджета[1]. Также руководители наукоградов говорят о недостаточности их полномочий. Для многих территорий крайне остро стоит проблема закрепления кадров.

Наукограды выполняют особую роль в развитии страны и нуждаются во всесторонней поддержке и создании в них своеобразной атмосферы с комфортными условиями для проживания и работы ученых. За 20 лет субсидии, выделяемые из федерального и региональных бюджетов, не смогли кардинально улучшить социальную инфраструктуру наукоградов. Стоит отметить, что ситуация с инфраструктурой наукоградов заметно улучшается либо по линии национальных проектов, либо в результате помощи им со стороны бизнеса и кредитных организаций. Наука, представляющая глубокие исследования, разработки, внедрения, не может финансироваться по остаточному принципу, получая от государства крохи и вынужденная думать о коммерциализации своей продукции как способе выживания. Наукограды нуждаются во всесторонней государственной поддержке, и прежде всего – в конструктивной финансовой помощи со стороны федерального и регионального бюджетов, в обеспечении жильем научных кадров, специалистов сферы образования, здравоохранения, культуры и спорта.

Рассматривая проблемы развития наукоградов, нельзя обойти стороной вопросы «оптимизации» местного самоуправления путем ликвидации наукоградов в Московской области. 26.01.2023 Московская областная Дума приняла закон №1/2023-ОЗ «О преобразовании городского округа Протвино Московской области, городского округа Пущино Московской области и городского округа Серпухов Московской области, о статусе и установлении границы вновь образованного муниципального образования» об объединении города Серпухов с двумя городами, имеющими статус наукоградов: Протвино и Пущино. В Пущино и Протвино оказалось много противников такого намерения. Вызывает опасения потеря городами статуса наукоградов, хотя власти утверждали, что этого не произойдет как минимум до 2032 г. Именно до этого срока статус наукограда установлен федеральным правительством для Пущино и до 2034 г. – для Протвино. Однако Постановлением Правитель-

[1] Красников Н.Г. Линия развития наукограда Кольцово: участвуем во всех федеральных программах. – ЭКО. – № 2018. – № 8. – С.34–43.

ства Российской Федерации от 19 июня 2024 г. № 821 статус наукограда Российской Федерации сроком на 15 лет присвоен городскому округу Серпухов Московской области.

Для преодоления проблем и дальнейшего развития наукоградов необходимо комплексное решение следующих задач[1]:

– создать благоприятные условия для привлечения инвестиций в научные исследования и разработки, а также в создание инновационных производств;

– уделить особое внимание развитию научно-исследовательской базы, созданию современных лабораторий и центров коллективного пользования, улучшению транспортной и инженерной инфраструктуры;

– обеспечить непрерывную подготовку высококвалифицированных кадров, способных решать задачи современной науки и технологий;

– создать эффективную систему стимулирования инновационной активности, включая налоговые льготы, грантовую поддержку и пр.;

– сделать наукограды привлекательными для жизни и работы, создав современную инфраструктуру, развивая социальную сферу и обеспечивая высокий уровень жизни.

В 2024 г. наукограды, являющиеся центрами научной мысли и инноваций, обретают новый статус – они станут постоянными участниками региональных программ формирования комфортной городской среды[2]. Это решение, закрепленное в постановлении

[1] Вольская Л.Н., Косинова Е.В. Наукограды как новый тип градообразования в Новосибирской агломерации. // Известия вузов. Строительство. – 2019. – № 10. – С.74–81. https://doi.org/10.32683/0536-1052-2021-749-5-80-86; Емелин Н.М. Тенденции развития наукоградов как территорий с высоким научно-технологическим потенциалом. // Известия института инженерной физики. – 2024. – № 2. (72). – С.104–106.; Kamolov S. G., Kim K. S., Aleksandrov N.D. Study of smart cities based on human capital (case of Russian research-driven towns as proto-smart cities). Upravlencheskie nauki = Management sciences. – 2023. Vol. 13, No 4. P. 34–46. https://doi.org/10.26794/2304-022X-2023-13-4-34-46

[2] Богодвид. М. Российские наукограды получат субсидии на развитие городских территорий. 2023. [Электронный ресурс]: URL: https://объясняем.рф/articles/news/rossiyskie-naukogrady-poluchat-subsidii-na-razvitie-gorodskikh-territoriy/?ysclid=lz7zpebgca376907686https://kolcovo.ru/Naukograd/INFS/ (дата обращения:23.05.2025).

Правительства РФ, открывает для наукоградов новые возможности для развития и модернизации. До настоящего времени наукограды включались в программы развития городской среды выборочно, в зависимости от конкретных обстоятельств. Теперь они будут иметь приоритетное право на участие в данных программах, что обеспечит им стабильный доступ к государственному финансированию. Реализация этого решения позволит наукоградам получать субсидии из федерального бюджета, которые направляются регионам на развитие городских территорий и инфраструктуры. Средства можно будет использовать для реализации различных проектов, направленных на повышение качества жизни в наукоградах. Полученные субсидии могут быть направлены на:

– благоустройство общественных пространств: создание новых парков, скверов, пешеходных зон, спортивных площадок, детских игровых комплексов;

– реконструкцию и модернизацию объектов городской инфраструктуры: обновление систем водоснабжения, канализации, электроснабжения, ремонт дорог, тротуаров, освещения;

– развитие транспортной системы: строительство новых транспортных развязок, модернизацию общественного транспорта, строительство объектов велоинфраструктуры;

– создание новых объектов культурной и социальной инфраструктуры: строительство библиотек, музеев, культурных центров, детских садов, школ, медицинских учреждений;

– развитие сферы туризма: создание новых туристических маршрутов, развитие гостиничной инфраструктуры, строительство музеев и других культурных объектов.

Помимо финансирования, постоянное участие наукоградов в программах формирования комфортной городской среды позволит им получать доступ к экспертной поддержке и обмену опытом с другими наукоградами – участниками данных программ. Это позволит использовать лучшие практики в сфере городского планирования и развития, а также внедрять современные технологии и инновационные решения для повышения качества жизни своего населения. Таким образом, решение о постоянном включении российских наукоградов в региональные программы формирования комфортной городской среды является важных шагом,

направленным на повышение качества жизни в этих городах и создание комфортной городской среды для жизни, работы и развития. Это позволит наукоградам полностью раскрыть свой потенциал как центров науки, образования, инноваций и комфортной жизни.

Российские наукограды существенно различаются по численности населения. По данным за 2023 г. численность населения наукоградов варьируется от 18,5 тыс. чел. (Черноголовка) до 226 тыс. чел. (Королев). Динамика численности населения наукоградов представлена на рис. 6.3.

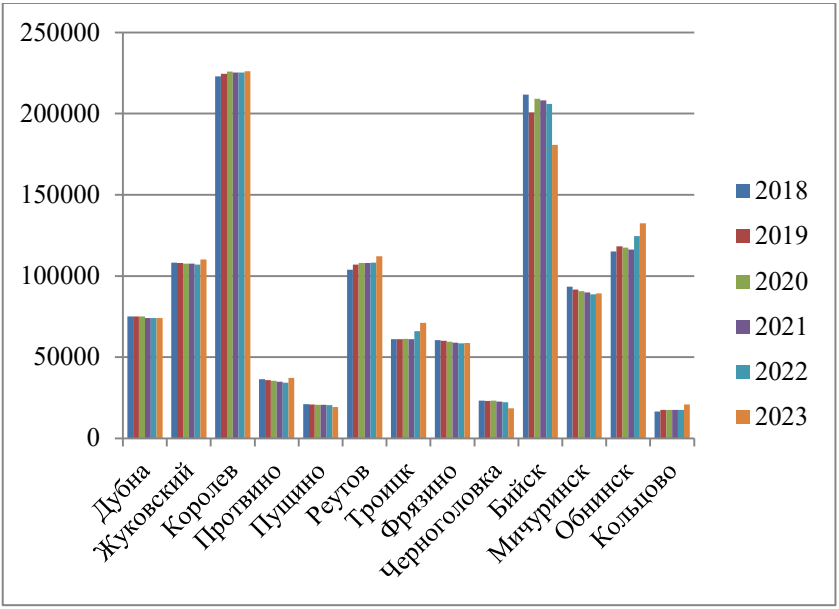


Рис. 6.3. Численность населения наукоградов РФ, чел.

Источник: составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики: https://rosstat.gov.ru (дата обращения 24.12.2024).

За период 2018–2023 гг. 6 наукоградов демонстрировали отрицательные темпы прироста населения, к ним относятся Дубна (-1%), Пущино (-8%), Фрязино (-3%), Черноголовка (-20%), Бийск (-15%) и Мичуринск (-4%). В остальных наукоградах темп приро-

ста населения был больше нуля: Королев (1%), Жуковский и Протвино (по 2%), Реутов (8%), Троицк (16%), Обнинск (15%). Самый высокий темп прироста населения за рассматриваемый период наблюдался в Кольцово (27%).

Среднесписочная численность работников НПК наукоградов находилась в границах от 1738 чел. (Пущино) до 22434 чел. (Королев), динамика данного показателя приведена на рис. 6.4.

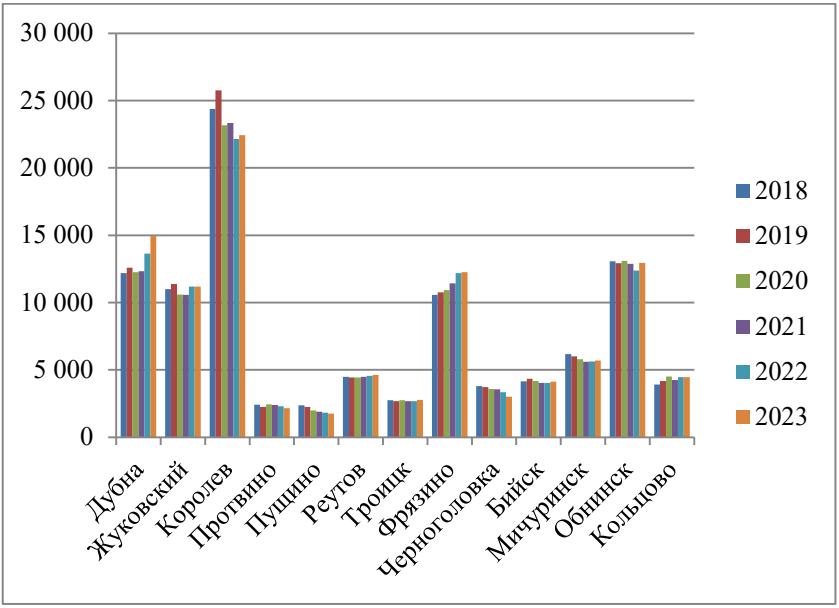


Рис. 6.4. Среднесписочная численность работников НПК наукоградов, чел.

Источник: составлено автором по до данным Министерства науки и высшего образования РФ из Справок о результатах анализа соответствия показателей научно-производственных комплексов наукоградов РФ требованиям, установленным пунктом 8 статьи 2.1 Федерального закона № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации», и достижения результатов, предусмотренными планами мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития наукоградов РФ за 2018–2023 гг.

Самое существенное сокращение численности работников НПК произошло в Пущино (на 26%) и Черноголовке (21%). Также сокращалась среднесписочная численность работников НПК

в Королеве, Протвино и Мичуринске. Относительно стабильным данный показатель был в Жуковском, Реутове, Троицке, Бийске и Обнинске. Увеличение численности работников НПК характерно для Дубны (23%), Фрязино (16%) и Кольцово (14%).

Важное значение при анализе деятельности наукоградов имеет такой показатель, как общий объем товаров (выполненных работ, оказанных услуг), отгруженных наукоградом. Динамика данного показателя представлена на рис. 6.5.

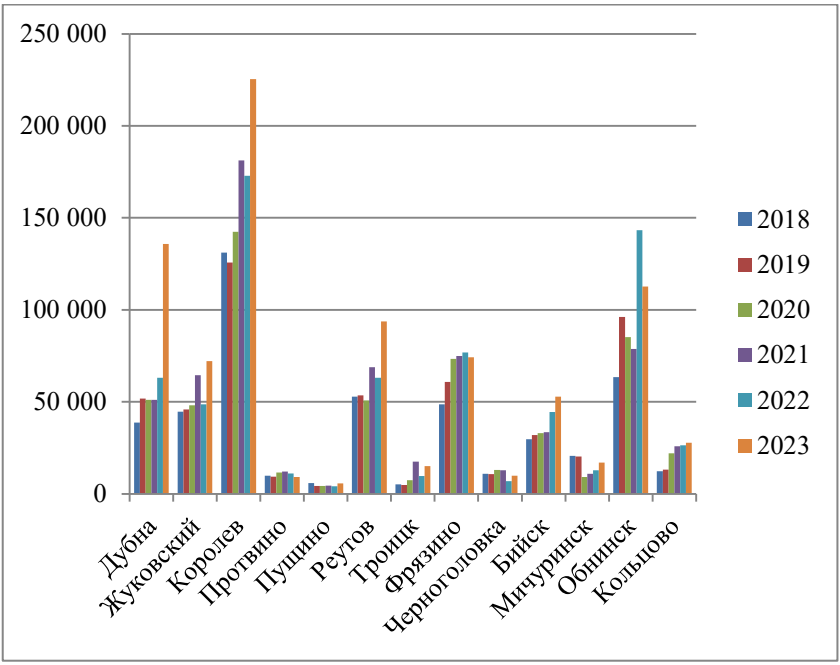


Рис. 6.5. Общий объем товаров (выполненных работ, оказанных услуг) отгруженных наукоградом (млн руб.)

Источник: составлено автором по до данным Министерства науки и высшего образования РФ из Справок о результатах анализа соответствия показателей научно-производственных комплексов наукоградов РФ требованиям, установленным пунктом 8 статьи 2.1 Федерального закона № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации», и достижения результатов, предусмотренными планами мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития наукоградов РФ за 2018–2023 гг.

За рассмотренный период самые высокие абсолютные значения объемов отгруженных товаров демонстрирует Королев. Также значительные объемы производства показывают Реутов, Фрязино, Обнинск и Дубна. В большинстве наукоградов наблюдается рост объемов производства, в частности в Дубне он составил 3,51 раза, в Троицке – 2,95 раза, в Кольцово – 2,26 раза. Сокращение объема товаров (выполненных работ, оказанных услуг) отгруженных наукоградом, отмечается в Протвино, Пущино, Черноголовке и Мичуринске.

Представляет интерес анализ рассматриваемого показателя, рассчитанного на душу населения в постоянных ценах. Динамика общего объема производства наукоградов на душу населения представлена на рис. 6.6.

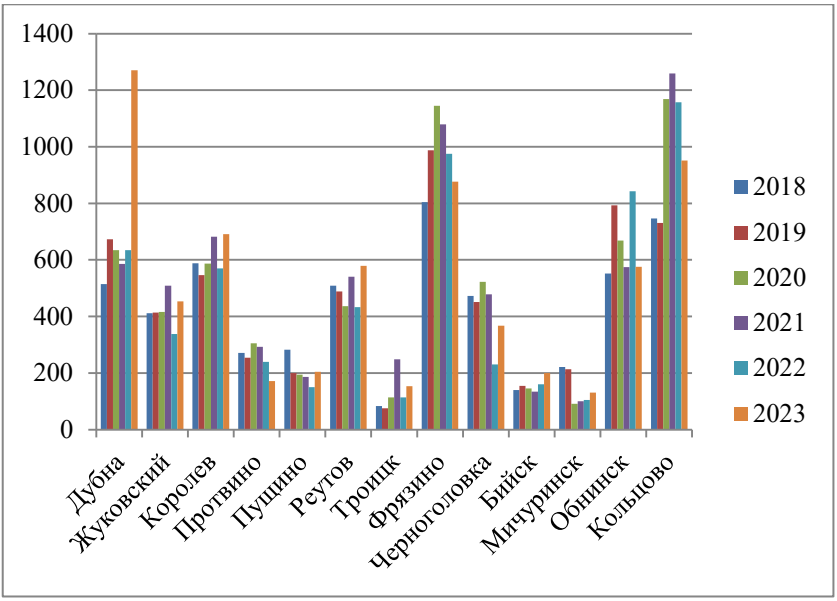


Рис. 6.6. Общий объем товаров (выполненных работ, оказанных услуг) отгруженных наукоградом (в постоянных ценах, млн руб. на душу населения)

Источник: составлено по до данным Министерства науки и высшего образования РФ из Справок о результатах анализа соответствия показателей научно-производственных комплексов наукоградов РФ требованиям, установленным пунктом 8 статьи 2.1 Федерального закона № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации», и достижения результатов, предусмотренными планами мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития наукоградов РФ за 2018–2023 гг.

В целом за рассматриваемый период сокращение общего объема товаров (выполненных работ, оказанных услуг) отгруженных наукоградом на душу населения в постоянных ценах, отмечается в Протвино, Пущино, Черноголовке и Мичуринске. Положительная динамика показателя характерна для остальных наукоградов, в частности в Дубне увеличение составило 2,47 раза, в Троицке – 1,84 раза, в Бийске – 1,43 раза и в Кольцово – 1,28 раза, причем в течение трех лет (2020–2022 г.) наибольшее значение рассматриваемого показателя отмечено в наукограде Кольцово.

В исследовании, проведенным Н.М. Емелиным и его коллегами[1], была оценена деятельность наукоградов Российской Федерации на основе показателей, установленных Федеральным законом № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации»[2]. Данный закон определяет ключевые характеристики и критерии, по которым можно оценивать эффективность и значимость наукоградов для научного и экономического развития страны. Среди основных показателей, используемых для оценки, можно выделить долю работников, занятых в научно-производственном комплексе наукограда, долю исследователей в научно-производственном комплексе, а также долю товаров, отгруженных научно-производственным комплексом наукограда. Эти показатели помогают создать представление о том, насколько активно наукоград участвует в научной и производственной деятельности, а также о его вкладе в экономику региона и страны в целом. На основании анализа указанных индикаторов был составлен рейтинг наукоградов Российской Федерации, который позволяет выявить наиболее успешные и эффективные из них. Первое место в этом рейтинге занял наукоград Кольцово. Положительная динамика численности постоянного населения в сочетании с высоким объемом произведенной продукции на душу населения в наукограде Кольцово требует отдельного исследования. Также важно отметить, что наукоград Кольцово является лидером среди наукоградов России по уровню комфортного проживания для населе-

[1] Емелин Н.М., Володина Е.Д., Рябов П.А. Мониторинг и оценка рейтинга наукоградов. // Мониторинг. Наука и технологии. – 2019. – № 4 (42). – С.99–103.

[2] О статусе наукограда Российской Федерации. Федеральный закон № 70-ФЗ от 07.04.1999.

ния. Необходимо проанализировать факторы, способствующие успеху наукограда. Изучение опыта Кольцово может послужить примером для других наукоградов и помочь разработать эффективные стратегии развития.

6.1.3. Наукоград Кольцово – биотехнологический центр России

Рабочий поселок Кольцово, основанный в 1979 г., получил статус наукограда в 2003 г.[1] и стал первым наукоградов России биотехнологической направленности. На сегодняшний день Кольцово представляет собой важный центр роста конкурентоспособности не только Новосибирской области, но и всей России в сферах биотехнологии, медицины, фармакологии и ветеринарии[2]. На территории наукограда располагаются уникальные предприятия и исследовательские учреждения, которые формируют его научно-производственный комплекс[3]. Одним из ключевых элементов НПК Кольцово является Федеральное бюджетное учреждение науки Государственный научный центр вирусологии и биотехнологии *«Вектор»* Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Этот исследовательский центр был создан с целью противостояния глобальным инфекционным угрозам и разработки новых подходов к диагностике и лечению инфекционных заболеваний. Миссия «Вектора» заключается не только в научных исследованиях, но и в разработке практических решений, которые могут быть применены в здравоохранении. «Вектор» также активно участвует в международных научных проектах и сотрудничает с ведущими мировыми университетами и исследовательскими центрами. Это сотрудничество позволяет обмениваться опытом и знаниями, а также внедрять новейшие технологии в области биомедицины и фармакологии.

---

[1] О присвоении статуса наукограда Российской Федерации рабочему поселку Кольцово Новосибирской области. Указ Президента Российской Федерации № 45 от 17.01.2003.

[2] Орлов С.Б., Шелегина О.Н. Наукограды в Сибири: историко-социологический анализ. // Инноватика и экспертиза. – 2019. – № 1 (26). – С.155–165.

[3] Наукоград. Научно-производственный комплекс. [Электронный ресурс]: офиц. сайт. URL: https://kolcovo.ru/Naukograd/npk.php (дата обращения: 23.02.2025).

Важную роль в НПК наукограда Кольцово играет Акционерное общество *«Вектор-Бест»*, которое специализируется на разработке и производстве высокотехнологичных медицинских средств для диагностики заболеваний человека и животных. Компания не просто производит тест-системы и реагенты, она создает комплексные решения для диагностики широкого спектра заболеваний: инфекционных (включая вирусы гриппа, ВИЧ, гепатиты разных типов, быстро распространяющиеся инфекции, требующие оперативного реагирования, например, новые штаммы коронавируса), онкологических, сложных генетических расстройств. В компании уделяют особое внимание повышению точности и чувствительности своих тест-систем, что не только упрощает диагностику, но и позволяет на ранних стадиях выявлять заболевания и начинать своевребменное лечение.

Акционерное общество *«Вектор-Медика»* – флагман фармацевтической отрасли наукограда. Компания специализируется на разработке и производстве широкого спектра лекарственных препаратов, таких как антибиотики различного спектра действия, противовирусные препараты (в т. ч. противовирусные средства широкого спектра действия, эффективные против семейств вирусов), иммуномодуляторы для стимулирования иммунной системы, высокоэффективные противоопухолевые средства, в т. ч. препараты, нацеленные на специфические молекулярные мишени в опухолевых клетках. «Вектор-Медика» стремится к созданию новых препаратов с улучшенными фармакологическими свойствами и минимальными побочными эффектами. Специалисты компании разрабатывают инновационные технологии синтеза и производства лекарств, что позволяет создавать препараты с уникальными свойствами.

Акционерное общество *«Векто-БиАльгам»* занимается производством высококачественных фармацевтических иммунобиологических препаратов и пробиотиков. Вакцины, разработанные компанией, обеспечивают надежную защиту от широкого спектра инфекционных заболеваний. Производимые иммуномодуляторы стимулируют собственную иммунную систему организма, повышая сопротивляемость инфекциям. Пробиотическая продукция компании, содержащая тщательно отобранные штаммы полезных бактерий, восстанавливает микрофлору кишечника, что является основой для сильного иммунитета и общего благополучия.

Общество с ограниченной ответственностью *«Био-Веста»* сосредоточено на создании доступных и эффективных биологически активных добавок (БАД) и биопродуктов на основе на основе чистых культур пробиотических микроорганизмов. БАДы обогащены витаминами, минералами и другими полезными веществами, необходимыми для поддержания здоровья и укрепления иммунитета. Они создаются на основе натуральных ингредиентов и не содержат химикатов, что делает их безопасными для здоровья и подходящими для всех возрастов.

Акционерное общество *«Центр финансовых технологий»* играет важную роль в развитии информационной инфраструктуры наукограда. Они внедряют передовые программные решения для предприятий, обеспечивая эффективное взаимодействие между ними. Это включает в себя создание и обслуживание корпоративных информационных систем, разработку специализированного программного обеспечения для управления данными, а также обеспечение кибербезопасности и защиты информации от несанкционированного доступа. Компания активно использует облачные технологии и методы анализа больших данных для повышения эффективности работы предприятий наукограда. Они также предоставляют консультационные услуги по вопросам цифровизации бизнеса и внедрения современных IT-решений.

Общество с ограниченной ответственностью *«Навигационные системы»* специализируется на разработке программного обеспечения для различных сфер деятельности, включая навигационные системы, геоинформационные системы и системы управления базами данных. Компания активно участвует в исследованиях в области естественных и технических наук, используя полученные знания для улучшения своих продуктов и разработки новых технологий.

Общество с ограниченной ответственностью Научно-производственная фирма *«Исследовательский центр»* занимается проведением научных исследований в области микробиологии. Специалисты центра изучают широкий спектр микроорганизмов, включая различные виды бактерий, грибов и вирусов. Кроме того, в учреждении разрабатываются и совершенствуются современные методики их выявления, классификации и практического применения в различных сферах науки и промышленности.

Общество с ограниченной ответственностью *«Ангиолайн интернешионал девайс»,* занимается производством высокотехнологичных медицинских инструментов и оборудования для кардиологии и сосудистой хирургии, таких как коронарные стенты и баллонные катетеры. Кроме того, компания производит широкий спектр эндокардиальных изделий, необходимых для диагностики и лечения заболеваний сердца, включая различные датчики и катетеры для проведения электрофизиологических исследований. Также осуществляется производство хирургических шовных материалов, применяемых как в сердечно-сосудистой, так и в общей хирургии.

Общество с ограниченной ответственностью *«СФМ Фарм»* – это специализированный центр, использующий электронно-лучевые технологии для стерилизации медицинских изделий, иммобилизации биологически активных веществ, синтеза керамических материалов, производства гелей и мелкодисперсных порошков, облучения полимерных материалов для модификации их свойств, что расширяет возможности применения электронно-лучевых технологий в медицине и других отраслях.

Общество с ограниченной ответственностью *«Сибирский центр фармакологии и биотехнологий»* – это фармацевтическое предприятие, специализирующееся на разработке, производстве лекарственных препаратов на основе молекулярных биотехнологий. Деятельность компании охватывает весь цикл, от научно-исследовательских работ и разработки новых лекарственных форм до их выпуска и поставки в медицинские учреждения.

В наукограде Кольцово эффективно работает система поддержки инновационного бизнеса, которая позволяет превращать научные разработки в реальные продукты и услуги[1].

Ключевым элементом инновационной инфраструктуры Кольцово является *«Инновационный центр Кольцово»* (ИЦК)- автономная некоммерческая организация. ИЦК выступает своеобразным мостом между наукой и бизнесом, предоставляя полный спектр маркетинговых услуг, услуг финансового анализа для предприятий и организаций города, а также сопровождая инновационные кам-

[1] Наукоград. Инновационная инфраструктура. [Электронный ресурс]: офиц. сайт. URL: https://kolcovo.ru/Naukograd/INFS/ (дата обращения:23.02.2025).

пании и проекты. Одним из главных направлений работы ИЦК является развитие международных связей Кольцово в сфере инноваций и наукоемкого бизнеса. Благодаря усилиям ИЦК, Кольцово активно интегрируется в глобальную инновационную среду, привлекая инвестиции и сотрудничая с зарубежными партнерами.

Еще одним важным элементом инновационной инфраструктуры является *«Управляющая компания «Научно-технологический парк в сфере биотехнологий»*. Это площадка, на которой коммерциализируются инновационные разработки и расширяется деятельность компаний.

Бизнес-инкубатор оказывает поддержку субъектам малого и среднего предпринимательства, создавая условия для развития резидентов путем предоставления в аренду помещений, офисного оборудования и услуг, включая образовательные, маркетинговые услуги, услуги сопровождения проектов и пр.

Инжиниринговый центр коллективного пользования Биотехнопарка (ИЦКПБ) оказывает услуги по отработке технологического процесса, проведению сертификационных испытаний продукции, постановке в производство новых технологий, коммерциализации и продвижению наукоемкой продукции на внутренний и внешний рынки. ИЦКПБ является неотъемлемой частью инновационной экосистемы Кольцово, обеспечивая необходимые услуги для успешного внедрения научных разработок в производство.

Магистратура биотехнологического профиля НГУ в Инжиниринговом Центре коллективного пользования Биотехнопарка Кольцово предлагает обучение по магистерской программе «Биотехнология» по направлениям «Биология» и «Химия». Это позволяет подготовить высококвалифицированные кадры, способные решать задачи в сфере биотехнологии и инновационного бизнеса.

Некоммерческое партнерство по развитию инновационного территориального кластера Новосибирской области в сфере биофармацевтических технологий *«Биофарм»* играет важную роль в координации деятельности участников инновационного кластера и создании благоприятных условий для развития биотехнологической индустрии в регионе.

В целом система инновационной инфраструктуры Кольцово создает благоприятные условия для развития биотехнологийской индустрии, привлечения инвестиций, коммерциализации научных разработок и создания новых рабочих мест.

Поддержка из федерального бюджета, получаемая Кольцово после признания его наукоградом, стала основой для его дальнейшего развития. В 2003 г. ему было выделено 15 млн руб., в последующие годы финансирование увеличилось: в 2004 г. оно составило 37 млн, а в 2005 г. достигло 52 млн. Эти инвестиции сыграли ключевую роль в создании прочной основы для научных и производственных инициатив. Как подчеркивает мэр Кольцово Н.Г. Красников, первая пятилетка была организована очень серьезно: федеральные средства были направлены на конкретные программы, что позволило не только развивать инфраструктуру, но и поддерживать существующие предприятия, такие как «Вектор» и его дочерние компании. Это также способствовало сохранению коллекции Центра вирусологии, что имеет большое значение для научных исследований и медицинских разработок. Такой подход к финансированию, основанный на четком распределении средств и поддержке конкретных проектов, оказался успешным[1].

Однако с течение времени принципы финансирования были изменены. В частности, с переходом к подушевому принципу финансирования (вместо программно-целевого) с 2008 г. лимиты федеральных средств для Кольцово сократились в 3 раза. На сегодняшний день наукоград получает из федерального бюджета символические 7–8 млн руб. Несмотря на это, Кольцово продолжает активно развиваться, получая финансирование по целевым программам, в которых участвует. Это свидетельствует о том что, несмотря на сокращение бюджетных ассигнований, наукоград не потерял своей значимости и продолжает привлекать ресурсы для реализации новых проектов.

Особое внимание уделяется социальной сфере, что является важным аспектом гармоничного развития. Социальные программы, направленные на улучшение качества жизни населения, становятся неотъемлемой частью стратегии Кольцово. Важным шагом в развитии наукограда является разработка стратегия его развития до 2030 г., которая была утверждена на федеральном уровне и скорректирована в связи с появлением нового ключевого проекта – Центра коллективного пользования «Сибирский кольцевой источник фотонов» (ЦКП СКИФ).

[1] Николай Красников: «Кольцово – дело моей жизни». // Советская Сибирь. 21.09.2022. – URL: https://www.sovsibir.ru/news/174736 (дата обращения 17.01.2025).

Проект СКИФ имеет огромное значение для Кольцово, т.к. он базируется на многолетней подготовке, включающей создание мощной научной школы, развитие социальной инфраструктуры, строительство дорог и качественную инженерную инфраструктуру. СКИФ – это не просто научный проект, а масштабное предприятие, которое предполагает создание уникальных условий для проведения исследований в области физики и материаловедения. Он станет центром притяжения для ученых и исследователей, предоставляя доступ к современным технологиям и оборудованию. Около 10 тыс. человек, пользователей ЦКП, будут ежегодно приезжать из разных регионов и стран мира, поэтому важно построить новый коммуникационный хаб – многофункциональный центр культуры «Конгресс-холл». Сейчас проект проходит госэкспертизу, он был поддержан на всех уровнях федерального проектно-образовательного интенсива «Архипелаг». Кроме того, готовится строительство большого гостиничного комплекса в Кольцово[1].

В последние годы значительно оптимизирована социальная сфера, построена новая школа «завтрашнего дня»: со спортзалами, плавательным бассейном, актовым залом на 500 мест, с шестью технопарками, стадионом. В рамках ГЧП в Кольцово построен уже третий бассейн, Ледовый дворец, возведен универсальный физкультурный оздоровительный комплекс с легкоатлетическим манежем (УФОК) — спортивный центр европейского уровня. Развивается комфортная городская среда: обновлено более 10 км тротуаров, велодорожек, обустроены общественные пространства и парковая зона. Кольцово превратился в гармонично развивающийся современный научный центр, где сбалансированы наука и окружающая среда, что, конечно, важно для привлечения новых специалистов. Важной особенностью Кольцово является то, что все годы наукоград следовал первоначальной миссии – быть городком науки, не превращаясь в «спальный» район. Во главу угла ставились интересы «Вектора», а администрация наукограда содействовала в решении проблем, с которыми он сталкивался[2].

[1] Николай Красников: «Кольцово – дело моей жизни». // Советская Сибирь. 21.09.2022. – URL: https://www.sovsibir.ru/news/174736 (дата обращения 17.01.2025)

[2] Там же.

В наукограде Кольцово проблема закрепления кадров решается разными способами: например, на протяжении последних восьми лет ежегодно выдают молодым учёным премии в размере 90 тысяч рублей. Кроме того, более чем 50 аспирантам «Вектора» выплачивается дополнительная стипендия. Но главный стимул для специалистов – жильё. Кольцово активно строится. В нём каждый год сдают по 3–4 многоэтажных дома, что составляет примерно 35 тыс. квадратных метров. Однако передать поострененное муниципальное жильё молодым учёным не просто, поскольку в соответствии с жилищным кодексом его необходимо предоставить льготным категориям граждан. В связи с этим возникает объективная необходимость наукоградов иметь служебный жилой фонд для его распределения между научными сотрудниками.

Помимо этого, администрация наукограда не оставляет без внимания ни один потенциальный источник финансирования, стараясь диверсифицировать финансовые поступления. В данном аспекте можно отметить функционирующий в Кольцово один из крупнейших ликеро-водочных заводов России. В результате наукоград получил 320 высокотехнологичных рабочих мест[1].

Важно отметить, что компании, которые функционируют в Кольцово, помогают решать социальные вопросы, стоимость которых в разы превосходит субвенции, которые наукоград получает из федерального бюджета. Кольцово – единственное муниципальное образование Новосибирской области, где сохраняется выборность руководства муниципалитета. Помимо этого, наукоград помогает ЖКХ приобретать спецтехнику, следит за работой управляющих компаний, помогает их становлению, договаривается с застройщиками, чтобы брали целые микрорайоны на обслуживание[2].

Наукоград Кольцово достаточно быстро прошел фазу выживания и уже достаточно давно перешел в зону развития. Руководство муниципалитета решает проблемы настоящего через будущее, самостоятельно создавая тренды. Много проектируется в разных сферах, руководствуясь генеральным планом, развитие идет через программы, а чтобы попасть в них, разрабатываются

[1] В 2008 г. начал работу ЗАО «Сибирский ликероводочный завод».

[2] Николай Красников: «Кольцово – дело моей жизни». // Советская Сибирь. 21.09.2022. – URL: https://www.sovsibir.ru/news/174736 (дата обращения 17.01.2025)

готовые проекты, их обоснование. Если не удается получить финансирование определенного проекта, администрация обращается к внебюджетным партнерам [1].

6.1.4. Социально-экономическое развитие наукограда Кольцово

Представляет интерес рассмотреть основные социально-экономические показатели наукограда Кольцово в сравнении с аналогичными показателями Новосибирской области (табл. 6.3).

Таблица 6.3

Социально-экономические показатели наукограда Кольцово и Новосибирской области[2]

Показатель	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1	2	3	4	5	6	7	8
Численность населения, тыс. чел	15,9	16,5	17,4	17,5	17,5	20,9	20,9
	2779,6	2788,8	2793,4	2798,2	2785,8	2797,5	2794,3
Среднедушевые денежные доходы населения, тыс. руб.	28,8	29,0	29,9	30,5	42,1	41,3	42,9
	26,8	27,7	28,9	30,6	31,6	35,3	39,8
Среднемесячная номинальная начисленная зарплата, тыс. руб.	49,8	51,8	59,3	67,5	77,5	86,7	97,3
	30,2	32,3	35,7	39,1	41,5	46,2	53,8
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами, млн руб.	н/д	5025	5576	4802	6325	9947	6027
	504210	587220	703303	719744	750004	911090	1073093
Всего построено, тыс. м2 общей площади жилых помещений	32,5	31,6	22,6	25	33,4	41,9	66,7
	2216	1729	1738	1759	1944	2005	2244

[1] Красников Н.Г. Линия развития наукограда Кольцово: участвуем во всех федеральных программах. – ЭКО. – № 2018. – № 8. – С.34–43.

[2] В табл.6.3 по каждому показателю в первой строке приводится значение показателя для наукограда Кольцово, во второй строке – для Новосибирской области

Продолжение таблицы 6.3

1	2	3	4	5	6	7	8
Оборот розничной торговли (в фактически действовавших ценах), всего, млн рублей	542	623	746	887	1139	1291	1525
	449993	473397	501403	535148	550104	671857	782567
Оборот розничной торговли (в фактически действовавших ценах), на душу населения, тыс. рублей	34,4	38,4	44,0	50,8	65,1	73,6	73,0
	162,4	170,0	179,6	191,4	197,0	241,4	279,9
Объем платных услуг населению (в факт. ценах), всего, млн рублей	95	221	234	220	194	291	348
	144918	151580	161377	173183	157591	182581	219064
Объем платных услуг населению (в факт. ценах), на душу населения, тыс. рублей	6,0	13,6	13,8	12,6	11,1	16,6	16,7
	52,1	54,4	57,8	61,9	56,4	65,6	78,4
Инвестиции в основной капитал (в фактически действовавших ценах), млн рублей	1684	913	1411	2538	2263	2404	2285
	163059	175609	197114	247429	265706	331105	322428

Согласно данным табл. 6.3 численность населения наукограда Кольцово составляет менее 1% от численности населения Новосибирской области. Темпы роста численности населения в Кольцово были выше во все годы анализируемого периода, чем в Новосибирской области. В течение рассмотренного периода среднедушевые денежные доходы в наукограде превышали аналогичный показатель по Новосибирской области за исключением кризисного 2019 г. Существенное превышение 2020 и 2021 гг. связано с пандемией коронавируса и увеличившимся государственным заказом для предприятий наукограда. Среднемесячная начисленная заработная плата во все годы рассмотренного периода в наукограде Кольцово превосходила аналогичный показатель для Новосибирской области в целом в 1,6–1,9 раза.

Кроме того, анализ экономической динамики наукограда Кольцово показывает неоднородные темпы роста объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами. В отдельные годы рассмотренного темпы роста указанного показателя были ниже, чем в целом по области. Однако для более объективной оценки необходимо учитывать этот показатель в расчете на душу населения, что будет сделано позже. В Кольцово наблюдаются более высокие темпы роста построенной жилой площади, чем в целом по Новосибирской области во все годы рассмотренного периода за исключением 2018 г. Это свидетельствует о развитии инфраструктуры и привлечении новых жителей, что оказывает положительное влияние на развитие наукограда. Аналогичный вывод касается и оборота розничной торговли – темпы его роста в Кольцово превосходили подобный показатель для области во все рассмотренные годы, кроме 2021 г. Оборот розничной торговли на душу населения в Новосибирской области превышает аналогичный показатель по наукограду Кольцово в 3–4 раза, что логично для области, имеющей в составе город-миллионник, который посещают жители других территорий с целью туристических, деловых и пр. поездок. Также отметим, что жители наукограда Кольцово, расположенного в непосредственной близости от Новосибирска, также используют возможность совершать ряд покупок в крупном городе и области. Темпы роста объема платных услуг населению в наукограде Кольцово и в городе Новосибирске в течение всего рассмотренного периода были примерно одинаковы. Объем платных услуг на душу населения в Кольцово в 2019 и 2020 гг. сократился по сравнению с предыдущими годами, что было связано с кризисными явлениями в экономике и последовавшей пандемией, в 2020 г. по этой же причине произошло сокращение рассматриваемого показателя и в Новосибирской области.

Важным фактором развития города является объем инвестиций в основной капитал. Темп роста инвестиций в основной капитал в наукограде Кольцово в 2017 и 2018 гг. превосходил аналогичный показатель по Новосибирской области. Значение показателя в текущих ценах в Новосибирской области возрастало во все годы рассматриваемого периода, кроме 2022 г.

Анализ показателей в расчете на душу населения позволит определить степень привлекательности наукограда для населения и предприятий. В табл. 6.4 представлены некоторые показатели из рассмотренных выше в расчете на душу населения.

Таблица 6.4

Некоторые социально-экономические показатели наукограда Кольцово и Новосибирской области, на душу населения[1]

Показатель	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами, тыс. руб.	н/д	305	320	275	362	477	289
	181	211	252	257	269	326	384
Всего построено, м2 общей площади жилых помещений	2,0	1,9	1,3	1,4	1,9	2,0	3,2
	0,80	0,62	0,62	0,63	0,70	0,72	0,80
Инвестиции в основной капитал (в фактически действовавших ценах), тыс. рублей	106	55	81	145	129	115	109
	59	63	71	88	95	118	115

В наукограде Кольцово объем отгруженных товаров, выполненных работ и услуг на душу населения во все рассмотренные годы за исключением 2022 г. превышал аналогичный показатель, рассчитанный для Новосибирской области. Построенная жилая площадь на душу населения в наукограде Кольцово в 2–4 раза превосходила рассматриваемый показатель для области в целом. В 2016, 2018–2020 гг. инвестиции в основной капитал на душу населения в Кольцово были выше аналогичного показателя по Новосибирской области.

Далее были рассмотрены темпы прироста важнейших социально-экономических показателей наукограда Кольцово в сравнении с аналогичными показателями по Новосибирской области (табл. 6.5).

[1] В таблице 4 по каждому показателю в первой строке приводится значение показателя для наукограда Кольцово, во второй строке – для Новосибирской области

Таблица 6.5

Темпы прироста социально-экономических показателей наукограда Кольцово и Новосибирской области, %[1]

Показатель	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Численность населения	3,32	5,97	0,09	0,14	19,29	0,05
	0,33	0,16	0,17	-0,44	0,42	-0,12
Среднедушевые денежные доходы населения	0,61	3,24	2,00	37,94	-1,91	3,89
	3,42	4,23	5,87	3,40	11,61	12,94
Среднемесячная номинальная начисленная зарплата	3,94	14,49	13,83	14,89	11,84	12,18
	7,08	10,53	9,50	6,29	11,15	16,44
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами	н/д	10,96	-13,88	31,72	57,27	-39,41
	16,46	19,77	2,34	4,20	21,48	17,78
Всего построено общей площади жилых помещений	-2,77	-28,48	10,62	33,60	24,45	59,19
	-22,0	0,54	1,20	10,53	3,10	11,92
Оборот розничной торговли	14,92	19,84	18,91	28,36	13,41	18,10
	5,20	5,92	6,73	2,79	22,13	16,48
Оборот розничной торговли на душу населения	11,58	14,50	15,47	28,21	13,03	-0,76
	4,70	5,65	6,55	2,93	22,53	15,94
Объем платных услуг населению	н/д	6,12	-5,85	-11,93	49,69	19,75
	4,60	6,46	7,32	-9,00	15,86	19,98
Объем платных услуг населению на душу населения	125,24	1,38	-8,57	-12,04	49,21	0,63
	4,42	6,20	7,14	-8,88	16,23	19,43
Инвестиции в основной капитал	-45,79	54,57	79,87	-10,85	6,22	-4,93
	7,70	12,25	25,53	7,39	24,61	-2,62

Данные табл. 6.5 свидетельствуют о положительной динамике развития Кольцово. Во все годы рассматриваемого периода численность населения наукограда возрастала, темпы прироста были выше, чем для Новосибирской области. По таким показателям как среднемесячная номинальная начисленная зарплата, общая площадь построенных жилых домов, оборот розничной тор-

[1] В таблице 5 по каждому показателю в первой строке приводится значение показателя для наукограда Кольцово, во второй строке – для Новосибирской области

говли (общий и на душу населения) прирост в большинстве рассмотренных лет в наукограде Кольцово был выше, чем в среднем по Новосибирской области.

6.1.5. Финансовое положение наукограда Кольцово: анализ динамики доходов бюджета

Для эффективного социально-экономического развития территории большое значение имеет формирование устойчивой финансовой базы. Наукоград – это особый статус, предоставляемый населенному пункту, который специализируется на научных исследованиях и разработках[1]. Согласно Федеральному закону «О статусе наукограда Российской Федерации» (№ 70-ФЗ от 07.04.1999) присвоение этого статуса открывает доступ к дополнительным финансовым ресурсам, поступающим из федерального бюджета. В соответствии с Постановлением Правительства РФ № 1561 от 30.12.2016[2] субсидии наукоградам выделяются на развитие научно-производственного комплекса и на реализацию инновационных проектов в зависимости от численности населения наукограда. Важную роль играют ресурсы местного бюджета[3]. Он включает в себя денежные средства, необходимые для решения задач функционирования и развития населенного пункта.

---

[1] Нанба С.Б., Помазанский А.Е. Правовое обеспечение единства местного самоуправления и наукограда: от территориальности к целостности. // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2024. – Т. 65. – № 1. – С.146–158. https://doi.org/10.55959/MSU0130-0113-11-65-1-9

[2] Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для осуществления мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития наукоградов Российской Федерации, способствующих развитию научно-производственного комплекса наукоградов Российской Федерации, а также сохранению и развитию инфраструктуры наукоградов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации. Постановление Правительства РФ № 1561 от 30.12.2016.

[3] Маршалова А.С., Новоселов А.С. Институциональная система управления социально-экономическим развитием региона // Регион: экономика и социология. 2017. № 2. С.3–31.; Новоселов А.С. Институциональная среда социально-экономического развития муниципальных образований // Регион: экономика и социология. – 2020. – № 1. – С.200–232.; Сумская Т.В. Основные направления субфедеральной бюджетной политики // Регион: экономика и социология. 2014. № 3. С.58–74.

Финансовая устойчивость наукограда напрямую зависит от его бюджета, формируемого из налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений. Рассмотрим динамику этих составляющих для наукограда Кольцово. В таблицах 6.6 и 6.7 представлены основные виды доходов бюджета наукограда Кольцово в текущих и в постоянных ценах. Анализ табл. 6.6 демонстрирует устойчивую тенденцию роста совокупных доходов бюджета. В 2022 г. они достигли рекордного уровня в 1,352 млрд руб., что 2,6 раза больше, чем в 2016 г. Динамика доходов в постоянных ценах (табл. 6.7) показывает, что, несмотря на инфляцию, совокупные доходы бюджета наукограда Кольцово в 2022 г. в 1,8 раз превышали уровень 2016 г. Ключевым фактором роста доходов выступают налоговые поступления, важнейшим источником который является НДФЛ. Это обусловлено стабильным развитие наукограда, ростом зарплат жителей, расширением научно-производственной базы и привлечением новых высококвалифицированных специалистов. Особого внимания заслуживает существенное увеличение налоговых доходов на душу населения в 2020 г., связанное с эффектом от пандемии коронавируса, т.к. возросла потребность в продукции предприятий наукограда Кольцово. В 2021 г. поступления от налоговых доходов в целом и от НДФЛ в частности несколько сократились, впоследствии их рост продолжился. В целом за рассмотренный период объем налоговых доходов в текущих ценах увеличился в 3,2 раза, увеличение в постоянных ценах составило 2,2 раза.

Неналоговые доходы демонстрируют нестабильную динамику. Это может быть связано с различными факторами, например с изменением стоимости арендной платы за использование имущества, появлением новых объектов недвижимости, изменением спроса на аренду имущества и пр. За рассматриваемый период их сумма в постоянных ценах сократилась в 2,7 раза.

Безвозмездные поступления составляют значительную часть доходов бюджета, что свидетельствует об активном участии наукограда в федеральных программах развития науки и инноваций. Увеличение объема безвозмездных поступлений за период составило 1,4 раза. Рост показателя происходил в наибольшей степени за счет увеличения суммы субсидий из федерального бюджета, направляемых на развитие научной инфраструктуры, поддержку инновационных проектов и развитие социальной сферы, а также за счет роста объема субвенций.

Таблица 6.6

Доходы бюджета наукограда Кольцово в текущих ценах, тыс. руб.

Показатели	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Доходы местного бюджета	526 110	581 235	752 301	893 724	1 010 367	1 207 542	1 352 243
Налоговые доходы	157 421	172 392	235 937	253 820	426 288	394 153	509 516
• налог на доходы физических лиц	131 750	147 832	205 649	211 945	374 783	322 961	416 505
• налоги на совокупный доход	8 732	9 573	10 669	20 015	20 775	38 993	39 032
• налоги на имущество	16 023	14 432	19 023	21 173	30 086	31 012	52 270
Неналоговые доходы	62 203	33 479	36 399	29 795	39 711	52 106	33 383
• доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности	57 861	25 036	20 090	25 385	26 647	26 604	27 780
Безвозмездные поступления от бюджетов других уровней	306 485	375 364	479 964	610 108	544 368	761 283	809 344
• субсидии	125 104	221 928	250 324	356 325	256 228	406 179	420 117
• субвенции	173 972	157 471	203 537	249 445	277 236	331 449	375 832
• иные межбюджетные трансферты	7 486	310 100	4 422	2 318	12 145	25 920	15 177
Доходы бюджета на душу населения, руб.	33,01	35,30	43,11	51,17	57,77	57,88	64,78
Налоговые и неналоговые доходы на душу населения, руб.	13,78	12,50	15,61	16,24	26,64	21,39	26,01
Безвозмездные поступления на душу населения, руб.	19,23	22,80	27,50	34,93	31,13	36,49	38,77

Таблица 6.7

Доходы бюджета наукограда Кольцово в постоянных ценах (в ценах 2016 г.), тыс. руб.

Показатели	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Доходы местного бюджета	526 110	554 613	692 900	773 643	835 353	905 965	936 775
Налоговые доходы	157 421	164 496	217 308	219 717	352 447	295 716	352 970
• налог на доходы физических лиц	131 750	141 061	189 411	183 468	309 864	242 303	288 536
• налоги на совокупный доход	8 732	9 134	9 826	17 326	17 177	29 254	27 040
• налоги на имущество	16 023	13 771	17 521	18 328	24 874	23 267	36 210
Неналоговые доходы	62 203	31 945	33 525	25 792	32 832	39 093	23 126
• доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности	57 861	23 889	18 503	21 974	22 031	19 960	19 245
Безвозмездные поступления от бюджетов других уровней	306 485	358 171	442 067	528 134	450 073	571 156	560 679
• субсидии	125 104	211 763	230 559	308 449	211 845	304 738	291 039
• субвенции	173 972	150 259	187 466	215 929	299 213	248 671	260 360
• иные межбюджетные трансферты	7 486	296	4 072	2 006	10 041	19 447	10 514
Доходы бюджета на душу населения, руб.	33,01	33,68	39,71	44,30	47,76	43,42	44,88
Налоговые и неналоговые доходы на душу населения	13,78	11,93	14,37	14,06	22,03	16,05	18,02
Безвозмездные поступления на душу населения	19,23	21,75	25,33	30,24	25,73	27,38	26,86

Если рассматривать доходы бюджета на одного жителя в постоянных ценах, то в течение периода они возрастали, достигнув максимума в 2020 г. Рост совокупных доходов бюджета наукограда Кольцово обеспечивает его финансовую устойчивость и спо-

собствует дальнейшему развитию научной и инновационной инфраструктуры. Это, в свою очередь, привлекает в наукоград новые научные и инновационные проекты, что ведет к созданию новых рабочих мест, улучшению уровня жизни и делает наукоград привлекательным для жизни и работы.

Поступление налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных перечислений в бюджет наукограда Кольцово на одного жителя в текущих и постоянных ценах представлено на рисунках 6.7 и 6.8.

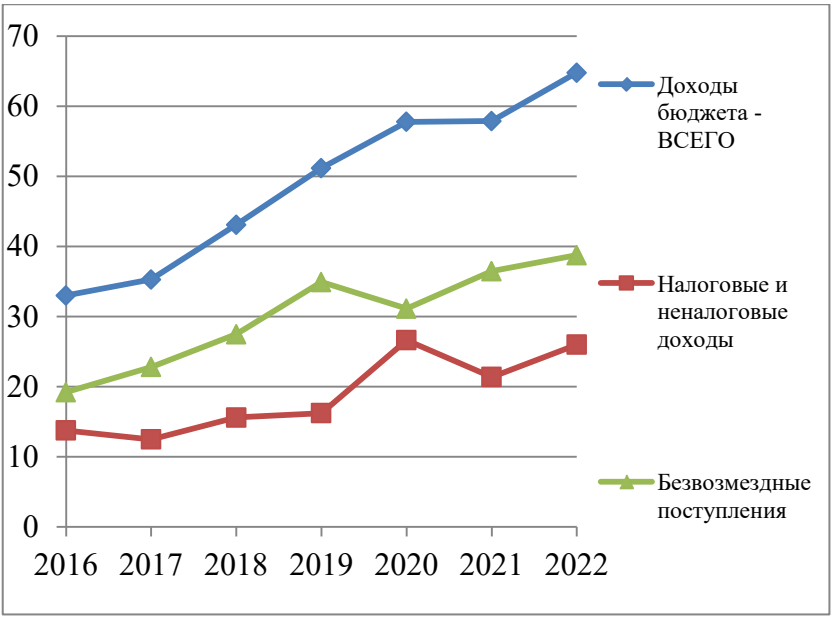


Рис. 6.7. Поступление налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных перечислений в бюджет наукограда Кольцово на душу населения в текущих ценах, тыс. руб.

Представляет интерес рассмотрение структуры доходов бюджета наукограда Кольцово (табл. 6.8). Графическая иллюстрация динамики долей основных групп доходов бюджета наукограда Кольцово представлена на рис. 6.9.

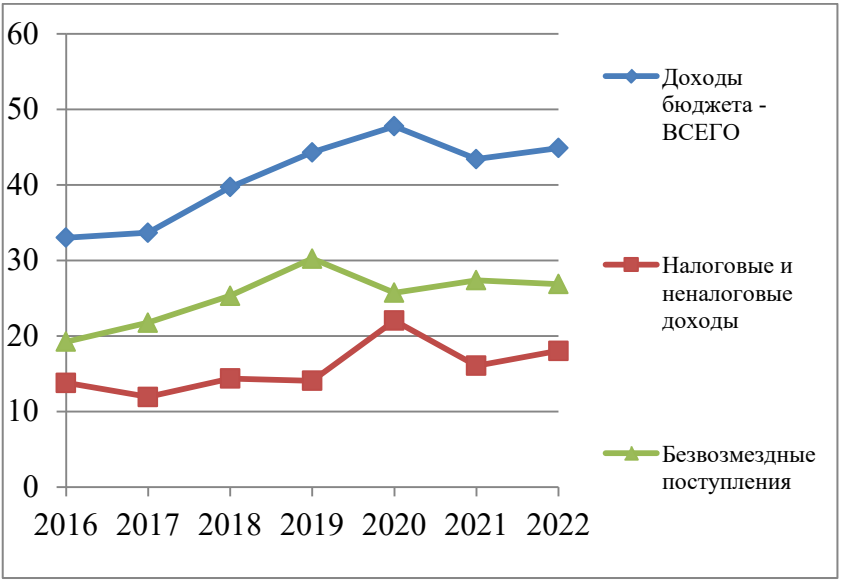


Рис. 6.8. Поступление налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных перечислений в бюджет наукограда Кольцово на душу населения в постоянных ценах, тыс. руб.

Таблица 6.8

Структура доходов бюджета наукограда Кольцово, %

Показатели	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Налоговые доходы, в том числе:	29,92	29,66	31,36	28,40	42,19	32,64	37,68
• налог на доходы физических лиц	25,04	25,43	27,34	23,71	37,09	26,75	30,80
• налоги на совокупный доход	1,66	1,65	1,42	2,24	2,06	3,23	2,89
• налоги на имущество	3,05	2,48	2,53	2,37	2,98	2,57	3,87
Неналоговые доходы, в том числе:	11,82	5,76	4,84	3,33	3,93	4,32	2,47
• доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности	11,00	4,31	2,67	2,84	2,64	2,20	2,05
Безвозмездные поступления, в том числе:	58,25	64,58	63,80	68,27	53,88	63,04	59,85
• субсидии	23,78	38,18	33,27	39,87	25,36	33,64	31,07
• субвенции	33,07	27,09	27,06	27,91	27,44	27,45	27,87
• иные межбюджетные трансферты	1,42	0,05	0,59	0,26	1,20	2,15	1,24

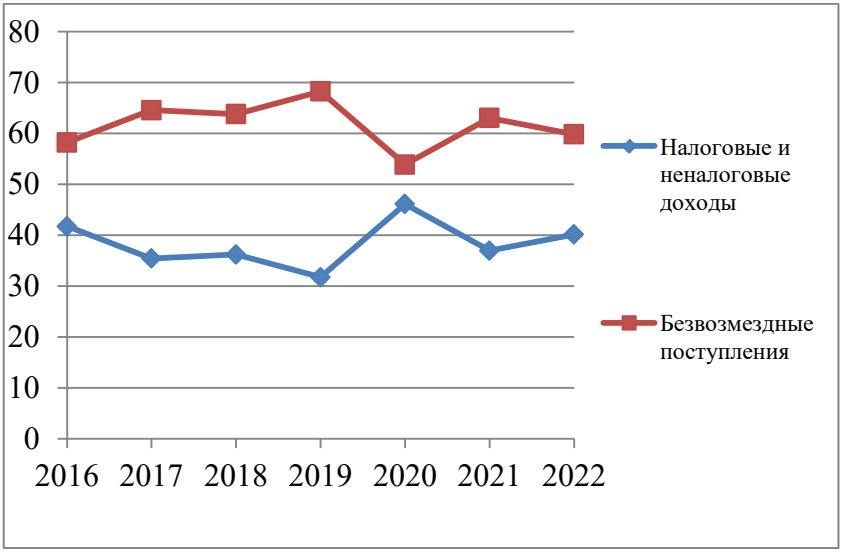


Рис. 6.9. Динамика удельного веса налоговых и неналоговых доходов и безвозмездных поступлений, %.

Доля налога на доходы физических лиц в структуре налоговых поступлений стабильно высока, составляя от 82 до 88% за весь рассматриваемый период. Поступления от налога на совокупный доход варьируются от 4,5 до 10%. Налоги на имущество также играют заметную роль в структуре налоговых поступлений, их доля составляет от 7 до 10%. Доля безвозмездных поступлений в 2016–2019 гг. в среднем возрастала, затем динамика рассматриваемого показателя была нестабильной. В структуре безвозмездных поступлений в большинстве периодов преобладали субсидии, они составляли от 41 до 58% безвозмездных поступлений. В целом в течение периода увеличивалась доля субсидий при уменьшении доли субвенций.

Экономические санкции, введенные против России в последние годы, оказывают как негативное, так и позитивное влияние на развитие наукограда. С одной стороны, затрудняется международное сотрудничество и доступ к некоторым зарубежным технологиям. С другой стороны, курс на импортозамещение стимулирует развитие отечественных разработок

и производств в стране в целом и в Кольцово в частности. В целом анализ динамики доходов бюджета Кольцово за период 2016–2022 гг. свидетельствует о стабильном экономическом развитии наукограда. Несмотря на некоторые колебания, общая тенденция остается позитивной.

6.1.6. Динамика расходов бюджета наукограда Кольцово

Перейдем к рассмотрению расходной части бюджета наукограда Кольцово. Основные направления расходов и дефицит (профицит) бюджета в текущих и постоянных ценах приведены в таблицах 6.9 и 6.10.

В течение 2016–2022 гг. расходы бюджета наукограда Кольцово демонстрируют стабильный рост, как в текущих, так и в постоянных ценах. В целом совокупные расходы за рассматриваемый период увеличились в 2,8 раза в текущих ценах и в 2,1 раза в расчете на душу населения. В текущих ценах расходы росли по всем направлениям. Наиболее выраженный рост отмечен по направлению «Физическая культура и спорт». Расходы увеличились в 12 раз в текущих ценах и в 9,2 раза в расчете на одного жителя. Это свидетельствует о том, что в наукограде уделяется большое внимание развитию спортивной инфраструктуры и созданию условий для здорового образа жизни. По направлению «Культура, кинематография» также отмечен значительных рост расходов, превышающий 3 раза за период. Это демонстрирует стремление Кольцово развивать культурную жизнь, создавать условия для творческой самореализации жителей и поддерживать различные культурные инициативы. Рост расходов по направлению «Общегосударственные вопросы» более чем в 3 раза, отражает увеличение затрат на управление, обеспечение безопасности и соблюдение правопорядка в наукограде. Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство выросли в 2,9 раза в текущих ценах и в 2,2 раза на душу населения. Это говорит о том, что наукоград активно развивает свою инфраструктуру, коммунальные системы, обеспечивая комфортные условия для жизни. Стабильный рост демонстрируют расходы на образование увеличившись в 2,6 раза в текущих ценах и в 2 раза на душу населения.

Таблица 6.9

Расходы и дефицит (профицит) бюджета наукограда Кольцово в текущих ценах, тыс. руб.

Показатели	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Расходы местного бюджета, в том числе	475 012	613 128	778 097	923 623	1 014 052	1 196 123	1 336 039
Общегосударственные вопросы	39 799	43 714	51 947	69 899	76 487	105 264	124 139
Национальная экономика	47 673	75 956	64 497	68 179	127 153	159 957	64 661
Жилищно-коммунальное хозяйство	38 111	88 211	204 124	104 669	112 254	110 674	108 778
Образование	300 390	336 334	373 262	583 124	591 290	681 173	771 501
Культура, кинематография	17 540	21 307	34 904	37 574	40 694	52 110	57 951
Физическая культура и спорт	14 470	30 683	25 634	32 832	41 017	57 924	174 189
Прочие расходы	17 029	16 923	23 729	27 346	25 156	29 021	34 819
Дефицит (-), профицит (+) бюджета	51 098	-31 893	-25 796	-29 899	-3 685	11 419	16 204
Расходы бюджета на душу населения	29,80	37,23	44,59	52,88	57,98	57,34	64,01
Общегосударственные вопросы	2,50	2,65	2,98	4,00	4,37	5,05	5,95
Национальная экономика	2,99	4,61	3,70	3,90	7,27	7,67	3,10
Жилищно-коммунальное хозяйство	2,39	5,36	11,70	5,99	6,42	5,31	5,21
Образование	18,85	20,42	21,39	33,39	33,81	32,65	36,96
Культура, кинематография	1,10	1,29	2,00	2,15	2,33	2,50	2,78
Физическая культура и спорт	0,91	1,86	1,47	1,88	2,35	2,78	8,35

Таблица 10

Расходы и дефицит (профицит) бюджета наукограда Кольцово в постоянных ценах (в ценах 2016 г.), тыс. руб.

Показатели	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Расходы местного бюджета, в том числе	475 012	585 046	716 659	799 525	838 399	897 398	925 550
Общегосударственные вопросы	39 799	41 712	47 846	60 508	63 238	78 975	85 998
Национальная экономика	47 673	72 477	59 405	59 018	105 128	120 008	44 795
Жилищно-коммунальное хозяйство	38 111	84 171	188 007	90 605	92 810	83 034	75 357
Образование	300 390	320 930	343 790	504 776	488 868	511 053	534 462
Культура, кинематография	17 540	20 331	32 148	32 526	33 645	39 096	40 146
Физическая культура и спорт	14 470	29 278	23 610	28 421	33 912	43 458	120 671
Прочие расходы	17 029	16 148	21 855	23 672	20 799	21 773	24 121
Дефицит (-), профицит (+) бюджета	51 098	-30 432	-23 759	-25 882	-3 047	8 567	11 225
Расходы бюджета на душу населения	29,80	35,53	41,07	45,78	47,94	43,02	44,34
Общегосударственные вопросы	2,50	2,53	2,74	3,46	3,62	3,79	4,12
Национальная экономика	2,99	4,40	3,40	3,38	6,01	5,75	2,15
Жилищно-коммунальное хозяйство	2,39	5,11	10,77	5,19	5,31	3,98	3,61
Образование	18,85	19,49	19,70	28,90	27,95	24,50	25,61
Культура, кинематография	1,10	1,23	1,84	1,86	1,92	1,87	1,92
Физическая культура и спорт	0,91	1,78	1,35	1,63	1,94	2,08	5,78

Существенный рост расходов на образование в 2019 г. связан с вводом в эксплуатацию нового образовательного учреждения «Лицей Технополис». В отношении расходов на национальную экономику отметим, что в эту категорию включены расходы на дорожное хозяйство, связь и информатику. Рост расходов в данном направлении отражает развитие транспортной инфраструктуры и информационных технологий, которые являются важными факторами для привлечения инвестиций и развития наукограда.

Рассматривая динамику в постоянных ценах, т.е. скорректированных на инфляцию, мы наблюдаем внушительный рост сово-

купных расходов почти в 2 раза (в 1,9 раза). Рост расходов на душу населения за рассмотренный период составил 1,5 раза. Особого внимания заслуживает рост расходов на физическую культуру и спорт (8,3 раза и в 6,4 раза в расчете на душу населения). По направлению «Культура, кинематография» наблюдается рост расходов в 2,2 раза. Увеличение расходов по направлению «Общегосударственные вопросы» составил 2,2 раза и в 2 раза в постоянных ценах и в расчете на душу населения возросли расходы на ЖКХ. Расходы на образование увеличились в 1,8 раза в постоянных ценах и в 1,4 раза на душу населения.

Структура расходов бюджета наукограда Кольцово представлена в табл. 6.11.

Таблица 6.11

Структура расходов бюджета наукограда Кольцово, %

Показатели	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Общегосударственные вопросы	8,38	7,13	6,68	7,57	7,54	8,80	9,26
Национальная экономика	10,04	12,39	8,29	7,28	12,54	13,37	4,84
Жилищно-коммунальное хозяйство	8,02	14,39	26,23	11,33	11,07	9,25	8,14
Образование	63,24	54,86	47,97	63,13	58,31	56,95	57,75
Культура, кинематография	3,69	3,48	4,49	4,07	4,01	4,36	4,34
Физическая культура и спорт	3,05	5,00	3,29	3,55	4,04	4,84	13,04

Если рассматривать структуру расходов, то более половины средств бюджета наукограда Кольцово расходуется на образование, в 2016 и 2019 гг. доля данных расходов была свыше 63%. Данная тенденция отражает стремление наукограда поддерживать высокое качество образования, привлекая квалифицированных педагогов и инвестируя в современные учебные ресурсы. От 5 до 13% направлялось из бюджета наукограда на национальную экономику, доля расходов на общегосударственные вопросы варьировалась в пределах 7–9%. В течение рассмотренного периода доля расходов по направлениям «культура, кинематография» и «физическая культура и спорт» составляла от 3 до 5% совокупных расходов бюджета. В 2022 г. расходы на физическую культуру и спорт резко возросли в три раза по сравнению с предыдущим годом, достигнув 13% совокупных расходов.

6.1.7. Анализ устойчивости бюджета наукограда Кольцово: взгляд на ключевые показатели

Анализ устойчивости бюджета наукограда Кольцово является важным инструментом для понимания его финансового положения и выявления возможных проблем. Для проведения такой оценки используются различные коэффициенты, которые позволяют судить о степени зависимости муниципалитета от внешних источников финансирования и его способности самостоятельно покрывать свои расходы. В рамках анализа бюджета Кольцово были рассмотрены следующие ключевые коэффициенты[1]: коэффициент бюджетной автономии, коэффициент обеспеченности собственных расходов бюджета его налоговыми и неналоговыми доходами, коэффициент зависимости от финансовой помощи:

– коэффициент бюджетной автономии:

$$К_{БА} = \frac{(НД + ННД)}{Д}$$

где НД – налоговые доходы бюджета, ННД – неналоговые доходы бюджета, Д – совокупные доходы бюджета;

– коэффициент обеспеченности собственных расходов бюджета его налоговыми и неналоговыми доходами:

$$К_{О} = \frac{(НД + ННД)}{(Р - Субв)}$$

где Р – расходы бюджета, Субв – субвенции;

– коэффициент зависимости от финансовой помощи:

$$К_{З} = \frac{БП}{(НД + ННД)}$$

где БП – безвозмездные перечисления.

Бюджетные коэффициенты были рассчитаны для наукограда Кольцово, а также для остальных городов областного подчинения и муниципальных районов Новосибирской области с целью сравнения указанных коэффициентов. Результаты расчетов приведены в табл. 6.12.

[1] Игонина Л.Л, Финансовая самостоятельность региональных и местных бюджетов: концептуальные подходы и методический инструментарий оценки. // Финансы. – 2024. – № 4. – С.15–21.

Таблица 6.12

Бюджетные коэффициенты для наукограда Кольцово, городов областного подчинения и муниципальных районов Новосибирской области

Показатель		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Кольцово								
Коэффициент бюджетной автономии		0,42	0,36	0,36	0,32	0,46	0,37	0,40
Коэффициент обеспеченности собственных расходов бюджета его налоговыми и неналоговыми доходами		0,73	0,46	0,47	0,42	0,63	0,52	0,57
Коэффициент зависимости от финансовой помощи		1,40	1,81	1,76	2,15	1,17	1,71	1,49
Максимальное, минимальное и среднее значения для городов областного подчинения и муниципальных районов Новосибирской области								
Коэффициент бюджетной автономии	Макс	0,60	0,59	0,55	0,52	0,50	н/д	н/д
	Мин	0,07	0,07	0,09	0,09	0,10	н/д	н/д
	Среднее	0,18	0,19	0,19	0,19	0,20	н/д	н/д
Коэффициент обеспеченности собственных расходов бюджета налоговыми и неналоговыми доходами	Макс	0,88	0,76	0,78	0,71	0,71	н/д	н/д
	Мин	0,10	0,09	0,14	0,13	0,14	н/д	н/д
	Среднее	0,29	0,26	0,28	0,27	0,30	н/д	н/д
Коэффициент зависимости от безвозмездных перечислений	Макс	14,30	13,18	10,35	9,64	9,47	н/д	н/д
	Мин	0,68	0,70	0,81	0,91	1,01	н/д	н/д
	Среднее	6,37	5,51	5,73	5,50	5,34	н/д	н/д

Коэффициент бюджетной автономии, рассчитанный для наукограда Кольцово, варьировался в диапазоне от 0,32 до 0,46. В сравнении с другими муниципальными образованиями Новосибирской области, значение коэффициента бюджетной автономии в Кольцово находилось на высоком уровне. В ряде муниципальных образований, таких как города Новосибирск, Обь, Бердск, Искитим, Новосибирский район, значение этого коэффициента в отдельные годы превышало значения, зафиксированные в Кольцово. При этом среднее значение коэффициента бюджетной автономии по всем муниципальным образованиям Новосибир-

ской области находилось на уровне 0,18–0,20, при минимуме 0,7–0,10, что подчеркивает высокую степень зависимости большинства районов области от перечислений из областного бюджета.

Коэффициент бюджетной автономии, рассчитанный для наукограда Кольцово, варьировался в диапазоне от 0,32 до 0,46. В сравнении с другими муниципальными образованиями Новосибирской области, значение коэффициента бюджетной автономии в Кольцово находилось на высоком уровне. В ряде муниципальных образований, таких как города Новосибирск, Обь, Бердск, Искитим, Новосибирский район, значение этого коэффициента в отдельные годы превышало значения, зафиксированные в Кольцово. При этом среднее значение коэффициента бюджетной автономии по всем муниципальным образованиям Новосибирской области находилось на уровне 0,18–0,20, при минимуме 0,7–0,10, что подчеркивает высокую степень зависимости большинства районов области от перечислений из областного бюджета.

Значение коэффициента обеспеченности собственных расходов бюджета налоговыми и неналоговыми доходами в наукограде Кольцово в течение анализируемого периода находилось в диапазоне от 0,42 (в 2019 г.) до 0,73 (2016 г.). Это говорит о том, что наукоград обладает достаточно высоким уровнем налоговых и неналоговых доходов, позволяющим покрывать значительную часть своих расходов. Важно отметить, что этот показатель в Кольцово значительно превосходит среднее значение по Новосибирской области. В среднем по районам и городам области налоговые и неналоговые доходы позволяют финансировать менее трети собственных расходов муниципальных образований.

Коэффициент зависимости от финансовой помощи для наукограда Кольцово в 2016–2022 гг. находился в пределах от 1,17 (2020 г.) до 2,15 (2019 г.). Это свидетельствует о том, что Кольцово сохраняет зависимость от внешних источников финансирования, что логично, учитывая особый статус наукограда и вытекающий из этого особый режим финансирования. Зависимость наукограда Кольцово от безвозмездных перечислений существенно ниже, чем в среднем для муниципальных образований Новосибирской области. Для большинства районов безвозмездные поступления более чем в 5 раз превосходят объем налоговых и неналоговых доходов.

***

Успех наукограда – это симбиоз науки, образования и производства, где каждое звено играет ключевую роль в достижении общих целей. Эта взаимосвязь создает благоприятную среду для инноваций, способствуя динамичному росту как научного, так и социально-экономического развития. Ключевым фактором успеха наукограда является современная инфраструктура. Лаборатории, оснащенные новейшим оборудованием, позволяют проводить уникальные исследования, привлекают талантливых ученых и инженеров. Высокоскоростной интернет обеспечивает бесперебойный доступ к информации и сотрудничество с международными экспертами. Комфортные условия для работы и жизни, включающие жилье, образование, здравоохранение, спорт и культуру, повышают привлекательность наукограда для молодых специалистов. Помимо этого, для реализации научных проектов, создания новых производственных мощностей, привлечения международных экспертов требуются значительные инвестиции, которые должны иметь устойчивую и долгосрочную перспективу.

Наукоград Кольцово, известный своим научным потенциалом и развитой инфраструктурой, демонстрирует динамичный рост, как в сфере научных исследований, так и в области социально-экономического развития. Анализ финансовой ситуации наукограда Кольцово за период 2016–2022 гг. выявляет стабильную динамику развития, о чем свидетельствует рост налоговых доходов. В структуре бюджетных расходов наблюдается значительный рост расходов в направлении физической культуры и спорта, культуры, жилищно-коммунального хозяйства, образования и национальной экономики. Это говорит о том, что наукоград уделяет большое внимание здоровью и благополучию жителей, созданию творческой атмосферы, улучшению условий жизни и развитию местной экономики.

Кольцово продолжает динамично развиваться, являясь ведущим биотехнологическим центром России. В планах наукограда – дальнейшее расширение научных исследований, разработка инновационных продуктов, укрепление позиций на мировом рынке и создание новых рабочих мест. Кольцово стремится стать международным лидером в сфере биотехнологии, внося значимый вклад в развитие науки и технологий, а также в улучшение качества жизни людей. В условиях современных вызовов, таких как

необходимость адаптации к новым экономическим реалиям и глобальным изменениям, Кольцово демонстрирует, что целеустремленность и стратегическое планирование могут привести к успешным результатам.

6.2. Интеграция науки и высшего образования в региональных инновационных системах

Реформы высшего образования и науки расширили возможности проведения научных исследований в университетах. В России, начиная с 90-х годов, были приняты несколько государственных программ, в том числе международных, нацеленных на интеграцию фундаментальных исследований и высшего образования. Накопился опыт создания разных организационных форм интеграции науки и образования, в том числе научно-образовательных центров в вузах, что потребовало критического анализа этих процессов. Выявлены как достоинства, так и недостатки организационного и правового характера при установлении интеграции между научными учреждениями и вузами на начальных этапах этого процесса. В целом можно сделать вывод, что постепенно налаживаются различные продуктивные формы взаимодействия науки и образования (совместные кафедры, конференции, лаборатории, научно-образовательные центры, ориентированные на заказы государства и предприятий разных регионов) при содействии разных участников Национальной инновационной системы (НИС). Интеграция позволяет вузам расширить спектр проводимых фундаментальных исследований, обновить программы подготовки выпускников, востребованных рынком труда, повысить международные рейтинги университетов. Роль финансовой поддержки государства в развитии интеграции науки и университетов имела заметное значение. Изложим подходы к интеграции, в которых государство оказывало существенную финансовую поддержку вузам.

Первая концепция механизма интеграции была изложена в документе «Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997–2000 гг.». Затем она получила статус федеральной целевой программы «Интегра-

ция науки и высшего образования в России в 2002–2006 гг.» (кратко «Интеграция»). Основным результатом «Интеграции» стало создание на конкурсной основе учебно-научных центров при совместном участии вузов и академических учреждений.

Второй период начался в 1998 г. и продолжался примерно до 2013-го года. В этот период подход к интеграции был существенно изменен, поскольку Министерство образования и науки РФ разработало новый программный документ «Программа интеграции фундаментальной науки и высшего образования» с привлечением оператора Фонда «Новая Евразия» и зарубежных организаций, которые приняли участие в софинансировании и мониторинге достигнутых результатов программы. Преемницей «Интеграции» стала новая международная программа с аналогичными функциями интеграции, но имеющая несколько отличные организационные инструменты и особенности финансирования.

Российско-американская программа получила название «Фундаментальные исследование и высшее образование» (BRHE). В программе упор делался именно на активизацию сотрудничества ведущих академических институтов и лучших российских вузов. Новым в этой инициативе было то, что для повышения уровня фундаментальных и прикладных исследований в вузовской и корпоративной науке было предложено принципиально улучшить качество подготовки кадров высшей квалификации, развить навыки научного менеджмента, стимулировать запуск молодежных проектов, создать условия для эффективного выживания вузов в рыночных условиях. Названная программа поддерживала естественно-научные исследования, проводимые в российских университетах. В отличие от предыдущей программы «Интеграция» в BRHE был четко прописан и механизм финансового паритета международных участников. Таким образом, в вузах были созданы первые 16 научно-образовательных центров (НОЦ)[1]. Подготовка кадров, проведение научных исследований, установление внешних связей с организациями разных видов экономической детальности как в России, так и за рубежом, были взаимосвязаны. Опросы в ходе

[1] Научно-образовательные центры программы «Фундаментальные исследования и высшее образование». – URL:http://crdf.ru/focus/rec_contact_list.html

мониторинга университетов, создавших НОЦ в 2005 году, подтвердили, что большинство НОЦ видят перспективы своего развития только при сохранении финансовой стабильности, государственной поддержке фундаментальных исследований и активном участии местных органов власти.

С 2006 года формируются федеральные университеты в разных регионах страны на базе тех сильных вузов, где ранее успешно функционировали НОЦ, например, в Красноярске. Дальнейшему развитию НОЦ способствовал конкурс инновационных программ развития вузов. Расширялась интеграция вузов и научных институтов региональных отделений РАН в Уральском, Сибирском и Дальневосточном округах.

С 2010 г. стали выделяться существенные финансовые субсидии по программе создания национальных исследовательских университетов. К 2013 г. был отобран 21 вуз, которые составили ядро масштабного проекта по вхождению в число лучших вузов мира не менее пяти ведущих университетов России при поддержке Министерства науки и высшего образования (Программа «5–100»). По условиям конкурса оказывалась существенная федеральная поддержка вузам, получившим статус национальных исследовательских университетов. Финансовые субсидии за 2013–2020 гг. в размере около 80 млрд руб. достались прежде всего столичным регионам (Москва и Санкт-Петербург), на которые пришлось почти половина элитной когорты из вузов высшей школы: Москва − 6, Санкт-Петербург − 3, Томск − 2, Калининград, Казань, Самара Нижний Новгород, Екатеринбург, Челябинск, Тюмень, Новосибирск, Красноярск, Владивосток по – 1 вузу. С национальных позиций Программа «5–100» была важным шагом в разработке образовательных программ и стандартов высшего образования мирового уровня для создания условий экспорта образовательных услуг. Однако для многих субъектов РФ она создала риск оттока талантливой молодежи в столичные вузы.

Международная программа «ЭВРИКА» появилась чуть позднее создания в 2006 г. федеральных университетов и почти одновременно с появлением национальных исследовательских университетов в 2010 г. «ЭВРИКА» – это российско-американская программа повышения научно-исследовательского и предприни-

мательского потенциала российских университетов с помощью новых моделей научно-технического сотрудничества российских и американских вузов. В ней участвовали пилотные университеты из Санкт-Петербурга, Нижнего Новгорода, Томска, которые изучали опыт деятельности предпринимательских университетов. В 2010 г. был принят федеральный закон о создании инновационного центра «Сколково» и началась работа университета «Сколтех» и создание экосистемы вокруг него. В том же году в национальном исследовательском центре «Курчатовский институт» с междисциплинарной специализацией, возникшем из объединения четырех институтов, создалась интеграция исследовательской деятельности и подготовки кадров по новейшим направлениям многих наук.

Третий период развития интеграции вузов и академических институтов проходил начиная с сентября 2013 года в новых институциональных условиях, после начала реформирования Российский академии наук и создания Федерального агентства научных организаций (ФАНО). Кардинально изменилось управление академической наукой, началась оптимизация сети исследовательских учреждений, упразднение ведомственной подчиненности академических институтов РАН, сведение функций РАН и ее региональных отделений только к научно-методическому руководству и экспертизе исследовательской деятельности во всех секторах науки, в том числе и в вузах. Тем не менее, интеграция вузов и академических институтов проявляла себя в целом успешно, хотя некоторые проблемы «нестыковок» выявились в социологических опросах региональных отделений (например, УРО РАН и ДВО РАН). В 2014 г. поддержка интеграции вузов с научными институтами разных ведомств и предприятиями также началась по линии Национальной технологической инициативы (НТИ). Так, Фонд НТИ осуществляет финансовую поддержку реализации проектов Национальной технологической инициативы посредством субсидий из федерального бюджета на реализацию проектов Национальной технологической инициативы, предоставляемой проектному офису.

После принятия Стратегии научно-технологического развития (СНТР) в 2016 г. многие университеты-участники Программы

«5−100» по предложению Министерства образования и науки приступили к созданию организационных структур для подготовки новых образовательных программ и проведения научных исследований, интегрально влияющих на конкурентоспособность прорывных технологических направлений и их продвижение в высокотехнологичные отрасли и регионы страны. Драйверами активизации этих процессов в университетах должны были стать модернизированные или новые структурные подразделения, обладающие достаточным потенциалом и ресурсами для того, чтобы вывести университет на уровень мировых трендов для решения научных и образовательных задач. Главное требование, состояло в том, чтобы создавались новейшие программы подготовки кадров, квалификация которых будет широко востребована для инновационных предприятий как в России, так и за ее пределами. Качество научных исследований должно было быть принципиально улучшено для возможности их интеграции в международные научные сети.

Опыт создания таких организационных структур стал накапливаться в ряде университетов, которые предусмотрели в своих стратегиях формирование так называемых «стратегических академических единиц» – САЕ, как в вузах Москвы и Санкт-Петербурга, так и других регионах РФ. Хотя юридического статуса такая интеграционная форма не получила, но каждый университет имел возможность создания оригинальных моделей САЕ, которые продолжали функционировать и после упразднения ФАНО в Томске, Красноярске, Новосибирске. Начиная с 2016 г. стала создаваться сеть опорных вузов (которых было создано около 40, а предполагается довести их число до 80). В них преимущественно развивается образовательная деятельность, но также предполагается интеграция с научными учреждениями.

Четвертый период начался с 2018 г., когда были запущены национальные проекты «Наука» и «Образование», которые содействовали созданию интеграции науки и высшего образования в рамках Научно-образовательных центров (НОЦ) мирового уровня. Президент РФ на совместном заседании президиума Госсовета и Совета по науке и образованию, посвященном вопросам повышения роли регионов в подготовке кадров и реализации

нацпроекта «Наука», говорил о мерах, которые повысят престиж, научный статус и доходы преподавателей и профессоров в регионах, обеспечат значительный рост качества образования и исследований в вузах. Этому процессу могут содействовать «совместные кафедры и лаборатории, сетевое взаимодействие научных и образовательных команд, передовая инфраструктура, включая центры коллективного пользования, научные установки, базы данных»[1].

Научно-образовательный центр мирового уровня – поддерживаемое субъектом Российской Федерации объединение организаций высшего образования и (или) научных учреждений с предприятиями, действующими в реальном секторе экономики. Каждый НОЦ получает субсидию из федерального бюджета в размере 127963,6 тыс. рублей в год вплоть до 2024 года. В НОЦ, как правило, интегрируются лидирующие образовательные и научные организации, представители крупного бизнеса, формирующие значительную часть доходов регионов, важна роль местных органов власти в формировании повестки развития такой интеграции. Ежегодно, начиная с 2019 г., по пять центров должны были создаваться в регионах РФ[2], а после третьего этапа в 2021 г. было сформировано 15 НОЦ, среди которых пять центров организовано в субъектах Азиатской России – Тюменской, Кемеровской, Иркутской областях, Красноярском крае, Республике Саха (Якутия). В качестве эксперта д.э.н. Н.А. Кравченко (ИЭОПП СО РАН) отметила, что направления деятельности НОЦ в отмеченных регионах отвечают главным глобальным и региональным вызовам и направлены на поиск решений важнейших проблем: экологизация экономической деятельности, декарбонизация производства, новые производственные технологии и цифровизация, повышение качества жизни на территориях Азиатской России. Вместе с тем, одним из главных рисков является недостижение высокого уровня коммуникации и взаимодействий между участниками, синергии в области создания

[1] Стенограмма заседания Госсовета 6 февраля 2020 г. – URL: http://kremlin.ru/events/president/news

[2] *Куценко Е.С.* Пилотные инновационные территориальные кластеры России: модель устойчивого развития. //Форсайт. – 2015. – Т. 9– № 1. – С. 32–55.

прорывных инноваций, который позволил бы реализовать заявленные при создании НОЦ цели региональной, национальной и глобальной значимости.

В 2021 г. Минобрнауки РФ, широко привлекая экспертное сообщество, начало обсуждение программы «Стратегическое академическое лидерство». Обобщение опыта создания НОЦ и САЕ в 2016–2020 гг. как процесса взаимодействия между кафедрами, факультетами университетов, организациями науки и другими участниками региональных инновационных систем по поводу научных исследований и подготовки кадров, на наш взгляд, актуально для разработки организационно-экономического механизма реализации нового раунда интеграции науки, высшего образования и предпринимательства.

6.3. Проблемы и источники финансирования вузов в регионах

В регионах существуют разные формы интеграции науки и образования с участниками региональной инновационной системы (РИС): инновационные кластеры, договорная интеграция с отдельными предприятиями на проведение научных исследований или подготовку кадров, научно-образовательные центры с участием вузов и научных институтов и др. Государственные структуры, предприятия, население и другие участники РИС формируют спрос на образовательные, исследовательские и прочие услуги. Финансовые ресурсы поступают в вузы регионов по разным каналам[1].

Вузы в регионах конкурируют между собой и с университетами из столичных регионов страны за получение финансовых средств, в том числе, идущих на пополнение исследовательского бюджета и программ стратегического развития. Начиная с 2015 г. объем финансовых совокупных поступлений в вузы, распределение средств по источникам и видам деятель-

[1] *Унтура Г.А.* Оценка влияния человеческого капитала на экономический рост российских регионов в условиях финансовых ограничений // Пространственная экономика. – 2019. – Т. 15, № 1. – С. 107–131.

ности (образовательной, исследовательской, прочей), учитывается в форме статистической отчетности ВПО-2, что позволяет выявить тенденции и структуру финансирования как по отдельным видам деятельности, так и по источникам поступления средств.

Далее рассмотрим, как складывались условия финансирования вузов в 2015–2019 гг. под воздействием всех ранее принятых программ в двух ракурсах: по основным видам деятельности и по источникам финансовых средств, что, на наш взгляд, позволяет понять, какие именно источники в большей степени создают финансовые предпосылки для возникновения интеграции образовательной и исследовательской деятельности в университетах страны и отдельных регионах.

При рассмотрении совокупного финансирования вузов, в том числе средств, поступающие на подготовку кадров и научно-исследовательскую деятельность и разработки (НИР), сравним структуры распределения финансовых средств вузов по источникам и видам деятельности в целом по стране и по выделенных нами регионам: Томской, Новосибирской областям (НСО) и Красноярскому краю. Мы исходили из предположения, что многоканальное финансирование могло косвенно повлиять на формирование интеграционных структур, в частности – стратегических академических единиц (САЕ) в университетах, отобранных нами для региональных кейсов.

Отметим, что речь идет не о финансировании конкретных университетов, а скорее о различных финансовых условиях в регионах, консолидации средств участников для формирования широкого спектра интеграционных форм с участием вузов.

Так, объем финансирования российских вузов в 2019 г., поступивший из разных источников, составил около 1 трлн. руб., в том числе около 660 млрд руб. по разным видам образовательных программ, 117 млрд руб. на проведение НИР, 182 млрд руб. на выполнение прочих видов деятельности, к которым относятся консультационные, полиграфические услуги, выполнение заказов в опытных мастерских и т.д. (табл. 6.13). Темп роста финансовых средств в 2019 г. по сравнению с 2015 г. достиг: по образовательным программам – 122%, научным исследованиям – 121%, прочей деятельности –137%.

Таблица 6.13

Распределение финансовых средств организаций высшего образования РФ по источникам получения и видам деятельности в 2019 г., млрд руб.

№	Источник средств	Объем средств, млрд руб.			
		Всего	образовательная	научные исследования и разработки	прочие виды
	1	2	3	4	5
1	Объем поступивших средств – всего	958,0	658,7	116,8	182,4
2	в том числе средства: бюджетов всех уровней (субсидий) – всего	550,9	406,5	48,9	95,5
3	Федеральный бюджет	524,4	389,0	45,9	89,5
4	Бюджет субъекта РФ	26,0	17,2	2,9	5,8
5	Местный бюджет	0,5	0,3	0,1	0,1
6	Средства организаций	119,6	23,5	60,2	35,9
7	Средства населения	242,8	210,3	2,3	30,1
8	Внебюджетные фонды	24,2	0,9	3,8	19,4
9	Иностранные источники	20,5	17,5	1,5	1,5

Источник: https://minobrnauki.gov.ru/action/stat/highed/ (дата обращения 01.03.2020).Форма ВПО -2 «Сведения о материально-технической и информационной базе, финансово-экономической деятельности образовательной организации высшего образования» за 2019.

Выявлены следующие тенденции финансирования по конкретным источникам и видам деятельности, которые сравнивались по стране в целом и регионам.

Изменение структуры финансирования вузов РФ по видам деятельности (по окаймляющим совокупным данным) за период с 2015 по 2019 гг. показано на рисунке 6.10.

Видно, что на долю образовательных программ устойчиво приходится основной объем поступлений порядка 69 –70%, исследовательский бюджет вузов составляет около 12–13%, прочие виды деятельности 17–19%. Однако за этот период произошло небольшое снижение доли финансирования образовательных программ, НИР и увеличении поступлений на прочие виды деятельности.

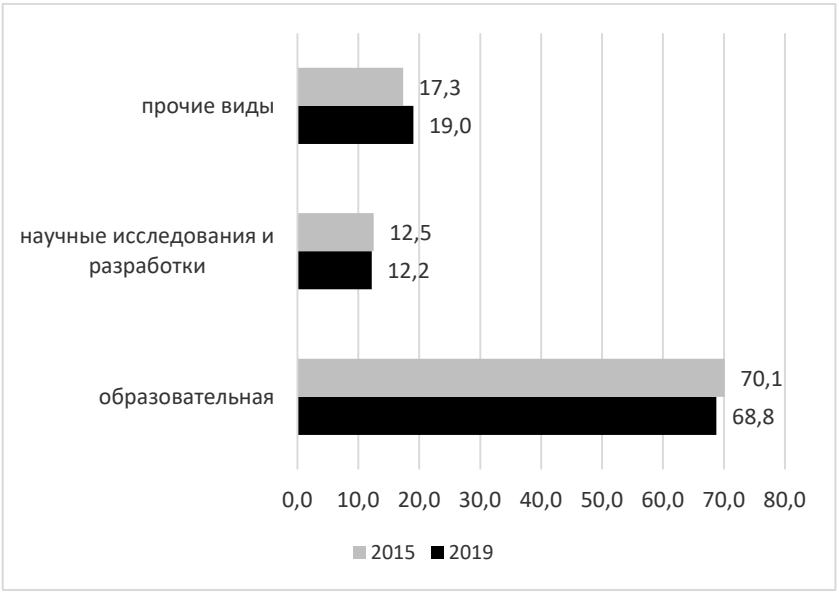


Рис. 6.10. Структура финансирования вузов РФ по видам деятельности в 2015 г. и 2019 г., %

Источник: https://minobrnauki.gov.ru/action/stat/highed/ (дата обращения 01.03.2020).Форма ВПО-2 «Сведения о материально-технической и информационной базе, финансово-экономической деятельности образовательной организации высшего образования» за 2019–2015 гг.

Анализ финансирования отдельных видов образовательных программ в целом по РФ указывает на повышение роли вузов в подготовке научно-педагогических кадров и в организации дополнительных профессиональных программ. Так, темп роста средств для программ магистратуры и аспирантуры составил около 140–150%, что выше, чем в среднем по образовательной деятельности (рисунок 6.11), и свидетельствует об улучшение качества человеческого капитала. Это позволяет привлекать магистрантов и аспирантов к НИР университетов и концентрироваться на прорывных направлениях исследований в соответствии со стратегическими установками Стратегии научно-технологического развития России.

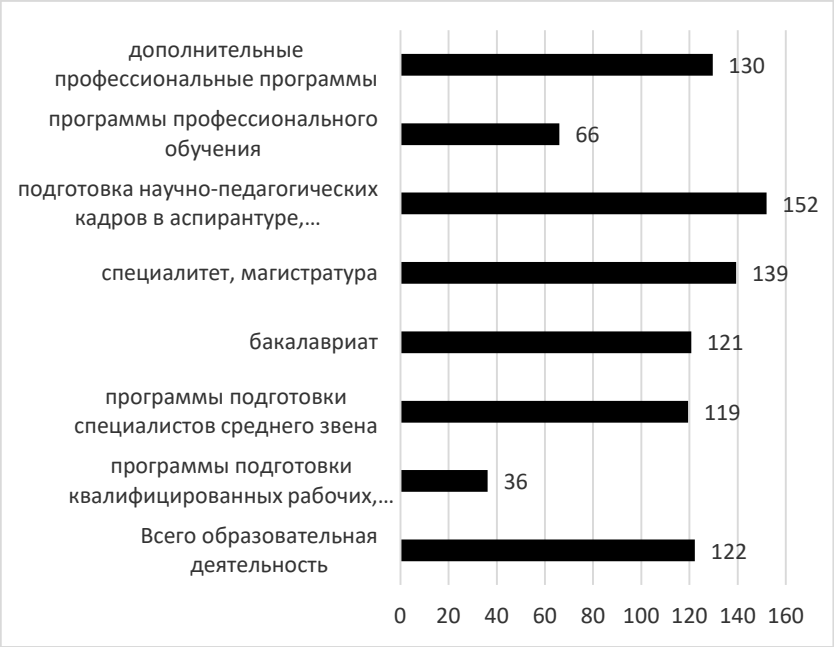


Рис. 6.11. Темп роста финансовых поступлений вузов РФ по различным видам образовательных программ в 2019 г. по сравнению с 2015 г., %

Источник: расчеты автора

В вузах соотношение образовательной, исследовательской и прочей деятельности в структуре совокупных финансовых поступлений варьирует по регионам. Структура совокупных средств из всех источников, распределенных по видам деятельности в вузах РФ (см. строка 1, столбцы 3–5 табл. 6.13) и вузах сибирских регионах различается, что видно в таблице 6.14.

Например, доля Томской области в совокупном объеме финансирования вузов на образовательные программы составляет около 60%, а на проведение НИР – около 25%. Это указывает на более активное участие вузов этого региона в проведении НИР, чем в среднем по стране, Новосибирской области и Красноярском крае.

Таблица 6.14

Структура финансовых средств, поступивших в вузы по видам деятельности в 2019 г., %

Регион	Россия			Новосибирская область			Томская область			Красноярский край		
	образовательная	научная	прочие виды	образовательная	научная	прочие виды	образовательная	научная	прочие виды	образовательная	научная	прочие виды
Всего средств	68,8	12,2	19,0	68,2	10,6	21,1	59,4	25,4	15,2	73,4	8,2	18,4

Источник: рассчитано автором по источнику https://minobrnauki.gov.ru/action/stat/highed/ (дата обращения 01.03.2020).Форма N ВПО-2 «Сведения о материально-технической и информационной базе, финансово-экономической деятельности образовательной организации высшего образования» за 2019».

Сравнение распределения совокупных средств вузов в РФ по источникам (таблица 6.13, окаймляющий столбец 2, строки 1–9), показало, что структура источников финансирования остается относительно устойчивой в 2015–2019 гг. Средства бюджетов всех уровней составляют около 60% всего объема финансирования в период 2015–2019 гг., населения − 25,3 – 27,7% , организаций − 12,5− 12,2%, средства внебюджетных фондов 2,5 −1,6%, иностранных источников – 2,1−1,4%. Динамика изменения источников показывает, что немного выросли средства из бюджетов, организаций, иностранных источников, внебюджетных фондов и уменьшилась доля населения (рисунок 6. 12).

Структура источников финансирования вузов в регионах (таблица 6.15) отличается от аналогичной структуры в целом по вузам страны (рис. 6.12). Например, доля финансирования вузов из бюджетов всех уровней выше для сибирских регионов, чем для страны в целом.

Результаты расчета «Вклада» каждого источника в объем финансирования определенного вида деятельности вузов по регионам приведены в табл. 6.16. Оказалось, что весомость различных

источников средств сильно отличается для финансирования образовательной и исследовательской деятельности. Например, средства населения − важный источник финансирования, прежде всего, для образовательных программ, а средства организаций очень весомы для финансирования в университетах научных исследований. Средства бюджетов значимы для финансирования как образовательной, так и исследовательской деятельности.

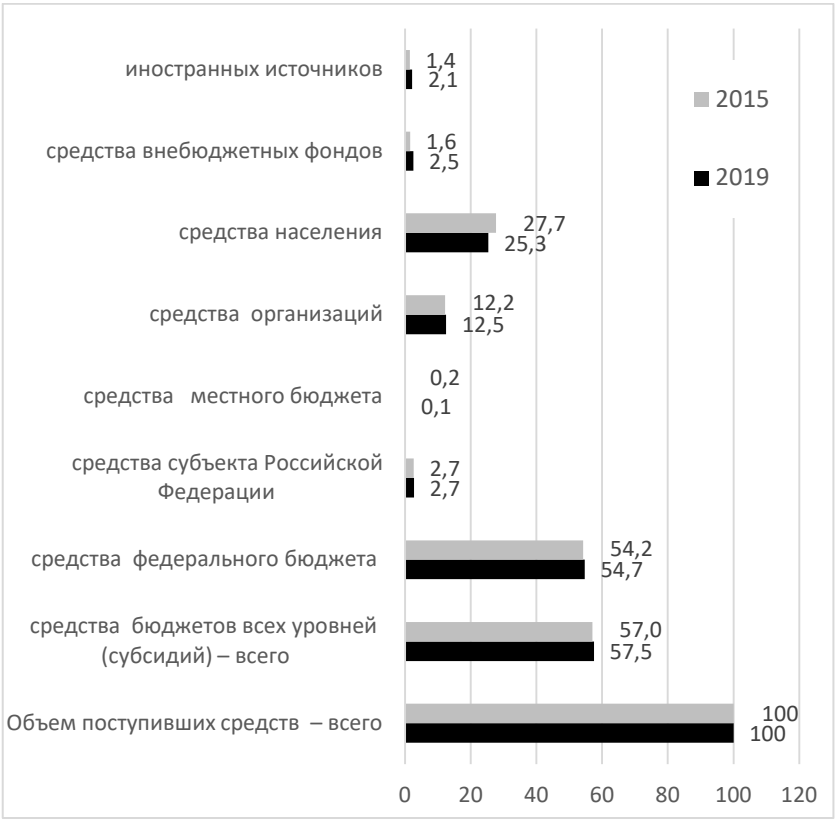


Рис. 6.12. Структура финансирование вузов РФ из разных источников в 2015–2019 гг. (суммарно по всем видам деятельности), %

Источник: рассчитано автором по источнику https://minobrnauki.gov.ru/action/stat/highed/ Форма ВПО_2(дата обращения 01.03.2020).

Таблица 6.15

Объем и структура источников средств, поступивших в вузы регионов на все виды деятельности в 2019 г., млрд руб. и %

Источник	Россия	Новосибирск	Томск	Красноярск	Россия	Новосибирск	Томск	Красноярск
	Млрд руб.				%			
Совокупный объем средств из всех источников, всего	958,0	18,36	19,35	16,78	100	100	100	100
в том числе средства: бюджетов всех уровней (субсидий) – всего	550,9	11,03	12,75	12,06	57,5	60,1	65,9	71,9
в том числе бюджетов: федерального	524,4	10,85	12,73	11,99	54,7	59,1	65,8	71,5
субъекта РФ	26,0	0,18	0,01	0,06	2,7	1,0	0,1	0,4
местного	0,5	0,01	0,00	0,01	0,1	0,1	0,0	0,1
организаций	119,6	1,62	2,86	1,44	12,5	8,8	14,8	8,6
населения	242,8	5,00	2,37	3,09	25,3	27,2	12,2	18,4
внебюджетных фондов	24,2	0,28	0,95	0,02	2,5	1,5	4,9	0,1
иностранных источников	20,5	0,44	0,43	0,17	2,1	2,4	2,2	1,0

Источник: рассчитано автором по источнику https://minobrnauki.gov.ru/action/stat/highed/ (дата обращения 01.03.2020).Форма ВПО-2.

Причиной региональной волатильности «вклада» каждого источника могут выступать доходы населения и контингент студентов, экономические виды деятельности предприятий и организаций, расположенных в регионе, и многое другое, что создает спрос на конкретные услуги вузов со стороны отдельных плательщиков и зависит от изменения условий экономического развития региона и страны.

Прокомментируем более детально ситуацию с финансированием вузов (по видам деятельности) по стране и сибирским регионам.

Поступления финансовых средств в вузы на образовательные программы

Как видно из таблицы 6.16, в 2019 г. роль бюджетов всех уровней (и особенно федерального бюджета – субсидий) значима и находится на первом месте среди источников финансирования образовательных программ. Так, в Томской области и Красноярском крае доля бюджетов составляет около 80% всего объема поступивших средств, а доля средств населения – 16–18%. В стране и в Новосибирской области (НСО) доля бюджетов была несколько ниже – около 60 %, а доля населения, напротив, выше, соответственно составляя 32% и 34%. Средства населения находятся на втором месте по значимости в финансировании образовательных программ во всех регионах.

При финансировании образовательных программ доля иностранных источников в РФ не высока – около 2,7 %, но в НСО она несколько выше, чем по стране (3,0%), и почти в 2–3 раза выше, чем для вузов Томска и Красноярска. В финансирования образовательных программ (как в стране, так и в регионах) невелико участие организаций: в РФ доля организаций во всем объеме средств вузов на эти цели составила около 3,6%, в НСО – 3,0%, в Томской области – 3,1%, и в Красноярском крае – 2,4%, что несколько ниже, чем в среднем по стране.

Таблица 6.16

Объем поступлений (млрд руб.) и структура источников финансирования образовательных программ и научных исследований в регионах, % в 2019 г.

Источник	Вклад источника в финансирование образовательных программ, %				Вклад источника в финансирование НИР, %			
	Россия	НСО	Томская область	Красноярский край	Россия	НСО	Томская область	Красноярский край
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Совокупный объем средств по видам деятельности, млрд руб.	658,7	12,53	11,49	12,31	116,8	1,96	4,91	1,37

Продолжение таблицы 6.16

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Всего, %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
в том числе средства: бюджетов всех уровней (субсидий) – всего	61,7	59,3	78,8	77,9	41,9	40,3	54,6	38,4
федерального	59,1	58,3	78,7	77,8	39,3	37,4	54,5	33,6
субъекта РФ	2,6	1,0	0,0	0,0	2,5	2,6	0,1	4,5
местного	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3	0,0	0,3
организаций	3,6	3,0	3,1	2,4	51,5	44,0	41,6	55,5
населения	31,9	34,3	16,4	18,7	2,0	2,2	0,4	4,8
внебюджетных фондов	0,1	0,2	0,0	0,1	3,3	12,6	0,0	0,0
иностранных источников	2,7	3,1	1,7	1,0	1,3	1,0	3,4	1,2

Примечание: за 100 % принимается суммарный объем средств на конкретный вид деятельности, поступивших из всех источников в регионе. Например, для России средства, поступившие на образовательную деятельность из всех источников, составляют 658,7млрд руб. (см. таблица 3. 4 столбец 2). Если этот объем целевых средств на образовательную деятельность принять за 100%, то далее можно рассчитать вклад конкретного источника в совокупном финансировании образовательной деятельности регионов , см. таблица 3. 4 столбцы 3–5, и т.д. Аналогично рассчитано для других видов деятельности.

Поступления финансовых средств в вузы на проведение НИР. Отметим, что в России и во всех рассматриваемых регионах (таблица 6.16) велика роль бюджетов всех уровней в финансировании НИР в общих поступлениях средств в вузы. Заметна региональная дифференциация этого компонента структуры: в РФ доля бюджетов составила около 42%, в НСО – 40 %, в Томской области – около 55%, и в Красноярском крае – около 38% (т.е. в Томске поддержка НИР из бюджетов всех уровней заметно выше, чем в среднем по стране и сибирским соседям).

Не менее важным источником финансирования НИР являются средства организаций, составляющие около ½ совокупных поступлений на выполнение НИР. Региональная специфика такова: в РФ их доля во всем объеме совокупных средств на НИР соста-

вила около 52%, в НСО – 44%, в Томской области – 42%, и в Красноярском крае – около 56%, где платежи со стороны предприятий выше, чем в соседних сибирских инновационных регионах.

Внебюджетные источники в структуре поступлений в вузы на НИР были значимы для Новосибирской области – 12,2%, а иностранные источники для Томской области – 3, 4%, что превышало аналогичные доли по стране.

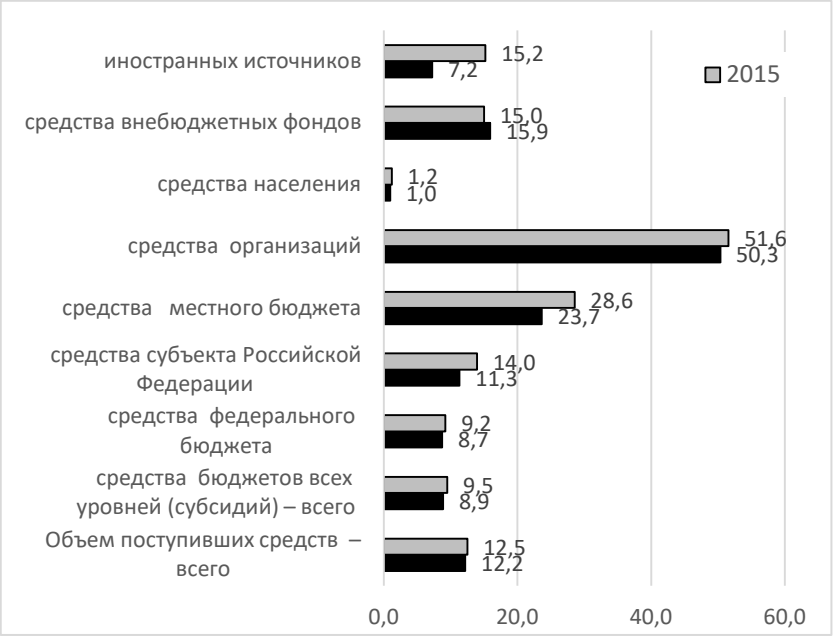


Рис. 6.13. Изменение распределения финансирования на научные исследования и разработки в вузах РФ в разрезе отдельных источников поступления средств в 2015 и 2019 гг. (по строке), %

В совокупном объеме финансирования НИР в вузах повысился «вклад» организаций с 50,4 % в 2015 г. до 51,1% в 2019 г. и внебюджетных фондов – с 1,9% до 3,3%, но понизился «вклад» из бюджетов всех уровней с 43,3% до 41,9 % и из иностранных источников – с 1,7% до 1,3%.

Понижение доли бюджетных средств, видимо, было вызвано ограниченностью наполняемости бюджетов в условиях снижения

темпов производства в Российской Федерации и в ее регионах. На снижение доли финансирования НИР в вузах из иностранных источников могли повлиять санкции или недостаточно высокий уровень проводимых исследований в вузах в интересах иностранных заказчиков. Рост заказов на НИР со стороны организаций свидетельствует о поддержке интеграции науки и высшего образования в вузах со стороны этого участника РИС.

Однако эту тенденцию, по- видимому, нельзя назвать устойчивой, поскольку доля средств организаций и многих других источников финансирования НИР (рис. 6.13) уменьшается в пользу финансирования прочих видов деятельности в 2019 г. Фактически исследовательские бюджеты вузов в регионах существенно не выросли, хотя и была сделана установка на расширение проведения НИР в вузах страны.

Таким образом, создавая научно-образовательные интеграционные структуры, вузам целесообразно учитывать многоканальность финансирования в своих регионах и во многом ориентироваться на спрос не только со стороны федеральных заказчиков образовательных программ и научных исследований, но и учитывать заинтересованность со стороны предприятий и населения в получении конкурентоспособных услуг. Региональные и местные органы власти несмотря на небольшой размер своих бюджетов, оказывают посильную финансовую поддержку для проведения НИР в вузах (рис. 6.13), административную поддержку и лоббирование за привлечение федеральных ресурсов и внебюджетных средств в регион. Возможности университетов со Стратегическими академическими единицами гораздо шире в наращивании исследовательских бюджетов по сравнению с опорными вузами.

6.4. О концепции Международного научно-технического и познавательного центра «Лаврентьев»

На заседании Совета по науке и образованию при Президенте Российской Федерации 13 июня 2024 г. в г. Дубне подчеркивалась важность и актуальность повышения престижа российской науки и популяризации ее достижений, а также усилий по воспитанию

детей и юношества с нацеленностью их на творчество, приобщение к науке, образованию, инновациям.

Мы полагаем, что для решения поставленных задач целесообразно создать в Москве, Санкт-Петербурге и в избранных регионах России сеть специализированных научно-образовательных и познавательных центров (научно-технических экспоцентров). Ниже представлена разработанная нами Концепция создания Международного научно-технического и познавательного центра «Лаврентьев» как потенциального проекта «Академгородка 2.0»[1] и новой точки роста научного туризма в Новосибирской области с учетом опыта и компетенций сибирской науки и образования. Модель его создания могла бы дальше тиражироваться в других субъектах Федерации с высокой концентрацией исследований, разработок и инноваций[2].

Актуальность и предпосылки создания Международного научно-технического и познавательного экспоцентра «Лаврентьев» (далее – МНТЭЦ, МНТЭЦ «Лаврентьев») в Новосибирском Академгородке определяются следующими обстоятельствами:

– необходимостью восстановления престижа российской науки и профессии ученого на основе демонстрации ее реального потенциала, достижений и ведущей роли в восстановлении технологического лидерства России по ряду направлений, а также формированием позитивного общественного мнения о РАН;

– преодолением попыток недружественных стран по международной изоляции российской науки;

– целесообразностью существенного усиления научно-технологического сотрудничества Российской Федерации со странами Северо-Восточной, Центральной и Южной Азии;

– демонстрацией возможностей развития региональных научно-инновационных и образовательных систем как генераторов технологических прорывов в России;

---

[1] *Seliverstov V.E.* Akademgorodok 2.0 as a Regional Scientific and Innovation Ecosystem: Problems of Formation and Management. – DOI: 10.1134/S2079970520040103 // Regional Research of Russia. – 2020. – Vol. 10, Is. 4. – P. 454–466.

[2] Данная Концепция была разработана нами в начале 2024 года. Ее создание было простимулировано знакомством с опытом создания и функционирования Музея Внутренней Монголии и Музея науки и технологии в г. Хух-Хото – столице Автономного района Внутренняя Монголия КНР во время нашего участия в ноябре 2023 г. в Международном форуме в КНР в Хух-Хото.

– необходимостью модернизации научной инфраструктуры Новосибирского научного центра СО РАН и демонстрации потенциала Сибирского отделения РАН как одного из наиболее эффективных и самоорганизованных сегментов российской науки;

– позиционированием г. Новосибирска как главного транспортно-логистического и научно-инновационного хаба Азиатской России в условиях современных вызовов и угроз и реализации «восточного вектора» развития страны;

– реализацией Комплексного плана развития СО РАН и программы «Академгородок 2.0».

Создание в Азиатской России крупного Международного научно-технического экспоцентра как проекта развития научной инфраструктуры национальной значимости может стать ответом на указанные вызовы. Новосибирская область и Новосибирский Академгородок являются естественным местом его размещения поскольку:

- в новых условиях Сибирь играет важнейшую роль как центральное звено в треугольнике взаимодействий Запада, Востока и Юга Евразии как макрорегион с уникальными природными ресурсами и с сильным научно-инновационным потенциалом. Сибирь объективно становится «ядром» новой конфигурации евразийских экономических и научно-технических взаимодействий[1];
- Новосибирский научный центр является самым крупным междисциплинарным научным центром СО РАН и уникальной территорией концентрации и интеграции академической науки, высшей школы и инновационного бизнеса. Само понятие «Академгородок» до сих пор является известным мировым брендом[2];
- в последнее десятилетие в Новосибирской области происходит резкое усиление в роли туризма (в первую очередь, – научного). Область занимает первое место в Сибирском федеральном округе по потоку туристов и находится на 12 месте в России по развитию туристического бизнеса (см. рис. 6.14). Создание в Но-

[1] *Seliverstov V.E.* New Model for Siberia's Development: Exploring the Contours and Feasibility // Regional Research of Russia. – 2024. – Vol. 14, Is. 3. – P. 331–345

[2] *Селиверстов В.Е.* Мегапроект "Академгородок 2.0": мечты сбываются? // Регион: экономика и социология. – 2019. – № 1. – С. 133–171.

восибирском Академгородке международного научно-технического и познавательного экспоцентра может существенно укрепить этот сегмент социально-экономической системы региона, превратить его в российского лидера развития научного туризма и на этой основе еще более усилить позиционирование Новосибирской области в системе российской туристической деятельности.

Однако современное состояние научно-обслуживающей инфраструктуры в Новосибирском научном центре (Выставочный центр СО РАН, Дом ученых СО РАН, гостиница «Золотая долина», музеи институтов геологии и минералогии, археологии и этнографии, Клуб юных техников и т.д.) не отвечают требованиям времени[1]. Причинами этого являются хроническое недофинансирование этой сферы, созданной еще в советский период, а также некомплексные и фрагментарные попытки ее модернизации, когда акцент делался исключительно на государственное финансирование. Ряд элементов этой инфраструктуры (музейный и выставочный сегменты) создавались на полупрофессиональной основе сотрудниками базовых институтов и Президиума СО РАН. Труд этих подвижников создания «образа» Академгородка заслуживает самой высокой оценки, но современные технологии и возможности выставочно-презентационной деятельности требуют новых подходов и механизмов.

Выделим **основные принципы** формирования МНТЭЦ:

1) Данная стратегическая инициатива должна стать новым крупным комплексным проектом развития СО РАН и программы «Академгородок 2.0», сопоставимым по масштабам финансирования с проектом модернизации инфраструктуры НГУ. Это должен быть российский национальный брэнд, который мы предлагаем назвать «Международный научно-технический и познавательный экспоцентр «Лаврентьев».

[1] За исключением Научно-образовательного центра НГУ «Эволюция Земли», в котором действительно на хорошем уровне использованы современные презентационные, мультимедийные и информационные технологии, позволяющие посетителям Центра знакомиться с его экспонатами в диалоговом режиме. В последние годы серьезные шаги в этом направлении предпринимаются и в Выставочном центре СО РАН.



Рис. 6.14. Позиционирование сферы туризма Новосибирской области в России и в Сибирском федеральном округе

Источник: данные Министерства экономического развития Новосибирской области.

2) Комплексность проекта должна обеспечиваться кластерным подходом к его формированию и функционированию. Ранее предлагалось усовершенствовать отдельные сегменты этой инициативы (создать в Новосибирском Академгородке новый Выставочный центр, Конгресс-центр, гостиницу), но в качестве изолированных и никак не связанных друг с другом проектов.

3) Проект создания МНТЭЦ «Лаврентьев» должен реализовываться в формате государственно-частного партнерства с привлечением как государственных, так и частных инвестиций – российских и зарубежных. Целесообразно ориентироваться на функционирование ряда сегментов Центра на принципах самоокупаемости (на коммерческой основе).

4) Научно-технический и познавательный экспоцентр «Лаврентьев» может иметь международный статус с привлечением как зарубежных инвесторов, так и иностранных участников данного проекта.

МНТЭЦ «Лаврентьев» предлагается сформировать в составе следующих кластеров (рис. 6.15):

– музейно-экспозиционный кластер;

– кластер обучения и детско-юношеского творчества;

– кластер форумной деятельности;

– гостинично-рекреационный кластер.

Эти кластеры имеют свои исторические прототипы в виде существующей научно-обслуживающей инфраструктуры Новосибирского научного центра СО РАН, которая также должна войти в состав МНТЭЦ, но основная его часть должна быть сформирована заново.

МНТЭЦ должен иметь единую систему управления с Советом директоров и с Попечительским советом и (возможно) с Управляющей компанией. Выбор организационной формы МНТЭЦ и формы собственности объектов указанных кластеров требует специальной проработки.

Возможны два варианта формирования музейно-экспозиционного кластера: только на основе российских экспозиций или в рамках международного сотрудничества, когда, например, возможно формирование в рамках МНТЭЦ Российско-китайского Выставочного центра науки и техники. Далее будет рассматриваться международный формат создания Экспоцентра.

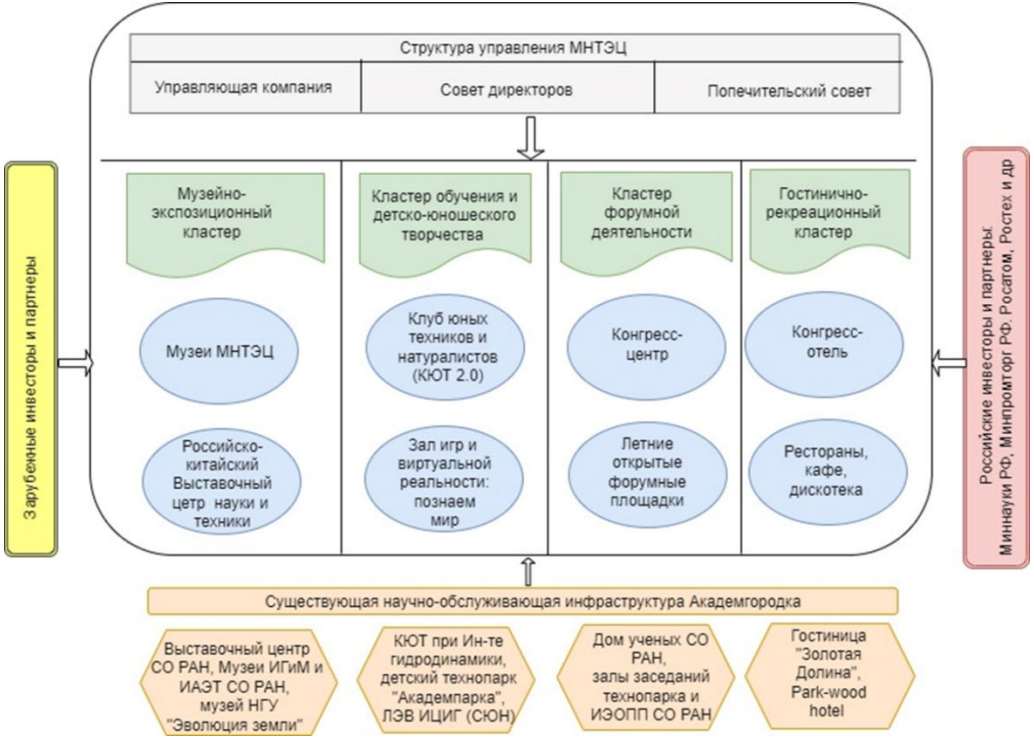


Рис. 6.15. «Архитектура» МНТЭЦ «Лаврентьев».

Источник: разработано автором.

Ядром» МНТЭЦ должны стать музеи и Выставочный центр. Предлагается такой состав музейно-экспозиционного кластера:

1) Музей истории, археологии и этнографии Сибири. Формируется на базе существующего музея Института археологии и этнографии СО РАН. Историческая экспозиция формируется заново на базе разработок и экспонатов Института истории СО РАН. В качестве прототипа музея можно использовать Музей Внутренней Монголии г. Хух-Хото, КНР (см. ниже).

2). Музей геологии и природы Сибири. Формируется на базе Геологического музея Институт геологии и минералогии им. В.С. Соболева СО РАН. «Природный» сегмент (флора и фауна Сибири) формируется заново на базе разработок и экспонатов ФИЦ «Институт цитологии и генетики» СО РАН, Института почвоведения и агрохимии СО РАН, Института систематики и экологии животных СО РАН и других институтов Отделения.

3) Музей истории развития науки и технологий (возможно, как филиал московского Политехнического музея с залом истории формирования СО РАН).

4) Российско-китайский Выставочный центр науки и техники с залами (экспозициями):

– Выставочный центр СО РАН с экспозициями институтов СО РАН и Новосибирского государственного университета (НГУ) в формате прорывных технологий – ядерные исследования, космос, искусственный интеллект, биотехнологии и т.д., Технопарка новосибирского Академгородка («Академпарка»), «Биотехнопарка» Наукограда Кольцово, программы «Академгородок 2.0»;

– Выставочный центр Академии наук КНР и Академии инженерных наук КНР и региональных научно-инновационных систем Китая.

Музеи МНТЭЦ «Лаврентьев» должны быть ориентированы на массового посетителя (в том числе – школьников и студентов) и отражать различные аспекты формирования и развития Сибири (природно-геологические, археологические, этнографические, исторические, экономические). Так, в рамках Музея истории целесообразно отразить этапы покорения Сибири и ее экономического развития в царский, советский и постсоветский период. В их основе – раскрытие и осмысление прошлого.

Выставочный центр МНТЭЦ в большей степени ориентирован на профессионалов (ученые, преподаватели, бизнесмены, представители органов власти). В его основе – ориентация на будущее. Однако он должен быть доступен для всех посетителей МНТЭЦ.

Музейно-экспозиционный кластер может развиваться в пространственно-распределенном варианте. Так, существующий Историко-архитектурный музей под открытым небом Института археологии и этнографии СО РАН может стать составной частью этого кластера, и посетителям МНТЭЦ будут предлагаться ознакомительные туры с использованием «шаттл-микроавтобусов».

Кластер форумной деятельности должен включать конгресс-центр с большим залом (на 400 – 500 чел.), 4–5 малыми залами заседаний и летней открытой площадкой для проведения семинаров и круглых столов. Это даст возможность проведения форумов в формате сочетания пленарных и секционных заседаний (инфраструктура Дома ученых СО РАН лишена такой возможности, там есть только Большой и Малый залы). В состав кластера должен быть включен зал обновляемых тематических выставок, проводимых в рамках форумов и конференций на базе конгресс-центра МНТЭЦ (или рамках Международного форума технологического развития «Технопром»).

С учетом ориентации на поддержку научного туризма в Новосибирской области, следует ожидать значительного потока посетителей МНТЭЦ (не менее 2 млн в год)[1]. Это могут быть туристы, участники форумов и конференций, студенты и школьники в рамках специальных выездных лекций и уроков, транзитные пассажиры аэропорта «Толмачево» (должен быть договор с аэропортом на такие экспресс-туры) и т.д. Все это способно принести значительные доходы в бюджет Экспоцентра. МНТЭЦ должен стремиться приобрести репутацию «Научного Диснейлэнда» и стать одним из новых российских брэндов.

Два основных направления деятельности МНТЭЦ (демонстрация научных достижений институтов СО РАН и приобщение детей и юношества к знаниям и науке) взаимодополняют друг

[1] Например, Новосибирский зоопарк ежегодно посещает более 1,5 млн чел.

друга. Воспитание нового поколения должно стать важнейшим стратегическим приоритетом России. В 2018 г. в рамках конкурса проектов «Академгородка 2.0» был предложен проект «Открывариум» для вовлечения в науку детей и юношества. Однако этот проект не отличался комплексностью и не имел хорошего обоснования.

Организационно-правовая структура МНТЭЦ может формироваться на следующих принципах:

1) Международный научно-технический и познавательный экспоцентр «Лаврентьев» создается на принципах государственно-частного партнерства. Инфраструктура музейно-выставочного кластера и кластера обучения и детско-юношеского творчества формируется за счет средств государственного бюджета (федерального и регионального) с возможным привлечением средств частных инвесторов. Инфраструктура кластера форумной деятельности и гостинично-рекреационного кластера создается исключительно за счет частных инвестиций; государство передает инвесторам земельные участки при условии льготного (или безвозмездного) использования в дальнейшем созданной инфраструктуры (гостиница, конгресс-центр) для проведения плановых мероприятий СО РАН и НГУ. Инвесторы становятся собственниками этих объектов.

2) Организационно-правовой формой деятельности объектов музейно-экспозиционного кластера и кластера обучения и детско-юношеского творчества могут быть:

– ФГБУК (федеральное государственное бюджетное учреждение культуры);

– АНО (автономная некоммерческая организация);

– ЦКП (Центры коллективного пользования) МНТЭЦ, создаваемые как филиалы институтов СО РАН.

3) Участие государства в софинансировании объектов музейно-экспозиционного кластера и кластера обучения и детско-юношеского творчества может осуществляться в форме увеличения государственных заданий институтам СО РАН, в рамках которых создаются специализированные ЦКП, а также в софинансировании посетителей МНТЭЦ (бесплатные или льготные билеты, например, студентам и школьникам по примеру «Пушкинской карты»).

Предварительная оценка масштаба строительства всех объектов МНТЭЦ приводит к выводу, что его площади будут примерно в два раза уступать общей площади всех объектов первой и второй очереди кампуса мирового уровня НГУ (одного из «флагманских» проектов программы «Академгородок 2.0»). Ориентировочная стоимость создания МНТЭЦ «Лаврентьев» (здания и сооружения, оборудование, выставочный фонд и т.д.) может быть 20–30 % меньше всех затрат на создание кампуса НГУ. Значительную часть всех затрат должны составить частные инвестиции.

МНТЭЦ целесообразно разместить в Верхней зоне Академгородка в шаговой доступности от основных институтов и НГУ, в районе с хорошими транспортными коммуникациями. В то же время этот Центр не должен создавать неудобства для жителей Академгородка и он должен быть размещен на окраине жилой зоны. Таким местом может быть ареал на Университетском проспекте. Здесь рядом – НГУ, будущий транспортно-пересадочный узел «Университетский», институты ННЦ и т.д. Это площадка выведена из лесного фонда и на ней могут сооружаться объекты СО РАН.

Пространственная локация МНТЭЦ возможна в двух вариантах: 1) Все сегменты МНТЭЦ располагаются на одной площадке либо в виде единого здания, либо как несколько связанных с собой зданий; 2) Основной сегмент МНТЭЦ (музеи, выставочный центр и конгресс-центр) локализуются на одной площадке на Университетском проспекте вблизи проектируемого Транспортно-пересадочного узла «Университетский»; гостиничный комплекс расположен ближе к НГУ; «Клуб юных техников и натуралистов 2.0» (КЮТиН 2.0») как удаленный модуль кластера обучения и детско-юношеского творчества – на площадке между Институтом экономики и организации промышленного производства СО РАН и Институтом гидродинамики им. М.А. Лаврентьева (т.е. рядом с существующим Клубом юных техников ИГиЛ СО РАН).

К проработке будущих градостроительных решений создания МНТЭЦ в настоящее время привлечены сотрудники проектного института «Новосибирскгражданпроект».

Реализация проекта создания МНТЭЦ «Лаврентьев» возможна в формате российско-китайского научно-технического и образовательного сотрудничества. Это определяется тем, что:

– КНР – главный экономический и научно-инновационный партнер России в современной экономической и геополитической ситуации. Это дает бóльший шанс поддержки проекта МНТЭЦ со стороны российского руководства;

– российская наука пока является достаточно сильным конкурентоспособным «продуктом» в КНР;

– Китай обладает мощным инвестиционным потенциалом и использует принцип «мягкой силы» в своих трансграничных взаимодействиях, вкладывая колоссальные ресурсы в создание инфраструктуры сотрудничества в ареале стратегической инициативы «Один пояс – один путь»;

– все научные, инфраструктурные, культурно-досуговые объекты Китая реализуются с удивительной быстротой, профессионализмом, новизной и креативностью, пока недоступной для российских реалий.

Следует также иметь в виду, что Китай имеет большой опыт развития музейно-выставочной деятельности. В этом автор раздела убедился во время командировки в г. Хух-Хото в августе 2024 г. для участия в Международном форуме, организованном Народным правительством Автономного района Внутренняя Монголия (АРВМ). Во время этой командировки нам была предоставлена возможность встретиться с руководством Музея Внутренней Монголии и Музея науки и технологии.

В ходе дискуссии мы получили ответы на вопросы о предыстории создания музеев, сроках строительства, источниках финансирования строительства и формирования музейного фонда, численности посетителей и сотрудников музеев, их организационно-правовой формы, системы управления и др. Особо нас интересовали вопросы ориентации музеев на воспитание подрастающего поколения и приобщения детей и юношества к знаниям и информации. Руководители музеев отметили эффективность формирования «модульных» музейных экспозиций, которые, например, могут формироваться в рамках китайско-российской кооперации и выставляться на различных международных выставках и форумах в КНР и в Российской Федерации.



Рис. 6.16. Музеи Внутренней Монголии и Науки и технологии
в г. Хух-Хото (КНР)

Пояснение: Музеи (Внутренней Монголии – 1), (Науки и технологии – 2) расположены рядом с двумя театрами (3) и представляют собой единый архитектурный комплекс, выполненный в футуристическом стиле

Ознакомление с деятельностью отмеченных музеев КНР и изучение проблемы развития этого сегмента культурно-познавательной жизни Китая позволило сделать три предварительных вывода:

1) Музейно-выставочной деятельности в КНР уделяется большое внимание. Финансирование китайских музеев как правило осуществляется за счет бюджетов провинций и автономных районов страны и в них вкладываются огромные средства. Их функционирование не преследует цель получения прибыли, вход во многие музеи (особенно – провинциальные) – бесплатный. Их основная задача – повышение уровня образованности населения и, самое главное – ориентация на приобщение детей и юношества к знаниям, творчеству и инновациям. Музейные комплексы Китая – работают на будущее, на формирование «экономики знаний» и на достижение страной технологического лидерства.



Рис. 6.17. Музей искусств и истории города Ордоса (АРВМ КНР)

2) Музеи КНР органично вписываются в архитектурно-планировочные ландшафты китайских городов и создают особую социально-интеллектуальную среду. Современные музеи располагаются не только в столичных городах провинций и автономных районов Китая, но и в субпровинциальных городах и городских округах (например, в г. Ордосе АРВМ – см. рис. 6.17). Несмотря на то, что сами музеи не ориентированы на получение коммерческих результатов от своей деятельности, они активно работают на развитие регионального туризма. Так, большинство туристов, приезжающих во Внутреннюю Монголию, в первую очередь стремятся посетить музеи ее городов, в которых раскрывается история и современность развития этого региона.

3) Музеи КНР эффективно используют ориентацию на региональную специфику. Например, Музей Внутренней Монголии – на возвеличивание эпохи Чингизхана и его личности и на палеонтологическую особенность региона – одно из самых крупных в мире мест остатков динозавров; Музей науки и технологии – на аэрокосмическую тематику (во Внутренней Монголии расположен первый китайский космодром Цзюцюань).

В целом, безусловно, требуется более подробное изучение китайского опыта музейно-просветительской деятельности с целью его использования в российских условиях.

Справочно. Музей Внутренней Монголии – 64 тыс. м2 , Науки и технологии – 48 тыс. м2. Сооружались за счет бюджета автономного района Внутренняя Монголия. Инвестиции в Музей науки и технологии – 965 млн юаней (в ценах на момент строительства). Статус – государственные предприятия, содержание – за счет госбюджета КНР и бюджета АРВМ. Число посетителей музея Внутренней Монголии доходит до 20 тысяч в день. Билеты в оба музея – бесплатные. В Музее науки и технологии проводится почти 500 уроков в год для школьников в залах «Земля и дом», «Чарующий океан», «Жизнь и здоровье», «Технологии и будущее», «Вселенная и аэрокосмос», «Интеллектуальный космос» и «Детский научно-технологический парк».

Разрабатывая Концепцию формирования Международного научно-технического и познавательного экспоцентра «Лаврентьев» мы отдавали себе отчет в возникающих при этом рисках и проблемах. Так, мы полагаем, что риски формирования МНТЭЦ «Лаврентьев» могут проявиться в следующем:

1) Сложная экономическая ситуация в России, в т.ч. с доходами государственного бюджета. Но период острой фазы геополитического противостояния следует использовать для начального (и не самого капиталоемкого) этапа создания МНТЭЦ (проектирование, формирование музейного фонда, отбор и обучение экскурсоводов и т.д.). Следует напомнить, что строительство Новосибирского государственного театра оперы и балета осуществлялось в трудных условиях военного времени и театр был открыт 12 мая 1945 г.

2) «Девелоперский риск», связанный с ориентацией девелоперов на получение максимальной прибыли от вхождения в проект. Поэтому МНТЭЦ следует изначально рассматривать как проект с ориентацией на достижение высокой социальной и научной эффективности.

3) Возможное общественное противодействие проекту со стороны агрессивной части местного «зеленого» сообщества (поскольку возможна вырубка очень незначительной части лесного фонда Новосибирского Академгородка).

4) Риск идеологического и политического давления с китайской стороны на формирование экспозиций музеев, а также использование МНТЭЦ в целях «охоты» за учеными и технологиями (в случае ориентации на международный формат Экспоцентра).

Эти риски имеют объективный характер, но есть возможность их купировать организационно-просветительской работой со стейкхолдерами проекта, с органами государственной власти, с зарубежными партнерами и с местным сообществом.

В качестве первоочередных задач по продвижению МНТЭЦ предлагается:

1) Обсудить предложения о его создании на уровне руководства СО РАН с вынесением этого вопроса на заседание Президиума СО РАН.

2) Представить концепт-проект формирования МНТЭЦ руководству Сибирского федерального округа и Новосибирской области с целью дальнейшего представления данного проекта на уровень высшего руководства России.

3) Вынести вопрос на заседание Координационного совета программы «Академгородок 2.0».

4) Подготовить модуль МНТЭЦ в составе экспозиции СО РАН на Международном форуме технологического развития «Технопром», приводящемся ежегодно в Новосибирске.

5) Провести социологическое обследование жителей Академгородка на предмет их восприятия идеи МНТЭЦ (в качестве контрмер возможного противодействия со стороны «зеленой» общественности).

6) Представление руководству Академии наук КНР и Академии инженерных наук КНР идеи возможного проекта создания Российско-китайского выставочного центра в рамках формирования МНЦТВ.

7) Провести переговоры с руководством Миннауки и Минпромторга РФ, Ростеха, Росатома и т.д. с целью выяснения возможностей их участия в реализации проекта создания МНТЭЦ в качестве инвесторов и участников.

8) Проработать вопросы обеспечения научного сопровождения данного проекта со стороны Сибирского отделения РАН.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие 5

Глава 1. Проблемы пространственного развития и региональная политика России 10

1.1. Пространственное развитие России на фоне глобальных трендов и внешних вызовов и угроз 10

1.2. «Восточный вектор» развития России 23

1.3. Пространственное и региональное стратегическое планирование в Российской Федерации 29

1.4. Региональные модели развития и системы управления: case-study Новосибирской и Кемеровской областей 46

1.5. Дайджест стратегических инициатив по пространственному развитию России 53

1.6. Подводим итоги 62

Глава 2. Контуры новой модели развития Сибири 68

2.1. Проблемная ситуация: Сибирь на перепутье в начале нового этапа развития 68

2.2. О национальных и региональных моделях развития 73

2.3. Модель развития Сибири в условиях адаптации к вызовам и угрозам последнего времени 76

2.4. Контуры новой модели развития Сибири 91

2.5. Китайский опыт модернизации - «столбовая дорога» для Сибири? 99

2.6. О реалистичности новой модели развития Сибири 104

Глава 3. Методологические проблемы стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием регионов в условиях новых реалий 109

3.1. Эволюция методологических подходов к анализу проблем регионального стратегического планирования и управления 109

3.2. Стратегические планово-прогнозные разработки как основа регионального и муниципального управления 122

3.3. Характеристика институциональных проблем стратегического планирования и управления региональным и муниципальным развитием 136

3.4. Особенности модернизации муниципального стратегического планирования и управления с учетом системных трансформаций в экономике 163

3.5. Проблемы информационного обеспечения регионального и муниципального управления в контексте развития цифровой экономики 171

Глава 4. Проблемы антикризисной региональной политики и решения на субфедеральном уровне 191
4.1. Кризис 2022 года и основные проблемы экономики России в настоящее время 192
4.2. Итоги и основные проблемы социально-экономического развития регионов Российской Федерации 204
4.3. Предварительные итоги и проблемы социально-экономического развития Новосибирской области 213

Глава 5. Сибирь в изменяющейся конфигурации трансграничных экономических и научно-технических взаимодействий 224
5.1. Генезис мировых интеграционных процессов 224
5.2. О понятии «трансграничные взаимодействия» 229
5.3. Китайский вектор трансграничных взаимодействий Сибири 234
5.4. Центральная Азия как пространственный ареал и полигон развития и трансграничных взаимодействий Сибири 249
5.5. Проблемы и перспективы развития трансграничного сотрудничества России, Китая и стран Центральной Азии в современных условиях 262

Глава 6. Научно-технические и образовательные аспекты регионального развития 276
6.1. Наукограды России – очаги инноваций и научно-технического прогресса 276
6.2. Интеграция науки и высшего образования в региональных инновационных системах 327
6.3. Проблемы и источники финансирования вузов в регионах 333
6.4. О концепции Международного научно-технического и познавательного центра «Лаврентьев» 344

План изданий ИЭОПП СО РАН, 2025 г.

Научное издание

РЕГИОНАЛЬНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ: МЕТОДОЛОГИЯ, ПРОБЛЕМЫ, ИНСТИТУТЫ

В двух томах

Том 1

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

Дизайн обложки *А.С. Кузнецова*
Оригинал-макет *С.А. Дучкова*

Подписано к печати 23 июня 2025 г. Формат бумаги 60×84 1/16.
Гарнитура «Таймс». Объём п.л. 22,75. Уч.-изд.л. 23.
Тираж 500 экз. (Первая партия тиража 100 экз.) Заказ № 71.

Издательство ИЭОПП СО РАН

Тел. (383) 330-17-95, e-mail: s.duchkova@ieie.nsc.ru

Участок оперативной полиграфии ИЭОПП СО РАН,
630090, г. Новосибирск, проспект Академика Лаврентьева, 17.