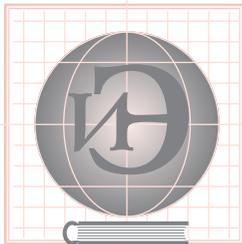


Российская академия наук



Институт экономики



Федеральное государственное бюджетное учреждение науки  
Институт экономики Российской академии наук

Приоритеты модернизации  
и усиление роли субфедерального звена  
управления

Москва  
2015

ББК 65.050  
П 75

**Приоритеты модернизации и усиление роли субфедерального звена управления:** Монография: / Отв. ред. Е.М. Бухвальд. М.: Институт экономики РАН, 2015. – 290 с.

ISBN 978-5-9940-0522-4

П 75

В монографии рассматриваются основные направления и практические возможности усиления роли субфедерального звена управления в решении приоритетных задач социально-экономического развития страны, прежде всего, в формировании предпосылок перехода ее экономики на инновационный путь развития. С этих позиций авторами монографии исследуются такие вопросы как ключевое значение федеративных отношений как основы политики регионального развития; оптимизация соотношения централизации и децентрализации полномочий с целью усиления роли регионов как субъектов политики модернизации, формирование вертикали стратегического планирования, усиление роли специализированных институтов развития и практики государственно-частного партнерства. С различных сторон рассматриваются проблемы повышения эффективности потенциала социально-экономического развития регионов, а именно инвестиционный и инновационный потенциал территории, трудовые ресурсы, земельно-имущественные ресурсы, а также инфраструктурный потенциал территории. Дается оценка возрастающей роли муниципалитетов в формировании предпосылок устойчивого развития и модернизации экономики территории.

Монография ориентирована на экономистов, работников сферы регионального и муниципального управления, а также преподавателей и студентов экономических дисциплин.

Научн. ред.: *О.Н. Валентик, В.Д. Маковий.*

ISBN 978-5-9940-0522-4

ББК 65.050

© Институт экономики РАН, 2015

© Коллектив авторов, 2015

© В.Е. Валериус, дизайн, 2007

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	7
---------------	---

### РАЗДЕЛ I

#### **Институциональные проблемы перехода к устойчивому развитию экономики российских регионов**

Глава 1. Федерализм как основа государственной политики регионального развития .....	12
Глава 2. Децентрализация управления и расширение экономических функций субъектов Федерации .....	36
Глава 3. Экономическая дифференциация регионов и возможные пути ее преодоления .....	55
Глава 4. Совершенствование программно-целевых методов политики регионального развития .....	74
Глава 5. Усиление роли институтов развития в модернизации экономики российских регионов .....	100
Глава 6. Развитие практики государственно-частного партнерства на региональном уровне .....	126
Глава 7. Муниципальное управление и новые приоритеты социально-экономического развития территорий .....	146

### РАЗДЕЛ II

#### **Повышение эффективности использования ресурсного потенциала регионального развития**

Глава 8. Инвестиционный и инновационный потенциал региональной экономики .....	168
Глава 9. Социальный потенциал и социальная политика субъектов Федерации .....	191

Глава 10. Особенности региональных рынков труда и их государственного регулирования .....	209
Глава 11. Земельно-имущественный потенциал региональной экономики .....	223
Глава 12. Финансовый потенциал региона .....	237
Глава 13. Инфраструктурный потенциал региона .....	252
Заключение .....	279
Литература .....	284

## ВВЕДЕНИЕ

В последние годы отчетливо обозначилась необходимость качественно новых подходов к системе целей и инструментов федеральной политики регионального развития. Речь идет о согласовании этой политики с нынешними реалиями российской экономики, и прежде всего с приоритетным курсом на ее инновационную модернизацию. Основные цели и инструменты политики регионального развития ныне необходимо не только ориентировать на приоритеты инновационной модернизации национальной экономики, но и органично вписать в формирующуюся систему (вертикаль) стратегического планирования. В рамках этой системы недавно принятый федеральный закон<sup>1</sup> предусматривает формирование таких стратегических документов, как «Стратегия пространственного развития Российской Федерации» и «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации», которые должны стать основой для определения приоритетов и практических инструментов политики регионального развития в стране.

На данный момент необходимость тесной связи инновационной и региональной политики обозначилась совершенно определенно. Становится все более очевидным: в условиях экономики сырьевого, транзакционного типа решение таких классических задач политики регионального разви-

---

1. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

тия, как относительное (позитивное) выравнивание уровней социально-экономического развития отдельных территорий, создание новых точек устойчивого экономического развития, оптимизация миграционных потоков и пр., объективно невозможно. Решение этих задач становится возможным лишь по мере перехода к экономике инновационного типа на основе использования методов стратегического планирования на всех уровнях государственного и муниципального управления.

В этом смысле курс на инновационную модернизацию означает собой попытку добиться не только долгожданных структурных изменений в экономике России и, соответственно, радикального повышения ее конкурентоспособности, но и создать основу для качественного прорыва в решении задач политики регионального развития. Это связано с тем, что только в инновационно ориентированной модели экономического роста получают мощный дополнительный источник развития те регионы страны, которые в условиях экономики сырьевого, транзакционного типа по определению обречены на застой, и даже на деградацию.

Однако те дополнительные возможности развития экономики регионов, которые дает реализация курса на инновационную модернизацию, не реализуются автоматически. Использование этих возможностей требует активных действий со стороны регионов как самостоятельных субъектов своей инвестиционной и инновационной политики; они требуют наличия у регионов соответствующих полномочий, ресурсов и стимулов для их эффективной реализации. Для полноценного включения в политику инновационной модернизации регионам необходимы специализированные институты развития, особое внимание к вопросам кадрового потенциала экономики региона, а также заинтересованная поддержка со стороны муниципального звена управления. Наконец, злободневной задачей остается согласование инвестиционной и инновационной политики регионов и федерального центра в рамках вертикали стратегического пла-

нирования на основе использования программно-целевых методов управления развитием территорий и ведущих отраслевых комплексов экономики России.

Это верно, как и то, что переход к экономике инновационного типа, при наличии целого ряда общих принципиальных закономерностей, будет регионально чрезвычайно дифференцированным. Это, в частности, касается темпов и масштабов охвата инновационными процессами тех или иных видов экономической деятельности, наличия в регионах потребных инвестиционных ресурсов и институтов инновационного развития, необходимых социальных предпосылок, возможных последствий и, конечно, общей продолжительности инновационной модернизации каждого регионального звена российской экономики во времени. Дифференцированным этот переход будет и с точки зрения масштабов и инструментов той помощи, которая должна оказываться регионам со стороны федерального центра с целью формирования необходимой правовой, ресурсной и институциональной базы продвижения субъектов Федерации к экономике инновационного типа.

Надежным обеспечением, или интегратором, этих позитивных изменений может быть только переход к качественно новому этапу федеральной региональной политики, выдвижение в качестве ее основных приоритетов формирование в стране единого пространства инновационного развития, использование гибких институтов и инструментов развития территорий, отвечающих специфике условий модернизации в экономике различных типов регионов России. Основные пути решения этой проблемы авторы и попытались представить в данной монографии.

Коллектив авторов: глава 1 — к.э.н. В.П. Гаврилов; глава 2 — к.ю.н. М.В. Глигич-Золотарева; глава 3 — к.э.н. А.В. Кольчугина; глава 4 — д.э.н. Е.М. Бухвальд; глава 5 — д.э.н. А.В. Виленский; глава 6 — д.э.н. Ю.А. Дмитриев, к.э.н. Л.И. Шустров; глава 7 — д.э.н. А.В. Одинцова; глава 8 — к.э.н. И.Н. Домнина; глава 9 — к.э.н. Л.И. Маевская; глава 10 — к.э.н. О.В. Лылова; глава 11 —

к.э.н. С.И. Ивановский; глава 12 – д.э.н. С.В. Перфильев, к.э.н. О.Ю. Горбова, к.э.н. О.И. Кузнецова; глава 13 – к.э.н. В.А. Лопес, н.с. О.Н. Валентик.

РАЗДЕЛ

I

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ  
ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕХОДА  
К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ  
ЭКОНОМИКИ  
РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ

## Глава 1

### ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ОСНОВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

В современном мире существует две основные формы государственного устройства – унитарная и федеративная. Федеративная форма государственности является более сложной по сравнению с унитарной и требует от органов власти всех уровней проведения гибкой политики, учитывающей как приоритеты общегосударственного характера, так и интересы членов (субъектов) федерации во всем их многообразии. Федерализм представляет собой форму государственного устройства, основанного на объединении территориальных структурных образований – субъектов федерации (штатов, кантонов, земель, республик и т.п.), наделенных определенной политической, юридической и экономической самостоятельностью. Такого рода объединения государств существовали и в древней истории, и в Средние века. Однако истинное становление и развитие федерализм получил лишь в новой истории.

#### 1.1. Экономические предпосылки федеративной государственности

В этот период федерализм как форма государственности возник в странах западного социокультурного типа, где он дал наиболее позитивные результаты. Учитывая их опыт, многие страны пытались использовать принципы федерализма для государственного устройства. Однако практика показала, что федеративное устройство не везде и не всегда оказывается

эффективным. Оно, например, может создавать дополнительные угрозы и источники нестабильности, когда государство испытывает сильное давление национального фактора, а также различного рода сепаратистских тенденций.

Федерация обычно формируется для обеспечения политического единства с целью разрешения социальных конфликтов этнически и экономически неоднородного общества. У федерации также имеется значительно больше возможностей для обеспечения внутренней и внешней безопасности населения страны. Федерация позволяет путем использования принципа разделения государственной власти найти компромисс в устранении противоречий, согласовать и учесть разнообразные позиции сторон по принципиальным вопросам.

Вместе с тем, «выбор федеральной системы как способ решения вопросов... безопасности и социально-экономических проблем оказывается не всегда оправданным, особенно для обществ, в которых отсутствуют традиции и опыт демократического управления. Именно в этих условиях федеральные системы часто имеют достаточно короткий срок своего существования»<sup>2</sup>. Особенно опасной для сохранения федерации является «передача все больше политических, экономических и других прав национальностям без учета центробежных, сепаратистских устремлений, особенно в период острой межэтнической напряженности»<sup>3</sup>.

Перечисленные факторы, угрожающие целостности государства, присутствуют и в современной Российской Федерации. Россия является многонациональным государством. Возникшее после распада СССР обострение социально-экономических проблем негативно отразилось и на межнациональных отношениях. На них накладывается

---

2. Гонтарева И.Б. Политическая концепция федерализма: теоретические истоки и современность. Дис. на соискание ученой степени докт. полит. наук. М. 2003. С. 284.

3. Бахлов И.В. От империи к федерации: историко-политический анализ трансформации имперских систем в федеративные / Науч. ред. В.А. Юрченков. Саранск. Из-во Мордов. ун-та. 2004. С. 243.

еще и внешняя эмиграция из бывших советских республик. Вследствие неконтролируемой и нерегулируемой миграции населения, преимущественно из среднеазиатских государств и Кавказа, в России нарастает межэтническая напряженность, приводящая к возникновению конфликтов на национальной почве. Игнорирование властями этой проблемы способно привести также к обострению взаимоотношений России с сопредельными государствами.

В этих условиях особую значимость приобретает необходимость проведения федеральным центром объективной региональной политики. Эта значимость возрастает еще более, если учесть реальный уровень дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Федерации. Так, по объему среднедушевого валового регионально продукта (ВРП) субъекты Федерации различаются в 67 раз, а по средней заработной плате — в 6 раз<sup>4</sup>. При этом наблюдается четкая тенденция в нарастании разрыва в экономическом развитии регионов. Если до 1990-х годов регионы развивались относительно равномерно, то в 2004 г. по объему ВРП на душу населения они различались уже в 45,7 раза<sup>5</sup>. Устойчивое сохранение высокого уровня экономической дифференциации субъектов Федерации свидетельствует о низкой результативности региональной политики, проводимой федеральным центром, об отсутствии ее достаточно эффективных инструментов.

## 1.2. Проблемы, сдерживающие экономическое развитие государства и его регионов

По нашей оценке, причиной депрессивного состояния большинства регионов и кризисного состояния российской экономики в целом является неадекватная социально-экономическая политика федерального Центра. Эта полити-

---

4. Валентей С.Д. Федерализм и инновационная модернизация // Федерализм. 2013. № 1. С. 7.

5. Янгиров А., Юсупов К. Межпотенциальные взаимосвязи в анализе воспроизводственного потенциала регионов Российской Федерации // Федерализм. 2007. № 3. С. 11.

ка содержит множество недостатков. Остановимся на главных из них.

Прежде всего экономика страны и ее регионов испытывает острый дефицит в финансовых ресурсах. Финансовый голод в экономике создан путем:

- аккумуляции денежных средств в чрезмерных золотовалютных резервах, в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния;
- огромного вывоза капитала за пределы страны;
- расхищения значительной части бюджетных средств, выделяемых на развитие отраслей экономики и социальной сферы.

При этом масштабы резервирования финансовых средств таковы, что они практически вдвое превышают федеральный бюджет страны. Стерилизация избыточных финансовых резервов не только сдерживает рост отечественной экономики, но и структурно деформирует ее, подстраиваясь под спрос внешнего рынка. Ее следствием является постепенная колонизация экономики иностранным капиталом, использование ее в качестве донора мировой финансовой системы и необратимая деградация. Использование хотя бы половины накопленных резервов в национальных интересах могло бы дать мощный толчок в развитии реального сектора экономики, сократить безработицу и повысить жизненный уровень населения.

Запрет на вывоз капитала из страны, деофшоризация экономики, ужесточение и широкое использование мер уголовного преследования лиц, осуществляющих распил бюджета, даст возможность ликвидировать дефицит финансовых ресурсов в стране и использовать их на развитие экономики и социальной сферы как на федеральном, так и на региональном и местном уровне. Кроме того, появится возможность введения прогрессивной шкалы налогообложения на высокодоходные слои населения, ныне укрывающие свои доходы в оффшорных зонах за пределами Российской Федерации.

Сдерживает развитие экономики как на региональном, так и на федеральном уровне отказ от государственной политики регулирования цен, что ведет к перераспределению добавленной стоимости в пользу монополизированных отраслей топливно-энергетического и химико-металлургического комплексов. В результате попытки государственной поддержки машиностроительного и агропромышленного комплексов обесцениваются ростом издержек. Естественные монополии, постоянно повышая тарифы, снижают и без того низкую рентабельность отечественной обрабатывающей промышленности. В создавшихся условиях отечественная экономика утратила способность к самостоятельному воспроизводству.

В условиях кризиса развитые страны прибегают к денежной эмиссии, кредитуют свои банки и корпорации под символический процент, стимулируя инвестиционную и инновационную активность. Российские же власти действуют в прямо противоположном направлении: ограничивают денежное предложение, завышают процентные ставки и регулируемые тарифы. Таким образом, они искусственно снижают конкурентоспособность отечественной экономики и обрекают ее на отставание<sup>6</sup>. Неудовлетворительна деятельность государства в области контроля налоговых поступлений в бюджет страны и их перераспределение.

Налоговая система в преимущественной мере носит дестимулирующий характер, особенно в отношении высокотехнологичных отраслей производства. При выплате всех налогов в полном объеме те отрасли, где высока доля обработки и квалифицированного труда и нет возможности реализовать свою продукцию по более высоким, чем внутренние, мировым ценам, обречены на постоянную убыточность. Это обстоятельство является одной из главных причин сильнеешего упадка обрабатывающих отраслей и легкой промышленности в перестроечные годы. Постоянное внесение изме-

---

6. Глазьев С. Снова к альтернативной системе мер государственной политики модернизации и развития отечественной экономики (предложения на 2013–2014 гг.) // Российский экономический журнал. 2013. № 3. С. 5–8.

нений в налоговое и бюджетное законодательство негативно влияет на региональные и местные бюджеты<sup>7</sup>.

Существует немало проблем в правовой сфере в части взаимодействия федеральных и региональных органов власти. Более того, Конституция РФ не устанавливает никаких политико-правовых механизмов согласования общенациональных и региональных политических и экономических интересов. В связи с этим А. Хвоцин предлагает отразить в Конституции РФ следующие положения:

- основы создания организационного механизма согласования федеральных и региональных приоритетов и интересов;
- основы разграничения налоговых доходов и бюджетных ресурсов;
- вопросы бюджетного выравнивания — цели, задачи, направления;
- воплощение принципа субсидиарности в межбюджетных отношениях;
- основы управления публичной собственностью;
- механизм участия субъектов Федерации в формировании федеральной региональной политики<sup>8</sup>.

Эти предложения заслуживают внимания. Их целесообразнее изложить в специальном федеральном законе, к подготовке которого привлечь все регионы России.

Накопившиеся проблемы усугубляет сохраняющаяся преимущественная сырьевая ориентация отечественной экономики. И дело даже не только в том, что запасы сырья близки к исчерпанию, а экономика сырьевого типа делает страну, ее социально-экономическое развитие чрезвычайно зависимыми от факторов внешнего влияния. Такая экономика делает чрезвычайно неустойчивой и всю экономическую основу федеральных отношений.

---

7. Федотов Д.Ю. Распределение налоговых платежей по уровням бюджетной системы России // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2011. Вып. 4.

8. Хвоцин А. Конституционно-правовые аспекты экономического федерализма в России: необходимость преобразований // Федерализм. 2007. № 1. С. 89.

Известно, что трансферты, полученные дотационными субъектами Федерации из федерального центра, образуются в основном путем межрегионального перераспределения финансовых ресурсов, получаемых от регионов, богатых природным сырьем. При их истощении в регионах-донорах исчезнут и финансовые ресурсы, из которых получают трансферты дотационные регионы. В результате уже в текущем десятилетии обострятся социально-экономические проблемы во многих субъектах Федерации, а значит, и в стране в целом.

Правительство РФ неоднократно заявляло о необходимости переориентации российской экономики с сырьевой на обрабатывающую, инновационную модель развития, об опережающем развитии высокотехнологичных производств. Однако практических действий пока явно недостаточно. С одной стороны, Правительство РФ говорит о недостатке иностранных инвестиций в отечественную экономику и стремится к их привлечению. С другой стороны, в Стабилизационном фонде омертвляются собственные финансовые ресурсы. При этом вложение средств в строительство дополнительных к имеющимся нефте- и газопроводам расходуется с намерением переориентации экономики с сырьевой на обрабатывающую, поскольку введение их в строй увеличит объемы экспорта углеводородных ресурсов, что еще более закрепит сырьевую ориентацию и зависимость российской экономики. А значительные объемы экспорта сырья свидетельствуют о том, что в России обрабатывающие отрасли неразвиты и не в состоянии переработать это сырье в готовую продукцию.

До недавнего времени общепризнанная позиция, выработанная экономической теорией, заключалась в том, что наличие запасов природных ресурсов в стране является надежной основой для ее развития, достаточно лишь изыскать необходимые капиталовложения для их разработки и вовлечения в хозяйственный оборот. А невысокий уровень развития экономики развивающихся стран, богатых природ-

ными ресурсами, является как общей нехваткой капиталовложений, так и тяжелым наследием колониального прошлого, а также неадекватной экономической политикой.

Эта позиция была поколеблена исследованиями Д. Сакса и А. Уорнера, которые пришли к выводу, что высокий уровень обеспеченности страны природными ресурсами связан с более низкими темпами роста ее экономики<sup>9</sup>. Авторы исследования связывают эту закономерность с явлением так называемой «голландской болезни». Она выражается в том, что продажа на мировом рынке большого объема природного сырья ведет к постоянному укреплению местной валюты, в результате чего снижается конкурентоспособность обрабатывающих отраслей национальной экономики, что вызывает их стагнацию. Тем самым снижаются темпы роста экономики, ухудшается ее структура.

Политика государства, направленная на развитие экономики и повышение социальных стандартов жизни населения, проявляется в установлении приоритетов развития отдельных отраслей экономики, являющихся точками роста, государственной поддержки их функционирования, с тем чтобы обеспечивался общий подъем экономики страны. Однако экономическая политика России последних двух десятилетий направлена в основном на расширение возможностей экспорта сырьевых ресурсов страны с недоиспользованием возможностей развития отечественной промышленности и сельского хозяйства. Ориентация властей на рост экономики за счет добычи и производства сырьевых ресурсов без глубокого их передела является бесперспективной для дальнейшего развития страны и ее регионов.

Во-первых, формирование доходов государства преимущественно от экспорта сырья ставит его в полную зависимость от конъюнктуры мирового рынка и его спроса на сырьевые товары. Снижение спроса и цен на них немедленно

---

9. Тамбовцев В., Валитова Л. Ресурсная обеспеченность страны и ее политико-экономические последствия // Экономическая политика. 2007. № 3. С.18–19; Sachs J.D., Warner A.M. Natural resource abundance and economic growth / NBER Working Paper N. w5398. 1995.

отразится на уровне доходов страны и выразится в сокращении социальных обязательств государства перед населением. Резкое падение цен на сырье вследствие глубокого мирового экономического кризиса или успешного развития альтернативной энергетики окажется катастрофичным для России, которая будет не в состоянии компенсировать снижение доходов за счет внутренних источников, из-за неразвитости реального сектора экономики.

Во-вторых, практически отсутствие глубокого передела сырья в России ведет к ее возрастающему отставанию в экономическом развитии от развитых стран мира. Разрушенные после распада СССР предприятия промышленности и сельского хозяйства в подавляющем большинстве до сих пор не восстановлены, что привело к массовой безработице и росту преступности. По оценкам экспертов, в настоящее время в России около 34 млн человек не заняты трудовой деятельностью и неизвестно за счет каких источников дохода они существуют.

В-третьих, дальнейшая ориентация федеральных органов власти на извлечение доходов государства от экспорта сырьевых ресурсов законсервирует сложившуюся практику дотирования большинства регионов за счет регионов-доноров, которая ведет к росту иждивенчества одних и снижения стимулов к дальнейшему развитию других субъектов Федерации.

Сложившаяся ситуация не может сохраняться долго и ведет к дестабилизации федеративных отношений в России за счет усиления неравномерности развития различных типов регионов. Необходимо резкое изменение экономической политики государства в направлении приоритетного развития высокотехнологичных отраслей промышленности и сельского хозяйства, максимально используя инновационные возможности. И от того, какой путь экономического развития будет избран органами власти и обществом, зависит будущее Российской Федерации.

Сдерживает экономическое развитие Федерации широкомасштабная коррупция в государственных и муниципальных

ных структурах. По признанию руководителей строительных компаний, 60–70% финансовых ресурсов используется на взятки чиновникам различных организаций, от которых зависит получение разрешения на строительство жилых домов. Следовательно, если исключить коррупционную составляющую, то стоимость жилья можно уменьшить в 2–3 раза и дать возможность развиваться конкуренции в строительной индустрии. Сходная ситуация с коррупцией существует и в других отраслях экономики.

Коррупция проявляется в расхищении значительной части средств, выделяемых из федерального бюджета на финансирование различных направлений экономической деятельности. Способствует казнокрадству и запоздалое выделение финансирования на отрасли экономики. Имеются случаи, когда средства, запланированные на текущий год, реально направляются получателям лишь в конце года, когда их уже невозможно освоить. Таким образом, от успешности борьбы с коррупцией и казнокрадством также зависит развитие реального сектора экономики и реализация планов по модернизации страны на основе использования инноваций. А развитие экономики даст возможность повысить занятость трудоспособного населения страны и снизить преступность с одновременным введением ужесточения наказания за совершаемые преступления.

Стимулирование развития предпринимательства и экономической деятельности в регионах, прежде всего тех, которые в настоящее время являются дотационными, сокращения изъятия у них налоговых поступлений в федеральный бюджет станут источниками для саморазвития депрессивных регионов. А рост экономики даст возможность повысить социальные стандарты жизни населения в регионах, что, в конечном итоге, является необходимым условием устойчивости развития государства.

Одним из направлений развития федеративных отношений в России является реализация принципа субсидиарности, который рассматривается в качестве исходного в

разделении полномочий публичной власти между ее различными уровнями. Он подразумевает отнесение полномочий к компетенции того уровня управления, на котором они решаются наиболее эффективно. Основываясь на этом принципе, при распределении полномочий целесообразна замена делегирования ряда государственных полномочий на их закрепление в качестве собственных полномочий нижестоящих уровней публичной власти наряду с необходимыми доходными источниками<sup>10</sup>.

Разделение полномочий публичной власти не сводится только к разграничению компетенции между различными ее уровнями. Оно предполагает также их взаимодействие при реализации компетенции. Совместные полномочия реализуются при сотрудничестве всех публичных властей. Это подтверждается примерами Бельгии, Бразилии, Швейцарии<sup>11</sup>.

В России принцип сотрудничества Федерации и ее субъектов претерпел существенные изменения. Это можно показать на примере отношений недропользования. В Законе Российской Федерации «О недрах» № 2395-1 от 21 февраля 1992 г. было осуществлено детальное разграничение полномочий между Федерацией и ее субъектами, что дополнялось различными формами сотрудничества и согласования интересов двух уровней государственной власти. В ходе федеративной реформы упразднено совместное владение, пользование и распоряжение недрами Российской Федерации и ее субъектами. При этом компетенция субъектов Федерации сведена к минимуму и распространяется в основном на участки недр, содержащие месторождения общераспространенных полезных ископаемых.

Упразднение совместного владения, пользования и распоряжения недрами на территории субъектов Федерации противоречит Конституции РФ. Поэтому переход от дуали-

---

10. Черепанов В. На пути к децентрализации публичной власти // Федерализм. 2011. № 3. С. 175.

11. Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. С. 6–10.

стической модели разделения публичной власти к сотрудничеству и совместному выполнению значимых для центра и регионов полномочий представляется очень важным<sup>12</sup> для дальнейшего развития федеративных отношений. Этот принцип следует распространить и на основные виды природных ресурсов, расположенные на территории субъектов Федерации.

Совместное владение, пользование и распоряжение природными ресурсами дает возможность успешнее решать проблемы рационального природопользования и экологии в России. Для понимания причин возникновения резких диспропорций в социально-экономическом развитии регионов следует вернуться к началу 90-х годов прошлого века, началу формирования новой Российской Федерации.

После распада СССР слова «план», «планирование» приобрели негативный оттенок у российских реформаторов, вследствие чего Госплан как орган исполнительной власти был ликвидирован одним из первых. В результате, страна, лишенная стратегического планирования и четкой перспективы экономических преобразований, вошла в инфляционный штопор, резко снизила деловую и инвестиционную активность, особенно в реальном секторе экономики. Между тем, нобелевский лауреат по экономике В.В. Леонтьев настойчиво доказывал важность сочетания плана и рынка, считая, что планирование — от предприятия до национальной стратегии развития страны — является жизненно необходимым, так как экономические действия, не имеющие цели, бессмысленны.

Однако ельцинская администрация не прислушалась к мнению ученого с мировым именем. Проигнорировала она и «Заявление нобелевских лауреатов», с которым в 1994 г. выступили В. Леонтьев, Л. Клейн, Д. Тобин, Д. Норт, К. Эрроу и др. Ученые предупреждали российское руководство о необходимости иметь государственную программу экономических преобразований, долговременную стратегию развития.

---

12. Черепанов В. Указ. соч. С. 176–177.

Иначе неизбежными станут сокращения валового внутреннего продукта, высокая инфляция, увеличение импорта до уровня, уничтожающего спрос на собственные товары, падение уровня жизни, рост разрыва в доходах, криминализация экономики. И эти прогнозы оправдались.

Нельзя не отметить, что и нынешнее руководство России не уделяет должного внимания проблеме планирования, и прежде всего долговременной стратегии развития. Многие программы социально-экономического развития недостаточно проработаны, а за их исполнением не налажен необходимый контроль как на федеральном, так и на региональном уровнях. И в этом кроется одна из основных причин наличия множества депрессивных регионов и неразвитости федеративных отношений. Руководство страны вместо конструктивной деятельности по управлению ее социально-экономическим развитием выбрало наиболее легкий путь — добычу и экспорт сырья, позволяющий формировать бюджет государства и выделять крайне ограниченные средства на социальные программы.

Перечисленные проблемы в Российской Федерации являются следствием осуществления неолиберальных идей в экономической и социальной политике государства. Но неолиберализм в экономике, властвующий в современной России, сдерживает развитие и федеративных отношений, препятствует проведению адекватной региональной политики. Осложнение взаимоотношений с западными странами, вызванные глубоким политическим и экономическим кризисом в Украине, при пролонгации неолиберального курса в государственной политике негативно отразится на внутренних экономических проблемах страны, усугубит их. И наоборот, отказ от неолиберальных идей в экономической политике государства, стимулирование им развития отечественной промышленности и сельского хозяйства на инновационной основе выведет страну из состояния экономической стагнации и позволит ей занять достойное место в ряду наиболее развитых стран мира.

### 1.3. Корректировка федеральной и региональной социально-экономической политики

Федеральный центр, являющийся ядром государства в зависимости от проводимой им политики, способен оказывать как позитивное, так и негативное воздействие на социально-экономическое развитие регионов. Рассмотрим основные направления, по которым Федерация может воздействовать на региональное развитие.

К ним относятся:

- нормативно-правовые акты, способные стимулировать социально-экономическое развитие регионов;
- налогово-бюджетные, межбюджетные отношения;
- перераспределение средств государственных межбюджетных фондов между регионами;
- деятельность территориальных органов федеральной исполнительной власти;
- функционирование государственных корпораций, особенно инфраструктурных.

Федеральные нормативно-правовые акты, способные оказать воздействие на региональное развитие, связаны с таможенной политикой, налогообложением, бюджетным процессом, ценообразованием, миграционной политикой и др.

На федеральном уровне выносятся решения по межбюджетным отношениям, по видам налогов, по распределению трансфертов, которые напрямую воздействуют на уровень социально-экономического развития регионов.

Территориальные органы федеральной власти, взаимодействуя с региональными властями, способны оказывать значительное влияние на формирование предпринимательского климата в субъектах Федерации. Значительное воздействие на развитие деловой активности, экономики и социальной сферы способны оказывать государственные корпорации<sup>13</sup>.

---

13. Кузнецова О. Федеральная региональная политика: об идеологии и институтах // Российский экономический журнал. 2013. № 1. С. 33–35.

Совместное и эффективное использование всех инструментов воздействия федерального центра на социально-экономическое развитие регионов могло бы дать значительно более существенные результаты по сравнению с существующим их состоянием. Но надо учитывать, что полного выравнивания в социально-экономическом развитии регионов достичь не удастся, так как они существенно различаются по природно-климатическим условиям, наличию и качеству человеческого капитала, промышленно-производственному и сельскохозяйственному потенциалу, этно-культурным традициям. Однако различия в социально-экономическом развитии не должны быть столь разительны по регионам, как теперь.

Политиками и учеными предлагаются разные варианты решения проблем федеративных отношений в России. Эти предложения направлены на улучшение структуры Федерации, повышение уровня ее управляемости. Однако часто при их подготовке не просчитываются последствия их реализации<sup>14</sup>. Так, например, чрезмерная дифференциация в социально-экономическом развитии регионов приводит к сохранению практики межбюджетных трансфертов. А это, в свою очередь, не стимулирует органы власти на местах к самостоятельному поиску новых источников пополнения региональных бюджетов. Однако и предложения о полном отказе от названной практики недопустимы. Принятие такого решения приведет экономику депрессивных регионов к краху.

Следует также учитывать, что выделяемые федеральным центром трансферты используются на местах в основном на финансирование текущих расходов регионов, а не на их развитие. Одним из выходов из сложившейся ситуации может быть разработка целевых программ борьбы с региональной

---

14. Например, механическое укрупнение регионов может привести к потере управляемости территориями, нарушению экономических связей и механизмов работы социальной сферы. Нельзя также допустить создания гигантских субъектов Федерации, которые по экономическому потенциалу способны представлять в перспективе потенциальную базу для проявления сепаратизма.

депрессивностью. Однако их реализация сдерживается отсутствием единства в управлении социально-экономическим развитием страны, лишаящей многие регионы возможности стать экономически самодостаточными.

Общим недостатком программ регионального развития является декларативность их положений, формулировка целей, которые не могут быть преобразованы в конкретные действия и проекты. Этот тезис подтверждается и очередной Государственной программой Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года». В ней заявленные цели внутренне противоречивы и по существу не связаны ни явно, ни виртуально с самим планом<sup>15</sup>.

При реализации региональной политики следует учитывать и зарубежный опыт. В развитых странах применяются два типа региональной политики: общефедеральная и селективная. Общефедеральная региональная политика не имеет избирательного значения и равномерно воздействует на все регионы страны, определяя сферы самостоятельных и совместных действий органов власти по всем аспектам регионального развития. Селективная региональная политика государства воздействует избирательно на социально-экономическое развитие конкретных регионов. Она может быть подразделена на поляризующую и выравнивающую.

Поляризующая региональная политика направлена на государственную поддержку одного или нескольких наиболее экономически развитых регионов с целью быстрой максимизации ВВП страны. Но этот вид государственной селективной политики наносит ущерб другим, менее развитым регионам.

Выравнивающая региональная политика используется для выравнивания экономического и инвестиционного потенциала проблемных регионов страны, перечень кото-

---

15. Минакир П. Экономический рост и развитие: региональное приложение //Федерализм. 2013. №2. С. 51.

рых определяется каждой страной самостоятельно. Она направлена на реализацию только тех целей, которые не могут быть достигнуты в результате действия рыночных механизмов<sup>16</sup>.

30 июня 2005 г. Правительством РФ была рассмотрена и одобрена Концепция стратегии социально-экономического развития регионов РФ. Она определила новую стратегическую цель федеральной политики: обеспечение глобальной конкурентоспособности России и ее регионов. Концепция основывалась на реализации принципа поляризованного развития, предполагающего создание нового пространственного каркаса страны из 6–9 опорных регионов. Регионам роста намечено выделять федеральные финансовые средства с целью их опережающего экономического развития, а для остальных регионов отстаивается идея саморазвития. Казалось бы, против такой стратегии не может быть возражений. Однако практика показывает, что опорные регионы выступают в роли пылесосов людских ресурсов из других регионов и не оказывают положительного воздействия на их развитие.

Реализация модели поляризованного развития регионов не обеспечит подъема социально-экономических показателей депрессивных субъектов Федерации. Наоборот, она будет способствовать еще большему укреплению и развитию экономик благополучных регионов, а проблемные регионы могут навсегда остаться отстающими. А такое соотношение приведет вместо сокращения к нарастанию диспропорций в экономическом развитии регионов и дискредитирует саму форму федеративного устройства России, создавая тем самым угрозу сохранения целостности государства.

Очевидно, что точки роста следует находить и в проблемных регионах, стимулируя государством их развитие. Это важно и для ресурсодобывающих субъектов РФ. Исследование специфики межрегиональной дифференциации установило

---

16. *Леонов С., Сидоренко О.* Общерегиональная и селективная политика зарубежных стран: закономерности и особенности реализации // *Федерализм*. 2013. № 2. С. 64–69.

практически колониальный характер использования регионов Севера России<sup>17</sup>.

Но верно также и то, что регионы-лидеры воспринимают отстающие субъекты Федерации как насос, откачивающий через механизм бюджетного перераспределения ресурсы, необходимые им для собственного развития. Следует признать, что ранее предпринимавшиеся попытки экономического выравнивания оказались практически безрезультатными. Более того, уровень дифференциации экономик регионов продолжает возрастать.

В связи с этим более эффективным в практике управления региональным развитием может оказаться использование механизма контрактного планирования развития территорий. В Канаде он применяется в виде «Общих соглашений по развитию». Тогда прежние договоры о разграничении полномочий, бывшие предметом политического торга между федеральным центром и субъектами Федерации, сменяются договорами о совместной деятельности. Выработка и согласование условий таких плановых контрактов могла бы стать основным направлением деятельности Министерства регионального развития<sup>18</sup>.

Необходимо предусмотреть, чтобы система прогнозирования и планирования социально-экономического развития России и ее регионов опиралась на общегосударственную правовую базу и содержала единый организационно-правовой механизм взаимодействия органов государственной власти федерального и регионального уровня, органов местного самоуправления, институтов развития, научных организаций и корпораций. Этот механизм призван обеспечить интеграцию интересов и ресурсных возможностей всех заинтересованных сторон при разработке и реализации федеральных, региональных, муниципальных, ведомственных

---

17. Скуфьина Т., Баранов С. Региональное развитие России в свете циклически волновых представлений // Федерализм. 2007. № 1. С. 41–47; Баранов С., Скуфьина Т. Динамика межрегиональной дифференциации. 1998–2005 гг. // Федерализм. 2005. № 3. С. 51–74.

18. Хвоцин А. Указ. соч. С. 87–88.

и корпоративных стратегических планов и программ. При этом «стратегическое планирование нужно сориентировать на опережающий рост нового технологического уклада; целесообразной видится разработка пятилетней программы модернизации экономики на ее основе... Вывод экономики на траекторию быстрого и устойчивого роста предполагает ее перевод на инновационные рельсы, что требует кардинального повышения роли науки как в самом народном хозяйстве, так и в системе государственного управления его развитием...»<sup>19</sup>.

По мнению С. Глазьева, переориентация бюджетной политики на цели развития потребует минимум двукратного повышения расходов на науку и стимулирования инновационной и инвестиционной активности, полуторократное повышение расходов на образование и здравоохранение<sup>20</sup>. Для этого необходимо большую часть нефтегазовых доходов, а также доходов от экспорта леса, минеральных удобрений, металла перераспределить для пополнения федерального бюджета, сократив их долю в предпринимательском доходе. Рента от продажи природных ресурсов страны должна принадлежать государству и обществу в целом, а не частным лицам.

Кроме того, для повышения инновационной и инвестиционной активности отечественной экономики следует «отказаться от несвойственной государственной бюджетной политики функции «стерилизации» части денежного предложения, сопровождающейся изъятием средств из экономики»<sup>21</sup>. В современных условиях от правительства требуется обратное действие — дополнительное, прежде всего инвестиционно-ориентированное финансирование экономики.

Исследования, проведенные группой специалистов по трендам развития региональных экономик, показали, что

---

19. Глазьев С. Указ. соч. С. 12–13.

20. Там же. С. 19.

21. Там же.

успех формирования экономики инноваций зависит не только от объема финансовых ресурсов. Для этого необходимо также заинтересованность бизнеса и наличие квалифицированной рабочей силы. Анализ динамики развития различных групп региональных экономик показал, что не все субъекты Федерации способны включаться в процесс инновационной модернизации. Объясняется это тем, что ориентированный на инновационное развитие капитал и квалифицированные кадры не заинтересованы в их развитии<sup>22</sup>. Но это не значит, что депрессивные регионы должны навсегда остаться такими. По отношению к ним со стороны федерального центра следует использовать селективную региональную политику, учитывающую их специфику.

Переход России и ее регионов на инновационный путь развития невозможен без наличия соответствующих профессиональных кадров. Однако качество подготовки специалистов оставляет желать лучшего. Оно заметно снизилось по сравнению с советским периодом российской истории. При приобретении отечественными предприятиями современного зарубежного оборудования выясняется, что выпускники российских вузов не способны его использовать. Выход из сложившейся ситуации видится в создании специальной системы дополнительного образования и обучения работников. Следует также изменить социальный статус работника, ввести новые правила формирования экономических и социальных отчислений, направленные на повышение его мотивации в достижении результатов производства, на повышение качества жизни работника<sup>23</sup>. Снижению качества подготовки специалистов в вузах способствовал масштабный переход на платную систему обучения. Довольно широко распространенной практикой стала выдача дипломов выпускникам вузов не за реальные знания, а за пребывание в учебном заведении.

---

22. Валентей С.Д., Бахтизин А., Валентик О., Кольчугина А., Лыкова Л. Тренды развития экономик субъектов РФ // Федерализм. 2013. № 3. С. 167–169.

23. Белозерова С. Приоритеты и условия перехода России к новой модели экономического развития // Федерализм. 2013. № 2. С. 23–24.

Ряд исследователей обоснованно подчеркивает необходимость взаимосвязи федеральной, региональной политики с пространственным развитием<sup>24</sup>. Следует учитывать, что 65% территории России занимает вечная мерзлота, неудовлетворительно развита транспортная инфраструктура, менее 10% территории страны покрыта сетями сотовой связи. 55 тыс. сельских населенных пунктов (36% от общей их численности) безлюдны или с числом жителей до 10 чел. Число таких населенных пунктов за период 2002–2010 гг. возросло на 18%. Одним из результатов этой тенденции стала неконтролируемость ранее освоенной части пространства Российской Федерации.

Не были в достаточной мере связаны со стратегическим планированием крупные и дорогостоящие решения, принимаемые без учета особенностей пространственного развития страны и без достаточного экономического обоснования (Зимняя Олимпиада 2014 г. в крупном приморском курорте, расположенном в субтропической зоне; учреждение иннограда Сколково при недофинансировании уже существующих наукоградов; увеличение площади Москвы в 2 раза и пр.).

Наблюдается очевидный разрыв между целями инновационного развития, обеспечения национальной безопасности и возможностями их достижения в существующей пространственной среде. Пролонгация этой тенденции расселения приведет к тому, «что уже к 2025 г. деградация, утрата целостности, пространственный коллапс системы расселения приобретут необратимый характер. В России просто не будет достаточного количества населенных пунктов, необходимых для сохранения пространственного единства территории»<sup>25</sup>.

---

24. Гришин В. Пространственное развитие экономики инноваций и кадры // Федерализм. 2013. № 2. С. 9–10.

25. Вайнберг Э. Пространство, расселение и модернизация экономики России // Федерализм. 2013. № 1. С. 25–38.

Устойчивое социально-экономическое развитие субъектов РФ невозможно без привлечения в регионы инвестиций. Для их увеличения необходимо знать, насколько регионы инвестиционно привлекательны. Из существующих методик, предлагаемых различными рейтинговыми агентствами, наиболее адекватной представляется методология оценки инвестиционной привлекательности регионов, предложенная Советом по изучению производительных сил (СОПС). Разработанная им в 2012 г. система комплексной сравнительной оценки инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации<sup>26</sup> включает в себя шесть функциональных блоков, выраженных потенциалами регионов: производственно-финансовый; потребительский; институциональный; инновационный; природно-ресурсный; инфраструктурный потенциал региона<sup>27</sup>. Результаты экспериментальной оценки инвестиционной привлекательности субъектов РФ (по данным за 2010 г.) показали, что лидерами по инвестиционной привлекательности можно назвать 24 региона России, у которых имеются благоприятные возможности для дальнейшего социально-экономического развития с использованием инноваций. Вместе с тем это не значит, что федеральный центр должен придать забвению остальные субъекты Федерации, которые в настоящее время менее привлекательны для инвестирования. Федеральным властям необходимо тщательно изучить возможности повышения инвестиционной привлекательности и улучшения социально-экономических показателей в регионах-аутсайдерах, разработав совместно с ними специальные целевые программы по выходу последних из депрессивного состояния.

Исследованиями А. Белова установлено, что бюджетные инвестиции, подразделяясь на федеральные и субфедераль-

---

26. См.: Научно-методическое обеспечение информативно-аналитической системы мониторинга, анализа и оценки инвестиционной ситуации в регионах Российской Федерации (отчет ПЭИ П 305-14-12, выполненный по заказу Минэкономразвития России) / Науч. док. д.э.н. И.В. Гришина. М.: СОПС. 2012.

27. Гришина И., Марухин И., Шестопалова И. Методология исследования и опыт оценки инвестиционной привлекательности регионов России // Федерализм. 2013. № 1. С. 53–54.

ные, показывают существенно разную результативность и эффективность в стимулировании валового продукта регионов. Федеральные инвестиции чаще всего оказывают негативное или статистически незначимое воздействие на развитие регионов, а региональные, как правило, позитивно влияют на региональное социально-экономическое развитие. Таким образом, концентрация финансовых ресурсов на федеральном уровне, усилившаяся в последние годы, преследует, главным образом, текущие приоритеты федерального центра, а не экономический рост. Этот вывод может послужить достаточным основанием для пересмотра межбюджетных отношений и передачи большей части инвестиционных ресурсов на региональный уровень. При этом политика стимулирования экономического роста должна учитывать особенности субъектов Федерации<sup>28</sup>.

Подытоживая вышеизложенное, можно сделать вывод, что действующая экономическая политика российского государства основывается на идеологии рыночного фундаментализма, которая сдерживает социально-экономическое развитие как Федерации в целом, так и ее регионов. Теория и практика неolibерализма убедительно доказали его губительность для России. Пролонгация этой политики неизбежно ведет ко все большему отставанию Российской Федерации от ведущих стран мира и развивающихся экономик. Страна, занимавшая по социально-экономическим показателям второе место в мире до 90-х годов XX в., ныне перешла в разряд развивающихся стран. Наблюдается процесс деградации, закамуфлированный обилием природных ресурсов и их вывозом за пределы страны. Но в результате убывает ничем не компенсируемое национальное богатство страны, и она беднеет.

Поддержание относительной социальной стабильности за счет высоких цен на нефть и газ, ускоренного опустошения их запасов ведет к стагнации экономики и лишает ее

---

28. Белов. А. Центр или регионы: кто эффективнее стимулирует экономику? // Федерализм. 2013. № 3. С. 152.

перспектив. Спасти положение может только использование государством протекционистских мер с целью развития собственной промышленности и сельского хозяйства на инновационной основе. Этой направленности будут способствовать и строительство российской государственности на федеративных началах, в рамках которых названный протекционизм будет иметь целью не бюджетное, а реальное экономическое выравнивание субъектов Российской Федерации.

## Глава 2

### ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ И РАСШИРЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ФУНКЦИЙ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

#### 2.1. Основные принципы формирования полномочий субъектов Российской Федерации

В научных и экспертных кругах распространена точка зрения о том, что вопрос разграничения предметов ведения и полномочий решен и в законодательстве Российской Федерации, и в практической деятельности, а органы власти, ее субъекты и муниципальные образования осуществляют четкий круг полномочий, строго очерченный Конституцией РФ и базовыми федеральными законами. Это законы от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Однако и в законодательстве, и в практике управления круг полномочий субъектов властных отношений всех уровней гораздо шире, более того — указанные полномочия не всегда могут быть надлежащим образом проинвентаризированы. Вследствие незавершенности федеративной реформы формулировки и состав полномочий, закрепленных отраслевым законодательством, довольно сильно отличаются от аналогичных характеристик полномочий, закрепленных базовыми законами. У многих субъектов Федерации и муниципалитетов постоянно возникают трудности при осуществлении

возложенных на них полномочий, что приводит к ненадлежащему их осуществлению и к росту долговой нагрузки на регионы и муниципалитеты.

В настоящее время субъекты Федерации вынуждены реализовать предельно сложно структурированный комплекс полномочий. Полномочия органов государственной власти субъектов Федерации определены ст. 72, 73 и иными статьями Конституции РФ. Эти полномочия урегулированы также законодательством субъектов Федерации, федеральным законодательством. Их финансирование осуществляется из бюджетов субъектов Федерации и из федерального бюджета. Конституция РФ формирует полномочия субъектов Федерации по остаточному принципу, не перечисляя их конкретно. В сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов предусмотрено всего 14 позиций, однако они также сформулированы предельно общим образом.

Существует несколько разновидностей полномочий, осуществляемых органами государственной власти субъектов Федерации. Прежде всего, это полномочия по предметам ведения субъектов Федерации. Они осуществляются органами государственной власти субъекта Федерации самостоятельно, за счет средств бюджета субъекта Федерации, и определяются его конституцией (уставом), законами и иными нормативными правовыми актами. Общее число указанных полномочий не установлено, их состав варьируется в различных субъектах Федерации. К данной категории полномочий можно отнести и те, которые осуществляются органами власти регионов в соответствии с опережающим законодательством субъектов Федерации (опережающие полномочия) до принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами. Общее число полномочий данной разновидности также не установлено, их состав варьируется в разных регионах.

Далее следуют полномочия по предметам ведения Российской Федерации. Они определяются федеральными

законами и издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ. Таких полномочий у субъектов Федерации немало, однако точное их число не установлено. В федеральных законах они специально не выделяются. Также не всегда закреплён особый порядок их финансирования в отраслевом законодательстве. Наконец, особое место занимают полномочия по предметам совместного ведения. Они определяются Конституцией, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, законодательством субъектов Федерации и подразделяются на несколько разновидностей.

1) Собственные полномочия — это полномочия органов государственной власти субъекта Федерации по предметам совместного ведения, перечисленные в п. 2 ст. 26-3 Федерального закона № 184-ФЗ, которые осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Федерации. По данным вопросам органы власти субъекта Федерации имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Органы власти субъектов РФ в настоящее время осуществляют 102 собственных полномочия<sup>29</sup>.

2) Делегированные полномочия — это полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения, не предусмотренные п. 2 ст. 26-3 Федерального закона № 184-ФЗ, которые передаются для осуществления органам государственной власти субъектов Федерации федеральными законами. Финансовое обеспечение делегированных полномочий осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.

По данным бывшего Минрегиона РФ, перечень полномочий органов государственной власти Российской Федерации,

---

29. По состоянию на 3 квартал 2014 г.

переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления, включает в себя около 100 полномочий. В соответствии с Бюджетной классификацией РФ предусмотрено около 170 видов финансовой помощи (дотаций, субсидий и субвенций) субъектам РФ и муниципалитетам из федерального бюджета<sup>30</sup>, что также дает представление о массиве делегированных полномочий. Однако при принятии Федерального закона № 184-ФЗ не было предусмотрено приведение в соответствие с ним всего отраслевого законодательства, в результате чего число делегированных полномочий в отраслевых законах оставалось значительным: так, например, примерный перечень делегированных полномочий субъектов РФ в 2007 г. включал в себя около 900 позиций, закрепленных более чем в 100 федеральных законах.

При этом федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ предоставление субвенций из федерального бюджета бюджету субъекта РФ может не предусматриваться в случаях, если установленные указанными актами полномочия не предусматривают необходимость создания новых органов государственной власти, государственных учреждений и государственных унитарных предприятий субъекта РФ, а также осуществления дополнительных бюджетных инвестиций, платежей из бюджета субъекта РФ, увеличения штатной численности государственных гражданских служащих субъекта РФ и работников государственных учреждений субъекта РФ. Это так называемые административные полномочия, общее число которых также неизвестно. Кроме того, существует немало полномочий неустановленной правовой природы, среди которых следующие.

3) Добровольные полномочия — это полномочия органов государственной власти субъекта Федерации в сфере совместного ведения, не переданные им в порядке делеги-

---

30. По состоянию на 2012 г.

рования, с осуществлением расходов за счет средств бюджета субъекта Федерации. Осуществление таких полномочий — право субъектов Федерации, но не их обязанность. Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» предусмотрено несколько разновидностей добровольных полномочий субъектов Федерации, реализуемых когда:

3.1. органы государственной власти субъектов Федерации вправе участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, не переданных им в соответствии с п. 7 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ (т.е. полномочий, не делегированных субъектам Федерации), с осуществлением расходов за счет средств бюджета субъекта Федерации, если это участие предусмотрено федеральными законами;

3.2. органы государственной власти субъекта Федерации вправе осуществлять расходы за счет средств своего бюджета на осуществление полномочий по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий по предметам совместного ведения по решению вопросов, не указанных в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ (т.е. любых полномочий субъектов РФ, кроме собственных), если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами;

3.3. органы государственной власти субъекта Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Федерации дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Инвентаризировать данные полномочия либо хотя бы приблизительно подсчитать их практически невозможно, поскольку они устанавливаются не только и не столько

федеральным законодательством, сколько законодательством субъектов Федерации.

4) Добровольно-обязательные полномочия, которые возникли как результат правового регулирования, содержащегося в ст. 153 Федерального закона № 122-ФЗ, а также в решениях Конституционного суда РФ. Согласно правовой позиции Конституционного суда, при издании органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления в связи с принятием Федерального закона № 122-ФЗ нормативных правовых актов вновь устанавливаемые размеры и условия оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеры и условия выплаты пособий (в т.ч. единовременные) и иные виды социальных выплат, гарантии и компенсации отдельным категориям граждан в денежной форме не могут быть ниже размеров и условий оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеров и условий выплаты пособий и иных видов социальных выплат, гарантий и компенсаций в денежной форме, предоставлявшихся соответствующим категориям граждан по состоянию на 31 декабря 2004 г. Это означает, что добровольные полномочия в части, подпадающей под данную норму, становятся для регионов обязательными, они должны гарантировать предоставление гражданам социальных услуг в объемах, установленных на 31 декабря 2004 г. Перечень добровольно-обязательных полномочий нигде четко законодательно не определен.

5) Субделегированные полномочия — это полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения, делегированные регионам вместе с закреплением права регионов делегировать указанные полномочия муниципалитетам. Субделегированные полномочия были закреплены в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>31</sup>. Закон предусматривал

---

31. СЗ РФ. 29 декабря 2008 г. № 52 (ч. 1). Ст. 6236.

расширение возможностей органов государственной власти субъектов Федерации по наделению законами субъектов Федерации органов местного самоуправления полномочиями, переданными федеральными законами органам государственной власти субъектов Федерации в различных сферах — социальная защита отдельных категорий граждан, образование, здравоохранение («субделегирование полномочий»). Общее число субделегированных полномочий не установлено.

Таким образом, в России сформирована весьма сложная правовая конструкция взаимодействия Федерации и ее субъектов. Органы государственной власти субъектов Федерации в настоящее время осуществляют сложно-структурированный и обширный комплекс полномочий. При этом ряд позиций четко не прописан федеральным законодателем, а по ряду полномочий до конца не решен вопрос о финансовом обеспечении их реализации. В этом проявилась незавершенность длящейся в стране уже более 10 лет федеративной реформы, целью которой были, во-первых, определение и законодательная фиксация полномочий в зависимости от эффективности их осуществления на конкретном уровне публичной власти, во-вторых, обеспечение полномочий финансовыми ресурсами и, в-третьих, закрепление ответственности за ненадлежащую реализацию полномочий.

Согласно принятому в ходе федеративной реформы в 2003 г. Федеральному закону № 95-ФЗ<sup>32</sup>, внесшему изменения и дополнения в Федеральный закон № 184-ФЗ<sup>33</sup>, часть полномочий и ответственность были переданы на нижние уровни публичной власти, однако их адекватного финансово-

---

32. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 7 июля 2003 г. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

33. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005 в редакции Федерального закона № 95-ФЗ от 4 июля 2003 г. // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

го обеспечения предусмотрено не было, финансовые ресурсы в основном были сконцентрированы на федеральном уровне. По сути, вся система финансово-бюджетных отношений была отрегулирована таким образом, что не содержала гарантий полного финансирования полномочий, закрепленных за тем или иным уровнем власти. Следствием этого и стал рост долговой нагрузки на субъекты Федерации и муниципалитеты. Обновленная редакция Федерального закона № 184-ФЗ не решила задачу обеспечения регионов достаточными ресурсами для выполнения возложенных на них полномочий. Причина в том, что данный закон не стал барьером для федерального законодателя, последний получил право, не внося изменений в Федеральный закон № 184-ФЗ, возлагать на регионы дополнительные обязательства любым новым федеральным законом<sup>34</sup>.

Еще одной новеллой стало включение в Федеральный закон № 184-ФЗ перечня собственных полномочий субъектов Федерации, осуществление которых финансируется из бюджетов субъектов Федерации и подлежит их нормативно-правовому регулированию (п. 2 ст. 26-3 Федерального закона № 184-ФЗ). Этот шаг имел целью конкретизацию зон финансовой ответственности Федерации и ее субъектов. Кроме того, закон был призван дисциплинировать федерального законодателя, поставив барьер на пути принятия законов, необоснованно налагающих на регионы новые, необеспеченные адекватным финансированием, полномочия. Для этого в

---

34. Кроме того, Федеральным законом № 184-ФЗ предусмотрены основания, по которым перечень может не учитываться на федеральном уровне. В ч. 3 ст. 3 сказано, что федеральные законы, затрагивающие собственные полномочия субъектов РФ, сохраняют свое действие и применяются до тех пор, пока законами субъектов РФ не будет предусмотрено иное. П. 4 ст. 26-3 предусматривает также регулирование федеральными законами сферы собственных полномочий субъектов РФ в случаях, когда данные законы не определяют объем и порядок осуществления расходов из бюджетов субъектов РФ. Но и здесь было сделано исключение для полномочий в подпунктах 2, 10, 14, 22, 27 и 39 п. 2 ст. 26-3, в которых необеспеченный федеральный мандат сохранился. Федеральными нормативными правовыми актами могут устанавливаться и дополнительные полномочия, не обеспеченные субвенциями из федерального бюджета, в случае, если указанными актами не предусматриваются расходы из бюджетов субъектов РФ (п. 8 ст. 26-3). Это также в известной мере обесценило значение перечня.

него была введена норма п. 4 ст. 26-3, предусматривающая, что перечень полномочий субъектов Федерации может быть изменен только путем внесения изменений в п. 2 ст. 26-3. Однако это мало помогло регионам, поскольку перечень не препятствовал возникновению новых необеспеченных федеральных мандатов.

Наконец, несовершенно оказался и перечень собственных полномочий субъектов Федерации. Он был казуистичен, смешивал полномочия и предметы ведения. В перечне, кроме полномочий из ст. 72 Конституции, присутствовали и полномочия из ст. 73 (т.е. из сферы ведения субъектов Федерации).

Федеративная реформа, по сути, привела к централизации компетенции. В процессе реформирования из компетенции субъектов Федерации были исключены многие позиции, отнесенные к предметам совместного ведения<sup>35</sup>. Более того, Федеральный закон № 122-ФЗ<sup>36</sup> предусмотрел изменения в законодательстве, напрямую не вытекающие из базовых федеральных законов, они коснулись в основном природоресурсного законодательства.

Так, Законом РФ «О недрах» 1992 г.<sup>37</sup> было закреплено разграничение компетенции между Федерацией и ее субъектами, дополнявшееся различными формами согласования интересов; предусмотрены были совместные полномочия, реализующиеся общими усилиями. По наиболее важным вопросам принимались совместные решения федеральных

---

35. В частности, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, водными и лесными ресурсами (п. «в» ч. 1 ст. 72 Конституции); административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство об охране окружающей среды (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции) и др.

36. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

37. Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. 6 марта 1995 г. № 10. Ст. 823.

и региональных органов власти (принцип «двух ключей»), что позволяло обеспечивать учет интересов государства, регионов и недропользователей. Внесенные Федеральным законом № 122-ФЗ изменения в Закон «О недрах» разрушили сложившийся механизм сотрудничества, фактически упразднив совместное владение, пользование и распоряжение недрами. Компетенция субъектов Федерации была сведена к минимуму и распространялась, главным образом, на участки недр, содержащие месторождения общераспространенных полезных ископаемых (песок, гравий и т.п.). Остальные участки недр были фактически переданы в федеральное ведение.

Еще более радикально в рамках изменения концепции Лесного кодекса<sup>38</sup> были решены вопросы владения, пользования и распоряжения лесными ресурсами. Согласно положениям Кодекса, лесные участки в составе земель лесного фонда (а это основная масса лесов) находятся в федеральной собственности (ст. 8). К полномочиям органов государственной власти РФ в сфере лесных правоотношений согласно ст. 81 было отнесено 42 полномочия, а к полномочиям органов власти субъектов Федерации – всего 8 (ст. 82), среди которых были второстепенные полномочия в сфере управления второстепенными лесными ресурсами. Согласно ст. 83 отдельные федеральные полномочия могли передаваться субъектам Федерации за счет субвенций из федерального бюджета. Однако такой механизм не заменял полноценного осуществления регионами их традиционных полномочий в сфере лесопользования.

Данные тенденции получили развитие и в новом Водном кодексе РФ<sup>39</sup>, где была установлена исключительная федеральная собственность на все водные объекты кроме отдельных объектов, которые могут находиться в

---

38. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // 11 декабря 2006 г. № 50. Ст. 5278.

39. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // 5 июня 2006 г. № 23. Ст. 2381.

муниципальной и частной собственности, одновременно с упразднением участия субъектов Федерации во владении, пользовании и распоряжении водными объектами. В результате земли, занятые водными объектами, фактически были изъяты из состава субъектов Федерации, несмотря на то, что согласно ч. 1 ст. 7 Кодекса участниками водных отношений наряду с Российской Федерацией признаны субъекты Федерации, муниципальные образования, физические и юридические лица. Согласно ст. 8 Кодекса все водные объекты находятся в федеральной собственности, за исключением прудов и обводненных карьеров, которые могут принадлежать субъектам Федерации, муниципалитетам, физическим и юридическим лицам. Таким образом, регионы по своим полномочиям в водных правоотношениях оказались фактически приравнены к физическим и юридическим лицам. Эта схема получила развитие в ст. 25 Кодекса, которая в основном относит к ведению органов власти субъектов Федерации правомочия в отношении водных объектов, находящихся в их собственности (прудов и обводненных карьеров), а также консультативные и контрольные функции<sup>40</sup>. И хотя согласно ст. 26 ряд полномочий федеральных органов власти может быть передан регионам за счет субвенций из федерального бюджета, осуществляются они под полным контролем уполномоченного федерального органа исполнительной власти. Этот механизм мало напоминает совместное ведение, к которому, согласно Конституции, относится сфера водных отношений. Таким образом, изменения в Водном и Лесном кодексах исключили из федерального законодательства указания на полномочия субъектов Федерации в сфере водных и лесных правоотношений.

---

40. Участие в деятельности бассейновых советов, разработку, утверждение и реализацию программ субъектов РФ по восстановлению, использованию и охране водных объектов, осуществление надзора за использованием и охраной водных объектов, участие в организации и осуществлении мониторинга водных объектов и пр.

Еще одним итогом федеративной реформы стало введение Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ<sup>41</sup> добровольных полномочий. Задачей этого закона было делегирование субъектам Федерации дополнительных полномочий с целью повышения их роли в решении задач социально-экономического развития, что требовало расширения полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых ими за счет средств собственных бюджетов. Решая эту задачу, закон предусмотрел, во-первых, перераспределение полномочий между уровнями публичной власти путем внесения изменений в перечень собственных полномочий субъектов Федерации (п. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ). Во-вторых, предоставление органам власти субъектов Федерации (при наличии у них финансовых возможностей, за счет средств их бюджетов) права:

- осуществлять дополнительные меры по социальной защите населения;
- участвовать в реализации полномочий Федерации по предметам совместного ведения (если это указано в федеральных законах);
- реализовывать дополнительные полномочия по иным вопросам (если такая возможность предусмотрена в федеральных законах).

Все это потребовало внесения изменений и дополнений в десятки федеральных законов (в т.ч. в федеральные законы № 184-ФЗ, № 131-ФЗ, № 122-ФЗ и № 199-ФЗ и др.). Модель добровольных полномочий сразу же породила ряд вопросов. Например, согласно положениям п. 4 ст. 21.1 Федерального закона № 184-ФЗ, федеральные законы, определяющие полномочия органов государственной власти субъекта Федерации, должны устанавливать порядок и источники финансиру-

---

41. Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований».

ния осуществления соответствующих полномочий. Но изменений в распределении бюджетных средств этот закон не предусматривал. Таким образом, несмотря на то, что одной из основных задач федеративной реформы было построение модели, исключающей формирование нефинансируемых мандатов, федеральный законодатель получил возможность принимать законы, регулирующие полномочия субъектов Федерации, по-прежнему не обеспеченные финансированием. Но поскольку, согласно закону, такое финансирование нельзя в обязательном порядке возложить на регионы, полномочия передавались им для добровольного осуществления, что не являлось в полном смысле слова их делегированием, поскольку передача полномочий не накладывает на субъекты Федерации никаких обязательств и не обеспечена ресурсами со стороны передающей стороны. Данная политика является отходом от достижений федеративной реформы.

Результаты такого «ситуативного» законотворчества проявились в том, что позитивные тенденции федеративной реформы не закрепились. Избыточная децентрализация власти и ресурсов стала постепенно сменяться избыточной централизацией и ростом долговой нагрузки на регионы, стабилизация правового поля — новым витком реформирования. То обстоятельство, что регионы России располагают значительным числом полномочий, создало впечатление, что они могут осуществлять практически любые полномочия, однако это далеко не так, поскольку у большинства субъектов Федерации недостает для этого финансовых средств. По данным Минрегиона, с 2013 по 2014 г. количество собственных полномочий органов государственной власти субъектов РФ выросло в 1,8 раза (с 55 до 102), количество делегированных полномочий выросло более чем в 9 раз (с 11 до 100). Один из результатов этого процесса проявил себя тем, что дефицит консолидированных бюджетов субъектов Федерации в 2013 г. превысил 640 млрд руб., что почти в 2 раза больше, чем на пике кризиса в 2009 г.

Формально-юридическое право осуществлять значительный массив полномочий скрывает методологический

порок действующего подхода к распределению компетенции, — данный подход реализуем в федерациях с примерно одинаковым уровнем развития региональных экономик, а потому в России он не может быть успешным. Преодолеть этот недостаток позволит лишь селективное (гибкое) перераспределение полномочий, ориентирующееся на использование механизмов и форм реализации базовых задач в регионах различных типов, поскольку экономическое пространство России формирует несколько типов региональных экономик, каждый из которых нуждается в специфических формах взаимодействия с федеральным центром.

## **2.2. Распределение полномочий и государственная политика регионального развития**

Государственная региональная политика должна быть не только гибкой, вариативной, но наделяющей субъекты Федерации полномочиями, достаточными для активизации их участия в росте и модернизации отечественной экономики. Однако их включение в этот процесс затруднено крайне сложной системой полномочий, которыми федеральный законодатель наделил регионы. Отсюда законодательное обеспечение перераспределения полномочий между Федерацией и ее субъектами должно включать в среднесрочной перспективе ряд шагов:

1) обеспечение субъектов Федерации ресурсами, достаточными для осуществления возложенных на них полномочий (дополнительные налоги (их доли) либо трансферты из федерального бюджета);

2) совершенствование механизмов осуществления и контроля ответственности органов исполнительной власти субъектов Федерации за проводимую ими социально-экономическую политику (существующих механизмов явно недостаточно, даже с учетом Указа Президента РФ № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и так

называемого Интегрального рейтинга Фонда развития гражданского общества);

3) корректировка порядка законодательного регулирования компетенционной сферы, в рамках которой целесообразно: составление законодательных актов регулирующих полномочия субъектов Федерации по единой схеме; строгая идентификация каждого полномочия в отраслевых законах<sup>42</sup>; преимущественно императивный характер наделения полномочиями субъектов правоотношений; включение т.н. административных полномочий в общие компетенционные перечни;

4) экономически мотивированное укрупнение ряда субъектов Федерации;

5) исполнительная власть в регионах не должна быть расщеплена на федеральный и субфедеральный сегменты, органы власти субъектов Федерации следует встроить в единую систему исполнительной власти, что, помимо прочего, позволит сократить дублирующие органы, полномочия и функции;

6) работа по перераспределению полномочий должна проводиться на постоянной основе, а имеющиеся полномочия должны быть проинвентаризированы, в связи с чем необходимо создание Единого реестра полномочий – постоянно обновляемой базы данных по полномочиям всех уровней власти (федерального, регионального и местного) с указанием бюджета, из которого финансируется каждое конкретное полномочие; образцом может служить государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет», которая предусматривает:

- формирование единого информационного пространства, а также осуществление интеграции информации

---

42. Для собственных полномочий необходимо указание на соответствующий подпункт п. 2 ст. 26-3 Федерального закона № 184-ФЗ, для делегированных полномочий – четкое указание на федеральный бюджет как на источник финансирования осуществления данного типа полномочий.

онных потоков организаций сектора государственного управления и публично-правовых образований в сфере управления общественными финансами;

- обеспечение открытости и доступности для граждан и организаций информации о финансово-хозяйственной деятельности публично-правовых образований;
- обеспечение подотчетности органов государственной власти и органов местного самоуправления, создание инструментов для повышения ответственности публично-правовых образований за выполнение их функций, достижение индикаторов результативности деятельности и эффективности использования ресурсов;
- обеспечение возможности работы в системе «Электронный бюджет» всем субъектам Федерации и не менее 50% муниципалитетов<sup>43</sup>.

Реформирование компетенционной сферы в долгосрочной перспективе требует передачи регионам дополнительных полномочий, позволяющих им увеличить объемы поступлений в свои бюджеты, стимулирующие субъекты Федерации к осуществлению более активной хозяйственной деятельности, а также направленные на перспективное развитие субъектов Федерации.

Поскольку в России сильна экономическая дифференциация субъектов Федерации, их основные доходные источники также различны. Однако можно попытаться выделить основные полномочия, посредством самостоятельной реализации которых субъекты Федерации добились бы большей сбалансированности своих бюджетов. Из сферы совместного ведения это – усиление позиций субъектов Федерации по следующим предметам ведения (ч. 1 ст. 72 Конституции РФ): вопросы владения, пользования и распоряжения землей,

---

43. См.: Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» утверждена Постановлением Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275-р. Проект «Электронный бюджет» размещен на официальном сайте Министерства финансов – <http://www1.minfin.ru/ru/ebudget/>.

недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; природопользование; общие вопросы образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации; административное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды; координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. Обобщая данные пункты, можно выявить следующие направления повышения доходности бюджетов субъектов Федерации в рамках совместного ведения – это регулирование вопросов природопользования, разграничение государственной собственности, налогообложение, образование, наука, культура, физическая культура и спорт, охрана памятников истории и культуры, а также регулирование в области административного, административно-процессуального и жилищного законодательства.

Однако недостаточно передать регионам полномочия, направленные на краткосрочное повышение доходности региональных бюджетов, необходимо также стимулировать их хозяйственную активность, что в итоге благотворно сказывается на социально-экономической ситуации в регионах. К разряду стимулирующих можно отнести полномочия в сферах: регулирования системы органов государственной власти субъектов Федерации, порядка их организации и деятельности; установления основ политики и программ субъектов Федерации в области экономического, экологического, социального, культурного и иного развития субъектов Федерации; финансово-кредитной, налоговой политики, бюджетной системы и организации бюджетного процесса в субъектах Федерации; государственной собственности субъектов Федерации и управления ею; дорог, транспорта, путей сообщения и связи субъектов Федерации; договоров с иными субъектами Федерации, международных, внешнеэкономических и культурных связей.

Необходимо также позаботиться о таких направлениях развития регионов, которые дадут позитивные социально-экономические результаты в отдаленной перспективе. К данной сфере относятся полномочия в сфере регулирования: образования и науки; новых технологий производства и добычи природных ресурсов; инновационной деятельности; малого и среднего бизнеса, занятого в данных отраслях. Учитывая капиталоемкость осуществления данного типа полномочий и долгосрочность вложений, представляется, что наряду с наделением субъектов Федерации определенными полномочиями в данной области целесообразно оставить значительный объем компетенции за федеральным центром как аккумулирующим и организующим началом.

При этом придется отказаться от буквального понимания конституционного принципа равноправия субъектов Федерации, принимая во внимание фактическую готовность регионов играть по новым правилам. Такое отступление от формального понимания конституционного принципа равноправия субъектов Федерации может допускаться исключительно в целях постепенного выравнивания их социально-экономического развития, обусловленного объективными различиями регионов. Целесообразно разделить субъектов Федерации, как минимум, на три группы: развитые регионы, развивающиеся регионы, депрессивные регионы. Для каждой из указанных групп необходимо законодательно прописать специфические формы взаимодействия с федеральным центром.

Децентрализация территориального управления должна базироваться на сочетании элементов симметрии и асимметрии в федеративных отношениях и ориентироваться на усиление роли субъектов Федерации в решении задач модернизации экономики, в экономическом выравнивании регионов, а также в обеспечении продекларированного уровня жизни граждан страны независимо от региона проживания. Налицо стремление федерального центра к дальнейшей децентрализации полномочий и оптимизации системы исполнительной

власти. Необходимы дальнейшие правовые нововведения, которые позволят субъектам Федерации оперативно принимать управленческие решения в обход сложной схемы разграничения и формального перераспределения полномочий.

## Глава 3

---

### ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ РЕГИОНОВ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ЕЕ ПРЕОДОЛЕНИЯ

Территориальная экономическая дифференциация присуща всем странам. Тем не менее, показатели такой дифференциации, характерные для современной России, считаются одними из наиболее значительных среди федеративных государств современного мира. На формирование показателей межрегиональной экономической дифференциации существенное влияние оказывают географические, природные, климатические условия, обеспеченность сырьевыми ресурсами. Но не только природные факторы имеют важное значение для формирования тенденций межрегиональной экономической дифференциации. Демографические условия, социально-культурные традиции также сказываются на уровне межрегиональной дифференциации. Эти различия обусловлены как объективными, так и субъективными причинами и подвержены динамике. Полностью их ликвидировать практически невозможно, а в целом даже и не нужно. Эти различия — при соответствующих экономических и институциональных предпосылках — в определенной мере являются необходимой мотивацией для повышения конкурентоспособности регионов, для активизации работы органов власти субъектов Федерации по совершенствованию региональной политики как федеральных государственных органов власти, так региональных и местных властных структур совместно с предпринимательским сообществом и гражданским обществом.

Межрегиональные различия стимулируют поиск, адаптацию к местным условиям прогрессивных инструментов

регионального развития, способствуют выработке новаторских методов управления, разработке инструментов по привлечению дополнительных инвестиций для дальнейшего экономического роста, на основе имеющихся региональных преимуществ или их формирования, обеспечивают установление более высоких критериев социального развития территорий. Вместе с тем, для устойчивого социально-экономического развития регионов крайне важна степень выраженности межрегиональных различий. Чрезмерное отставание одних регионов страны от других приводит, как правило, к миграции из этих регионов в более успешные регионы наиболее активных и молодых работников, тем самым снижая кадровый потенциал для дальнейшего развития региона, а в итоге к углублению отставания региона в социально-экономическом плане, нарастанию депрессивности региона. Важнейшим элементом региональной политики является обеспечение оптимизации межрегиональной дифференциации, направленное на выравнивание социально-экономического развития регионов.

Одним из основных механизмов выравнивания социально-экономического развития регионов в странах, имеющих федеративное устройство, традиционно являются инструменты межбюджетных отношений<sup>44</sup>. В числе таких инструментов наиболее часто выступает и оказание прямой помощи, дотирование отстающих регионов. Но основными инструментами региональной политики должны выступать меры стимулирующего характера, а также меры, направленные на предупреждение усиления имеющегося отставания отдельных регионов. Это особенно важно при переломных моментах социально-экономического развития, прежде всего, при смене технологических укладов, что проявляется в снижении темпов экономического роста в регионах с преобладанием традиционных отраслей промышленности, которые

---

44. Валентей С.Д. Проблемы и перспективы развития федеративной ситуации в России. Доклад на международной конференции «Федерализм: российский и швейцарский измерения» М., 22–23 июня 2001 г.

начинают значительно отставать от регионов с преобладанием новых высокотехнологичных производств. При этом важным моментом является то, что при высокой степени межрегиональной дифференциации эти меры не могут быть типовыми для всех регионов, т.к. базовые возможности регионов значительно различаются. Для разработки адаптивных инструментов региональной политики в зависимости от выраженности и особенностей межрегиональной дифференциации необходим постоянный мониторинг этих различий, всестороннее их изучение по структурным и динамическим характеристикам.

В Российской Федерации объективные причины дифференциации регионов (климатические, географические) выражены особенно сильно – в частности территория Российской Федерации расположена в нескольких климатических поясах (от зоны вечной мерзлоты до засушливых степей), выражено ограничение благоприятных для ведения сельского хозяйства территорий, что требует сознательного увеличения доли сельского хозяйства в регионах с благоприятным климатом. Вместе с тем, особую важность имеют и субъективные факторы, проявляющиеся, прежде всего, в неравномерности усилий субъектов Федерации по развитию собственной экономики, созданию эффективных стимулов для повышения инвестиционной привлекательности регионов, совершенствованию условий для ведения бизнеса, усилению ориентации на дотационную составляющую.

Особо выраженные межрегиональные различия отмечаются при сравнении регионов с наибольшим уровнем валового регионального продукта (ВРП) на душу населения, к которым в настоящее время относятся регионы, богатые углеводородами, с одной стороны, и регионами с наименьшим ВРП на душу населения. Это, прежде всего, в настоящее время регионы Северо-Кавказского и ряда регионов Южного федеральных округов. Так, в 2012 г. наибольший объем ВРП на душу населения отмечался в Сахалинской области и составил 1203268,9 руб. Наименьшее значение данного показателя отмечалось в Чеченской Республике – 78934 руб., или в

17 раз ниже. Хотя следует отметить, что данный разрыв за период с 2005 по 2012 г. существенно снизился (в 2005 г. эти показатели различались более чем в 38 раз).

Региональные различия по инвестиционной составляющей выражены еще значительнее. Так, инвестиции в основной капитал на душу населения в 2007 г. в Ненецком автономном округе в 300 раз превышали инвестиции в основной капитал на душу населения в Республике Тыва. После кризиса в 2008–2009 гг. эти различия существенно сократились. В дальнейшие годы максимальный разрыв между регионами не превышал 50-кратного размера, но продолжает оставаться чрезмерно высоким.

Часто используемый при изучении дифференциации развития децильный коэффициент различия, который основан на исключении крайних показателей как в сторону увеличения, так и в сторону снижения данных, также демонстрирует уровень дифференциации, превышающий значения дифференциации как в развитых странах, так и в странах с развивающейся рыночной экономикой.

Однако динамика такого показателя экономической дифференциации регионов, как децильного коэффициента (его значение колеблется в пределах 3,30–3,90), в этот период в целом изменилась не так значительно (см. табл. 1). При этом имелось более выраженное снижение в период с 2005 по 2008 г., но после кризиса в 2008 г. разрыв вновь вырос, и уменьшение его было уже не так выражено.

Как показывают исследования, в развитых странах данные коэффициенты дифференциации значительно ниже<sup>45</sup>: децильный коэффициент колеблется в пределах 1,5 (Франция, США) – 2,0 раз (Германия, Италия), отражая существенное равномерное развитие регионов. Такой уровень дифференциации характерен и для развитых стран с высокой долей добывающих отраслей, например Канады, где децильный коэффициент также практически не превышает двукрат-

---

45. Николаев И.А., Точилкина О.С. Экономическая дифференциация регионов: оценки, динамика, сравнения. Аналитический доклад. М.: ФБК, 2011. С.8.

ного значения. В то же время выраженные различия характерны для развивающихся стран, но, например, и в Китае, где степень дифференциации по децильному коэффициенту колеблется по годам от 2,8 до 3,5<sup>46</sup>, он все же несколько ниже, чем в России. Еще более разительны будут результаты значительной дифференциации развития регионов в РФ по разбросу максимальных и минимальных значений макроэкономических показателей. Так по ВРП на душу населения в Китае отмечался 11-кратный разрыв, среди развитых стран самый наибольший разрыв отмечался в США – чуть более чем в 5 раз. В РФ такой разрыв доходил, как отмечалось выше, до 38 раз, в 2012 г. был кратен 17.

Не отрицая в целом вывода о чрезмерно высоком уровне межрегиональной дифференциации в Российской Федерации, возникает ряд существенных замечаний, при межстрановом сравнении. Прежде всего, количество субъектов Российской Федерации существенно превышает количество регионов в остальных рассматриваемых странах. При этом исторически сложилось так, что регионы крайне неравны по занимаемой территории, демографическим характеристикам, в частности по плотности населения. Немаловажен и тот факт, что по добыче нефти на данный период Российская Федерация занимает первые места в мире, что не позволяет в полной мере полагаться на сравнение даже с такими крупными ресурсодобывающими странами, как Канада, где добыча нефти составляет не более трети от объемов добычи в России. Тем не менее, сравнительный анализ крайне полезен и важен.

Для того чтобы минимизировать выделенные особенности и определить степень межрегиональной дифференциации основной части страны, где, хотя и представлены регионы со всем присущим им разнообразием, но не столь выражены выбросы, автор исключил из всего состава регионов территории с преимущественным развитием ресурсодобывающих отраслей. Это регионы, где на 2012 г. в отраслевой структуре регио-

---

46. Там же.

на доля добывающей промышленности составила более 40%. В эту же группу автор включил столицу Российской Федерации г. Москву, где расположены штаб-квартиры основных добывающих компаний. Таким образом, для дальнейшего анализа мы исключили такие регионы (в дальнейшем – «полюсные» регионы), как Сахалинская область (доля добывающей промышленности 60,9%), Тюменская область (52,2%), включая Ханты-Мансийский (67,2%) и Ямало-Ненецкий (48,3%) автономные округа, Ненецкий автономный округ (78,5%), Республику Саха (Якутия) (43,7%), Чукотский автономный округ (41,8%), а также город Москву. При этом следует отметить, что в совокупности валовой региональный продукт выделенных регионов на настоящий момент велик и составляет треть ВВП страны (доля в ВВП России этих регионов составила 34%).

Но нас в данном случае интересует не столько недостатки в структурном развитии российской экономики, сколько межрегиональная дифференциация основной части страны, при исключении выраженных структурных асимметрий, иными словами, как развивается основная часть регионов, и возможная специфика их асимметрии. Из тех же соображений мы исключили из основного анализа регионы противоположного полюса, а именно республики Северного Кавказа, а также два региона Южного округа – Республики Адыгею и Калмыкию. Это – регионы, которые имеют другие схожие между собой характеристики развития, а именно – низкую исходную базу развития, длительный период беспокойной обстановки в регионах Северного Кавказа, влияющий на близлежащие территории, преобладание в отраслевой структуре сельского хозяйства, наличие архаичных элементов во властной сфере (клановость). Данные регионы территориально близки и, очевидно, требуют особого подхода для повышения эффективности их экономики.

Следует также отметить, что в последние годы имел место некоторый перелом в сторону стабилизации социально-политической обстановки в данных регионах, что создает важные предпосылки для оздоровления экономиче-

ской ситуации. Однако здесь требуются особые усилия для подъема экономики, разработкой которых должно заняться вновь созданное министерство на федеральном уровне<sup>47</sup>.

Исключение из анализа межрегиональной дифференциации крайних полюсов с выраженной спецификой позволяет более обоснованно определить степень дифференциации основной части регионов страны. Тем более, что остаются представленными все типы регионов в их различии по принципу географического представительства (северные регионы, в том числе Мурманская область, Камчатский край), регионы с высокой долей в ВРП добывающих отраслей – республики Коми, Татарстан, Башкирия, регионы с преобладанием в отраслевой структуре сельского хозяйства, столичный регион (г. Санкт-Петербург), но при этом крайние полюсные регионы исключены из анализа. При этом также наиболее приближенно к другим странам оказывается и количество анализируемых регионов: так, в США – 51 штат, в РФ на 2013 г. – 83 региона, при исключении полюсных регионов анализируется – 67. Для оценки динамики межрегиональной дифференциации были проанализированы следующие экономические показатели, характеризующие социально-экономическое состояние регионов:

- валовой региональный продукт (ВРП) на душу населения (руб.);
- инвестиции в основной капитал на душу населения (руб.);
- среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций (на одного работника) (руб.);
- среднедушевые денежные доходы населения (в месяц, в руб.);

---

47. Указ о создании Минкавказ РФ 12 мая 2014 г. подписал Президент РФ Владимир Путин. Согласно положению, утвержденному премьер-министром Дмитрием Медведевым, новая управленческая структура «является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики в сфере социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа (СКФО) и координации деятельности по реализации на территории СКФО государственных программ и федеральных целевых программ».

Первые два показателя характеризуют эффективность экономики региона и потенциал ее дальнейшего развития, два следующих показателя относятся к социальным характеристикам.

По каждому выбранному макроэкономическому показателю были рассчитаны коэффициенты, характеризующие дифференциацию социально-экономического развития регионов: децильный коэффициент дифференциации и коэффициент разброса. Децильный коэффициент дифференциации исчисляется как отношение минимального значения макроэкономического показателя у 10% регионов-лидеров по данному показателю к максимальному значению 10% отстающих регионов, тем самым, исключая возможные выбросы значений показателя у отдельных регионов как в сторону максимальных значений, так и в сторону минимальных значений. Коэффициент разброса показывает, насколько широк разброс значений выбранных макроэкономических показателей в регионах с учетом таковых выбросов, и исчисляется как отношение максимального значения показателя к минимальному по выбранной совокупности регионов. В целях проведения анализа динамики межрегиональной дифференциации коэффициенты были рассчитаны за период с 2005 по 2013 г. (ВРП – по 2012 г.). При этом были рассчитаны показатели как для всей совокупности регионов (83 региона), так и для основной части регионов (67 региона) за исключением выделенных ранее полюсных групп регионов. Результаты расчетов представлены в табл. 1.

Таблица 1. Межрегиональная дифференциация в России по всей совокупности регионов и без учета полюсных регионов (2005–2013 гг.), раз

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>ВРП на душу населения</b>									
Децильный коэффициент по всей совокупности	3,91	3,78	3,55	3,27	3,33	3,61	3,52	3,54	нет данных
без учета полюсных регионов	2,47	2,56	2,38	2,29	2,40	2,35	2,41	2,40	нет данных

Окончание табл. 1

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Коэффициент размаха: по всей совокупности	38,61	35,27	20,49	19,88	18,89	20,25	19,04	16,79	нет данных
без учета полюсных регионов	4,58	4,58	4,04	4,01	4,06	3,91	4,51	4,47	нет данных
<b>Инвестиции в основной капитал на душу населения</b>									
Децильный коэффициент: по всей совокупности	6,53	6,80	5,62	4,55	5,58	4,99	6,00	6,52	5,23
без учета полюсных регионов	3,30	2,81	2,93	3,12	3,17	3,58	3,60	3,32	3,13
Коэффициент размаха: по всей совокупности	150,47	172,92	309,82	173,10	64,20	57,32	86,62	44,63	54,55
без учета полюсных регионов	15,00	12,18	14,00	9,96	9,28	7,77	9,46	11,12	7,04
<b>Среднемесячная начисленная заработная плата</b>									
Децильный коэффициент: по всей совокупности	2,93	2,84	2,80	2,78	2,98	2,84	2,83	2,71	2,63
без учета полюсных регионов	1,95	1,94	1,88	1,91	1,76	1,77	1,80	1,84	1,70
Коэффициент размаха: по всей совокупности	7,52	7,14	6,56	5,82	5,09	5,13	5,26	4,66	4,11
без учета полюсных регионов	3,15	3,02	2,83	2,88	3,00	3,01	3,15	3,27	2,70
<b>Среднедушевые денежные доходы населения</b>									
Децильный коэффициент: по всей совокупности	3,02	2,78	2,52	2,33	2,48	2,50	2,38	2,43	2,41
без учета полюсных регионов	2,01	2,04	2,04	1,71	1,86	1,87	1,82	1,88	1,81
Коэффициент размаха: по всей совокупности	10,24	10,19	8,49	8,85	7,62	6,74	6,19	5,14	5,86
без учета полюсных регионов	3,66	3,16	2,96	2,52	2,62	2,74	2,78	3,07	3,26

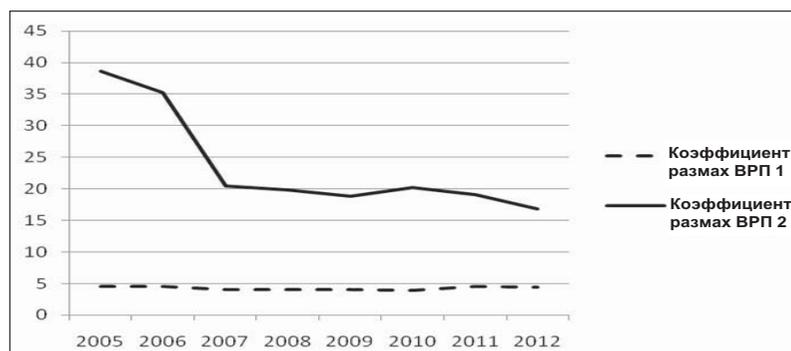
Источник: расчеты автора по данным Росстата: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2013 г. [http://www.gks.ru/bgd/regl/b13\\_14p/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_14p/Main.htm).

Как видно из табл. 1, различия между регионами по выбранным показателям социально-экономического развития в целой совокупности регионов крайне высоки. Децильный коэффициент различия по всей совокупности регионов по ВРП на душу населения – свыше 3,5 раз; а по инвестициям – в некоторые годы превышает 6 раз. Это существенно превышает межрегиональную дифференциацию не только в развитых странах, но и в странах с развивающимся рынком. Исключение из расчетов полюсных регионов существенно снижает дифференциацию регионов по рассчитываемым

показателям и приближает по данному показателю к развитым странам, хотя по-прежнему различия выражены, но соответствуют значениям межрегиональной дифференциации стран с развивающейся рыночной экономикой. Так, децильный коэффициент дифференциации основной части регионов по ВРП на душу населения не превышает 2,5 раз. Несколько выше различия в инвестиционной составляющей – децильный коэффициент в рассматриваемый период колеблется в пределах 2,8 – 3,6 раз.

Сопоставление дифференциальных коэффициентов по всей совокупности регионов и основной части регионов без учета полюсных свидетельствует, что чрезмерные различия по основным экономическим показателям проявляются, прежде всего, при сравнении полюсных регионов, более выражены эти различия были в период, предшествующий кризису 2008–2009 гг. В дальнейшем стала отмечаться тенденция к некоторому сближению.

В основной группе регионов (при исключении полюсных) эта дифференциация была выражена не столь сильно, но при этом на протяжении всего рассматриваемого периода практически оставалась без существенных изменений (рис. 1). Динамика дифференциального коэффициента размаха по инвестициям в основной капитал имеет схожий характер.



Примечание: кривая 1 представляет результаты по группе регионов за исключением полюсных; кривая 2 – по всей совокупности регионов.

Рис.1. Динамика коэффициента разброса по показателю ВРП на душу населения за 2005–2012 гг.

Если же рассматривать состав групп, входящих в первую и последнюю децилю, мы имеем несколько отличную картину: если при анализе всей совокупности регионов состав децилей практически неизменен, то в группе основных регионов без учета полюсных групп имеют место более активные перемещения (табл. 2, 3).

Таблица 2. Регионы с наибольшими значениями и с наименьшими значениями по ВРП на душу населения и инвестициям в основной капитал на душу населения по всей совокупности регионов Российской Федерации\*

Регионы с максимальными значениями				Регионы с минимальными значениями			
ВРП на душу населения		Инвестиции в основной капитал на душу населения		ВРП на душу населения		Инвестиции в основной капитал на душу населения	
2005	2011	2005	2011	2005	2011	2005	2011
Тюменская область (Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский АО)	Республика Ингушетия	Республика Ингушетия	Республика Тыва	Республика Тыва			
Чукотская область	Чукотская область	Чукотская область	Чукотская область	Чеченская Республика	Чеченская Республика	Республика Ингушетия	Республика Ингушетия
Москва	Москва	Ненецкий АО	Ненецкий АО	Республика Дагестан	Республика Дагестан	Чеченская Республика	Чеченская Республика
Республика Саха (Якутия)	Республика Саха (Якутия)	Республика Саха (Якутия)	Республика Саха (Якутия)	Кабардино-Балкарская Республика	Кабардино-Балкарская Республика	<u>Республика Адыгея</u>	<u>Республика Калмыкия</u>
Сахалинская область	Сахалинская область	Сахалинская область	Сахалинская область	Республика Тыва	Республика Тыва	Кабардино-Балкарская Республика	Кабардино-Балкарская Республика
Республика Коми	Республика Коми	Республика Коми	Республика Коми	Карачаево-Черкесская Республика	Карачаево-Черкесская Республика	Республика Северная Осетия	Республика Северная Осетия
Чукотская АО	Чукотская АО	Ленинградская область	Ленинградская область	Республика Северная Осетия	Республика Северная Осетия	<u>Курганская область</u>	<u>Республика Дагестан</u>
<u>Томская область</u>	<u>Санкт-Петербург</u>	<u>Вологодская область</u>	<u>Магаданская область</u>	<u>Республика Адыгея</u>	<u>Республика Калмыкия</u>	<u>Псковская область</u>	<u>Карачаево-Черкесская Республика</u>

\* Выделены регионы, изменившие за рассматриваемый период свое положение в рейтинге.

Таблица 3. Регионы с наибольшими значениями и с наименьшими значениями по ВРП на душу населения и инвестициям в основной капитал на душу населения по всей совокупности регионов Российской Федерации без учета полюсных регионов\*

Регионы с максимальными значениями				Регионы с минимальными значениями			
ВРП на душу населения		Инвестиции в основной капитал на душу населения		ВРП на душу населения		Инвестиции в основной капитал на душу населения	
2005	2011	2005	2011	2005	2011	2005	2011
Республика Коми	Республика Коми	Республика Коми	Республика Коми	Республика Тыва	Республика Тыва	Республика Тыва	Республика Тыва
Магаданская область	Магаданская область	<b>Архангельская область</b>	<b>Магаданская область</b>	Алтайский край	Алтайский край	Алтайский край	Алтайский край
Красноярский край	Красноярский край	<b>Санкт-Петербург</b>	<b>Красноярский край</b>	Брянская область	Брянская область	Брянская область	Брянская область
<b>Вологодская область</b>	<b>Свердловская область</b>	Вологодская область	Вологодская область	Ивановская область	Ивановская область	<b>Курганская область</b>	<b>Ивановская область</b>
<b>Мурманская область</b>	<b>Санкт-Петербург</b>	Еврейская АО	Еврейская АО	Республика Марий -Эл	Республика Марий -Эл	Кировская область	Кировская область
<b>Томская область</b>	<b>Камчатский край</b>	Ленинградская область	Ленинградская область	<b>Чувашская Республика</b>	<b>Костромская область</b>	<b>Псковская область</b>	<b>Костромская область</b>
<b>Липецкая область</b>	Республика Татарстан	<b>Республика Татарстан</b>	<b>Краснодарский край</b>	<b>Ставропольский край</b>	Республика Алтай	Республика Бурятия	<b>Удмуртская Республика</b>

\* Выделены регионы, изменившие за рассматриваемый период свое положение в рейтинге.

На протяжении всего рассматриваемого периода состав регионов, входящих в первую (ресурсодобывающие регионы) и последнюю децили (Республики Северного Кавказа) по всей совокупности регионов РФ, оставались практически неизменными, отражая выраженную структурную асимметрию, данная асимметрия отмечается и в инвестиционном аспекте, закрепляя структурную асимметрию.

При рассмотрении экономической дифференциации основной части регионов без учета полюсных регионов, наоборот, отмечается большая динамика по ее составу: почти треть регионов за рассматриваемый период изменили свое положение в группах, правда, не всегда в сторону повышения своего рейтинга. Но и здесь отмечаются регионы, которые твердо занимают свое высокое положение. Это республика Коми, Магаданский край, Красноярский край, или, наоборот, не могут преодолеть отставание в экономическом разви-

тии – Республики Тыва, Марий-Эл, Брянская и Ивановская области.

Как видим, в данном случае в составе сильной группы помимо регионов с высоким уровнем добывающей промышленности представлены и крупные промышленные центры.

Аналогично отмечается и большее разнообразие типов регионов в числе отстающих: наряду с регионами, где преимущественно развито сельское хозяйство, есть старопромышленные регионы, которые так и не смогли за время реформ выйти на уровень устойчивого развития.

Отмечаемое некоторое сближение регионов по объему ВРП на душу населения по всей совокупности регионов, на наш взгляд, следует объяснять в большей степени снижением значений показателя в добывающих регионах, особенно в кризисный период и в настоящее время, которое характеризуется некоторой стагнацией в экономическом развитии страны. В то же время, в целом экономика страны (основная часть регионов без учета полюсных) демонстрируют недостаточную тенденцию к снижению межрегиональных различий.

Необходимо отметить, что состав групп регионов, особенно в группе регионов-лидеров, более изменчив на протяжении рассматриваемого периода. Так, в разные годы в группу лидеров входили в 2011 г. регионы Дальневосточного ФО, а ранее – Магаданская, Архангельская, Томская, Калининградская, Липецкая области, г. Санкт-Петербург. На протяжении рассматриваемого периода в группе отстающих регионов были также Брянская, Псковская, Орловская, Курганская области, Ставропольский край, Республика Бурятия. Недостаточность инвестиций замораживает отставание слабых региональных экономик. Очевидно, что самостоятельно данные регионы не справляются с задачей устойчивости развития их экономики.

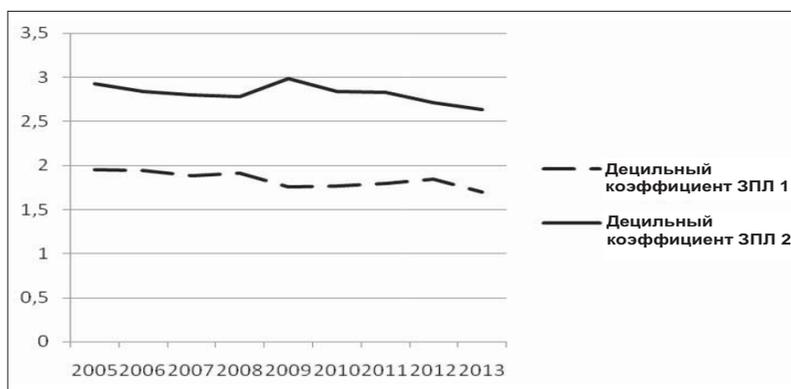
Для подъема экономики в хронически отстающих регионах необходимы особые меры, использование тех инстру-

ментов повышения их инвестиционной привлекательности, которые основаны на совместном финансировании инвестиционных проектов со стороны федеративного центра и регионов. Однако часто они не могут быть использованы из-за слишком высокой для региональных возможностей планки входа в такие инвестиционные проекты софинансирования. Вместе с тем это поднимает вопрос и об эффективности руководства регионами, который становится еще более актуальным при введении выборности глав регионов. Это связано с тем, что на фоне экономического неблагополучия облегчается повышение риска прихода к власти лиц, использующих популистские меры в большей степени, чем разработку реальных программ, направленных на повышение эффективности экономики региона. Следует также особенно взвешенно подходить к оценке эффективности деятельности глав исполнительной власти отстающих регионов, делая упор на ускорение развития экономики соответствующих регионов и на показателях ее устойчивости.

Вместе с тем дифференциация регионов по социальным параметрам (заработная плата и доход) менее выражена — в полной совокупности регионов колеблется в пределах 2,5 раз, а при исключении полюсных регионов — средняя заработная плата отлична менее чем в 2 раза, при этом отмечается стабильная динамика сближения регионов по данному параметру, заметно опережая сближение регионов по ВРП на душу населения (рис. 2).

Динамика коэффициентов дифференциации по среднемесячной заработной плате на одного работника по обеим группам схожа, при этом отмечается в отличие от предыдущих показателей более выраженное выравнивание регионов, в отличие от макроэкономических показателей, характеризующих развитие экономики регионов. Это обусловлено снижением темпа роста в наиболее высокооплачиваемых регионах и ускоренным темпом роста зарплаты в регионах с наименьшим уровнем вследствие межбюджетного выравнивания, дотаций бюджетникам, а также повышением

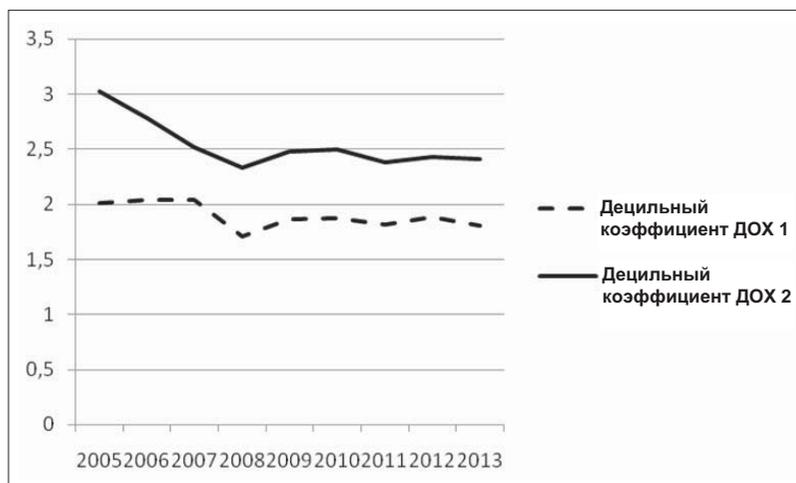
выплат в дотационных видах экономической деятельности (прежде всего сельского хозяйства). Иными словами, тенденция сокращения межрегиональной дифференциации по среднемесячной начисленной заработной плате объясняется пока в большей степени не ускорением развития отстающих регионов, а интенсификацией их дотационности. Что, возможно, на данном этапе является вынужденным и необходимым, но эти механизмы исчерпывают свои возможности.



*Примечание:* кривая 1 представляет результаты по группе регионов за исключением полюсных; кривая 2 – по всей совокупности регионов.

**Рис. 2. Динамика децильного коэффициента по показателю среднемесячной заработной платы одного работника за 2005–2013 гг.**

В то же время, динамика различий по сопряженному с предыдущим показателем среднедушевого денежного дохода (куда помимо факторных доходов, в том числе заработной платы, доходов от собственности, прибыль от предпринимательской деятельности, входят различного рода трансферты населению, в том числе пенсии, стипендии, различного рода пособия) несколько отлична. Как видно на рис. 3, если по децильному коэффициенту в обеих совокупностях регионов до 2008 г. отмечалось снижение выраженности дифференциации, то в дальнейшем оно несколько возросло и оставалось затем практически неизменным.



Примечание: кривая 1 представляет результаты по группе регионов за исключением полюсных; кривая 2 – по всей совокупности регионов.

Рисунок 3. Динамика децильного коэффициента по показателю среднедушевого денежного дохода населения за 2005–2013 гг.

Как показывает анализ, для нашей страны характерна выраженная экономическая межрегиональная дифференциация, обусловленная, прежде всего, структурными особенностями современной российской экономической модели, выраженной асимметрией, при которой основная доля ВРП, инвестиций в основной капитал приходится на добывающие отрасли и связанные с ними регионы. При этом межрегиональные различия среди основной части регионов не столь велики. В последние годы наметилась тенденция к снижению межрегиональных различий, но прежде всего при сравнении регионов-лидеров и регионов-аутсайдеров, что происходит, на наш взгляд, за счет, прежде всего, некоторого снижения темпов роста в ведущих регионах и некоторого подъема в крайне отстающих регионах. В то же время, межрегиональная экономическая дифференциация среди основной части регионов остается на достаточно постоянном уровне. Устойчивая тенденция к сближению определяется в социальных аспектах, а именно: уровень заработной платы и

среднедушевого дохода, которые явно опережают темпы и степень сближения региональных экономик.

Во многом это связано с тем, что основными инструментами социально-экономического выравнивания являются Федеральные целевые программы, часто имеющие, прежде всего, социальную направленность и бюджетные трансферты, направленные на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов для равного доступа населения, вне зависимости от места проживания, к основным государственным услугам. Бюджетное выравнивание, однако, снижает стимулы к саморазвитию, приводит к иждивенческому настрою. Институты развития, направленные на структурные изменения в экономике, стали создаваться позднее, но и тогда, хотя активно отработывали механизмы взаимодействия с регионами, как система, направленная на экономическое межрегиональное выравнивание, не формировались. Более того, часто они были ориентированы на проекты общегосударственного значения. Постепенно выстраивался механизм софинансирования региональных инфраструктурных проектов как системы, учитывающий степень проработки проекта, его эффективность, рентабельность, основанный на государственно-частном партнерстве, использующий проработанную систему квотирования (субсидирования) со стороны федерального бюджета в рамках Инвестиционного фонда РФ, образованного в 2006 г. В полной мере в плане системной работы с регионами по субсидированию инфраструктурных проектов из-за недостаточности денежных ресурсов Инвестиционный фонд не заработал. В ближайшее время из-за кризиса, вызванного резким падением цен на нефть (а именно за счет отчислений от продажи углеводородов Инвестфонд и осуществлял свою деятельность), возобновление его масштабной работы трудно ожидать. Однако при выходе из кризиса необходимо вернуться к инструментам Инвестфонда.

Проведенное исследование позволяет сделать некоторые выводы.

Во-первых, по степени выраженности региональных различий Россия значительно опережает развитые страны. Если в США или в Европе региональный продукт на душу населения различается по территориям в 3–5 раз, то в России – более чем в 17 раз. При этом, несмотря на массивные бюджетные вливания, выравнивание региональных различий по экономическим показателям хотя и происходит, но крайне медленно. Состав регионов-лидеров и отстающих регионов остается практически неизменным.

Во-вторых, важнейшим элементом региональной политики является обеспечение оптимизации межрегиональной дифференциации, направленное на выравнивание социально-экономического развития регионов, которая должна осуществляться как со стороны федерального центра, так и со стороны региональных властей. Необходимо соблюсти определенную меру усилий, направляемых именно на цели выравнивания. С одной стороны, масштабная политика перераспределения порождает сильные иждивенческие настроения. С другой стороны, опережающее развитие наиболее сильных регионов способствует росту эффективности всей экономики страны, но увеличивает территориальные диспропорции, а значительное выравнивание путем перераспределения ресурсов от сильных регионов к слабым замедляет рост в целом и снижает эффективность экономики.

Поиск оптимальных пропорций и инструментов выравнивания – сложная задача, но крайне актуальная на современном этапе, прежде всего, из-за того, что бесконечное наращивание инструментов выравнивания по социальным показателям без соответствующего экономического роста слабых регионов за счет сильных регионов, основу которых составляют центры добывающих отраслей экономики на современном этапе, себя исчерпал.

В-третьих, одним из негативных моментов, как показывает наше исследование, является нарастание разрыва по инвестициям в основной капитал между более сильными и отстающими регионами в основной группе регионов страны

(без учета полюсных регионов). При этом к слабым территориям по инвестиционной активности часто относятся старопромышленные регионы центральных областей страны. На наш взгляд, необходимо особо учитывать данный аспект в разработке современной региональной политики.

Для подъема экономики в хронически отстающих регионах необходимы особые меры; применение тех инструментов повышения инвестиционной привлекательности регионов, которые основаны на совместном финансировании инвестиционных проектов со стороны федеративного центра и регионов. Однако эти методы, доказывающие свою эффективность в развитых регионах, недостаточны. Часто они не могут быть использованы из-за слишком высокой для региональных финансовых возможностей планки входа в такие инвестиционные проекты софинансирования. Необходим, на наш взгляд, особый федеральный инвестиционный фонд территориального социально-экономического развития для поддержки хронически отстающих регионов, где условия участия (софинансирования) проектов и программ при невысоких финансовых возможностях самих регионов должны быть на определенный период времени минимизированы.

## Глава 4

### СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫХ МЕТОДОВ ПОЛИТИКИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

#### 4.1. Стратегическое планирование как основа новой политики регионального развития в Российской Федерации

Одним из важнейших условий активного включения регионального звена управления в решение задач инновационной модернизации российской экономики является формирование в стране вертикали стратегического планирования, реализуемой, прежде всего, через согласованную систему государственных программ как отраслевой, так и территориальной направленности. В этом смысле понятие «политика регионального развития» может иметь двоякий смысл. В одном случае субъектом такой политики выступает федеральный центр, т.е. речь идет именно о федеральной политике регионального развития<sup>48</sup>. В другом случае субъектом такой политики выступают органы власти и управления регионального уровня.

48. При этом понятие «федеральная политика регионального развития» может трактоваться как в узком, так и в широком смысле. В узком смысле – это система программ и иных мер, которые имеют своей главной целью именно развитие отдельных регионов или макрорегионов страны. В широком смысле – это практически весь набор институтов и инструментов экономической политики государства, отдельные слагаемые (программы, проекты и пр.). Таковые, независимо от их отраслевой и/или территориальной направленности, все равно не висят в воздухе, а реализуются в пределах конкретных территорий и часто оказывают влияние на их хозяйственное и социальное развитие не меньше, чем собственно «регионально-ориентированные» программы, и тем более, чем чисто бюджетные трансферты. Этот аспект политики регионального развития пока недостаточно учитывается в практике стратегического планирования.

Однако главным является не размежевание этих понятий, а согласование усилий по социально-экономическому развитию территорий всех уровней, и прежде всего через согласование и взаимодействие соответствующих программ и их отдельных мероприятий. В рамках этого взаимодействия как бы происходит сложение ресурсов и полномочий каждого уровня управления. Вот почему, по нашему мнению, именно преимущественное использование программно-целевых методов управления позволяет, избегая волн централизации и децентрализации, решить задачу наделения территориального звена управления оптимальной мерой или объемом полномочий в сфере социально-экономического регулирования, а также ресурсов и стимулов полноценного исполнения данных полномочий.

Как и система стратегического планирования, практика программно-целевого управления — наиболее эффективный механизм обеспечения устойчивого развития российской экономики и ее регионального звена, позволяющий, во-первых, определить соответствующие требованиям модернизации приоритеты социально-экономического развития страны и ее регионов; согласовать эти приоритеты и, наконец, сформировать институты, инструменты и ресурсные источники их практической реализации. При этом с целью формирования необходимого круга институтов и инструментов устойчивого развития регионального звена национальной экономики система стратегического планирования и программно-целевого управления должна осуществлять координацию отраслевого и территориального срезов всех стратегий, концепций, программ, проектов и отдельных мер государственной социально-экономической политики. Система стратегического планирования также должна обеспечивать четкое разграничение регулятивных сфер и взаимодействие федерального, регионального и муниципального уровней управления в пределах их законодательно закрепленных полномочий. Решение этой задачи должно осуществляться на четырех уровнях стратегического планирования.

Первый уровень – общегосударственные стратегии, который в настоящее время представлен, прежде всего, «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»<sup>49</sup>. Однако следует признать, что на сегодня этот документ уже не может сохранить роль рабочей программы государственного стратегического планирования. Существенное замедление темпов экономического роста России в 2013–2014 гг., которое никак не монтируется в эту Концепцию и явно не обеспечивает реализации ее ключевых установок, говорит о необходимости более глубокого и разностороннего обоснования концепции и планов долговременного характера<sup>50</sup>.

Стратегический характер имеет и такой документ, как «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года»<sup>51</sup>. Однако этот документ характеризуется отсутствием целого ряда позиций, принципиально важных для обеспечения перехода России к экономике инновационного типа. Так, документ не делает четкого акцента на то, что только осуществление глубокого структурно-инвестиционного маневра в экономике при взаимодействии всех уровней управления может обеспечить высокие показатели инновационного процесса – как с точки зрения генерирования инновационных продуктов, так и их востребованности и реализуемости в различных секторах экономики. Документ не содержит системных представлений об управлении особым – пространственным аспектом экономической модернизации, необходимой частью чего является система мер по повышению эффективности каждого регионального звена национальной

---

49. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

50. Это подтверждает не реализованное в полной мере намерение заменить этот документ новой концепцией социально-экономического развития страны до 2030 г. Документ существует только как прогноз (причем прогноз весьма развернутого, концептуального характера) социально-экономического развития страны на период до 2030 г. (доступ: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70209010/#ixzz2vvVi34YY>). Прогноз рассматривался Правительством РФ в марте 2013 г. Однако утвержден ли он официально, не ясно.

51. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.

инновационной системы на основе учета специфики их развития и интеграции в общегосударственную стратегию инновационно-структурных преобразований в экономике страны.

Определенным признанием ограниченной роли двух выше названных документов, именно как документов стратегического характера, может служить принятие так называемых «майских указов» Президента РФ – своеобразного паллиатива методов стратегического планирования, задающего целый ряд важных ориентиров социально-экономического развития страны на долговременную перспективу<sup>52</sup>.

К числу значимых документов стратегического планирования федерального уровня, не менее важным для реализации целей регионального развития, следует отнести также Государственную программу «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности на период до 2020 года»<sup>53</sup>, а также систему технологических платформ, рассматриваемых Правительством России в качестве ключевых направлений развития науки и техники<sup>54</sup>.

Второй уровень – стратегии социально-экономического развития федеральных округов. Эти документы в настоящее время представлены стратегиями социально-экономического развития федеральных округов, которые в основном рассчитаны на период до 2020–2025 гг.

Третий уровень – стратегии и концепции социально-экономического развития субъектов Федерации. Данный

---

52. Имеются в виду Указы Президента РФ №№596-506 от 7 мая 2012 г., где в экономической части (Указ № 596) установлены такие долговременные ориентиры, как создание и модернизация 25 млн высокопроизводительных рабочих мест к 2020 г.; увеличение объема инвестиций не менее чем до 25% ВВП к 2015 г. и до 27% – к 2018 г.; увеличение доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВВП к 2018 г. в 1,3 раза относительно уровня 2011 г.; увеличение производительности труда к 2018 г. в 1,5 раза относительно уровня 2011 г. и пр.

53. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 30 января 2013 г. №91-р.

54. Перечень технологических платформ утвержден решениями Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 1 апреля 2011 г. (протокол № 2); от 5 июля 2011 г. (протокол № 3), решением президиума Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 21 февраля 2012 г. (протокол № 2).

уровень представлен системой региональных документов стратегического планирования, заметно различающихся по структуре, по уровню правового закрепления, по срокам действия и пр. При этом указанные документы в настоящее время недостаточно согласованы даже с окружными стратегиями, не говоря уже о слабой степени координации с действующими общеэкономическими и отраслевыми стратегиями федерального уровня.

Четвертый уровень – стратегии и долгосрочные планы социально-экономического развития местного уровня, в числе которых наибольшее значение имеют документы стратегического планирования экономически наиболее развитых муниципальных образований, а именно городов – столиц субъектов Федерации. По существу, эта практика закреплена законодательно. Так, п. 6 ст. 17 131-й ФЗ включает в круг полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения «принятие и организацию выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования»<sup>55</sup>.

Кроме того, объектом стратегирования и программно-целевого управления должна быть и сама федеральная политика регионального развития в целом. В этом смысле крайне негативной следует считать ситуацию отсутствия в стране как общегосударственной стратегии регионального развития, так и ее исчерпывающей нормативно-правовой базы. Такая стратегия, как мы полагаем, должна четко фиксировать, прежде всего, меру ответственности федеративного государства за социально-экономическое развитие составляющих его регионов, утверждать те общегосударственные приоритеты, на которые это развитие должно ориентироваться в долго-

---

55. Так, крупнейшее муниципальное образование в стране – городской округ Новосибирск – имеет «Стратегический план устойчивого развития города Новосибирска», рассчитанный до 2020 г. (Утвержден решением городского Совета от 28.03.2005 г. №525). Город также реализует систему годовых планов социально-экономического развития. Однако в большинстве случаев подобные документы, разрабатываемые на уровне муниципальных образований, имеют достаточно формальный, представительский характер.

временной перспективе и, конечно, формировать систему институтов и инструментов достижения этих приоритетов. Именно такая стратегия с учетом оперативных корректировок единственно способна формировать региональную политику государства на основе баланса ее традиционных задач и инструментов и институциональных новаций, диктуемых приоритетами инновационной модернизации экономики страны<sup>56</sup>.

Нельзя сказать, что круг этих проблем за время российских экономических и политических реформ оставался совершенно без внимания. Более чем за 20 лет существования суверенной России неоднократно предпринимались попытки подготовить долговременную концепцию (стратегию) регионального развития; обозначить ее приоритеты, сформировать цели, инструменты и ресурсы их достижения<sup>57</sup>. Однако полноценно решить вопрос, доведя его до стадии утвержденного нормативно-правового документа, по нашему мнению, так и не удалось.

В начале 2000-х годов решение некоторых ключевых вопросов федеральной политики регионального развития было возложено на специальную федеральную целевую программу<sup>58</sup>. Однако в силу ограниченности поставленных задач и выделенных средств, явно несообразных масштабной задаче экономического выравнивания регионов, данная программа с 2006 г. прекратила свое действие. Неоднократно предпринимались попытки подготовить и продвинуть проект федерального закона об основах государственной политики регионального развития. Но и эти попытки также не увенча-

---

56. Мельникова А. Долгосрочные стратегии регионального развития: перспективы роста и ограничения // Проблемы теории и практики управления. 2013. №1. С.79–88.

57. Один такой документ под названием «Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации на период до 2020 года» (издания 2011 г.) долгое время без движения висел на сайте бывшего Минрегиона России.

58. См.: Постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. №717 «О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 гг. и до 2015 года)».

лись успехом<sup>59</sup>. Что касается названных выше федеральных программных документов, в которых содержится известная попытка приблизиться к практике стратегического планирования, то, при всей их значимости, эти документы нельзя считать базовой основной региональной политики государства. Они не могут служить полноценным замещением единой целенаправленной стратегии государства по регулированию и поддержке социально-экономического развития регионов России.

Правда, в 2013 г. Правительство РФ вновь вернулось к идее стратегического решения ключевых вопросов политики регионального развития, утвердив две государственные программы: «Региональная политика и федеративные отношения»<sup>60</sup> и «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышение устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»<sup>61</sup>. Однако программа «Региональная политика и федеративные отношения», в силу фрагментарности поставленных перед ней задач, не содержит системного подхода к формированию стратегии политики регионального развития. Документ не содержит указаний на особые цели и инструменты политики регионального развития применительно к приоритетам инновационной модернизации российской экономики. Это упущение имеет существенный характер, а потому негативно влияет на возможность использования вертикали стратегического планирования и программно-целевого управления именно как институциональной осно-

---

59. По сути, получается, что действующими нормативно-правовыми документами по данному вопросу являются акты почти 20-летней давности, а именно «Основные положения государственной региональной политики в Российской Федерации» (утверждены Постановлением Правительства РФ от 23 марта 1996 г.) и Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации».

60. См.: Распоряжение Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 435-р.

61. См.: Распоряжение Правительства РФ от 18 марта 2013 г. № 376-р. Эта программа, которую курирует Минфин России, концентрируется не на целях политики регионального развития, а на общих предпосылках финансового оздоровления регионального звена российской экономики, а также на создании стимулов, активизирующих собственные усилия субъектов Федерации по стабилизации и модернизации их экономики.

вы перехода к инновационному пути развития российской экономики и ее региональных звеньев.

В итоге, системного представления о целях и инструментах политики регионального развития до настоящего времени так и не сложилось, а традиционно наиболее важная и сложная задача этой политики – социально-экономическое выравнивание территорий – по-прежнему остается нерешенной. Более того, становится очевидным, что в модели сырьевой, транзакционной экономики классическая проблема политики регионального развития, а именно – задача относительного (позитивного) экономического выравнивания регионов, вообще едва ли разрешима. В целом на данный момент вполне сформировалось понимание того, что стратегический, целенаправленный подход к политике регионального развития принципиально необходим, а сама задача экономического выравнивания регионов ныне приобретает качественно иной смысл, связанный, прежде всего, с формированием единого инновационного пространства экономики страны и осуществлением ее коренной модернизации.

Одной из главных задач формирующейся системы стратегического планирования выступает необходимость упорядочить применение программно-целевых методов управления. Это, прежде всего, программы, нацеленные на достижение таких приоритетов политики регионального развития, как утверждение экономики России единым, открытым рынком продвижения инновационных разработок в различных видах хозяйственной деятельности; позитивное экономическое выравнивание субъектов Федерации на основе инновационной модернизации их хозяйственных комплексов. Эти программы также должны ориентироваться на позиционирование органов управления регионального и муниципального уровня как активных, заинтересованных соавторов инвестиционной и инновационной политики государства.

Качественным прорывом в этом отношении формально можно было бы считать принятие Федерального закона

«О государственном стратегическом планировании»<sup>62</sup>. Ряд положений закона позволяет утверждать, что он реально вносит или, скорее, должен был бы внести элементы стратегирования в федеральную политику регионального развития. Так, законом предусмотрено (ст.3, п.2б), что в числе документов стратегического планирования будет формироваться «стратегия пространственного развития Российской Федерации»<sup>63</sup>, определяющая приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и направленная на поддержание устойчивости системы расселения на территории страны<sup>64</sup>.

Тем не менее, есть сомнения в том, что этот закон, уже будучи принят, скажет новое слово в управлении региональным развитием, преодолеет сложившиеся трудноразрешимые проблемы и противоречия. Тем более это важно, поскольку нынешний этап социально-экономического развития страны требует в отношении ее региональной стратегии не только и не столько восполнения ненаписанного ранее, сколько разработку качественно новых подходов к пониманию целей и инструментов стратегии регионального развития, основанных на приоритете задач инновационной модернизации. Это также касается вопроса об основных институтах и практических инструментах реализации всей совокупности документов стратегического планирования.

Нам представляется, что названный закон написан в духе известной ностальгии по экономике планового типа, когда государство было практически монопольным собственником

---

62. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

63. В более ранних версиях законопроекта речь шла о «стратегии регионального развития». В настоящее время закон (ст.20) предусматривает подготовку и такого документа, как «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации».

64. В этом случае, как и во многих других, закон изобилует довольно пространными определениями. Так, не ясно, почему стратегия пространственного развития и задачи регионального развития сводятся только к проблеме расселения на территории страны. Кроме того, нынешняя система расселения в стране характеризуется явным территориальным дисбалансом (с Востока на Запад), так что постановка задачи поддержания устойчивости этой системы, мягко говоря, вызывает большие сомнения.

всех ресурсов, монопольным работодателем и регулятором финансовых потоков. В этих условиях фетишизация плана (в т.ч. в контексте планов регионального развития) еще имела некие основания, хотя так называемые «народнохозяйственные планы» систематически не выполнялись, особенно начиная с 1970-х годов. Но сейчас ситуация иная – мера экономического и внеэкономического влияния государства на хозяйственные и социальные процессы в стране и ее регионах резко сузилась. Однако принятый закон ничего не говорит о том, за счет каких инструментов государство намерено воплощать на практике все эти бесчисленные «документы стратегического планирования» на всех уровнях управления, а также реализовывать все содержащиеся в них цели, задачи, приоритеты и пр.

Это в полной мере относится и к проблематике стратегирования в сфере пространственного или регионального развития, т.е. федеральной региональной политики. В частности, необходимо отметить, что закон обходит стороной необходимость согласования основных действующих ныне каналов федерального финансирования социально-экономического развития российских регионов. Доминирующая роль межбюджетных отношений как основного канала такого финансирования<sup>65</sup> постепенно уходит в прошлое. Они уступают место софинансированию социально-экономического развития регионов через систему федеральных программ и инвестиционных проектов<sup>66</sup>. Однако в настоящее время этот процесс (а именно – его обобщающая территориальная картина) не имеет единого регулирования и целеполагания. Это связано с тем, что блок государственных программ администрируется различными органами исполнительной власти, а

---

65. Имеются в виду дотации на общее финансовое выравнивание и целевые субсидии. Объем последних в 2013 г. составил около 523 млрд руб. в том числе 30% – капитальные субсидии (преимущественно в рамках государственных программ) и 70% – некапитальные субсидии. При этом, как предполагается, доля субсидий в объеме межбюджетных трансфертов составит: в 2013 г. – 34,9%; в 2014 г. – 24,5%, в 2015 г. – 23,0% и в 2016 г. – 19,7%.

66. В настоящее время на программной основе реализуется более половины расходов федерального бюджета (примерно 8 трлн руб. из 14 трлн руб. всех расходов).

нормативного документа, требующего сведения пространственной картины распределения средств государственных программ, не существует. В результате, складывается практика, при которой отдельные субъекты Федерации могут использовать три относительно независимых канала финансирования их долговременного социально-экономического развития: федеральные отраслевые программы, федеральные территориальные программы и традиционные механизмы межбюджетных отношений (дотации и субсидии).

Отсюда возможна ситуация, при которой эти механизмы межбюджетных отношений формально вроде бы действуют в сторону финансово-экономического выравнивания регионов России, а два остальных канала поступления средств в регионы, как полагают многие эксперты, действуют в обратном направлении. Другими словами, речь идет о том, что средства государственных программ отраслевой направленности, средства на развитие федеральных особых экономических зон, государственных корпораций и иных институтов развития в преимущественной мере концентрируются (реализуются) в тех регионах, которые являются наиболее развитыми в экономическом отношении, что в итоге нейтрализует все результаты политики финансового выравнивания.

Возможно, именно это и предопределяет тот факт, что долговременно проводимая политика финансового выравнивания в отношении большой группы высокодотационных субъектов Федерации так и не привела в итоге к оздоровлению их экономики и существенному сокращению степени их дотационной зависимости от федерального центра. Это предположение в настоящее время, однако, невозможно ни подтвердить, ни оспорить, учитывая отсутствие соответствующей статистики относительно итоговой территориальной картины распределения средств федеральных государственных программ, а также нереализованность всех ранее имевшихся стратегических установок на снижение степени экономической дифференциации регионов России.

Для повышения эффективности политики регионального развития на всех уровнях управления, а также для преодоления имеющейся пока несогласованности в вертикали и горизонтали стратегического планирования и используемых при этом инструментов (каналов финансирования) необходимо радикальное улучшение нормативно-правовой и методической базы этой системы управления социально-экономическим развитием на уровне регионов и отдельных территорий. Прежде всего, это принятие соответствующих федеральных законов, в первую очередь закона о стратегическом планировании, а также качественное обновление законодательно-правовой и методической базы государственных программ, особенно в контексте регулирования их пространственного среза.

#### **4.2. Основные требования к законодательному и методическому обеспечению стратегического планирования и программно-целевого управления в сфере регионального развития**

Однако в целом принятая версия Федерального закона № 172, определяя основные функции системы государственного стратегического планирования и указывая на основные документы этой системы управления, тем не менее, по ряду причин в полной мере не отвечает требованиям стратегического планирования как ключевого инструмента обеспечения устойчивого роста и модернизации национальной экономики.

Первая причина — отсутствие в документе акцента на формирование в рамках системы стратегического планирования совокупности предпосылок инновационной модернизации экономики, в т.ч. и предпосылок институционального характера. Важность подобной приоритетной ориентации практики стратегического планирования определяется социально-экономической природой инновационной модели развития, основные предпосылки которой имеют длительные тренды формирования.

Вторая причина – отсутствие в документе достаточной конкретизации роли стратегий как интегратора всех государственных программ и проектов (отраслевого и регионального характера), а также деятельности особых институтов промышленно-инновационного развития – как федерального, так и регионального уровня и пр.

Третья причина – игнорирование в документе специфики стратегического управления процессами модернизации в российских условиях, характеризующихся исключительной неоднородностью экономического и инновационного пространства страны. По сути, законопроект исходит из ошибочной посылки об универсальности целей, методов и институтов стратегического планирования и программно-целевого управления для всех регионов России, игнорируя объективную необходимость их типизации – и как объектов, и как субъектов такого планирования.

Четвертая причина – отсутствие в документе конкретной программы необходимого подкрепления и детализации практики стратегического планирования на всех уровнях через разностороннее нормативно-правовое методическое обеспечение системы государственных программ и иных документов стратегического планирования. Согласно закону, полная конкретизация всей вертикали документов стратегического планирования должна быть обеспечена лишь к 1 января 2017 г.

Эти и другие проблемы могут быть сняты в случае, если в законе было бы зафиксировано, что преимущества системы стратегического планирования, в т.ч. и как инструмента политики регионального развития, не выявляются автоматически, а реализуемы только при наличии ряда предпосылок. К числу таких предпосылок, подлежащих подробному развешиванию, относятся:

- координация всей системы документов стратегического планирования по вертикали (федеральный, окружной, региональный и муниципальный уровни);

- координация отраслевых стратегий и планов как отраслевого, так и территориального развития на всех уровнях управления;
- завершение перехода к программно-целевым методам управления и бюджетирования на всех уровнях бюджетной системы, существенное повышение роли среднесрочного бюджетного планирования и расширение его достоверного горизонта до 5-летнего периода;
- создание развернутой сети и вертикали специализированных институтов развития, реализующих приоритетные задачи модернизации в отношении ведущих отраслевых и территориальных комплексов российской экономики.

Таким образом, закон должен обозначать роль стратегического планирования как интегратора формируемых в рамках конкретных стратегий государственных программ и проектов отраслевого и регионального уровней, а также обеспечивать переход к преобладающему значению программно-целевых методов управления и бюджетирования и созданию вертикали специализированных институтов развития. При этом фактическая результативность закона о стратегическом планировании во многом будет определяться качеством разработки пакета нормативно-правовых актов и методических документов, конкретизирующих:

а) принципы определения состава государственных программ как федерального, так и регионального уровня, в т.ч. программ территориального развития;

б) институты и механизмы прогнозирования и мониторинга пространственной картины реализации софинансируемых федеральных центров программ и инвестиционных проектов;

в) механизмы взаимодействия (согласования) программно-целевых методов поддержки социально-экономического развития регионов и отдельных муниципальных территорий с системой межбюджетных отношений на федеральном и субфедеральном уровнях.

Кроме того, в перспективе реализация закона о стратегическом планировании должна исходить из того, что высокая эффективность практики стратегического планирования и программно-целевого управления возможна только при условии типизации российских регионов, а в их пределах — муниципальных образований как объектов и субъектов такого планирования. Так, в рамках федеральной политики регионального развития наиболее развитые из субъектов Федерации, способные к финансово-бюджетной самостоятельности (т.е. регионы-доноры и условно-дотационные регионы<sup>67</sup>) регионы, должны финансироваться в преимущественной мере за счет действующей системы федеральных (государственных) программ, инвестиционных проектов и за счет деятельности институтов промышленно-инновационного развития. Относительно менее развитые и высоко (в т.ч. абсолютно) дотационные регионы России должны в преимущественной мере остаться в рамках действующей системы межбюджетных отношений (в том числе дотационных методов финансового выравнивания), а также получать содействие за счет специальных государственных программ, а также за счет деятельности специальных институтов территориального развития.

### 4.3. Развитие программных методов политики регионального развития

Длительное время практика государственного программирования, в том числе и как все более значимого и даже преобладающего инструмента политики регионального развития, не имела системного правового регулирования. Принятый почти 20 лет назад целевой федеральный закон<sup>68</sup> уже давно

---

67. Имеются в виду регионы, которые вносят в федеральный бюджет больше средств, чем получают обратно в виде финансовой помощи. Иногда с этой целью используется и термин «искусственно-дотационные регионы». В эту группу попадает более половины всех субъектов Федерации.

68. Федеральный закон от 20 июля 1995 года №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Закон

безнадёжно устарел, а с принятием 172-ого ФЗ (с.46) уже не является действующим. Однако предусмотренный в 172-м ФЗ длительный период наработки его нормативно-методической базы позволяет говорить, что и сегодня практика программного управления, по сути, продолжает оставаться вне качественного правового регулирования.

В известной мере названные пробелы восполняются подзаконными нормативно-правовыми актами Правительства РФ и Минэкономразвития РФ. Так, к настоящему времени Правительством РФ утвержден перечень государственных программ Российской Федерации (Распоряжение Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р); принят Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ (Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588). Минэкономразвития России утверждены новые Методические указания по разработке и реализации государственных программ (приказ Минэкономразвития России от 26 декабря 2012 года №817). Ряд важных задач по совершенствованию программного метода управления во взаимосвязи с совершенствованием бюджетного процесса намечен в «Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года»<sup>69</sup>. Однако, как было отмечено выше, нормативно-правовая и методическая база программно-целевых методов управления, в том числе и в сфере политики регионального развития, все еще не имеет признаков системности, соответствующей идеи вертикали стратегического планирования, а равно и четкой целеориентированности.

---

не оперировал таким принятым ныне понятием, как «государственная программа», но предусматривал обязательное составление такого документа, как «Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу», в которой должны быть отражены и вопросы регионального развития. Однако, как следует из информации, размещенной на сайте Минэкономразвития РФ (<http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/strategicPlanning/programs/>), после 2009 г. такие программы более не функционируют.

69. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 2593-р.

Между тем, переход к преобладающему значению программно-целевых методов управления и бюджетирования<sup>70</sup> — не просто формальный атрибут стратегического планирования, но и насущная проблема как реформирования всей системы государственного управления в целом, так и дальнейшего совершенствования региональной политики<sup>71</sup> и бюджетного процесса в стране<sup>72</sup>.

В настоящее время в Российской Федерации действует порядка 40 государственных программ, разделенных на 5 блоков: а) новое качество жизни (13 программ); б) инновационное развитие и модернизация экономики (17 программ); в) обеспечение национальной безопасности (2 программы); г) сбалансированное региональное развитие (6 программ<sup>73</sup>); д) эффективное государство (4 программы). При этом реализация модели стратегического планирования управления, а также основные направления бюджетной реформы предполагают, что программные расходы охватят преобладающую часть расходов федерального бюджета (а затем и все уровни бюджетной системы), хотя проектировки Минфина России этого в полной мере не подтверждают (табл. 4).

---

70. Федеральный бюджет на 2014 г. и на плановый период 2015–2016 гг. впервые был сформирован в структуре утвержденных государственных программ Российской Федерации.

71. *Сергейчук А.В., Сергейчук Н.В.* Государственные программы как потенциальный инструмент трансформации социально-экономического пространства регионов России // Трансформация социально-экономического пространства регионов России: вопросы теории и практики. Материалы Всероссийской научно-практической конференции / Институт проблем региональной экономики РАН. 2012. С.185–190.

72. В Бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике в 2013–2015 годах, а также Указе Президента РФ от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» поставлены задачи по внедрению в деятельность органов исполнительной власти программно-целевых методов управления и переходу к программному бюджету на основе государственных программ.

73. В том числе: «Региональная политика и федеративные отношения»; «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», «Развитие Северо-Кавказского федерального округа», «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации», «Социально-экономическое развитие Калининградской области», «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации».

Таблица 4. Программная структура расходов федерального бюджета в 2013–2016 годах (млрд руб.)

Показатель	2013 г.	2014 г. (оценка)	2015 г. (проект)	2016 г. (проект)
Расходы федерального бюджета, всего из них:	13 387,3	13 847,0	14 854,8	15 629,2
Расходы на реализацию государственных программ РФ, всего	7 821,0	8 029,3	8 277,6	8 611,6
То же, к расходам федерального бюджета, %	53,9	58,0	55,7	55,1

Источник: Основные направления бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов. Документ с сайта Минфина России.

Однако последовательное утверждение программно-целевого метода при сжатии масштабов финансового выравнивания требует четких принципов отбора этих программ и постоянного отслеживания итоговой пространственной картины их реализации. Сейчас же, как полагают некоторые исследователи, территориальная картина распределения этих средств очень неравномерна — одни регионы являются получателями средств в рамках едва ли не всех федеральных государственных программ и финансирования федеральных институтов развития, тогда как другие регионы ожидают таких средств годами<sup>74</sup>.

В настоящем виде закон по стратегическому планированию лишь в самом общем виде фиксирует то, что перечень государственных программ определяется Концепцией социально-экономического развития Российской Федерации. При этом не дается ответ на принципиальный вопрос: на каких принципах определяется состав государственных программ (особенно региональной направленности), как регулируется приоритетность их финансирования, каковы формы и рамки использования в этих программах механизмов государственно-частного партнерства и пр.

74. См.: Шарпов И. Роль и место федеральных целевых программ регионального развития в системе региональной политики Российской Федерации // Вестник Российской нации. 2012. №2–3. С.245–260; Кузнецова О.В., Чепляева О.К. Совершенствование инструментария федеральной региональной политики, направленной на обеспечение сбалансированного развития субъектов Российской Федерации // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. №4. С.149–160.

Однако программы нужно не только разрабатывать и бюджетировать, но и определенным образом согласовывать. Более того, на практике речь идет не только о координации самих государственных программ, сколько о согласовании указанных программ с прочими планами в области развития образования, науки, трудовых отношений, социальной политики и пр. Вне зоны четкого согласования с системой государственных программ и иных инструментов промышленно-инновационной политики государства остаются так называемые технологические платформы, обозначающие, как было отмечено выше, ключевые направления развития науки и техники в стране, деятельность всех видов федеральных институтов развития и пр.<sup>75</sup>

В последние годы в системе государственного управления утвердился и такой институт, нуждающийся в интеграции в единую систему стратегического планирования регионального развития, как ведомственные (целевые) программы. Такие программы в настоящее время используются как на федеральном, так и на региональном уровнях и, как правило, нацелены на решение узкоотраслевых проблем. Возможность формирования таких программ и выделения бюджетных ассигнований на их реализацию из бюджетов всех уровней в настоящее время закреплена статьей 179.3 Бюджетного кодекса РФ. Порядок разработки ведомственных целевых программ на федеральном уровне установлен Постановлением Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. №239. В ряде случаев ведомственные программы заменили собой федеральные и региональные целевые программы, что, например, произошло с системой мер по развитию и поддержке малого и среднего предпринимательства (МСП).

Ведомственные программы имеют определенные преимущества — они более компактны и лучше управляемы. Однако во многих случаях то или иное поле для реализации ведомственной программы, как и цели, которые перед

---

75. К сожалению, не решает этой задачи в полной мере и принятый недавно Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации» №488-ФЗ от 31 декабря 2014 г.

ней ставятся, выбираются достаточно случайно, вне координации с иными государственными программами, общими стратегиями, концепциями или программами социально-экономического развития – как на федеральном, так и на региональном уровнях. Так, после замены в сфере государственной политики развития и поддержки МСП федеральной целевой программы на ряд ведомственных программ системность этого направления экономической политики была утрачена. Отдельные осуществляемые меры поддержки МСП обособились и более не координируются ни с вопросами образовательной и информационной поддержки МСП, ни с мерами финансовой и имущественной поддержки МСП, ни с развитием нормативно-правовой базы этого направления экономической политики. Поддержка МСП как бы обособилась от основных целей и инструментов политики инновационного развития; с трудом идет продвижение МСП в круг приоритетов деятельности федеральных институтов развития. Аналогичная ситуация наблюдается и на региональном уровне: поддержка постоянно декларируется, хотя число экономически значимых региональных программ развития и поддержки МСП в последнее время сократилось до минимума.

Соответственно, в согласовании в рамках единой системы стратегического планирования нуждаются также такие источники социально-экономического развития регионов, как средства, выделяемые на расширение деятельности федеральных институтов развития, а также инвестиционные программы государственных корпораций и компаний с преобладающим государственным участием. Однако имеющийся закон по стратегическому планированию не предусматривает ни обязательных процедур и методов подобного согласования, ни создания специализированного института исполнительной власти, который мог бы осуществить эту функцию. Тем более, этот вопрос откровенно провисает с учетом принятого решения о ликвидации Министерства регионального развития РФ.

#### 4.4. Развитие системы государственных программ на региональном уровне

Как уже было отмечено выше, важным срезом политики регионального развития и применения программно-целевых методов управления выступает практика разработки и реализации государственных программ субъектов Федерации. Разумеется, вертикаль стратегического планирования и использования программно-целевых методов управления может функционировать эффективно лишь при условии методического единства всех региональных программ, сочетания в них принципов универсальности методических подходов и — одновременно — учета специфики условий и задач развития каждого из регионов. По состоянию на 2013 г., в 45 регионах приняты нормативные правовые акты о порядке разработки и реализации государственных программ субъектов Федерации.

В рамках действующего правового поля субъекты Федерации по-прежнему практически самостоятельны в определении требований к своим программам (структура программ, объемы финансирования и пр.), а также к степени их согласования с программами федерального уровня<sup>76</sup>. Такая ситуация неизменно приводит к снижению эффективности методов программно-целевого управления и бюджетирования в целом, к невозможности системно отслеживать пространственную картину использования всей совокупности методов программно-целевого управления социально-экономическими процессами в стране и ее регионах.

К основным направлениям совершенствования программно-целевого управления в субъектах Федерации относится, прежде всего: улучшение структуры целевых программ, преодоление их ведомственной разобщенности, совершенствование организационных форм реализации целевых и ведомственных программ, согласование программ

---

76. См. Клишина М.А. Практика правового регулирования государственных программ в субъектах РФ // Бюджет. 2013. № 4. С.80–85.

с деятельностью различных региональных институтов развития, повышение роли координационных и экспертных советов, расширение участия общественных организаций в разработке программ и обсуждении итогов их реализации. Сюда же следует отнести и комплекс вопросов, связанных с координацией (по методологии составления, по охватываемым временным параметрам и пр.) программ федерального, регионального и местного уровня, а также деятельности федеральных и региональных институтов развития<sup>77</sup>.

Анализ показывает, что в настоящее время состояние нормативно-правовой и методической базы стратегического планирования и программно-целевого управления в регионах России существенно различается. Примером достаточно целостного варианта такого регулирования и, главное, его успешного практического воплощения можно считать опыт Калужской области. На форуме по стратегическому планированию в городах и регионах России этот документ регионального стратегического планирования<sup>78</sup> получил высшую оценку со стороны экспертного сообщества. Как показывает анализ фактически сложившейся в регионе практики управления, документ обеспечивает формирование и функционирование вертикали программно-целевого управления во взаимодействии с практикой деятельности значительного числа региональных институтов развития.

Однако даже на этом позитивном примере хорошо заметно, что вертикаль стратегического планирования и программно-целевого управления в регионах России пока не имеет целостного характера. Концептуально в системе государственных программ — документов стратегического планирования в области значится такой документ, как «Программа (план реализации) социально-экономического

---

77. Нецадин А.А. Новые подходы к разработке стратегий и комплексных планов программ развития регионов, агломераций и муниципальных образований. В сб.: Актуальные проблемы региональной экономики. М.: Финансовый ун-т при Правительстве РФ; Институт региональных исследований. 2013. С.16–21.

78. Стратегия социально-экономического развития Калужской области до 2030 года. Утверждена Постановлением Правительства Калужской области от 29 июня 2009 г. № 250.

развития области», который отражает «комплекс мероприятий, иницилируемых, разрабатываемых, утверждаемых и осуществляемых органами государственной власти и обеспечивающих эффективное решение задач в области социально-экономического развития, указанных в стратегии». Однако в действительности такого документа в регионе принято не было.

Однако мы полагаем, что такой документ, как «Программа (план реализации) социально-экономического развития субъекта Федерации» и сейчас является необходимым для увязки стратегических документов регионального развития с конкретными текущими (рабочими) планами органов исполнительной власти субъектов Федерации. Более того, как мы полагаем, следует в полной мере восстановить практику утверждения стратегических и программных документов субъектов Федерации высшим представительным органом власти (т.е. придания этим документам силы закона субъекта Российской Федерации).

Формированию практики долгосрочного стратегического планирования должны соответствовать и изменения в бюджетном процессе. В настоящее время даже формально действующий трехлетний рубеж бюджетного планирования, особенно на субфедеральном уровне, представляется чисто номинальным. Составлять и реализовывать стратегии и программы, в том числе промышленно-инвестиционного характера, по сути, имея возможность реально планировать бюджетные расходы лишь на один год, — малопродуктивное занятие. Эфемерность среднесрочного бюджетного планирования на субфедеральном уровне является также тормозом развития практики государственно-частного партнерства, осуществления на этой основе крупномасштабных инвестиционных проектов, например в сфере региональной инфраструктуры.

Резюмируя, следует подчеркнуть, что для усиления роли программно-целевых методов управления в политике регионального развития сохраняются такие препятствия, как:

- отсутствие целостной системы стратегического планирования и, соответственно, слабая увязка между стратегическим и бюджетным планированием, включая ограниченность применения всего набора финансово-экономических инструментов (бюджетных, налоговых, тарифных, денежно-кредитных таможенных и пр.) для достижения целей государственной социально-экономической политики на долгосрочный период;
- правовая и институциональная неопределенность соотношения и взаимной увязки в использовании различных программно-целевых инструментов управления и бюджетирования;
- незавершенность формирования и ограниченность практики использования государственных (муниципальных) программ в качестве основного инструмента для достижения целей государственной (муниципальной) социально-экономической политики и основы для бюджетного планирования;
- невысокая эффективность системы государственного и муниципального финансового контроля и его недостаточная ориентация на оценку эффективности бюджетных расходов, особенно в части бюджетного финансирования государственных и муниципальных программ.

Учитывая важность пространственного фактора развития экономики, жизнеспособность формируемой в России системы стратегического планирования, во многом определит проработанность целей и механизмов стратегии регионального развития, что не представляется возможным без принятия Федерального закона «Об основах политики регионального развития в Российской Федерации»<sup>79</sup>. При этом, не дожидаясь принятия данного закона, целесообразно закрепить в Федеральном законе «О государственном стратеги-

---

79. Законопроект № 18259-3 «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации» был внесен в Государственную Думу РФ еще в 2000 г. Новая версия законопроекта продолжает находиться на стадии рассмотрения.

ческом планировании» в ходе его последующей доработки обязательность фиксации в стратегических планах и иных стратегических документах федерального уровня:

- четких и прозрачных критериев отбора регионов (макрорегионов), в отношении которых формируются целевые программы территориальной направленности<sup>80</sup>;
- принципы согласования федерального финансирования регионов, идущих через целевые территориальные программы развития, через деятельность специальных институтов территориального развития, а также в рамках стандартной системы межбюджетных взаимодействий, особенно механизмов дотационного финансирования<sup>81</sup>;
- обязательность планирования и мониторинга итоговой картины пространственного распределения средств федерального бюджета, поступающих на цели социально-экономического развития регионов России через все действующие каналы (институты) такого финансирования.

При этом наиболее перспективной представляется модель федеральной политики регионального развития, построенная на определенной модели социально-экономической типизации субъектов Федерации. Это позволило бы федеральному центру строить свои отношения с каждым типом регионов на основе селективно подобранных схем взаимодействия механизмов финансового выравнивания; федеральных программ территориального развития; субсидирования различных региональных программ; исполь-

---

80. По опыту некоторых стран, это могут быть регионы, официально, на основе законодательно закрепленных критериев объявленные «территориями экономического бедствия» и, соответственно, получающие дополнительные формы государственной помощи при одновременном принятии параллельных мер по экономии и оздоровлению региональных финансов.

81. Возможно, регионы, получающие значительные целевые средства программной поддержки, должны исключаться из стандартной системы межбюджетных взаимодействий с федеральным Центром (за исключением получения субвенций на исполнение переданных полномочий).

зования возможностей различных видов институтов развития (особые экономические зоны, зоны территориального развития, территории опережающего развития и пр.).

## Глава 5

### УСИЛЕНИЕ РОЛИ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ В МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ

В экономической литературе под институтами развития в настоящее время обычно подразумеваются организации, осуществляющие аккумуляцию и перераспределение трудовых, финансовых, интеллектуальных и прочих ресурсов для решения социально-экономических проблем развития и модернизации экономики. Они рассматриваются в качестве инструмента реализации экономической и социальной политики государства, в том числе и на региональном уровне.

Институты развития подразделяются на финансовые и нефинансовые. По оценке Департамента стратегического анализа и разработок Внешэкономбанка, в настоящее время в мире насчитывается более 750 финансовых институтов развития. Финансовые институты развития – банк или организация, выполняющие функцию долгосрочного финансирования проектов, которые не могут быть полностью профинансированы частным бизнесом и направлены на социально-экономическое развитие.

Финансовые институты развития нацелены на:

- 1) выполнение каталитической роли в привлечении инвесторов для крупных финансовых операций;
- 2) оценку социально-экономической эффективности проектов развития;
- 3) сопровождение инвестиционных проектов долгосрочными кредитами;
- 4) оказание помощи отраслям экономики, являющимся ключевыми для устойчивого экономического роста в стране;

5) снижение негативного влияния финансовых кризисов путем предложения кредитных ресурсов для восстановления экономики<sup>82</sup>.

Общее число нефинансовых институтов развития в мире составляет более 50000<sup>83</sup>.

Институты развития должны участвовать, по определению Минэкономразвития РФ, в развитии экономической и социальной инфраструктуры, в устранении региональных дисбалансов в развитии (поддержка проектов в сфере транспортной инфраструктуры, жилищно-коммунального хозяйства, энергосбережения). Институты развития номинально предназначены для решения проблем, которые не могут быть реализованы рыночными механизмами оптимальным образом (провалы рынка) для обеспечения устойчивого экономического роста и диверсификации экономики. Они призваны содействовать привлечению частных инвестиций в приоритетные отрасли экономики. Они должны создавать условия для формирования обеспечения доступа к необходимым финансовым и информационным ресурсам субъектов хозяйствования действующих приоритетных отраслей экономики, максимально использовать их компетенции. Эти институты также призваны заниматься стимулированием развития внешнеэкономической деятельности и поддержкой малого и среднего предпринимательства (МСП)<sup>84</sup>. Институты развития регионов создаются и изначально нацеливаются на обеспечение и стимулирование этого развития. В понятие «развитие регионов» включаются практически все аспекты поступательных социально-экономических изменений, от роста ВРП и благосостояния жителей до региональ-

---

82. Андрианов В.Д. Институты развития и их роль в реализации проектов государственно-частного партнерства, ВЭБ, 2011, [http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/events/kafedra\\_2011/12.pdf](http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/events/kafedra_2011/12.pdf).

83. Андрианов В.Д. Институты развития и их роль в реализации проектов государственно-частного партнерства, ВЭБ, 2011, [http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/events/kafedra\\_2011/12.pdf](http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/events/kafedra_2011/12.pdf)

84. <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/instdev/institute/>.

ного уровня прибыли-убыточности предприятий и т.п. То есть получается, что институты развития должны заниматься практически всеми аспектами обеспечения улучшения положения в каждом из регионов страны.

По определению Минэкономразвития РФ, ключевыми направлениями деятельности региональных институтов развития являются поддержка малого и среднего предпринимательства, стимулирование развития инноваций, ликвидация технологического отставания. Преимущественно региональные институты развития создаются в виде фондов поддержки, региональных венчурных фондов, бизнес-инкубаторов и т.п. На все это накладывается деятельность институтов развития по расширению инновационной сферы, их участие в реализации мер по становлению современной инновационной экономики, в том числе путем комплексной модернизации<sup>85</sup>.

Таким образом, среди многочисленных институтов развития и на региональном уровне имеются те, которые непосредственно нацелены на активизацию инновационной деятельности, включая преодоление технологических отставаний в регионах. Они должны компенсировать собой провалы рынка в технико-технологической модернизации региональных хозяйств. Именно модернизация должна обеспечить адекватное современным требованиям социально-экономическое развитие, рост конкурентоспособности как регионов, так и страны в целом. Схема региональных институтов развития представлена на рис. 4.

К основным региональным институтам развития относятся: финансовые институты (банки развития, фонды, корпорации развития); ОАО со смешанным государственно-частным капиталом; координационно-консультационные центры (агентства развития, ассоциации предпринимателей, технопарки, промышленные парки, бизнес-инкубаторы); некоммерческие организации со смешанным государственно-

---

85. <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/instdev/institute/>.

частным капиталом; особые экономические зоны (ОЭЗ). В настоящее время в российских регионах наряду с федеральными институтами функционирует уже более 200 собственных – региональных институтов развития. Остановимся на некоторых из них, наиболее близких к проблемам инновации и модернизации.



*Источник:* Федотова М.А. Перспективы деятельности региональных институтов развития: российский и зарубежный опыт. Финансовый Университет при Правительстве РФ.

Рис. 4. Виды региональных институтов развития

В большинстве субъектов Федерации созданы или создаются корпорации развития. Так, ОАО «Корпорация развития Калужской области» создана на основании приказа Министерства экономического развития в 2007 г. «Об условиях приватизации». Уставный капитал учрежденной организации составлял около 350 млн руб. При учреждении все акции принадлежали единственному учредителю: Калужской области в лице Министерства экономического развития Калужской области. С 20 января 2014 г.

уставный капитал Общества составляет 2,822 млрд руб. Постановлением Правительства Калужской области № 70 от 27.02.2008 года утверждена концепция деятельности ОАО «Корпорация развития Калужской области», где определены цели, задачи и основные направления деятельности Корпорации.

Цели Корпорации: развитие инфраструктуры промышленных парков и технопарков на территории Калужской области; организация финансирования инфраструктурных проектов. Задачи Корпорации состоят в том, чтобы выступать единым государственным оператором по развитию промышленных парков на территории области; осуществлять предпроектную проработку инвестиционных предложений; обеспечивать информационную поддержку органам государственной власти и местного самоуправления области по вопросам размещения производств на территориях промышленных парков; участвовать в исполнении обязательств Правительства Калужской области перед инвесторами в соответствии с заключенными инвестиционными соглашениями. Корпорация призвана создать рыночный механизм финансирования развития промышленных парков, минимизирующий прямое участие средств областного бюджета; выступать заявителем и/или партнером при взаимодействии с федеральными институтами развития.

Основные направления деятельности Корпорации – это анализ и содействие решению социально-экономических задач развития области; проведение мероприятий по повышению инвестиционной привлекательности области; участие в разработке и реализации стратегии промышленного развития региона; управление финансово-промышленными группами и холдинговыми компаниями; управление привлеченным капиталом и инвестициями; предоставление займов и ссуд управляемым и сторонним организациям; производственная и инновационная деятельность; проведение форумов, семинаров, конференций по предмету экономического развития региона. Приказом Министерства экономического

развития Калужской области №321-п от 28.03.2008 г. ОАО «Корпорация развития Калужской области» присвоен статус уполномоченной организации в сфере создания и развития инфраструктуры индустриальных парков и технопарков на территории Калужской области<sup>86</sup>.

На региональные корпорации развития возложена главная координирующая роль в выработке модернизационной стратегии субъектов Федерации и ее реализации. В корпорациях обеспечивается аккумуляция и управление финансовыми ресурсами, координация государственно-частного партнерства (ГЧП). Корпорации обеспечивают повышение инвестиционной привлекательности региона, развитие инфраструктуры промышленных зон и технопарков. Существенно и то, что через корпорации осуществляется координация с федеральными институтами развития. Наличие таких корпораций является важным индикатором при решении вопросов о софинансировании проектов в регионе из федерального центра.

С 2012 г. по инициативе федерального Инвестиционного фонда в субъектах федерации был начат процесс создания региональных инвестиционных фондов. Для получения субсидии из Инвестиционного фонда РФ субъекту Федерации необходимо выполнить три основных условия. Во-первых, создать структуру на региональном уровне аналогично Федеральному инвестиционному фонду, так называемый региональный инвестиционный фонд или инвестиционный фонд субъекта. Важно понимать, что региональный инвестиционный фонд – это часть средств региона. В помощь регионам бывшим Минрегионом РФ было утверждено типовое положение о региональном инвестиционном фонде. Второе условие для создания регионального инвестиционного фонда – это наличие у субъекта хотя бы одного проекта, реализация которого начата без федеральной поддержки. Третье условие – это наличие готового портфеля инвестиционных

---

86. <http://invest.kaluga.ru/about/general/>.

проектов, претендующих на государственную поддержку за счет средств фонда<sup>87</sup>.

В Положении 2013 года о региональном инвестиционном фонде Камчатского края говорится, что Фонд представляет собой часть средств краевого бюджета, подлежащую использованию в целях реализации на территории Камчатского края инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства (далее - инвестиционные проекты). Бюджетные ассигнования Фонда предоставляются в форме: 1) бюджетных инвестиций из бюджета субъекта Федерации в объекты капитального строительства государственной собственности Камчатского края или предоставления субсидий местным бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности; 2) бюджетных инвестиций из местных бюджетов; 3) бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Камчатского края, создаваемые в рамках концессионных соглашений, или предоставления субсидий местным бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, бюджетные инвестиции, которые осуществляются из местных бюджетов, создаваемых в рамках концессионных соглашений; 4) финансирования разработки проектной документации на объекты капитального строительства государственной собственности Камчатского края или предоставления субсидий местным бюджетам на софинансирование разработки проектной документации на объекты капитального строительства муниципальной собственности; 5) финансирования разработки проектной документации на объекты капитального строительства государственной собственности Камчатского края, предполагаемые к созданию в рамках концессионных

---

87. Семенов М.О. Выступление. Круглый стол Комитета по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству Государственной Думы Федерального Собрания РФ «Инвестиционный фонд Российской Федерации как инструмент поддержки региональных инвестиционных проектов». 27 марта 2012 г. Режим доступа: <http://www.interregional.ru/invest/marketing>.

соглашений, или предоставления субсидий местным бюджетам на софинансирование разработки проектной документации на объекты капитального строительства муниципальной собственности, предполагаемые к созданию в рамках концессионных соглашений.

В рамках инвестиционных проектов, претендующих на федеральную и краевую поддержку, за счет бюджетных средств осуществляется такие проекты, как:

1) создание (строительство, реконструкция) объектов капитального строительства транспортной, энергетической и (или) инженерной инфраструктуры государственной собственности Камчатского края и (или) муниципальной собственности, необходимой для обеспечения функционирования создаваемых инвестором объектов капитального строительства, относящихся к объектам производства или инфраструктуры;

2) разработка проектной документации на объекты капитального строительства государственной собственности Камчатского края или муниципальной собственности, предполагаемые к созданию в рамках концессионных соглашений;

3) финансирование части расходов концессионеров: а) на разработку проектной документации; б) на создание (строительство, реконструкцию) объектов капитального строительства в рамках концессионных соглашений; в) на разработку проектной документации объектов капитального строительства, а также последующее строительство (реконструкцию) указанных объектов в рамках концессионных соглашений<sup>88</sup>.

ОАО «Региональный фонд» является институтом развития Республики Башкортостан – владельца 100% акций, созданным с целью поддержки приоритетных инвестиционных проектов. Фонд был учрежден в соответствии с Указом

---

88. Постановление от 1 ноября 2013 г. №481-П «Об утверждении положения об инвестиционном фонде Камчатского края» (в ред. Постановления Правительства Камчатского края от 26.12.2013 г. № 628-П).

Президента Республики Башкортостан в 2007 г. и входит в перечень стратегических предприятий республики. Фонд относится к крупнейшим налогоплательщикам республики, демонстрирует стабильное финансовое положение и обладает возможностью предоставлять ресурсы на более привлекательных условиях, чем кредитные организации, инвестируя в компании на территории Республики Башкортостан<sup>89</sup>.

Следует отметить, что региональные инновационные фонды могут существовать и без образования отдельного юридического лица. Они могут функционировать лишь как обособленная часть регионального бюджета.

Несомненным институтом развития являются и многочисленные венчурные финансовые фонды. Венчурные фонды представляют собой вид инвестиционных фондов, нацеленных на финансирование инновационных проектов и «стартапов», прежде всего, в сфере МСП. В 2013 г. в России действовало 22 региональных венчурных фонда инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере, созданных в 2006–2013 гг. Минэкономразвития РФ совместно с администрациями регионов, общим объемом 8,9 млрд руб. Представители РВК входят в попечительские советы этих фондов. Начиная с января 2010 г. все проекты, являющиеся соискателями инвестиций региональных венчурных фондов инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере, в обязательном порядке направляются на экспертизу в ОАО «Региональная Венчурная Компания (РВК)». Решение о привлечении РВК к дополнительной экспертизе проектов региональных венчурных фондов было принято Минэкономразвития России в конце 2009 г. с целью профессионализации контроля за процедурами, по которым управляющими компаниями региональных фондов отбираются проекты для инвестирования<sup>90</sup>.

89. <http://regfondrb.ru/>.

90. ОАО «РВК» было создано в соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 июня 2006 года № 838-р. Основные цели деятельности ОАО «РВК» — стимулирование создания в России собственной индустрии венчурного инвестирования и значительное увеличение финансовых ресурсов венчурных фондов. Компания исполняет роль государственного фонда венчурных фондов, через который осуществляется государственное

Структура активов фондов: 25% – средства федерального бюджета, 25% – средства бюджета региона и 50% – вложения частных инвесторов (табл. 5).

Таблица 5. Региональные венчурные фонды инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере

№ п/п	Название фонда	Управляющая компания	Размер фонда, млн руб.	Год создания
1	Города Москвы (Второй)	ВТБ Управление активами	800	2008
2	Воронежской области	Сбережения и инвестиции	280	2009
3	Калужской области	Сбережения и инвестиции	280	2010
4	Краснодарского края	Сбережения и инвестиции	800	2009
5	Красноярского края	Тройка Венчур Кэпитал	120	2006
6	Московской области	Тройка Венчур Кэпитал	284	2007
7	Нижегородской области	ВТБ Управление активами	280	2007
8	Новосибирской области	НИКОР Кэпитал Партнерз	400	2009
9	Пермского края	Альянс Инвестиции	200	2006
10	Республики Башкортостан	Сбережения и инвестиции	400	2009
11	Республики Мордовия	Альянс Инвестиции	880	2007
12	Республики Татарстан	Тройка Венчур Кэпитал	800	2006
13	Республики Татарстан (высоких технологий)	АК Барс капитал	300	2007
14	Самарской области	Инвест-Менеджмент	280	2009
15	Санкт-Петербурга	ВТБ Управление активами	600	2007
16	Саратовской области	ВТБ Управление активами	280	2007
17	Свердловской области	Ермак	280	2006
18	Ставропольского края	УК ООО «АктивФинанс Менеджмент»	400	2012
19	Тверской области	УК «Сбережения и инвестиции»	400	2013
20	Томской области	Мономах	120	2006
21	Челябинской области	Сбережения и инвестиции	480	2009
22	Чувашской Республики	НИК Развитие	280	2009
Итого:			<b>8 944</b>	

Источник: [http://www.rusventure.ru/ru/investments/regional\\_funds/](http://www.rusventure.ru/ru/investments/regional_funds/).

Согласно Уставу Воронежского регионального венчурного фонда, целью деятельности Фонда является развитие в Воронежской области инфраструктуры венчурного (риско-

---

стимулирование венчурных инвестиций и финансовая поддержка высокотехнологического сектора в целом, а также роль государственного института развития отрасли венчурного инвестирования в Российской Федерации. ОАО «РВК» призвано осуществить с учетом приоритетов государства увеличение объема, ускорение темпов роста и коррекцию направлений развития венчурного рынка РФ с целью повышения конкурентоспособности инновационного сектора экономики страны в международном масштабе. [http://www.rusventure.ru/ru/investments/regional\\_funds/](http://www.rusventure.ru/ru/investments/regional_funds/).

вого) финансирования субъектов малого предпринимательства в научно-технической сфере. Для достижения цели своего создания Фонд использует свое имущество для приобретения инвестиционных паев закрытых паевых инвестиционных фондов. В рамках реализации программы ГЧП и при поддержке Минэкономразвития РФ Фондом аккумулированы средства бюджета Воронежской области (70 млн руб.); федерального бюджета (70 млн руб.); приобретены 50% паев (140 млн руб.) Закрытого паевого инвестиционного фонда «Региональный венчурный фонд инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере Воронежской области» (далее ЗПИФ). Вторая половина паев ЗПИФ приобретена частными инвесторами.

Управление ЗПИФ осуществляет частная управляющая компания ЗАО Управляющая компания «Сбережения и инвестиции». За счет активов ЗПИФ ЗАО УК «Сберинвест» инвестирует в малые предприятия в научно-технической сфере, зарегистрированные и фактически ведущие свою деятельность на территории Воронежской области, ориентированные на общероссийский и международный рынок, либо осуществляющие трансферт новых технологий на территорию Воронежской области.

Критерии отбора инновационных компаний: организационная форма малого предприятия – закрытое акционерное общество или общество с ограниченной ответственностью; основная деятельность – внедрение и коммерциализация результатов НИОКР, изобретений, усовершенствований и инноваций в научно-технической сфере; малое предприятие создано успешной и профессиональной командой управленцев; у предприятия имеется бизнес-план развития компании (реализации проекта); малое предприятие имеет оформленные права на результаты научно-технической деятельности в виде патентов, авторских прав и т.п., либо существует реальная возможность получения таких прав; готовность малого предприятия к сотрудничеству с венчурным Фондом, участию венчурного Фонда в уставном капитале предприятия

и в управлении предприятием; четкое понимание формы выхода Фонда из инвестиционного участия в предприятии<sup>91</sup>. Наряду с такими фондами в регионах с аналогичными функциями действуют частные венчурные фонды, в том числе с иностранным капиталом. В их числе: «AddVenture»; «ABRT»; «Almaz Capital Partners»; «JumpIDEA»; «Martinson Trigon Venture Partners»; «Softline Venture Partners»; «World Media Ventures» и др.<sup>92</sup>

В той же мере, в какой институты развития нацелены на развитие и поддержку малого и среднего предпринимательства, к региональным институтам относятся фонды поддержки малого и среднего предпринимательства (МСП). Пик деятельности таких фондов приходится на вторую половину 1990 – начало 2000-х годов. Деятельность этих фондов значительно сузилась после того, как функции субсидирования, и тем более кредитования МСП, стали передаваться иным организациям региональных систем поддержки МСП и банкам. Основной претензией к названным фондам было и остается то, что имеющиеся у них финансовые ресурсы расходуются не по назначению, с низким охватом не крупных субъектов хозяйствования. Но в некоторых регионах эти фонды продолжают работать и в настоящее время.

Примером может служить государственный фонд поддержки предпринимательства Кемеровской области. Он является одним из инструментов, посредством которого реализуется механизм поддержки МСП в области. Фонд работает с любым предпринимателем, который относится к категории субъекта МСП, а именно имеющий численность наемных работников не более 250 человек и с годовой выручкой до 1 млрд руб.

Основными целями деятельности этого Фонда, в соответствии с его Уставом, являются: обеспечение равного доступа

---

91. Режим доступа: <http://www.innoros.ru/partners/fond-sodeistviya-razvitiyu-venchurnykh-investitsii-v-malye-predpriyatiya>.

92. Almaz Capital встал на программное обеспечение // Коммерсантъ, № 74 (4129) от 24.04.2009.

субъектов малого и среднего предпринимательства и организаций, входящих в инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, к кредитным и иным финансовым ресурсам; развитие в Кемеровской области системы гарантий и поручительств по обязательствам субъектов МСП и организаций, входящих в инфраструктуру поддержки МСП; развитие в Кемеровской области системы кредитования субъектов МСП и организаций, входящих в инфраструктуру поддержки МСП; содействие и участие в реализации проектов и мероприятий, направленных на поддержку и развитие МСП в Кемеровской области.

Основные задачи Фонда: содействие в формировании рыночных отношений на основе поддержки субъектов МСП и развития конкуренции путем привлечения и эффективного использования финансовых ресурсов для реализации государственных программ, проектов и мероприятий в области развития МСП; содействие разработке, проведению экспертизы, конкурсных отборов, а также в реализации федеральных, региональных (межрегиональных), отраслевых (межотраслевых), областных и муниципальных программ развития субъектов МСП, проектов в области развития МСП; содействие демонополизации экономики, развитие конкуренции, насыщение товарного рынка, создание новых рабочих мест.

В числе задач деятельности Фонда также содействие формированию инфраструктуры рынка, обеспечивающей равные условия и возможности для осуществления деятельности в области развития малого и среднего предпринимательства; содействие в привлечении отечественных и иностранных инвестиций для реализации приоритетных направлений деятельности по созданию конкурентной среды и развитию предпринимательства; финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка субъектов МСП и организаций, входящих в инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства; поддержка МСП в области инноваций и

промышленного производства, ремесленничества, сельскохозяйственной деятельности и пр.<sup>93</sup>

Нередко в поддержке некрупного предпринимательства используется такой институт развития, как специальные гарантийные фонды кредитования МСП. Такой фонд, например, действует в Москве. Фонд содействия кредитованию малого бизнеса Москвы учрежден Правительством Москвы в 2006 г. Этот фонд создан с целью развития системы гарантирования кредитов, займов и отношений лизинга субъектов МСП города Москвы. Целями деятельности Фонда являются обеспечение равного доступа субъектов МСП к кредитным и иным финансовым ресурсам, развитие в городе Москве системы кредитования МСП, системы гарантий и поручительств по обязательствам субъектов МСП, основанных на кредитных договорах, договорах займа и лизинга, развитие инфраструктуры финансирования субъектов малого и среднего предпринимательства на возвратной основе в форме кредитов, займов, лизинга машин и оборудования.

Основным видом деятельности Фонда является получение и перераспределение финансовых средств, предоставление обеспечения (поручительств) по обязательствам субъектов малого и среднего предпринимательства перед кредиторами, основанным на кредитных договорах, договорах займа, лизинга, о предоставлении банковских гарантий и иных договорах, предусмотренных гражданским законодательством России.

Гарантийные фонды призваны решать проблему нехватки собственного залогового обеспечения, с которой сталкиваются заемщики из числа МСБ при обращении в банки за финансированием. Отсутствие качественного залога — сегодня более острая проблема даже по сравнению с величиной процентной ставки, и возможность получить поручительство гарантийного фонда помогает решить эту ситуацию для бизнеса. В России гарантийные фонды действуют около десяти

---

93. <http://www.gfppko.ru/index.php/o-fonde/ustav.html>.

лет, они созданы практически в каждом субъекте Федерации и работают по территориальному принципу. При их поддержке МСБ уже привлекли свыше 200 млрд руб. финансирования. В этом году создан Федеральный фонд в форме Агентства кредитных гарантий, призванный усилить и унифицировать деятельность всей системы гарантийных фондов. Московский фонд один из старейших и самый крупный из региональных гарантийных фондов в РФ. Его гарантийный капитал в 2014 г. составил 8,1 млрд рублей. За время работы столичного фонда было заключено порядка 7 тыс. договоров, выдано поручительств на сумму 34 млрд руб., благодаря чему предприниматели привлекли более 74 млрд руб. банковского финансирования.

Предприниматель может обратиться в любой из 42 банков-партнеров фонда – часто это кредитная организация, в которой он обслуживается. Далее банк рассматривает документы и проект бизнесмена и принимает решение о возможности финансирования. Если для получения кредита бизнесу не хватает залога, то с согласия предпринимателя заявка в электронном виде направляется в фонд. Там она рассматривается в течение трех рабочих дней, а затем, если все устраивает, выдается поручительство и предприниматель получает финансирование. Поручительство выдается платно и стоит 1,75% годовых от суммы самого поручительства.

В августе 2014 г. в нашей стране действовало 867 банков, расположенных в ее разных регионах. Далеко не все из них могут считаться институтами развития. К региональным институтам развития относятся те, кто занимается финансовым анализом и кредитованием инновационных проектов, поддержкой МСП, операционным обслуживанием социально-экономического развития региона. Но, тем не менее, в финансовой системе России абсолютно доминируют крупные банки. По данным ЦБ, на 1 марта 2014 года на 5 крупнейших банков – Сбербанк, ВТБ, ВТБ24, Газпромбанк и Россельхозбанк – приходится 53,7% от общего объема активов. Еще 5 лет назад этот показатель был ниже более чем

на 8 процентных пунктов. Региональные малые и средние банки очень слабы — их немного, и уровень их капитализации очень низок. К началу 2014 г. только 139 банков (15%) имеют собственный капитал свыше 4 млрд руб. и, согласно правилам, могут хотя бы теоретически выдать одному предприятию кредит более 1 млрд руб. Очевидно, что на реализацию даже средних инвестиционных проектов требуются гораздо более крупные суммы<sup>94</sup>.

В соответствии с Федеральным законом №209 от 2007 г. «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» были законодательно оформлены в качестве инфраструктуры поддержки субъектов МСП организации двух типов:

1. Система коммерческих и некоммерческих организаций, которые создаются и осуществляют свою деятельность в качестве поставщиков исполнителей, подрядчиков в целях размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд при реализации федеральных, региональных и муниципальных программ развития субъектов МСП. Речь идет об организациях, оказывающих поддержку МСП в рамках выполнения государственных и муниципальных заказов на осуществление этой поддержки.

2. Центры и агентства по развитию предпринимательства, государственные и муниципальные фонды поддержки предпринимательства, фонды содействия кредитованию (гарантийные фонды, фонды поручительства), акционерные инвестиционные фонды и закрытые паевые инвестиционные фонды, привлекающие инвестиции для МСП, технопарки, научные парки, инновационно-технологические центры, бизнес-инкубаторы, палаты и центры ремесел, центры поддержки субподряда, маркетинговые и учебно-деловые центры, агентства по поддержке экспорта товаров, лизинговые компании, консультационные центры и иные организации.

---

94. России нужны региональные банки. Газета.ру. 31.03.2014. Режим доступа: [http://www.gazeta.ru/growth/2014/03/31\\_a\\_5971149.shtml](http://www.gazeta.ru/growth/2014/03/31_a_5971149.shtml).

Эти организации могут находиться на бюджетном финансировании в той или иной его форме, включая прямое бюджетное финансирование.

Остановимся на тех из них, которые имеют наибольшее отношение к процессам модернизации региональной экономики. Так, в Москве функционирует Центр инновационного развития – созданное Правительством Москвы агентство экономического развития, ответственное за разработку и реализацию государственных программ развития высокотехнологичных секторов экономики столицы. В Государственной программе Москвы «Стимулирование экономической активности на 2012–2016 гг.» прописаны такие мероприятия поддержки инновационной деятельности МСП, как подготовка предложений по мерам государственного регулирования инновационной деятельности; развитие и поддержание единого реестра инновационно-активных организаций города; сокращение административных барьеров при предоставлении государственных услуг, повышение качества государственных услуг; финансирование создания и развития инфраструктуры ОЭЗ технико-внедренческого типа «Зеленоград» и территории инновационного развития «Москвич» и др.

Сюда же следует отнести организационное и финансовое содействие субъектам инновационной деятельности по переподготовке и повышению квалификации кадров с учетом инновационных потребностей городского хозяйства для приоритетных секторов экономики города Москвы; создание промышленных и инновационных площадок, в том числе с использованием механизма государственно-частного партнерства; финансирование расходов НИОКР, разработка и реализация концепции финансирования НИОКР по приоритетным направлениям городского хозяйства. В реализации всех этих мероприятий прямо или косвенно должен участвовать Московский Центр инновационного развития.

Региональные инновационные бизнес-инкубаторы предназначены для организации инновационных «стартапов».

Например, основной целью Самарского бизнес-инкубатора является развитие экономики Самарской области на основе инновационной деятельности путем создания и более широкого использования современных технологий и наукоемкой товарной продукции, подготовки условий для быстрого роста вновь созданных малых инновационных предприятий за счет выполнения ряда инфраструктурных мероприятий. Выполнение поставленной цели достигается за счет решения следующих задач: создание материальной базы бизнес-инкубатора; формирование инновационной инфраструктуры, ориентированной на развитие малого наукоемкого предпринимательства; развитие правовых и нормативных регуляторов для коммерциализации результатов деятельности инновационных малых предприятий; включение интеллектуальной собственности в хозяйственный оборот и усиление на этой основе влияния инновационных процессов на экономику и производство; консолидация деятельности венчурных и других фондов в интересах создания инвестиционной системы для малого наукоемкого товарного производства; организационно-техническое и информационное обеспечение инновационных разработок; предоставление на условиях льготной аренды помещений под размещение малых инновационных предприятий; бухгалтерское и юридическое сопровождение деятельности предприятий и пр. В качестве управляющей компании, отвечающей за развитие бизнес-инкубатора, органы государственной власти Самарской области определили ОАО «Технопарк», созданное в 2002 г. Учредителями его являются: Администрация Самарской области, Самарский государственный аэрокосмический университет и Самарский государственный медицинский университет<sup>95</sup>.

Региональные технопарки, промышленные парки и зоны и т.п. представляют собой отдельное существенное направление институтов развития, созданных для активизации процес-

---

95. [http://economy.samregion.ru/activity/innovacii/inovinfra/samar\\_innov\\_bisnes\\_inkub/](http://economy.samregion.ru/activity/innovacii/inovinfra/samar_innov_bisnes_inkub/).

сов модернизации в российской экономике. Государственное Автономное Учреждение «Технопарк «Якутия» создан Распоряжением Президента Республики Саха (Якутия) в 2011 году. Его основная цель – коммерциализация инновационных проектов и трансфер новых технологий. Основные задачи технопарка: интеграция элементов инновационной инфраструктуры; поиск, оценка и отбор инновационных проектов; «упаковка» отобранных идей и проектов; поиск и отбор новых технологий для трансфера; продвижение разработанных инновационных проектов, новых технологий на Российские и зарубежные рынки; оказание консалтинговых, юридических услуг. Технопарк оказывает услуги бизнес-инкубатора; организует семинары, конференции, выставки; осуществляет развитие опытно-производственного технополигона; координирует деятельность Центров коллективного пользования; взаимодействует с региональными технопарками; развивает собственную инфраструктуру технопарка. Основными видами деятельности инновационных предприятий Технопарка «Якутия» являются: энерго- и ресурсосбережение, энергоэффективность; биотехнологии (агробиотехнологии и биомедицинские технологии); транспорт и транспортная инфраструктура<sup>96</sup>.

Промышленный (индустриальный) парк Черногорский создан постановлением Главы администрации города Черногорска республики Хакасия в 2012 г. Основными задачами функционирования этого промышленного парка являются: развитие высокотехнологичных, конкурентоспособных производств не ниже российского уровня; создание инфраструктурных условий для всестороннего использования производственного потенциала промышленных предприятий; создание новых рабочих мест, повышение квалификации руководителей промышленных предприятий, специалистов производственной сферы; увеличение налогооблагаемой базы на территории муниципального образования горо-

---

96. <http://www.tpykt.ru/about/dhnmndhnedhn-ndhdhdhdhdhdhn/>.

да Черногорска; привлечение инвестиций на территорию муниципального образования города Черногорска; развитие межрегиональных и международных связей в промышленной сфере<sup>97</sup>.

Промышленный парк «Струнино» предоставляет подготовленную для строительства промышленную территорию с объектами инженерной инфраструктуры, коммуникациями и комплексом услуг обеспечения бизнеса, в том числе: охраняемой территорией, административным зданием, стоянкой большегрузных автомобилей. На территории промышленного парка «Струнино» созданы все необходимые условия для размещения производственных и логистических структур. Проект реализуется в соответствии с Генеральным планом развития Александровского района Владимирской области. Цель парка «Струнино» – предоставить участникам проекта возможность развивать свой бизнес с максимальными удобствами и минимальными затратами. Все инженерные коммуникации в промышленном парке – централизованные<sup>98</sup>. Промышленные парки создаются как с полной государственной или муниципальной собственностью, так и как частные или смешанные. Экономический смысл таких промышленных (индустриальных) парков состоит в экономии на инфраструктурных издержках при совместной работе МСП.

Общественные объединения и союзы предпринимателей как институты развития к настоящему времени действуют во всех российских регионах<sup>99</sup>. Через общественные объединения предпринимателей идет выработка решений в рамках диалога «бизнес и власть». Выкристаллизовываются предпринимательские предложения и требования к региональным и местным властям. Объединения предпринимателей предлагают себя как инструмент решения острых проблем бизнеса,

---

97. <http://www.chernogorsk.com/title.php>.

98. <http://www.prompark-s.ru/>.

99. <http://www.bclass.ru/obedineniya-biznesa/soiuzi-assotsiatsii-partn-rstva-predprinimateley-archangelskoy-oblasti>.

конкретных проблем того или иного субъекта хозяйственной деятельности. Предприниматели обращаются в существующие или даже создают новые объединения предпринимателей в надежде защитить свои интересы. Чаще всего это касается конкретных интересов того или иного предпринимателя, его бизнеса. Надежда на то, что объединение предпринимателей сможет помочь в отношениях с теми или иными государственными службами, контролирующими органами, в поиске крупного заказчика, непосредственно подталкивает предпринимателя к членству в объединении или союзе предпринимателей. Если предложения и требования к властям ведут к активизации процессов модернизации, то реально можно констатировать позитивные результаты деятельности союзов и объединений предпринимателей как региональных институтов развития.

Констатируя обилие и многообразие региональных институтов развития и поддержки МСП, следует помнить о том, что они создавались, во-первых, как форма копирования аналогичных институтов высокоразвитых стран; во-вторых, для стимулирования государственно-частного партнерства и привлечения частных капиталов для решения задач модернизации экономики, роста производительности труда, а на региональном уровне — для стимулирования социально-экономического развития каждого из регионов.

Россия обладает большими природными ресурсами, что является на данном этапе наиважнейшим фактором обеспечения ее конкурентоспособности разными способами. Ведь деятельность полугосударственных институтов развития на региональном уровне управления призвана компенсировать провалы рынка, которых в нашей стране явно намного больше, чем в высокоразвитых странах. В настоящее время на базе имеющихся накопленных доходов от экспорта сырья и топлива с опорой на уже созданные инновационно-ориентированные институты развития необходимо реально обеспечить прорыв экономики к инновационной траектории развития. Имеющиеся институты развития, как регио-

нальные, так и федеральные, потенциально в состоянии обеспечить этот прорыв. Складывающаяся в мире ситуация не оставляет России иного выхода, как обеспечить свое национальное хозяйство стратегическими продуктами собственного производства, причем высокого качества.

Нашей стране, в дополнение к добывающим отраслям, необходимо высоко конкурентное и, значит, высокотехнологичное машиностроение, включая точное, все прочие отрасли, способные обеспечить внутреннюю экономику и внешнеэкономические связи страны сырьевой продукцией высокого качества, на порядок более развитая производственная и транспортная инфраструктура. Столь же важна в полной мере гарантированная продовольственная безопасность страны. Необходимо восстановить и преумножить аграрное производство. Доходы от экспорта сырья и топлива в сочетании с продуманной и скоординированной работой государственных, полугосударственных и частных институтов развития инновационной направленности должны быть в полной мере задействованы для реализации этих задач в кратчайшие сроки. Заметим, что реализация этих целей раскроет дополнительные возможности и для дальнейшего эффективного развития добывающих отраслей экономики России.

На институты развития в настоящее время ложится функция обеспечения в экономике технологического прорыва с опорой на рыночные принципы и механизмы ведения хозяйственной деятельности. Сейчас не может идти речи о возврате к директивно-распределительному планированию и управлению в экономике. Необходимо в преобладающей мере использовать рыночные отношения, даже если сейчас рыночные показатели часто указывают направления развития, противоречащие национальным интересам. Именно эти показатели, через механизмы «издержки—прибыль», усилили наметившиеся еще в СССР процессы превращения страны в сырьевой придаток Запада. Индикативное определение вышеназванных стратегических целей развития с опорой на

прорывные институты развития должно принести позитивные плоды.

Начать необходимо с выяснения того, как по форме, и даже по названиям, заимствованные с Запада институты развития заставить наиболее продуктивно работать в сложившихся российских экономических, социальных и, что очень важно, институциональных условиях. Так, на первом всероссийском форуме институтов развития, прошедшем в Екатеринбурге в 2013 г., правомерно отмечалось, что региональные корпорации до сих пор не обрели специального правового статуса (законы о корпорациях развития приняты лишь в нескольких субъектах Федерации). Нет четких целей и задач этих институтов, они испытывают сложности с позиционированием в общей системе институтов развития России, регионального и муниципального управления. Они часто одновременно выступают и провайдером услуг, и инвестиционными банками, и маркетологами территории на международном уровне. Размытость роли выражается и в пестроте организационно-правовых форм: 15% региональных корпораций существуют в виде некоммерческих организаций и государственных бюджетных учреждений; 10% действуют в составе органов исполнительной власти; 75% — как акционерные общества, но по сути это — квазикommerческие компании, так как реализуют функции субъекта Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата. При этом самостоятельность их тоже подростковая: 7 этих институтов из 20 согласовывают с властями даже операционные решения<sup>100</sup>. Все это позволяет говорить о том, что региональные корпорации развития как рыночный институт в России в полной мере еще не состоялся.

При оценке институтов развития важно найти критерии, отделяющие их от государственных и муниципальных управленческих структур. На наш взгляд, центральным критерием здесь может быть заинтересованность в них част-

---

100. <http://www.rg.ru/2013/04/10/reg-urfo/forum.html>.

ного сектора. Например, если потенциальные инвесторы в экономику региона чаще обращаются в органы власти, чем в институты развития, значит, номинально эти институты оказываются не более чем лишним бюрократическим звеном. От них нужно избавляться, если институты развития не реализуют уставные цели, а оказываются лишь фактическим продолжением или приращением государственных и муниципальных органов управления. В традициях российской бюрократии рассматривать созданные при них организации как дополнение к себе, призванное уменьшить их собственный объем работы и собственную ответственность. Эти традиции необходимо учитывать как при оценке действующих, так и при создании новых институтов развития в регионе.

Результативность институтов в полной мере проявляет себя в показателях привлечения частного капитала на каждый рубль средств, выделяемых из бюджетов разных уровней. Например, в Калужской и Липецкой областях благодаря созданию индустриальных парков удалось существенно увеличить количество рабочих мест, налоговые поступления в бюджеты. На каждый рубль, вложенный институтом развития, отдача от бизнеса составила 15 руб. В Татарстане прямые инвестиции выросли в 5,8 раза. Только в химическом парке прописалось более 200 резидентов из числа малого и среднего бизнеса с объемами инвестиций по 3–4 млн долл. и несколько инжиниринговых центров. Ульяновская область за 8 лет из депрессивного региона превратилась в лидера рейтинга «Doing Business» в России. Конкуренция с федеральными ОЭЗ «Алабуга» и «Тольятти» вынудила ее встроиться в технологические цепочки и привлечь на свою территорию комплектаторов<sup>101</sup>.

Правда, в большинстве других регионов России успехи деятельности институтов развития намного скромнее, а с точки зрения расходования бюджетных средств — часто даже отрицательные. Как и в целом по нашей стране, успеш-

---

101. <http://www.rg.ru/2013/04/10/reg-urfo/forum.html>.

ность региона чаще всего определяется личностными качествами главы региона и его команды. Механизм отбора эффективных менеджеров на региональное управление отработан пока еще слабо. Значительная же часть российского чиновничества воспринимает самих себя исключительно как рентополучателей за свои должности. В немалой степени именно этим объясняется нежелание предпринимателей, частного капитала участвовать в инвестиционных проектах под контролем институтов развития и их регионально-управленческих кураторов. На первом (2013 г.) и втором (2014 г.) Всероссийских форумам по институтам развития нередко звучали жалобы их руководителей на навязываемую им забюрократизированность и иррациональные административные барьеры. Известно, что и то, и другое является основными инструментами обеспечения «административной ренты»<sup>102</sup>. В такой ситуации сложно требовать от функционирующих институтов развития, формально заимствованных из зарубежного опыта, быстрых позитивных результатов на российской почве.

Для повышения их результативности необходимо предусмотреть возможности передачи похожих функций от одних институтов к другим в результате конкуренции между ними. Рыночные условия позволяют отделить пресловутый параллелизм от здорового соперничества. Выживать должен лучший институт развития. Крайне существенно также, чтобы в своей деятельности институты развития имели возможность опираться на глубоко фундированные научные и НИОКРовские разработки по направлениям их деятельности. Для компенсации провалов рынка в российских условиях низкой предпринимательской активности только опора на должный научный потенциал способна принести значительный позитивный результат. На него не приходится рассчитывать без поднятия статуса науки и значительного увеличения бюджетных расходов на нее. При этом деятельность и орга-

---

102. <http://www.rg.ru/2013/04/10/reg-urfo/forum.html>; <http://investural.com/index.php?id=284>.

низационная структура институтов развития должна быть максимально унифицированной, транспарантной, понятной для частных проектантов и инвесторов. Институты обязаны находить с ними общий язык.

Наконец, по мере накопления опыта необходимо уходить от нынешнего внедрения институтов по болевым точкам к комплексному и скоординированному распределению их деятельности по всему полю российской национальной инновационной системы: от школьного образования для обеспечения высокой конкурентоспособности, высокой производительности труда по основным сферам экономики. Комплексность и унификация институтов должны подкрепляться мерами государственного экономического регулирования, направленными на кардинальное повышение доходности хозяйственной деятельности, связанной с инновациями и модернизацией производства.

Целенаправленные государственные и муниципальные заказы на инновационную продукцию, специальные налоговые режимы, бюджетные механизмы для перераспределения доходов от экспорта сырья и топлива с целью дополнительного инвестирования перерабатывающих отраслей — эти и иные меры широко используются в развитых странах и являются апробированным инструментом модернизации в рыночной экономике. России еще предстоит трудный подбор и отбор институтов развития, в том числе и на региональном уровне, для выявления тех из них, которые в реальности способны дать стране искомые результаты по должной модернизации народного хозяйства.

## Глава 6

### РАЗВИТИЕ ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

#### 6.1. Состояние практики государственно-частного партнерства в регионах России

В настоящее время на всех уровнях власти в Российской Федерации идет активный поиск форм и методов повышения эффективности экономики и сферы социального развития. Масштабность задач по переводу экономики страны и регионов на инновационный тип развития, основывающийся на современных научно-технических и социальных достижениях, требует разработки долгосрочных горизонтов предвидения, регулирования и управления.

В данном направлении одной из ключевых задач, стоящих перед государством, является использование сильных сторон всех участников рыночных отношений и, в частности, бизнеса. Этот процесс может быть реализован через формирование и внедрение эффективных механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП). Потребность в ГЧП в наибольшей мере появляется в тех случаях, когда ни государство, ни частный бизнес в одиночку либо не способны решать возникающие хозяйственные, социальные или иные проблемы, либо решение этих проблем усилиями только одной из сторон носит малоэффективный характер. С помощью механизмов ГЧП возникают дополнительные возможности объединить и задействовать в полной мере кадровый, производственный и финансовый потенциал и государства, и частного бизнеса в целях решения как стратегических, так и тактических задач.

Среди специалистов до настоящего времени нет единого мнения о том, какие формы взаимодействия власти и бизнеса можно отнести к ГЧП. Под ГЧП в развитых странах понимают конструктивное взаимодействие власти и бизнеса не только в экономике, но и в иных сферах жизнедеятельности общества – политике, культуре, науке и т.д. С данной точки зрения это может быть практически любая совокупность форм взаимодействия государства и бизнеса для достижения общественно значимых целей как экономического, так и иного характера.

В странах с развитой рыночной экономикой, таких как США, Великобритания, Япония, странах ЕС и многих других накоплен значительный опыт взаимодействия государства и бизнеса:

- сформированы эффективные механизмы партнерства государства и бизнес-сообщества, обеспечивающие высокие гарантии и соблюдение интересов сторон – участниц при реализации совместных проектов между государством и частным бизнесом;
- разработаны и действуют эффективные законодательные меры и институциональные основы партнерства;
- функционирует эффективная инфраструктура управления, способная решать задачи, направленные на развитие механизмов ГЧП;
- созданы условия для высокой мотивации частных предпринимателей к реализации проектов с применением механизмов ГЧП.

Учитывая эффективность ГЧП, развитию и совершенствованию данных механизмов стало больше уделяться внимания со стороны ученых - экономистов России. Ими рассматриваются актуальные проблемы развития инновационных процессов в экономике России и формирования ГЧП в инновационной сфере<sup>103</sup>. Как мы полагаем, для совре-

---

103. См.: Государственно-частное партнерство в условиях инновационного развития экономики / Под ред. А.Г. Зельднера, И.И. Смотрицкой. М.: ИЭ РАН, 2012; Государственно-частное партнерство в инновационных системах / Под ред. С.Н. Сильвестрова. М.: Изд-во АКИ,

менных реалий России, более справедливым будет термин «государственно-частное партнерство», который четко определяет ведущую роль государства в процессе этого взаимодействия.

В последние годы ГЧП стало еще более практически востребованным в российских условиях. Данное обстоятельство объясняется усложнением социально-экономической жизни, при котором выполнение государством общественно-значимых задач становится все более затруднительным. Со своей стороны, бизнес в условиях все более обостряющейся конкурентной борьбы заинтересован в новых формах взаимодействия, включая реализацию проектов по инвестированию крупных объектов. При этом механизмы ГЧП позволяют сохранять за государством право собственности на жизненно важные, имеющие стратегическое значение объекты.

В России механизмы ГЧП, в основном, ограничиваются моделью привлечения внебюджетных инвестиций на реализацию различных видов инфраструктурных проектов. На начальном этапе вопрос об использовании механизмов ГЧП в России возник несколько лет назад и нашел свое отражение в плане работы Совета по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве РФ. Постановка вопроса о ГЧП тогда осуществлялась в очень широкой форме и по различным отраслям: транспортная инфраструктура, технологии, инвестиционная деятельность и др.

В настоящее время в России нет единого понимания и официального толкования термина «государственно-частное партнерство». Так, в США ГЧП понимается как «закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней в согласованной форме участвовать в государственной собственности и исполнять функции, традиционно лежащие в сфере ответ-

---

2008; Государственно-частное партнерство: теория, методология и практика / Научный ред. А.Г. Зельднер. М.: ИЭ РАН, 2011; Зельднер А.Г. Партнерские отношения государства, бизнеса и общества в условиях смешанной экономики // Экономические науки, 2010; № 5; Государственно-частное партнерство в условиях кризиса / Материалы научно-практической конференции. М.: ИЭ РАН, 2009.

ственности публичной власти»<sup>104</sup>. В документах ЕС под ГЧП понимаются формы кооперации между общественными властями и бизнесом, которые служат цели обеспечения финансирования, строительства, модернизации, управления, эксплуатации инфраструктуры или оказания услуг<sup>105</sup>. В Великобритании ГЧП представляется в качестве ключевого элемента стратегии правительства по обеспечению современного, высококачественного коммунального обслуживания и повышения конкурентоспособности страны. Одна из крупных консалтинговых компаний мира «Deloitte» отмечает, что ГЧП представляет собой «контрактное соглашение между правительственным агентством и частной компанией, позволяющее последней увеличить ее участие в предоставлении общественных услуг»<sup>106</sup>.

Наиболее общее определение этому явлению, по нашему мнению, дано В.Г. Варнавским: «Государственно-частное партнерство — это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и НИОКР, вплоть до сферы услуг»<sup>107</sup>.

Вместе с тем, как показывает практика, представляется целесообразным руководствоваться определением ГЧП, оформленным законодательно. Так, в соответствии с Законом Владимирской области от 9 февраля 2012 г. № 1-ОЗ «О государственно-частном партнерстве во Владимирской области», в понятие «государственно-частное партнерство» вкладывается уточненное смысловое содержание: «государственно-частное партнерство — это привлечение на контрактной основе органами власти частного сектора

---

104. См.: Report to Congress on Public-Private Partnerships. US Department of Transportation. 2004. P. 10.

105. См.: Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Brussels. 30.04.2004. P. 3.

106. Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. A Deloitte Research Study. 2006. P. 5.

107. См.: Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство. Т.1, 2. — М: ИМЭМО РАН, 2009.

для более эффективного и качественного исполнения задач, относящихся к публичному сектору на условиях компенсации затрат, разделения рисков, обязательств, компетенции сторон».

В данном понимании ГЧП, при наличии дефицита бюджета, является альтернативой прямому бюджетному финансированию капитальных вложений. Это обстоятельство, особенно на региональном уровне, в значительной степени расширяет возможности государства по исполнению своих обязательств в рамках имеющихся ресурсов.

На данном этапе в Российской Федерации вопросы ГЧП регулируются целым сводом федеральных законов и постановлений. Основными из них являются федеральные законы от 30.12.1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»; от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»; от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

Соответственно, на региональном уровне, в 69 субъектах Федерации, приняты региональные законы о ГЧП. Это: Дагестан, Алтай, Калмыкия, Удмуртия, Ставропольский край, Владимирская, Кемеровская, Челябинская, Курганская, Томская и другие области. Во Владимирской области также принят Закон Владимирской области от 9 февраля 2012 г. № 1-ОЗ «О государственно-частном партнерстве во Владимирской области».

Закон Владимирской области «О государственно-частном партнерстве во Владимирской области» направлен на: создание условий для развития государственно-частного партнерства; привлечение частных инвестиций; обеспечение эффективности использования имущества, находящегося в собственности Владимирской области; развитие транспортной, энергетической и коммунальной инфраструктуры; создание нового имущества для реализации приоритетных направлений развития экономики и социальной сферы региона.

Объектами соглашений ГЧП в соответствии с данным законом являются: объекты трубопроводного транспорта;

объекты здравоохранения, образования культуры, спорта; объекты водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации бытовых отходов; автомобильные дороги и инженерные сооружения транспортной инфраструктуры; объекты инновационной деятельности; объекты лесной инфраструктуры; объекты инфраструктуры внутреннего водного транспорта; объекты сельскохозяйственного производства; объекты для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов; объекты коммунальной инфраструктуры; объекты в сфере массовых коммуникаций, информационных технологий.

На территории России в настоящее время на различных стадиях реализации находятся 131 крупный государственно-частный проект. Среди них 70 концессионных соглашений и 46 соглашений с ГЧП на основе регионального законодательства. Общая заявленная стоимость проектов с применением механизмов ГЧП составляет более 1 трлн руб. Объем инвестиций частных партнеров составляет свыше 913 млрд руб.<sup>108</sup>

Во Владимирской области с применением механизмов ГЧП реализованы такие проекты: «Развитие системы теплоснабжения в г. Владимир и Владимирской области»; «Совершенствование комплексных региональных программ развития профессионального образования с учетом опыта их реализации»; промышленный парк ОАО «ВПО «Точмаш» (г. Владимир); технопарк «ВлГУ» (г. Владимир, на базе ФГОУ ВПО Владимирский Государственный Университет имени А.Г. и Н.Г. Столетовых); индустриальный парк «Ставрово» (п. Ставрово); технопарк «Вольгинский» (п. Вольгинский); технопарк «Александрова Слобода» (г. Александров); промышленный парк «Струнино» и др. Продолжается работа по созданию благоприятных условий для инвесторов. Безусловные достоинства региона: выгодное географическое положение, наличие элементов инфраструктуры, близость к

---

108. См.: Экономика и жизнь, № 10, 14 марта 2014 г.

крупнейшим финансовым и индустриальным рынкам, развитая транспортная сеть. Однако, как показывает практика, этого недостаточно.

По предварительным итогам пилотного национального рейтинга инвестиционного климата, который проводился в 22 регионах России, Владимирская область заняла 10 место. В настоящее время в области сформировано более 150 инвестиционных площадок общей площадью 3,5 тыс. га, реализуется 25 крупных инвестиционных проектов. В стадии становления находятся индустриальные парки на базе промплощадок предприятия «Точмаш», Ставровского завода, ВЭМЗа, «Автосвет», развиваются промышленные парки в Александровском, Собинском, Петушинском районах.

Кроме того, в соответствии с областной целевой программой «Содействие развитию малого и среднего предпринимательства во Владимирской области на 2009–2010 годы», реализованы проекты краткосрочного обучения «Открой свое дело». В рамках данного проекта частные высшие учебные заведения на конкурсной основе осуществляли подготовку субъектов предпринимательства для участия в областном конкурсе на получение грантов «Start – up». По итогам реализации проектов исполнителям возмещались определенные затраты, связанные с осуществлением процессов обучения.

Вместе с тем, несмотря на представленные выше положительные примеры, реализация совместных проектов с применением механизмов ГЧП, особенно на региональном уровне, находится на начальной стадии становления. Имеющиеся объекты инфраструктуры не взаимосвязаны на единую цель, их количество не соответствует требованиям рынка, а их деятельность не носит системного характера. Остается на низком уровне мотивация бизнес-сообщества в вопросах реализации проектов с применением механизмов ГЧП, в том числе эксплуатации совместных производств, распределения прибыли и т.д.

## 6.2. Основные проблемы развития государственно-частного партнерства на региональном уровне

Как показывают исследования, в настоящее время темпы реализации проектов с применением механизмов ГЧП в значительной мере уступают реальным потребностям экономики. Об этом свидетельствует недостаточная доля частных инвестиций, направленная на реализацию совместных с государством проектов, а также отсутствие эффективной законодательной и институциональной базы.

Так, согласно результатам исследования, проведенного НПФ «Экспертный институт» совместно с НП «Центр развития государственно-частного партнерства», Национальным агентством финансовых исследований при поддержке НИУ ВШЭ, Института экономики РАН и Финансового университета при Правительстве РФ, основными сдерживающими факторами названы<sup>109</sup>:

1. Несовершенство существующей законодательной базы; отсутствие компетентности по вопросам ГЧП как у государства, так и у бизнеса.

2. Неравноправие сторон, участвующих в ГЧП, с перевесом в пользу государства; недостаток культуры и практики партнерства, частое изменение правил игры.

3. Высокий уровень коррупции и политических рисков.

4. Слабый уровень развития стратегического целеориентированного подхода к планированию, предполагающему долгосрочное финансирование, систему гарантий вложенных инвестиций частного сектора, оценку экономической эффективности проектов; отсутствие согласованности проектов регионального и муниципального уровней между собой.

5. Не всегда эффективное использование инструментов ГЧП в каждом конкретном случае.

---

109. См.: *Тесленко И.Б.* Государственно-частное партнерство как современный механизм формирования экономики инновационного типа // Материалы II Российского экономического конгресса: ООО «ВКИ «Собор», 2013.

6. Ограниченная покупательская способность потенциальных пользователей объектов ГЧП.

7. Незрелость профильных рыночных институтов.

Согласно исследованиям других источников, таких как Центр развития ГЧП, «VEGAS LEX» и других, дополнительно к негативным аспектам следует также отнести такие факторы, как отсутствие единого понимания и определения ГЧП; вольная трактовка субъектами РФ форм ГЧП; проблемы администрирования проектов ГЧП; организационно-управленческие проблемы; отсутствие механизмов оценки экономической целесообразности проектов и привлечения частного сектора для их реализации; не сформированы механизмы, направленные на сбалансированное и рациональное распределение рисков и вознаграждений между сторонами — участниками в реализации совместных проектов и т.д.

По нашему мнению, в данном списке проблем отсутствует ряд моментов, без учета которых эффективную систему ГЧП на региональном уровне не выстроить. Среди них следует отметить следующее. Прежде всего, в различных регионах России, даже при наличии многих схожих проблем, а также несовершенного законодательства, действующего к тому же на всей территории России, практика применения механизмов ГЧП весьма разная. Например, в таких субъектах федерации как Санкт-Петербург, реализация подобных проектов между государством и частным бизнесом идет вполне успешно, в других регионах данное направление находится в зачаточном состоянии.

Далее, в государственно-частном партнерстве одна из сторон относится к частной предпринимательской деятельности, которая должна быть сбалансировано представлена всеми составляющими современной предпринимательской среды. В этой связи, по мнению экспертов, построение высокоэффективной экономики государства, основывающейся на инновациях и прорывных технологиях и предполагающих кратное увеличение производительности труда, значительное повышение уровня доходов населения, вхождение стра-

ны в число мировых лидеров мирового научно-технического прогресса, только силами малого и среднего предпринимательства не достичь. Необходимы возможности и потенциал крупного бизнеса.

Однако реальная жизнь такова, что в большинстве регионов России, в таких отраслях как: строительство, транспорт, сельское хозяйство, жилищно-коммунальная сфера и туризм, крупный бизнес либо составляет незначительную часть, либо попросту отсутствует. Соответственно, в этих регионах, реализацию проектов с применением механизмов ГЧП придется строить теми инструментами и исходить из тех возможностей, какие в конкретном субъекте федерации имеются.

Другими словами, мы сталкиваемся с проблемой количественных и качественных характеристик действующих государственных систем развития предпринимательской деятельности на региональном уровне. Как показывает анализ, Россия по количеству малых, микро- и средних предприятий значительно уступает странам ЕС, США, Китая. Соответственно, можно предположить, что в субъектах Федерации, где система государственной поддержки малого и среднего бизнеса достаточно развита и имеется достаточное количество частных операторов не только готовых, но и способных принимать участие и успешно реализовывать проекты, имеют место положительные результаты применения механизмов ГЧП. В тех регионах, где этого нет, отсутствуют и видимые результаты в направлении развития ГЧП.

Исходя из вышеизложенного, по нашему мнению, к основным негативным факторам, сдерживающим развитие ГЧП на региональном уровне, необходимо в первую очередь отнести проблемы, касающиеся развития малого и среднего предпринимательства в регионах. Как показывает практика, в субъектах Федерации развитие предпринимательской сферы, а также участие в проектах частного бизнеса сдерживают такие факторы, как: низкий уровень квалификации управленческих кадров в сфере предпринимательства; недостаточный уровень развития малого и среднего предпринимательства на

федеральном и региональном уровнях по сравнению со странами с развитой рыночной экономикой. Для сравнения: по таким показателям, как занятость и доля в ВВП, в странах ЕС, США, малый бизнес обеспечивает работой 67,4 и 50% трудоактивного населения и создает около 58 и 50% ВВП соответственно. В России в целом, и во Владимирской области в частности, эти показатели составляют 27 и 21%.

К негативным факторам, сдерживающим развитие практики ГЧП, следует также отнести несовершенство законодательной и институциональной базы; недостаток собственных финансовых ресурсов предпринимателей для развития бизнеса; высокую стоимость и сложность получения банковских кредитных ресурсов; недостаточный уровень развития инфраструктуры поддержки предпринимательской деятельности, особенно в муниципальных образованиях; низкий уровень участия молодежи в предпринимательской деятельности. Нельзя не указать также на отсутствие эффективной системы государственно-частного партнерства, основанной на экономическом равноправии и социальной ответственности, сбалансированном учете интересов сторон, легитимности действий и стратегическом целеполагании. Кроме того, по нашему мнению, к негативным факторам следует также отнести невысокий уровень доверия предпринимательства к государственным предложениям. Наиболее весомыми проблемами, по нашему мнению, являются первые две причины, которые количественно и качественно характеризуют предпринимательство. Исходя из данного обстоятельства, сформулируем предложения, без реализации которых развитие ГЧП останется только в учебных материалах.

### **6.3. Предложения по формированию благоприятных перспектив государственно-частного партнерства в регионах**

Для построения эффективных механизмов развития ГЧП на региональном уровне и решения на этой основе одной

из стратегических задач государства по привлечению сильных сторон частного бизнеса к решению задач социально-экономического развития регионов предлагается в первую очередь оценить возможности субъекта Федерации, а именно: а) имеется ли в регионе достаточное количество частных операторов, б) способны ли эти операторы на должном качественном уровне участвовать в совместных с государством проектах, реализуемых в рамках ГЧП.

Рассмотрим наиболее сложный вариант, когда операторов от крупного частного бизнеса нет, а действующие операторы решать совместные задачи на должном качественном уровне не смогут. В этом случае, прежде чем решать основную задачу развития ГЧП, необходимо поднять на достаточный уровень предпринимательский сектор экономики как количественно, так и качественно. В данном случае под количеством понимаются показатели таких стран, как США, страны ЕС и др. Под качеством подразумевается уровень профессионализма предпринимателей, их квалификация, т.е. способность участвовать в совместных с государством проектах.

Для этого на региональном уровне необходимо решить следующие основные задачи:

- улучшение профессиональной подготовки предпринимателей;
- дальнейшее становление, до уровня стран с развитой рыночной экономикой, предпринимательского сектора экономики на уровне регионов;
- формирование эффективных инвестиционных проектов с применением механизмов ГЧП;
- совершенствование эффективной законодательной и институциональной базы для развития ГЧП.

В целях повышения профессионализма и квалификации предпринимателей необходимо создавать и формировать на региональном уровне действенные системы профессиональной подготовки субъектов предпринимательства. Это вызвано тем, что в последнее время в этой сфере наметились негативные тенденции, в значительной степени снижающие

эффективность предпринимаемых мер государственной поддержки. Одним из таких отрицательных моментов является недостаточный уровень качества подготовки предпринимателей. Данный недостаток – низкий уровень квалификации – особенно сильно сказывается на начальной фазе развития бизнеса – «начинающий предприниматель».

Действующая система подготовки кадров для данной сферы экономики носит фрагментарный характер и готовит специалистов по отдельным специальностям, не охватывая предпринимательскую деятельность в целом. Кроме того, такая система подготовки не подкреплена реальной практикой и не увязана с дальнейшей судьбой выпускников. Как следствие, выпускник не только не способен в подавляющем большинстве войти самостоятельно в предпринимательскую деятельность, но и не может быть полноценно востребованным уже существующими предпринимательскими структурами.

Для снижения влияния данного негативного аспекта необходимо на региональном уровне создавать высшие специализированные учебные заведения и формировать специальные образовательные программы по подготовке кадров для ведения предпринимательской деятельности. Процесс обучения должен обязательно сопровождаться реальной практикой на действующих предприятиях и последующим участием в дальнейшей судьбе выпускника. В условиях Владимирской области, как вариант, можно переориентировать один из уже действующих вузов. Далее необходимо увязать действующие региональные системы подготовки кадров для малого и среднего бизнеса со стратегическим развитием предпринимательской деятельности в регионе. Данные меры послужат дополнительным толчком для развития эффективного предпринимательства с последующей возможностью их участия в реализации совместных проектов, с применением механизмов ГЧП.

Для дальнейшего развития предпринимательского сектора экономики в количественном отношении, наряду с реа-

лизацией вышеизложенных предложений, необходимо осуществлять комплекс мер по повышению эффективности программ государственной поддержки предпринимательства.

Для этого целесообразно воспользоваться уже зарекомендовавшими себя стимулирующими инструментами системы государственной поддержки предпринимательской деятельности.

Под понятием «стимулирующие» подразумевается следующий механизм – «сначала покажи инвестиции, а затем претендуй на государственную поддержку». Подобный подход делает систему государственной поддержки весьма эффективной, особенно в регионах с дотационным бюджетом.

В этих условиях возрастает роль ГЧП в реализации значимых социально-экономических проектов в регионе: строительство бизнес-инкубаторов, технопарков, промышленных парков (государственных, частных), логистических центров, кластеров и иных предусмотренных федеральным законодательством объектов инфраструктуры. Кроме того, в условиях эффективного развития ГЧП увеличивается значение финансовой поддержки малого и среднего предпринимательства, за счет субсидий лизинговых механизмов, малых инновационных компаний, начинающих предпринимателей, предоставление гарантий, микрозаймов и т.д. Формы и виды региональной поддержки могут изменяться в зависимости от приоритетов государственной поддержки малого и среднего предпринимательства, а также от потребностей их развития на региональном уровне.

Используемые в настоящее время инструменты и механизмы поддержки в определенной мере универсальны и применимы практически к любым сферам жизнедеятельности предпринимательских структур, особенно с учетом возможностей государственно-частного партнерства. Так, при разработке инвестиционной стратегии Владимирской области до 2020 года<sup>110</sup> предусмотрена реализация мероприятий по

110. См.: Инвестиционная стратегия Владимирской области до 2020 года. Интернет: [www.avо.ru](http://www.avо.ru).

созданию комплекса мер стимулирования инвестиционной активности частного сектора экономики с применением и развитием механизмов ГЧП. Данный механизм поддержки инвестиционной деятельности, прежде всего, предполагает формирование условий для эффективного взаимодействия органов государственной власти области с бизнесом, прежде всего, за счет совершенствования законодательной базы финансирования и льготного налогообложения, а также повышения эффективности процессов управления проектами. Это позволит обеспечить минимизацию рисков и сокращение сроков и затрат инвесторов на реализацию проектов, ранее финансирувавшихся преимущественно из бюджетных средств (образование, здравоохранение, транспорт). В данном направлении предполагаются к реализации проекты по выделению субсидий частным образовательным организациям, привлечению частных медицинских учреждений по оказанию услуг по ОМС, использованию в приоритетных отраслях механизмов льготной аренды также с применением механизмов государственно-частного партнерства.

В настоящее время во Владимирской области практика ГЧП набирает обороты. Это – соглашения: с ООО «БауТекс» об условиях осуществления компанией инвестиций в организацию производства стекловолокна в Гусь-Хрустальном районе; с ООО «Великодворский перерабатывающий комбинат» и ООО «Великодворские пески» об инвестировании организации добычи и обогащения кварцевого песка и производства обогащенного кварцевого песка также в Гусь-Хрустальном районе; с некоммерческим партнерством «Институты развития малого и среднего бизнеса» по поддержке развития инновационных и экспортно-ориентированных малых и средних предприятий; с ООО «Афанасьево» об условиях инвестирования в организацию производства древесных плит в Киржачском районе; по инвестированию производства мебельной мануфактуры в Судогодском районе и др.

При реализации инвестиционной стратегии Владимирской области, широкое применение получили следую-

щие, апробированные в российской практике основные механизмы ГЧП. Прежде всего, это – инвестиционные соглашения, в том числе применяемые при реализации проектов Инвестиционного фонда Российской Федерации по комплексному развитию территорий. Для практического внедрения модели инвестиционных соглашений при администрации региона создана ОАО «Корпорация развития Владимирской области» с последующим привлечением в проекты ГЧП регионального значения средств Инвестиционного фонда Российской Федерации. Кроме того, в целях финансового обеспечения реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах ГЧП, планируется создать Инвестиционный фонд Владимирской области.

Особое внимание обращается на соглашения по модели «проектирую, строю, эксплуатирую, передаю в собственность государству/муниципалитету», позволяющие по опыту Москвы и Санкт-Петербурга реализовать во Владимирской области инфраструктурные проекты с финансированием из внебюджетных источников (очистные сооружения, предприятия по переработке твердых бытовых отходов – мусоросортировочных и мусороперерабатывающих комплексов и др.). Стали активнее применяться и концессионные соглашения по действующему российскому законодательству – модель «строю, передаю в собственность государству/муниципалитету, эксплуатирую». Для использования этой модели органами исполнительной власти Владимирской области совершенствуется работа с перспективными инвесторами и финансирующими (предоставляющими заемные средства) организациями.

Заклученные концессионные проекты предполагают распределение рисков между сторонами соглашения и обеспечивают финансирующим организациям надежные источники возврата инвестиций, в том числе за счет законодательно закрепленных механизмов фиксации тарифов на долгосрочный период и/или платы за доступность объектов. Исходя из накопленного в других субъектах Российской Федерации

опыта, перспективными для внедрения во Владимирской области направлениями применения концессионных форм ГЧП-проектов являются объекты транспортной, энергетической, коммунальной, а также социальной инфраструктуры, в первую очередь здравоохранение и образование.

Комплексные гражданско-правовые соглашения по модели «строю /реконструирую/ модернизирую, владею, эксплуатирую, передаю в собственность государству или муниципалитету» и другие неконцессионные модели требуют совершенствования регионального законодательства и могут использоваться во Владимирской области в проектах по развитию коммунальной инфраструктуры, водоснабжения и водоотведения, объектов электроснабжения, социальной инфраструктуры, а также при создании и эксплуатации промышленных парков, промышленных площадок, при освоении земельных участков под строительство жилья и социальных объектов. На внедрение неконцессионных форм ГЧП-проектов направлен разработанный Правительством Российской Федерации проект Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации»<sup>111</sup>.

Реализация ГЧП-проектов предполагает активное участие муниципальных образований, учет их интересов и особенностей развития. Наиболее приемлемая форма и структура проекта ГЧП будет определяться, исходя из особенностей реализации каждого конкретного проекта, наличия рисков и возможностей их снижения. Результатом должно стать расширение частных инвестиций в сферы, преимущественно и традиционно финансировавшиеся за счет бюджетных средств, общее повышение эффективности использования имеющихся земельных ресурсов и государственного и муниципального имущества.

Применение механизмов ГЧП в рамках реализации действующей государственной политики социально-эконо-

---

111. Законопроект № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации».

мического развития регионов возможно в полной мере при реализации региональной кластерной политики, позволяющей сконцентрировать существующий спектр инструментов государственной поддержки в точках роста региональной экономики – территориальных кластерах. Основной акцент кластерной политики Владимирской области делается на поддержку промышленных кластеров в таких отраслях региональной специализации, как многоотраслевое машиностроение и металлообработка, легкая промышленность, химическая и стекольная, деревообрабатывающая и пищевая промышленность, строительный комплекс. Например, это – региональный кластер точного машиностроения на базе ОАО «Ковровский электромеханический завод»; фармацевтический кластер в пос. Вольгинский, Петушинского района. В сфере услуг во Владимирской области значительным потенциалом обладают кластеры в сфере рекреации и туризма.

В целях развития территориальных кластеров, координации совместных внутрикластерных проектов; повышения эффективности взаимодействия предприятий–участников территориальных кластеров, научных, образовательных, некоммерческих и общественных организаций области, органов власти субъекта Федерации и местного самоуправления создается Центр кластерного развития Владимирской области. Стимулирование инвестиционной активности, эффективное размещение производств, способствующее созданию приоритетных территориальных кластеров, будет обеспечиваться развитием логистических центров, технических, промышленных и индустриальных парков с необходимой инженерной, транспортной, энергетической инфраструктурой, газо- и водоснабжением.

На территории Владимирской области в перспективе предполагается создать несколько промышленно-производственных, технико-внедренческих (инновационных), туристско-рекреационных особых экономических зон. Особые экономические зоны технико-внедренческого

типа предусматривают создание и реализацию научно-технической продукции, доведение ее до промышленного применения, включая изготовление, испытание и реализацию опытных партий, а также разработки программных продуктов, систем сбора, обработки и передачи данных, систем распределенных вычислений и оказание услуг по внедрению и обслуживанию таких продуктов и систем. Это наиболее эффективный инструмент для коммерциализации научно-технических инновационных продуктов, роста объемов научно-технической и наукоемкой продукции и услуг, привлечения инвестиций и формирования на основе кластерного подхода устойчивой кооперационной сети инновационного предпринимательства в сфере высоких технологий. Создание туристско-рекреационных особых экономических зон в Юрьев-Польском, Суздальском, Муромском районах будет направлено на формирование рынка конкурентоспособных туристских и санаторно-курортных услуг, создание условий для прироста объема их экспорта, стимулирование развития депрессивных районов. Участие механизмов ГЧП в данном направлении будет способствовать повышению эффективности проектов в целом.

Взаимодействия администрации региона в рамках ГЧП предполагается строить на следующих основополагающих принципах. Привлечение в проекты частного партнера должно способствовать достижению целевых параметров количества и качества в минимальные сроки с меньшими бюджетными затратами; повышению уровня финансовой дисциплины при расходовании бюджетных средств; использованию в проекте лучших российских и зарубежных практик и «know how». Должно быть обеспечено справедливое разделение рисков по проекту между администрацией и частным партнером (принцип «успех одного партнера недопустим в отсутствие успеха другого»).

В перспективе проектами ГЧП могут быть проекты строительства населенных пунктов, объектов инфраструктуры, таких как дороги, газопроводы, электрические сети,

обеспечивающие стимулирование и развитие деловой активности. Роли между бизнесом и регионом могут распределяться в соответствии с конкретной ситуацией, конкретной территорией. Основной задачей государства в регулировании и развитии механизмов ГЧП на региональном уровне остается формирование на законодательном уровне прозрачных правил игры. Если государство сумеет сформировать конструктивный диалог с бизнесом, обеспечить его адекватную правовую и методическую базу, то задача по привлечению сильных сторон бизнеса для реализации инвестиционных проектов будет решена успешно. Это будет способствовать привлечению частных инвестиций, сокращению сроков строительства новых объектов, использованию действующих объектов, развитию инновационного, технологического потенциала частного сектора для решения функций государства. Эффективная система ГЧП может стать действенным инструментом обеспечения устойчивого экономического роста страны и ее регионов, инструментом перевода экономики государства на инновационный тип развития.

## Глава 7

### МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И НОВЫЕ ПРИОРИТЕТЫ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

#### 7.1. Приоритеты в системе муниципального управления в России

Приоритеты, стоящие сегодня перед российским местным самоуправлением, по своей сути, не являясь чем-то исключительным, вписываются в общий тренд мирового социально-экономического развития. Период конца XX — начала XXI в. во многих странах мира ознаменовался качественными преобразованиями в сфере перераспределения публичной власти. Эти преобразования имели цель передать многие ранее находившиеся в руках центрального правительства полномочия на региональный и местный уровни. А потому в поисках решения ключевых проблем развития местного самоуправления следует не только концентрировать свое внимание на российских традициях (хотя они, безусловно, важны), но и учитывать опыт, накопленный при решении аналогичных проблем в других странах.

Важнейшей составляющей реформ по децентрализации территориального управления стал поиск баланса между государственной властью различных уровней и властью местного самоуправления. Баланс этот не является раз и навсегда данным. Он зависит от множества факторов, среди которых одним из важнейших являются стратегические цели национальной экономики.

На этапе формирования основ современной системы местного самоуправления, в России лозунг «отделения мест-

ного самоуправления от системы органов государственной власти» нес в себе, прежде всего, демократическую направленность, игнорирующую, по сути, необходимость создания максимально финансово обеспеченного уровня муниципального управления. Характерно, что и на Западе изначально ключевая задача, поставленная перед реформами децентрализации, была в значительной части сугубо общедемократической. Она заключалась в необходимости формирования системы, учитывающей интересы проживающего населения в выработке локальной социально-экономической политики. То есть задача эта была в гораздо большей степени демократической, нежели экономической.

Оправданные с точки зрения задач начального этапа демократических преобразований подобные задачи не отвечают требованиям, стоящим сегодня перед Россией. Новые приоритеты социально-экономического развития требуют и новых подходов к институциональному дизайну. При этом важнейшим фактором реализации приоритетов социально-экономического развития субъектов Федерации является обеспечение реальной самостоятельности муниципального уровня управления. От того, насколько полно будет задействован потенциал муниципальных образований, во многом зависит переход экономики России на инновационный тренд развития. И здесь важнейшим элементом является переориентация от преимущественно вертикальных отношений к преимущественно горизонтальным, основанным на сотрудничестве, поиске совместных форм решения общих проблем. Полагаем, что достижение приоритетов модернизации экономики России во многом связаны с перспективами формирования институциональной архитектуры, фундаментом которой должно стать объединение усилий органов государственной власти, местного самоуправления, бизнеса и институтов гражданского общества.

В данной главе мы остановимся на двух направлениях, которые требуют к себе внимания как со стороны научной общественности, так и практиков, и прежде всего законо-

дателей. Речь идет о стратегическом планировании муниципальных образований и межмуниципальном самоуправлении.

## 7.2. Возможности и перспективы стратегического планирования на муниципальном уровне

Изменение места муниципального уровня в общей стратегии модернизации российской экономике во многом связано с внедрением на этом уровне практики стратегического планирования. Долгое время к стратегическому планированию было отрицательное отношение, оно рассматривалось как пережиток плановой экономики. Однако такой взгляд не только теоретически некорректен, но и не находит подтверждения в мировой практике. Система долгосрочного планирования локального развития (какое бы название она ни имела) используется во всех развитых странах. Эта система признается сегодня в качестве императива формирования эффективной инновационно-ориентированной экономики.

В этом отношении, большое значение имеет недавно принятый Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г.<sup>112</sup> (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ). Показательным является то, что муниципальный блок был включен в этот закон по настоятельным просьбам депутатов Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы РФ, а также делегатов Съезда муниципальных образований России. Более того, на решающем этапе доработки закона из ряда формулировок было изъято понятие «государственное». В результате, впервые формирование долгосрочных приоритетов отнесено к полномочиям органов местного самоуправления.

Закон представляет собой правовую основу для формирования и функционирования комплексной системы стра-

112. <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/551043/>

тегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. До его принятия документы стратегического планирования хотя и разрабатывались муниципальными образованиями, но, во-первых, далеко не всеми, а во-вторых, часто вызывали неоправданную критику со стороны надзорных органов по причине того, что она не относится «к вопросу местного значения»<sup>113</sup>.

Действительно, в нормах Федерального закона №131-ФЗ комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований прямо не отнесено к вопросам местного значения муниципальных образований. Однако если рассматривать все вопросы местного значения, перечисленные в законе в совокупности, то комплексное социально-экономическое развитие соответствующей территории в качестве заботы и ответственности муниципальных властей становится очевидной.

Очевидным является и то, что обеспечить подобное комплексное развитие в условиях самостоятельно проводимой локальной политики невозможно без наличия четкого плана, определяющего цели и стратегию развития муниципального образования, а также систему механизмов их достижения.

Итак, в условиях новых приоритетов социально-экономического развития территорий разработка подобных долгосрочных программ приобретает особое значение. Причем здесь можно выделить ряд аспектов.

1. Институционализация стратегического планирования на всех уровнях территориального управления создает условия для обеспечения единой системы такого планирования в области социально-экономического развития, что однозначно отвечает принципам национальной (в том числе, экономической) безопасности России.

---

113. На сегодняшний день практика стратегического планирования используется во многих муниципальных образованиях, причем не только достаточно крупных городах, но и мелких сельских поселениях. В качестве примера можно привести сельское поселение Федоскинское Мытищинского района Московской области, сельское поселение Озерский сельсовет Тербунского муниципального района Липецкой области (с численностью населения порядка 500 человек) и пр.

2. Разработка документов стратегического планирования усиливает инвестиционную привлекательность территорий, что в условиях низкой финансовой обеспеченности муниципалитетов имеет особо важное значение.

3. Разработка долгосрочных планов развития создает предпосылки для преемственности проводимой социально-экономической политики на местах.

Остановимся на основных положениях Федерального закона №172-ФЗ в части, касающейся муниципальных образований. В соответствии со ст. 6 данного закона к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относятся следующие вопросы:

- определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления;
- мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления;
- иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами.

Закон определяет и участников стратегического планирования на уровне муниципального образования. Так, в соответствии с п.3 ст.9 ими являются органы местного самоуправления, а также муниципальные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами.

Предусмотрены разные формы стратегического планирования на уровне муниципалитетов:

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

По замыслу разработчиков 172-го ФЗ, его реализация позволит увязать структуру и динамику бюджетных расходов с целями государственной политики; внести порядок в совокупность инструментов (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных, нормативного регулирования), применяемых для достижения целей государственной политики; увязать между собой всю совокупность документов государственного стратегического планирования по целям и срокам их реализации, а также по уровням государственной власти.

Без всякого сомнения, практика стратегического планирования на муниципальном уровне позволит решить проблемы неоправданного увеличения расходов бюджетов различных уровней, возникающего вследствие краткосрочного характера планирования бюджета. Внедрение механизмов среднесрочного и долгосрочного планирования бюджетных инвестиций будет иметь позитивное влияние на снижение рисков при принятии долгосрочных инвестиционных решений.

Таким образом, рассматриваемый закон создает достаточно четкую правовую и методическую базу для эффективного стратегического и программно-целевого муниципального планирования, направленного на комплексное развитие территории муниципалитета в соответствии с приоритетами регионов<sup>114</sup>. Важно при этом и то, что ответственность

---

114. Так, например, в законе «О стратегическом планировании социально-экономического развития Алтайского края» № 51 от 04.02.2011 г. отмечается, что документы стратеги-

за выработку стратегии и ее реализацию лежит на органах местного самоуправления. Однако стратегическое планирование, в т.ч. и на местном уровне, должно иметь прочную экономическую, в т.ч. бюджетную, основу.

К числу вечных для местного самоуправления проблем относится финансовая самостоятельность муниципальных образований. Собственно, ради ее решения и приведения финансовых ресурсов муниципалитетов в соответствии с возложенными на них полномочиями и была во многом задумана нынешняя реформа местного самоуправления, импульс которой дал Федеральный закон №131-ФЗ. И сегодня перспективы модернизации российской экономики во многом зависят от того, сумеем ли мы решить этот вопрос. Ведь именно в населенных пунктах живут люди, которые, собственно, и призваны осуществлять модернизацию России. Не надо доказывать, что в условиях, когда лишь 2% муниципальных образований являются бездотационными, говорить о встроенности муниципального уровня в общую стратегию модернизации в качестве самостоятельного уровня можно весьма условно. Конечно, как из любого правила, есть исключения и здесь. Однако для подавляющего числа российских муниципалитетов проблема финансового обеспечения полномочий относится к разряду вечных.

Что же делать? Решений предлагается множество. Это и укрупнение муниципальных образований, и увеличение различного рода межбюджетных трансфертов, и т.п. Все эти варианты приемлемы. Однако, на наш взгляд, они не будут работать без соответствующих институциональных преобразований на уровне муниципального управления. Вместе с тем, если обратиться к уже имеющемуся позитивному опыту стратегического планирования, накопленному не только в России, но и в других странах, то, на наш, взгляд, в зако-

---

ческого планирования муниципальных образований Алтайского края разрабатываются в соответствии с приоритетами региональной социально-экономической политики на среднесрочный и долгосрочный периоды, определенными в документах стратегического планирования Алтайского края.

не, помимо вопроса об экономической базе стратегического планирования, упущен еще один важный момент, который, особенно на муниципальном уровне, имеет принципиальное значение.

Речь идет об участниках, субъектах, институтах, задействованных в процесс стратегического планирования. К его участникам на муниципальном уровне отнесены органы местного самоуправления и в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами, муниципальные организации.

Как показывает опыт зарубежных стран, где уже давно применяется практика, аналогичная стратегическому планированию, эффективность разрабатываемых местных (локальных) программ социально-экономического развития во многом связана с привлечением к этому процессу представителей бизнеса, общественных организаций, населения. Ведь стратегическое планирование — это не просто одна из разновидностей управленческой деятельности, осуществляемой местной администрацией. Это — институт, предполагающий распределение функций (и ответственности) между различными субъектами локального развития — представительными и исполнительными органами, общественности и бизнеса.

Этот императив давно уже осознали во многих странах. Он рассматривается как логичное следствие общей политики децентрализации территориального управления, важнейшим результатом которой стало появление новых акторов (субъектов), территориально локализованных субъектов, к которым во многом переходит функция определения направленности локального развития, ранее выполнявшаяся государством или исключительно местными органами власти. От поведения этих акторов, от их способности определить нужный вектор локального развития во многом зависят результаты развития не только данного местного сообщества, но и экономики в целом. Являясь носителями различных (часто дивергентных) интересов, эти локальные акторы вынуждены

искать компромиссные формы разрешения существующих между ними противоречий.

Разработка муниципальных стратегий (стратегических программ) социально-экономического развития является фактором привлечения инвестиций, способствует повышению привлекательности территории, является потенциальным фактором повышения доходов местных бюджетов. Разработка локальных стратегий исходит из того, что местные человеческие, инфраструктурные, природные и др. ресурсы являются важным фактором, определяющим степень привлекательности данного локального образования.

Институционализация местного самоуправления предполагает, что территория муниципального образования перестает выступать, с одной стороны, в качестве абстрактного пространства и объекта во многом административного нормативно-государственного воздействия (регулирования), а с другой — как запас технических и людских ресурсов. В современных условиях, как показывает опыт многих стран, муниципалитет представляет собой активную единицу, черпающую свой потенциал развития в локальных ресурсах в широком смысле этого слова. В состав этих ресурсов, помимо традиционных, включаются также инновационные системы, институциональные акторы, сети и т.д. Территория все больше входит в современную экономическую деятельность в качестве особой организационной системы.

Локальные институты, которые возникают в новых условиях, являются локально обусловленными, специфичными для данного территориального образования. Именно это является исходной посылкой для муниципального стратегического планирования. Работа по разработке конкретной программы — это, по существу, попытка максимально возможного учета интересов проживающих и осуществляющих свою деятельность на данной территории субъектов.

Не следует думать, что подобные институты, обеспечивающие участие всех заинтересованных сторон, населения, бизнеса в определении стратегии развития муниципального образования, в западных странах существовали всегда. Их формирование стало результирующей продуманной политики, направленной на развитие так называемых партисипативных<sup>115</sup> начал муниципального развития. Такая политика получила распространение во многих странах в 1980-е годы XX в.

Начав с пропагандистской деятельности, направленной на привлечение молодежи к повседневной жизни муниципалитетов, с таких структур, как советы районов (кварталов), конференции старейшин, деятельность которых связана с обсуждением всех вопросов, представляющих общий для муниципалитета интерес, и выработкой соответствующих предложений; советы инвалидов, детские муниципальные советы, советы по делам молодежи и т.д., такая политика впоследствии привела к формированию местных советов по вопросам экономики, социального развития и экологии, на плечи которых и легла ответственность за разработку и реализацию программ социально-экономического развития. При этом указанные институты являются вполне открытыми для желающих принять участие в их работе.

В российском же законе отсутствует положение об обязательном характере участия в процессе разработки документов стратегического планирования представителей бизнеса, общественных организаций и т.п. В нем предусмотрено лишь право привлечения к разработке документов стратегического планирования объединений профсоюзов и работодателей, общественных, научных и иных организаций, а также обязательность рассмотрения органом местного самоуправления, ответственным за разработку документа стратегического планирования, замечаний и предложений,

---

115. Партисипативный – основанный на привлечении исполнителей к реализации собственно управленческих функций, их соучастию в решении основных задач, связанных с выработкой целей и планов организации.

поступивших в ходе общественного обсуждения проекта документа<sup>116</sup>.

Справедливости ради, следует отметить, что в ст. 13 закона отмечается, что «Проекты документов стратегического планирования выносятся на общественное обсуждение», однако речь идет об обсуждении уже готового проекта, который, в соответствии с законом, изначально разрабатывается исключительно органами местного самоуправления. Возможно, игнорирование вопроса об участии всех заинтересованных сторон в процессе разработки стратегических планов в российском законодательстве во многом обусловлено отсутствием партисипативных традиций (причем на всех уровнях территориального управления), однако тот факт, что и в России имеется соответствующий опыт, указывает на то, что этот вопрос требует самого пристального внимания.

Примером может служить сельское поселение Озерский сельсовета Тербунского муниципального района Липецкой области, где в разработке Стратегии социально-экономического развития сельского поселения принимали участие различные социальные слои населения: представители администрации поселения; депутаты совета поселения; представители бизнеса; население сельского поселения Озерский сельсовет<sup>117</sup>. Подобный опыт показывает, что практика стратегического планирования предполагает активное участие в разработке соответствующих документов самого населения муниципального образования. Отсутствие не просто общественно одобренной, принятой властями, но и общественно разработанной стратегии развития снижает качество муниципального управления,

116. При этом для обеспечения открытости и доступности информации проекты документов стратегического планирования подлежат размещению на официальном сайте органа, ответственного за разработку документа стратегического планирования, а также на общедоступном информационном ресурсе стратегического планирования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

117. См.: <http://admlip.ru/authorities/administratsiya-lipetskoy-oblasti/struktury/upravlenie-ekonomiki/razvitie-territoriy/>.

наносит ущерб внешнему и внутреннему имиджу муниципалитета.

### 7.3. Межмуниципальное сотрудничество

Проблема финансового обеспечения местного самоуправления, установления баланса между объемом полномочий и ресурсами муниципалитетов не является специфически национальной проблемой России. Так или иначе, с ней сталкиваются все страны. В ее основе – объективное, а потому неизбежное противоречие между необходимостью обеспечения демократических принципов управления (самоуправления) и финансовыми (экономическими) возможностями решения местных проблем.

Демократические принципы предполагают приближение власти к населению, обеспечение реальной возможности для всех граждан участвовать в управлении местными делами<sup>118</sup>, а значит, дробление муниципальных образований. Экономический же фактор требует прямо противоположного – укрупнения муниципальных образований. Очевидно, что при прочих равных условиях, чем крупнее муниципальное образование, тем большими ресурсами (финансовыми, трудовыми, инвестиционными и пр.) оно обладает, а значит, оно способно лучше выполнять совокупность возложенных на него полномочий.

Итак, противоречие между демократическими и экономическими составляющими местного самоуправления объективно, а значит, необходимо искать форму его разрешения. Одной из форм его разрешения является институт межмуниципального сотрудничества, который, не ущемляя демократических принципов, сохраняя независимость муниципальных образований, способствует расширению возможностей и форм реализации важнейших социально-экономических интересов населения.

---

118. Отсюда, в частности, и критерий шаговой доступности.

Межмуниципальное самоуправление предусмотрено и Европейской Хартией местного самоуправления<sup>119</sup>, однако в России распространение этого института сталкивается с серьезными проблемами как теоретического, так и практического характера. На сегодняшний день в отечественной литературе нет однозначного и общепринятого определения межмуниципального сотрудничества. Более того, разные авторы применяют различные термины при описании этого типа общественных отношений. Так, помимо термина «сотрудничество», встречаются и такие термины, как «кооперация», «взаимодействие», «координация», «объединение».

Такое разнообразие терминов, на первый взгляд, может показаться формальностью, однако, полагаем, что отсутствие терминологического единства приводит и к разнообразию в трактовках сущности данного института и, как результат, к отсутствию необходимого внимания к нему со стороны ученых, политиков, законодателей. Порой недооценивают важность этого института и сами муниципальные образования, видя в нем опасность ограничения своей самостоятельности<sup>120</sup>.

Если обратиться к истории, то упоминания о межмуниципальном сотрудничестве можно найти в разработанном в 1917 г. Временным Правительством Положении о Всероссийском земском союзе и Проекте правил о товариществах, союзах и съездах земских учреждений, городских и поселковых управлений. В документах фиксируется право земств заключать договоры между собой и создавать союзы для решения задач, имеющих для земств общее значение.

119. Органы местного самоуправления, в соответствии с положением Хартии, имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциации с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес, а также сотрудничать с органами местного самоуправления других государств на условиях, устанавливаемых законом.
120. Так, органы местного самоуправления часто не только не проявляют активности в направлении формирования институтов межмуниципального сотрудничества, но часто не осознают его важности.

Земствам было предоставлено право образовывать союзы и товарищества с другими земствами и городами.

В современной России эта форма деятельности местного самоуправления получила институционализацию в Федеральном законе №131-ФЗ, в ст. 8 которого зафиксировано, что межмуниципальное сотрудничество осуществляется в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, муниципальных образований, советов муниципальных образований субъекта Федерации для выражения и защиты их общих интересов: представления указанных интересов в органах государственной власти; взаимодействия с международными организациями и юридическими лицами, а также в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов муниципальных образований для решения вопросов местного значения».

Можно выделить три формы межмуниципального сотрудничества: ассоциативные; договорные; организационно-хозяйственные. На сегодняшний день в России наибольшее распространение получили ассоциативные формы сотрудничества. Так, если в ассоциативных объединениях участвует сегодня 92% муниципальных образований различного типа, то в межмуниципальных коммерческих структурах – всего 2,25%.

Начиная с 2005 г. по инициативе органов власти субъектов Федерации в каждом субъекте создавались организационные комитеты по подготовке и проведению съездов муниципальных образований для создания новых ассоциативных органов – региональных советов муниципальных образований (СМО). В 2006 г. по инициативе ряда региональных СМО был подписан Учредительный договор о создании единого общероссийского объединения муниципальных образований – Общероссийского Конгресса муниципальных образований (ОКМО).

Договорная форма межмуниципального самоуправления связана с заключением соглашений между различными органами местного самоуправления о передаче ими

осуществления части своих полномочий. Такие соглашения заключаются на определенный срок и предусматривают определенный порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривают финансовые санкции за неисполнение соглашений (ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ).

Организационно-хозяйственная форма межмуниципального сотрудничества предполагает образование юридических лиц совместно несколькими муниципальными образованиями. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ для реализации экономических целей межмуниципального сотрудничества могут быть учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (закрытые акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью, автономные некоммерческие организации и фонды). При этом указанные организации не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

Федеральный закон №131-ФЗ устанавливает создание межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью (ЗАО и ООО). Однако, с юридической точки зрения, в этом отношении возникает множество вопросов, требующих урегулирования. По данным Всероссийского съезда муниципальных образований, сегодня по стране создано лишь 114 межмуниципальных хозяйственных обществ, что на фоне мирового опыта использования данной формы межмуниципального самоуправления представляется крайне незначительным. На Всероссийском съезде муниципальных образований было принято решение о необходимости внести корректировки в Федеральный закон №131-ФЗ, Гражданский кодекс РФ, иные федеральные законы в целях создания оптимальных для решения публичных и обще-

ственных задач форм межмуниципального хозяйственного сотрудничества.

Серьезным фактором, сдерживающим использование потенциальных возможностей института межмуниципального сотрудничества, является то, что в законе четко зафиксировано, что указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления. Полагаем, что запрет на передачу полномочий местного самоуправления межмуниципальным образованиям сдерживает развитие не только рассматриваемого института, но и местного самоуправления в целом. В пользу этого вывода говорит и опыт западных стран.

Так, например, в Германии распространена практика передачи отдельных задач местного самоуправления органам межмуниципального сотрудничества (межобщинным организациям). При этом значительная часть ответственности за реализацию задач, возложенных на общины, по-прежнему остается за общинами; передаются же всегда только отдельные задачи; общины же имеют возможность влиять на ход реализации передаваемых задач, используя свои права по участию в принятии решений и контроле за их осуществлением. Схожая практика распространена во Франции, где межкоммунальные объединения выполняют часть из возложенных на коммуны полномочий.

С учетом этого представляется актуальным изменить подход российского законодательства к статусу межмуниципальных форм самоуправления: предусмотреть, во-первых, возможность передачи межмуниципальным объединениям отдельных полномочий (их части) местного самоуправления и, во-вторых, соответствующие инструменты по осуществлению контроля за их реализацией со стороны местных органов власти. Подобные меры будут способствовать повышению роли муниципального управления в модернизации российской экономики.

Внимание к межмуниципальному сотрудничеству в качестве инструмента повышения экономической основы

местного самоуправления прослеживается и в нормотворческой деятельности многих стран. Так, в их законодательстве содержатся четкие нормы, не только регулирующие деятельность органов межмуниципального сотрудничества, но и стимулирующие их формирование и развитие.

Во многих странах межмуниципальное сотрудничество рассматривается в качестве важнейшего фактора усиления конкурентоспособности национальной экономики. Во Франции, например, государство предоставляет коммуна, являющимся членами межкоммунальных образований, финансовую помощь, что способствует укреплению финансовой базы местного самоуправления. Институт межмуниципального сотрудничества сегодня необходим не только с точки зрения проблемы дефицита ресурсов (финансовых, кадровых, материальных) муниципальных образований, но и с точки зрения новых приоритетов социально-экономического развития территорий, с точки зрения разрешения отмеченного выше противоречия между демократическими принципами и экономической эффективностью.

Говоря о преимуществах межмуниципального самоуправления, не хотелось бы создать впечатление, будто мы рассматриваем его в качестве института, лишенного каких-либо недостатков и противоречий. Так, несмотря на несомненные успехи в плане пространственного количественного распространения различных форм межкоммунального сотрудничества, его результаты в финансовой сфере гораздо более скромны. Об этом, в частности, говорит динамика коэффициента межкоммунальной налоговой интеграции<sup>121</sup>, указывающая на сохранение в финансовом плане приоритета отдельных, наиболее крупных, муниципалитетов.

В условиях российской действительности в качестве преграды на пути распространения межмуниципального сотруд-

---

121. Коэффициент налоговой интеграции (*CIF*) отражает отношение между налоговыми поступлениями, полученными межкоммунальным образованием за минусом отчислений коммуна-членам, к общей сумме налоговых доходов данной территории. Чем выше этот коэффициент, тем дальше продвинулась межкоммунальность.

ничества обычно указывают на такие факторы, как высокий уровень недоверия между муниципалитетами, отсутствие традиций, недоверие к гражданско-правовому договору и, наконец, ограничения, связанные с когнитивными факторами в распространении этого общественного института.

Отмеченные риски не отвергают вывод о значимости институтов межмуниципального сотрудничества. Для эффективной реализации этого сотрудничества необходима четкая законодательная база, отвечающая историческим условиям и специфике российского федерализма. Характерно, что бывший мэр Парижа Б. Деланоэ, представляя еще в 2008 г. Первый мировой доклад по децентрализации и местной демократии в мире, отмечал, что «везде в мире наблюдается тихая, демократическая революция, связанная с развитием местного самоуправления». Межмуниципальное сотрудничество играет в этой демократической революции не последнюю роль.

Усиление роли муниципального управления в модернизации российской экономики во многом зависит от инвестиционной привлекательности муниципалитетов. Ее повышение связано и с распространением практики стратегического планирования, и с развитием межмуниципального сотрудничества. Однако не меньшие надежды возлагаются на практику муниципально-частного партнерства. Более того, и первое, и второе, на наш взгляд, немислимо без четкой правовой институционализации партнерских отношений между бизнесом и муниципальными органами власти.

Однако сегодня важнейшая для большинства муниципалитетов проблема инвестирования средств в долгосрочные инфраструктурные объекты не нашла должного отражения в законодательстве. На практике это приводит к двоякого рода результатам. С одной стороны, на сегодняшний день предусматривается возможность использования лишь ограниченного количества механизмов публично-частного партнерства, как правило, на основе концессии, которая для потенциальных инвесторов малопривлекательна, так как ограничивает

для них возможность использования кредитных ресурсов. С другой стороны, зачастую муниципальные власти не вполне корректно используют механизм ГЧП, так как стремятся при его помощи принудить предпринимателей к инвестициям в муниципальные проекты, подготовленные без учета интересов самого бизнеса<sup>122</sup>. Большие надежды в этой связи возлагаются на внесенный в Государственную Думу проект федерального закона №238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации», который должен создать правовую базу для функционирования предусмотренных механизмов партнерства, в том числе и на муниципальном уровне.

Пока же, в силу отсутствия адекватной правовой базы и дефицита на местном уровне квалифицированных управленческих кадров, предлагаемые муниципалитетами партнерские инвестиционные проекты часто плохо просчитаны — как в том, что касается их значимости для развития местного хозяйства и/или развития инфраструктуры территории, так и в плане инвестиционных рисков и рентабельности. В результате, такие проекты оказываются либо невостребованными со стороны бизнеса, либо малоэффективными. Отсутствие законодательной базы в рассматриваемой сфере приводит и к широкому распространению неформальных механизмов заключения контрактов, когда потенциальные инвесторы, осознавая потребность муниципалитетов в финансовых ресурсах, стараются получить от заказчика как можно больше преференций. В результате, многие муниципальные проекты, формально относимые к институту партнерства, на самом деле являются результатами кулуарных договоренностей и способом ухода от соблюдения действующего законодательства. В целом, полагаем, как уже не раз доказывалось на практике, законы, регулирующие различные сферы жизни общества, теснейшим образом взаимосвязаны. В данном случае законодательное урегулирование механиз-

---

122. См.: Муниципальные власти неправильно используют механизм ГЧП. <http://smo.khabkrai.ru/opitreg/2013/12/01/municipalnye-vlasti-nepravilno-ispolzuyut-mehanizm/>.

мов публично-частного партнерства важно не только само по себе, но и для того, чтобы потенциальные возможности, заложенные в рассмотренных выше институтах стратегического планирования и межмуниципального сотрудничества, проявили себя в полной мере.



РАЗДЕЛ  
**II**

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕСУРСНОГО  
ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНАЛЬНОГО  
РАЗВИТИЯ

## Глава 8

### ИНВЕСТИЦИОННЫЙ И ИННОВАЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

Субфедеральный уровень российской экономики выступает конкретной точкой приложения финансовых ресурсов и реализации инвестиционных и инновационных проектов. Поэтому принципиально важным является оценка того потенциала, которым обладают российские регионы как ведущее звено в этой инвестиционной цепочке, и тех проблем, которые препятствуют эффективной реализации этого потенциала. Инвестиционный потенциал выступает важнейшим макроэкономическим показателем и рассматривается, прежде всего, как количественная характеристика, отражающая насыщенность региональной экономики факторами производства и сферами приложения капитала<sup>123</sup>.

Инвестиционный потенциал субъектов Российской Федерации складывается в результате взаимодействия двух групп факторов. Во-первых, объективно данных факторов —

123. В аналитическом исследовании «Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России», публикуемом с 1996г. журналом «Эксперт», инвестиционный потенциал региона складывается из девяти частных потенциалов (до 2005 г. — из восьми). Каждый из них, в свою очередь, характеризуется целой группой показателей: природно-ресурсный (средневзвешенная обеспеченность балансовыми запасами основных видов природных ресурсов); трудовой (трудовые ресурсы и их образовательный уровень); производственный (совокупный результат хозяйственной деятельности населения в регионе); инновационный (уровень развития науки и внедрения достижений научно-технического прогресса в регионе); институциональный (степень развития ведущих институтов рыночной экономики); инфраструктурный (экономико-географическое положение региона и его инфраструктурная обеспеченность); финансовый (объем налоговой базы, прибыльность предприятий региона и доходы населения); потребительский (совокупная покупательная способность населения региона); туристический (наличие мест посещения туристами и отдыхающими, а также мест развлечения и размещения для них).

природно-ресурсный потенциал региона, его материально-вещественные ресурсы, трудовой потенциал, транспортная доступность и пр. Во-вторых, факторов, являющихся во многом результатом осуществления государственной политики и предметом взаимодействия органов власти разного уровня (уровень и качество жизни населения, уровень развития науки и информационных ресурсов, уровень налогообложения, политика органов власти по отношению к бизнесу и др.).

Иными словами, инвестиционный потенциал региональной экономики предполагает, с одной стороны, оценку его как совокупности инвестиционных ресурсов и потенциально возможных условий для реализации инвестиционных вложений; с другой стороны, как конкретные результаты реализации инвестиционных намерений инвесторов, гарантирующих им определенный доход и стабильное развитие территории. В конечном счете, инвестиционный потенциал отражает реализацию возможности вложения средств в региональные активы длительного пользования.

Применяемый в данном случае подход предполагает рассмотрение инвестиционного и инновационного потенциала российских регионов, прежде всего, как результата деятельности федеральных и региональных органов власти в роли субъектов инвестиционной деятельности; а также определение форм и механизмов активизации участия субфедерального звена управления в реализации инновационных возможностей российской экономики. С этой точки зрения принципиально важным для оценки результатов реализации инвестиционных возможностей и инновационного потенциала субъектов Федерации является, на наш взгляд, рассмотрение следующих вопросов.

Во-первых, какова динамика и тенденции развития инвестиционной активности российских регионов и созданы ли в рамках существующей законодательной базы федерального и регионального уровня правовые основы для реализации инвестиционных возможностей региона.

Во-вторых, чем характеризуется развитие инновационного процесса на субфедеральном уровне, в том числе какими элементами (слагаемыми) представлена региональная инновационная система в российской экономике.

В-третьих, с развитием каких механизмов (инструментов) могут быть связаны перспективы расширения инвестиционной и инновационной активности в экономике регионов.

Острота проблемы более полного и эффективного использования инвестиционного и инновационного потенциала российских регионов, к сожалению, не только не снижается, но, напротив, возрастает. Это подтверждается данными о техническом уровне российской экономики, где практически половина основных фондов в народном хозяйстве требует замены. И за последние годы, несмотря на все предпринимаемые усилия, этот показатель не только не сокращается, но, напротив, даже имеет тенденцию дальнейшего роста (47,7% в 2012 г. против 47,1% в 2010 г.).<sup>124</sup>

В начале 2014 г. на фоне заметного расширения финансового сектора экономики и объема спекулятивных операций на финансовых рынках (на 11,5%) обрабатывающие отрасли экономики России выросли всего на 1,3%, главным образом, за счет переработки нефти и производства минеральных удобрений. Ситуация усугубляется тем, что неблагоприятная макроэкономическая ситуация неизбежно будет усиливать риски привлечения инвестиций в регионы. Хотя, с другой стороны, резкая девальвация рубля приводит к снижению издержек и дает определенные новые стимулы для развития региональной экономики.

### **8.1. Инвестиционная активность российских регионов**

Реализация регионального инвестиционного потенциала выражается в цифрах инвестиционной активности субъ-

---

124. [www.gks.ru](http://www.gks.ru) - Инвестиции в России 2013 г. Стат. сборник. М.: Росстат. 2013.

ектов Российской Федерации. При этом инвестиционная деятельность на субфедеральном уровне реализуется двояко: через участие субъекта Федерации в осуществлении федеральных инвестиционных проектов, а также через активное осуществление собственной инвестиционной политики, учитывающей интересы каждого конкретного региона. В любом случае эта политика предполагает в первую очередь масштабные инвестиции в основной капитал<sup>125</sup>, что является неперенным условием устойчивого и динамичного социально-экономического развития каждой территории.

В настоящее время в подавляющем большинстве субъектов Федерации сложилась система регионального инвестиционного законодательства<sup>126</sup>. Таковое, как правило, включает в себя региональный закон об инвестиционной деятельности на территории субъекта Федерации (в нем, в частности, определяются формы государственной поддержки инвесторов, реализующих свои проекты на территории региона). Действуют также региональные инвестиционные программы, определяющие основные направления, институты и инструменты региональной инвестиционной политики.

---

125. Согласно статье 1 Закона РФ от 25.02.1999 г. № 39-ФЗ (в ред. От 24.07.2007 г.) «Об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений» (далее – ФЗ-39), инвестиции – денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта. Согласно той же статье, капитальные вложения – инвестиции в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и другие затраты. Анализ законодательства показывает, что понятие капитальных вложений детально не раскрыто в ФЗ-39 и не имеет единого содержания в нормах, регламентирующих учет соответствующих расходов различных инвесторов. В целом, капитальные вложения – это инвестиции в создание и модернизацию существующих объектов, соответствующих критериям, установленным законодательством для определения основного капитала (основных средств и нематериальных активов).

126. Формирование правовой базы инвестиционной деятельности субъектов Федерации началось в середине 1990-х годов принятием региональных законов о предоставлении льгот предприятиям с иностранным участием (в 1994 г. в Республике Татарстан, в Новгородской области), затем продолжилось в 1996–1998 гг. формированием системы региональных инвестиционных законов.

Одними из последних обновлений региональных инвестиционных законов на субфедеральном уровне являются положения о проведении конкурсов инвестиционных проектов и о формировании региональных целевых программ. При этом проекты, которые прошли инвестиционный конкурс, в обязательном порядке включаются в состав региональной инвестиционной программы. Кроме того, в наиболее продвинутых в законодательном плане субъектах Федерации в дополнение к закону об инвестиционной деятельности принят целый ряд правовых актов, обеспечивающих дополнительные гарантии инвесторам и механизмы их реализации, существенно облегчающих ведение инвестиционной деятельности на их территории<sup>127</sup>.

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время многим регионам России удалось сформировать правовую базу, создающую адекватные условия для проведения грамотной инвестиционной политики<sup>128</sup>. Однако заметный приток инвестиций наблюдается лишь в небольшом количестве субъектов Федерации. При этом постоянно усиливается межрегиональная конкуренция в борьбе за инвестора путем предоставления все новых льгот и гарантий. Эта гонка льгот наносит заметный ущерб бюджетам субъектов Федерации.

Как свидетельствуют статистические данные, наряду с невысокой в целом восприимчивостью российских регионов к инвестиционной деятельности можно все же выделить ряд инвестиционно-активных территорий. Так, более 50% всех инвестиций за последнее время было освоено в Центральном, Уральском и Приволжском федеральных округах. При этом половина от общего объема инвестиций в основной капитал осуществлена на территории всего 12 субъектов Российской Федерации. Лидерами являются: Тюменская область (11,5%);

---

127. К ним следует отнести закон о государственном земельном кадастре и кадастре природных ресурсов, а также региональные нормативные положения о страховании инвестиций.

128. Домнина И.Н., Маевская Л.И. Инвестиционная политика субъекта Федерации. В кн.: Формирование стратегического управления экономикой региона / Под ред. С.Д. Валентея. М.: ИЭ РАН, 2009. С.274–275.

Москва (8%); Краснодарский край (6,4%); Московская область (3,9%) и Республика Татарстан (3,7%); Красноярский край (3%); Санкт-Петербург и Ленинградская область (2,8 и 2,6% соответственно); Свердловская область (2,7%); Кемеровская и Нижегородская область (2,1 и 2,05% соответственно); Республика Башкортостан (1,9%).<sup>129</sup>

На территории 60 субъектов Российской Федерации объем инвестиций в основной капитал увеличился. Наибольший рост инвестиционной активности отмечался на территории республик Ингушетии, Карачаево-Черкесии, Тывы и Калмыкии, а также Псковской, Вологодской, Оренбургской, Рязанской, Магаданской областей и Чукотского автономного округа. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что некоторые из перечисленных субъектов Федерации являются высокودотационными, и наблюдаемый здесь инвестиционный подъем может носить централизованно-обусловленный характер, в том смысле, что осуществляется за счет средств федерального центра и связан, прежде всего, с реализацией в пределах этих регионов масштабных государственных программ.

Это, прежде всего, относится к республикам Северного Кавказа, где в структуре источников инвестиционного финансирования преобладают средства федерального бюджета. Так, их доля в Республике Ингушетия составила в 2012 г. 73,3%; в Чеченской Республике – 63,2%, в Республике Северная Осетия–Алания – 54,7% и больше трети – на территории республик Дагестана, Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии. Примечательно, что лидером по росту объема инвестиций в основной капитал среди всех субъектов Федерации стала именно республика Ингушетия, с показателем роста в 2,3 раза, а инвестиционные вложения в Карачаево-Черкесской Республике увеличились почти на 25%.

К сожалению, высокие показатели инвестиционной активности этих регионов не позволяют судить об их реаль-

---

129. Инвестиции в России 2013 г. Стат. сборник. М.: Росстат. 2013.

ном вкладе в инвестиционный и инновационный процесс в экономике России в целом. Перевернутая картина, когда наибольшие показатели инвестиционной активности демонстрируют наименее слабые в финансово-экономическом плане российские регионы, заметно искажает как реальную картину инвестиционного потенциала субфедерального уровня, так и оценку эффективности его использования.

Следует учесть и еще одно обстоятельство: а именно наличие глубокой дифференциации инвестиционных показателей на субфедеральном уровне внутри одного федерального округа. Речь идет, прежде всего, о Дальневосточном и Центральном федеральных округах. Так, например, более половины субъектов Федерации, расположенных на территории Дальневосточного федерального округа, ухудшили свои инвестиционные показатели. В Приморском крае сокращение инвестиций в 2012 г. составило 41%, в Амурской, Сахалинской областях, Хабаровском крае и Еврейской автономной области инвестиции сократились в пределах от 10 до 20%. При этом в двух других субъектах данного округа — в Магаданской области и Чукотском автономном округе — наблюдались высокие темпы роста инвестиций (на 121,3 и 151,3% соответственно). Однако это не смогло перекрыть почти 15%-ное снижение общей инвестиционной активности в Дальневосточном регионе страны.

Весьма заметна дифференциация инвестиционного развития на региональном уровне и в центре страны. Так, если в целом по Центральному федеральному округу в 2012 г. произошел рост объема инвестиций (на 2,6% по сравнению с предыдущим годом), то почти 45% субъектов Федерации этого округа сократили свою инвестиционную активность. К ним относятся Ярославская, Тверская, Ивановская, Липецкая области.

Аутсайдерами же инвестиционного процесса в России явились уже упоминавшийся Приморский край, а также Республика Алтай, где сокращение инвестиций составило более 40%. К группе регионов, где снижение этого пока-

зателя произошло более чем на 20-25%, относятся многие субъекты Федерации Европейского центра страны, о которых уже говорилось выше. Это – Ивановская, Ярославская, Тверская, Липецкая области. И, наконец, к регионам, продемонстрировавшим наименее заметное снижение инвестиционной активности – менее чем на 10% – относятся Свердловская и Челябинская области, Санкт-Петербург, Чеченская Республика и Республика Бурятия.

Таким образом, приходится констатировать, что за последние два года практически на всей территории России темпы инвестиционного прироста замедлились. Как свидетельствуют данные табл. 6, индексы физического объема инвестиций в основной капитал снижаются практически во всех федеральных округах, за исключением Северо-Кавказского. Наибольшее падение наблюдается в Северо-Западном и Южном федеральном округах.

Таблица 6. **Индексы физического объема инвестиций в основной капитал по субъектам Российской Федерации** (в сопоставимых ценах; в процентах к предыдущему году)

РФ и ее субъекты	2010	2011	2012
Российская Федерация	106,3	110,8	106,6
Центральный федеральный округ	104,4	107,2	102,6
Северо-Западный федеральный округ	115,5	110,0	101,5
Южный федеральный округ	119,2	110,3	105,4
Северо-Кавказский федеральный округ	111,8	103,3	109,8
Приволжский федеральный округ	108,1	110,1	108,1
Уральский федеральный округ	109,1	114,2	104,9
Сибирский федеральный округ	113,5	116,2	108,5
Дальневосточный федеральный округ	106,1	126,5	85,2

Источник: Инвестиции в России 2013 г. Стат. сборник. М.: Росстат. 2013.

Наибольший объем инвестиций в основной капитал (42,6%), как и предыдущие годы, приходится на строительство зданий (кроме жилых) и сооружений. Доля инвестиций на развитие активной части основных фондов составляет более трети. Новые машины и оборудование отечественно-

го производства (по материалам выборочного обследования инвестиционной активности организаций, осуществлявших деятельность в сфере добычи полезных ископаемых, обрабатывающих производств и производства и распределения электроэнергии, газа и воды в 80 субъектах Федерации) в 2012г. приобретали 89% организаций (в 2000 г. – 80%, в 2011 г. – 89%), импортное оборудование – 45% организаций (в 2000 г. – 47%, в 2011 г. – 39%). В основном приобретались электронно-вычислительная техника, транспортные средства, комплексы и технологические линии, отдельные установки технологического оборудования.

Что касается структуры финансовых источников, за счет которых ведется обновление основных фондов в субъектах Федерации, то она характеризуется некоторым преобладанием привлеченных средств (55,5%) над собственными средствами. Сколько-нибудь существенных изменений здесь не происходит, если не считать, что за последнее время удельный вес собственных источников немного возрос.

На бюджетные средства приходится менее одной пятой от общего объема инвестиций в основной капитал субъектов Федерации (или чуть более трети от общей суммы привлеченных средств). При этом наблюдается изменение тенденций бюджетного финансирования инвестиций: если в течение последних одиннадцати лет доля средств федерального бюджета постоянно росла (с 6% в 2000 г. до 19,2% в 2011 г.), то сейчас она имеет тенденцию к снижению. Доля федеральных трансфертов в совокупных доходах регионов, по данным за 9 месяцев 2014 г., сократилась до 18%.

Более того, число субъектов, исполнивших свои бюджеты с дефицитом, за 2013 г. возросло на 13%, до 77, при этом у 37 регионов бюджетный дефицит превысил предельное установленное значение – 15% собственных доходов<sup>130</sup>. На этом фоне сокращение доли средств региональных бюджетов в инвестиционном финансировании происходит гораздо

130. [www.raexpert.ru](http://www.raexpert.ru) – «Инвестиционная привлекательность регионов 2014: время управления»

более заметными темпами (практически в 2 раза: с 14,3% в 2000 г. до 7,0% в 2012 г.).

Такая структура источников финансирования инвестиционной деятельности в России вряд ли позволяет рассматривать российские регионы как активных участников инвестиционного процесса. Ограниченные бюджетные возможности региональных властей являются существенным тормозом на пути превращения их в активных субъектов инвестиционной политики.

Еще одним источником вложений в основной капитал выступает банковский капитал. Однако доля банковской сферы в финансировании реального сектора экономики в России, по-прежнему, менее 9% и имеет тенденцию к сокращению. При этом на кредиты иностранных банков приходится чуть более 1%<sup>131</sup>. Эта тенденция подтверждается данными о продолжающемся сокращении доли иностранных инвестиций в общем объеме инвестиций в основной капитал в России.

Недостаток собственных финансовых средств и высокий процент банковского кредита, по-прежнему, остаются важными факторами, сдерживающими активность предприятий по обновлению своих производственных фондов практически во всех регионах страны. По результатам выборочных обследований инвестиционной активности организаций на территории 80 субъектов Федерации именно эти две причины были названы в качестве основных, ограничивающих инвестиционную деятельность в регионах, в 64% и 25% случаев. Не меньшее значение имеют высокие инвестиционные риски (27%) и неопределенность экономической ситуации в стране (26%)<sup>132</sup>.

Итак, анализ инвестиционной активности российских регионов приводит в целом к неутешительным выводам о замедлении темпов роста инвестиционных вложений в экономику страны на фоне физического сокращения инвести-

---

131. [www.gks.ru](http://www.gks.ru) – Инвестиции в России 2013 г. Стат. сборник. М.: Росстат. 2013.

132. Там же.

ций почти в трети субъектов Федерации, а также о сохранении существенной дифференциации показателей инвестиционной деятельности на субфедеральном уровне, в том числе в пределах одного федерального округа.

## 8.2. Предпосылки и результаты развития инновационного процесса на субфедеральном уровне

В условиях переориентации инвестиционной политики государства на развитие современной техники, технологии, организации труда и управления общая оценка результатов инвестиционной деятельности субъектов Федерации должна быть дополнена показателями развития и использования их инновационного потенциала<sup>133</sup>.

Следует отметить, что предлагаемая официальной статистикой система количественных показателей уровня инновационного развития субъектов Федерации сложилась в условиях отсутствия системного федерального закона о государственной поддержке инновационной деятельности в Российской Федерации<sup>134</sup>. Пока эта сфера регулируется,

---

133. Инновационная деятельность – вид деятельности, связанный с трансформацией идей (обычно результатов научных исследований и разработок либо иных научно-технических достижений) в технологически новые или усовершенствованные продукты или услуги, внедренные на рынке, в новые или усовершенствованные технологические процессы или способы производства (передачи) услуг, использованные в практической деятельности. Инновационная деятельность предполагает целый комплекс научных, технологических, организационных, финансовых и коммерческих мероприятий, и именно в своей совокупности они приводят к инновациям. Инновационные товары, работы, услуги – товары, работы, услуги, новые или подвергавшиеся в течение последних трех лет разной степени технологическим изменениям.

134. 21 июля 2011 г. был принят закон № 254-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике», в котором предусматривается определение терминов «коммерциализация» результатов научной и научно-технической деятельности, инновационная деятельность, инновации, механизмы и формы предоставления государственной поддержки инновационной деятельности, полномочия субъектов Федерации в области формирования и реализации государственной политики поддержки инновационной деятельности. Внесен на рассмотрение Государственной Думы РФ и проект Федерального закона №17601-6 «О господдержке инновационной деятельности в Российской Федерации» (в ред. от 08.02.2012 г.).

главным образом, региональными законами об инновационной деятельности, которые уже приняты в более чем половине субъектов Федерации. В тех регионах, в которых сформулирована соответствующая законодательная база, активно разрабатываются инновационные программы. В них предлагаются конкретные подходы и механизмы внедрения инновационных разработок.

Обзор региональных инновационных программ позволяет выделить следующие показатели, используемые на субфедеральном уровне для оценки уровня инновационного развития: доля инновационной продукции в приросте объема промышленного производства в целом; рост объемов выпускаемой инновационной продукции на малых предприятиях; доля отгруженной инновационной продукции (работ, услуг) в ВРП либо в объеме отгруженных товаров собственного производства (выполненных работ, услуг) инновационного характера без учета производства транспортных средств и оборудования обрабатывающих производств; доля инновационно-активных организаций, внедряющих научно-технические и инновационные разработки в производство; удельный вес затрат предприятий на технологические инновации; количество малых и средних инновационных предприятий; количество реализованных наукоемких инновационных проектов на внутреннем и внешнем рынках; количество инновационных проектов, получивших бюджетную поддержку и пр.

Как свидетельствуют статистические данные, рост доли инновационной продукции за последние два года наблюдался на всей территории России, за исключением Южного, Северо-Кавказского и Уральского федерального округов. При этом экономика Уральского и Южного округов (а также Сибирского округа) характеризовалась самой низкой долей инновационной продукции в общем объеме произведенных товаров на уровне 2–3%.

Обращает на себя внимание интересный факт, что наиболее продвинутым в инновационном развитии становится Дальневосточный федеральный округ, который недавно

находился на последнем месте по данному показателю, обогнав Центральный ФО практически в два раза<sup>135</sup>.

Картина регионального инновационного развития еще три года назад была несколько иной, так как лидером по количеству произведенной инновационной продукции тогда был Приволжский ФО, а Южный федеральный округ демонстрировал почти трехкратные темпы роста данного показателя. Во многом такая положительная динамика инновационного развития юга России могла быть обусловлена появлением в этом макрорегионе Федерального университета, организовавшего вокруг себя пояс из сотни малых инновационных предприятий (МИП). Таковые были созданы в рамках ФЗ-№217 от 02.08.2009 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности»<sup>136</sup>.

Обобщая, можно сказать, что на фоне общего замедления темпов роста инвестиций в российской экономике доля инновационной продукции растет, хотя и более медленно (в 2011 г. этот рост составил 131,3%, а в 2012 г. — 127%). Однако развитие инновационного процесса на субфедеральном уровне носит еще более разнонаправленный характер. Причины, по которым в группе лидеров по темпам роста доли инновационной продукции в три и более раз оказываются, с одной стороны, г. Москва, а с другой стороны, республики Северного Кавказа, известны. Однако на фоне явных лидеров, демонстрирующих уверенные темпы прироста

---

135. Это тем более удивительно, поскольку Дальневосточный ФО — это единственный округ в РФ, в котором в 2012 г. произошло сокращение объема инвестиций по сравнению с предыдущим годом (на 15%).

136. В соответствии с этим законом бюджетным научным и образовательным учреждениям разрешено создавать хозяйствующие общества в целях практического применения результатов интеллектуальной деятельности. Это один из способов включения вузов в создание инновационной экономики. Предприятия, создаваемые вузами, удостоились отдельного названия — «малые инновационные предприятия» (МИПы).

ста инноваций – Центральный и Дальневосточный округа, настораживает другое: в экономике 43% субъектов Федерации произошло сокращение доли инновационных товаров, работ и услуг. Этот вывод непосредственно коррелирует с ранее сделанным выводом о сокращении инвестиционных вложений в 41% российских регионов.

При более детальном рассмотрении отрицательная динамика инновационного обновления экономики российских регионов подтверждается данными о доле российских предприятий, использующих в своей деятельности инновационные достижения. В последние годы она практически не меняется, замерев на уровне чуть более 10%. При этом снижение данного показателя наблюдается на подавляющей территории Российской Федерации, а в наибольшей степени – на территории Уральского федерального округа. Лишь Центральный, Южный и Северо-Кавказский округа демонстрируют рост доли инновационно-ориентированных предприятий.

На фоне явных и вполне объяснимых лидеров по показателю инновационной активности предприятий, таких как Москва, Санкт-Петербург и Республика Татарстан (здесь показатель составляет от 18,6 до 19,1%), неожиданно выглядят Чувашская Республика (20,9%), Магаданская область (24,6%) и Чукотский автономный округ (17,9%). Однако, что касается последних, то они оказались, как мы видели выше, и в числе лидеров по росту инвестиционных вложений в целом. На другом полюсе, с показателями от 2 до 5% инновационно активных предприятий, располагаются республики Северного Кавказа (Северная Осетия–Алания, Карачаево-Черкесская), Республика Тыва и Забайкальский край. В целом приходится констатировать отрицательную тенденцию: на территории почти 42% субъектов Федерации произошло снижение показателя доли предприятий, внедряющих инновации.

С другой стороны, есть и положительные моменты в реализации инновационного потенциала экономики на суб-

федеральном уровне, которые связаны, прежде всего, с деятельностью субъектов малого бизнеса. Рост доли инновационной продукции в общем объеме продукции, произведенной малыми предприятиями, за последние два года произошел на всей территории России. В тройку лидеров в инновационном развитии малой экономики вошли Сибирский, Северо-Западный и Приволжский федеральные округа, обогнав по показателям среднероссийский уровень, что показывают данные табл. 7.

Таблица 7. Удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг малых предприятий ( %)

РФ и ее субъекты	2009	2011	2013
Российская Федерация	1,38	1,48	2,07
Центральный федеральный округ	1,76	1,46	1,82
Северо-Западный федеральный округ	1,42	0,88	2,54
Южный федеральный округ	1,01	0,96	1,89
Северо-Кавказский федеральный округ	0,65	0,74	0,85
Приволжский федеральный округ	1,50	1,78	2,41
Уральский федеральный округ	0,67	1,74	1,95
Сибирский федеральный округ	1,73	2,48	2,72
Дальневосточный федеральный округ	0,14	0,15	0,53

Источник: www.gks.ru – Россия в цифрах 2013г. Наука и инновации. Обновлено 21.07.2014.

При среднероссийском показателе доли инновационной продукции в общем объеме продукции малых предприятий в 2,07% есть целая группа субъектов Федерации (в основном в Центральном ФО), которые устойчиво демонстрируют этот показатель на уровне 4–5%. Это – Липецкая, Курская, Брянская, Рязанская, Томская, Пензенская области, а также Хабаровский край. Обращает на себя внимание также то, что произошла смена лидера по темпам роста доли инновационных малых предприятий. Если им был Уральский федеральный округ, то в 2013 г. почти трехкратный рост произошел в Дальневосточном федеральном округе, главным образом за счет Приморского и Хабаровского краев (хотя по абсолютному показателю этот округ остается пока на последнем

месте в Российской Федерации). Это подтверждает позиции лидера данной территории и по общим показателям роста инновационной продукции, о чем говорилось выше.

Обобщая, следует отметить, что анализ количественных показателей, безусловно, не дает полного представления о развитии инновационного потенциала российских регионов. Характеристика динамики и тенденций развития инновационного процесса на субфедеральном уровне нуждается в оценке сложившейся инфраструктуры региональной инновационной системы.

В настоящее время инфраструктура институтов регионального инновационного развития представлена фондами:

1) созданными с участием государственных институтов развития и реализующими инновационные проекты в субъектах Федерации. Они опираются, прежде всего, на бюджетные ресурсы, имеют федеральное финансирование, хотя могут привлекать и средства частного капитала. Так, например, венчурные фонды, созданные с помощью ОАО «РВК», на 49% инвестируются РВК, а 51% средств привлекает управляющая компания от частных инвесторов. Эти фонды, осуществляющие финансирование сверху, на сегодняшний день составляют каркас регионального инновационного развития;

2) работающими на принципах государственно-частного партнерства с привлечением средств не только федеральных, но и региональных бюджетов. Они отличаются активным участием частных инвесторов и реализуют проекты на территории соответствующего субъекта Федерации;

3) имеющими смешанное финансирование, в том числе работающими со средствами местных бюджетов и частного капитала.

За последние три года наблюдается положительная динамика развития всех перечисленных выше институтов развития, особенно это касается фондов прямых и венчурных инвестиций, созданных в рамках государственно-частного партнерства (ГЧП). Так, в 2011 г. число венчурных фондов с участием государственного капитала составляло 39,

в 2012 г. – 45 и в первом полугодии 2013 г. – уже 49<sup>137</sup>. Особенностью вновь создаваемых на региональном уровне фондов является активное участие в них государственных ресурсов, в первую очередь капитала госкорпораций, а также средств региональных бюджетов. Такие региональные фонды с государственным капиталом, в отличие от частных фондов, более активно работают на посевной, начальной и ранней стадиях реализации инновационного проекта<sup>138</sup>. Так, в I полугодии 2013 г. вклад этих фондов составил около 50% как от числа, так и от совокупных объемов инвестиций в инновационные компании на венчурных стадиях<sup>139</sup>.

Предсказуемым оказалось и распределение фондов прямых и венчурных инвестиций по территории Российской Федерации.

Во-первых, инвестиции были зафиксированы в подавляющем числе федеральных округов (ФО), исключение составили только Северо-Кавказский ФО и Дальневосточный ФО. Лидером же, по-прежнему, остается Центральный ФО, в котором представлена основная часть фондов и, соответственно, сосредоточен основной объем и число осуществленных им инвестиций. По данным обследования, проведенного РАВИ в 2013 г., на этот округ приходится около 92% вложений от общего объема инвестиций и 79% от общего числа инвестиций. В среднем доля компаний, профинансированных фондами, составила примерно 60–70% от общего числа<sup>140</sup>.

Во-вторых, оправдались предположения об инвестиционных предпочтениях вложения средств в инновационные проекты именно на более поздних стадиях жизненного

---

137. [www.rvca.ru](http://www.rvca.ru) – Обзор РАВИ за 2013г. С. 28.

138. В экономической литературе принята следующая классификация стадий развития инновационного проекта в аспекте инвестиций: Seed – это стадия, на которой существует только бизнес-план, идея, требующая финансовых вложений; Start-up – начальная стадия деятельности компании; Early Stage – у компании есть первые клиенты, продукт и уже осуществляются продажи; Expansion – компания начинает стремительно развиваться, и ей требуются дополнительные инвестиции; Exit – стадия выхода бизнес-ангела из проекта, на которой он возвращает свой капитал.

139. [www.rvca.ru](http://www.rvca.ru) – Обзор РАВИ за 1 полугодие 2013 г. С.44, 48.

140. Там же.

цикла (по объемам инвестиций). Здесь также лидирует ЦФО, объемы вложений в котором составили 3377 млн долл., что на 192 млн долл. больше, чем в стадии посевную, начальную и раннюю.

Значительно меньше средств вложено в остальных округах, причем разрыв по указанным стадиям колеблется от 3 до почти 10 раз. Так, на посевной и начальной стадии инвестиции в инновационные проекты в ЦФО составили 77,92 млн долл., в Северо-Западном – 20,63; в ЮФО – 20,88; в Сибирском – только 1,95 и вообще отсутствовали в Северо-Кавказском ФО и Уральском ФО.

В то же время, в Северо-Кавказском ФО в большей мере наблюдаются вложения в инновационные проекты на стадии расширения. И хотя они почти в 3 раза меньше объема инвестиций, сделанных в ЦФО, однако превышают более чем в 8 раз вложения в Северо-Западном и Приволжском округах, почти в 30 раз в Сибирском ФО и в 7 раз в Южном ФО. Полностью отсутствуют инвестиции во всех округах, за исключением ЦФО, в инновационные проекты на стадиях реструктуризации и поздних стадиях. Причем, по объемам инвестиций в стадии расширения, реструктуризации и поздние в ЦФО вложено средств практически в 5,5 раз больше (РЕ), чем в ранние стадии (VC) (табл. 8).

В-третьих, анализ регионального распределения фондов<sup>141</sup> показывает, что залогом повышения инвестиционной активности в венчурной сфере в тех регионах, которые ранее во многом находились на периферии индустрии, является дальнейшее продолжение региональной экспансии венчурных фондов, как созданных в рамках реализации программ частно-государственного партнерства, так и частных.

Об этом свидетельствует увеличение объемов инвестиций в Северо-Кавказском ФО, в котором лишь в 2012 г. были

---

141. При отнесении фондов к тому или иному региону использовалась либо информация о географическом расположении центральных офисов управляющих компаний, либо о региональных предпочтениях конкретного фонда. Международные фонды, включенные в статистику в объеме осуществленных инвестиций в российские компании, отнесены к Центральному ФО.

зафиксированы первые венчурные инвестиции. Как показывают данные табл. 8, такая же положительная тенденция наблюдается и в Дальневосточном ФО. В этих округах сформированы венчурные фонды, нацеленные в первую очередь на работу с местными предприятиями-инноваторами.

Таблица 8. Региональное распределение объемов фондов прямых и венчурных инвестиций (млн долл.)

Федеральный округ	PE-фонды		VC-фонды	
	2011	2012	2011	2012
Центральный	16140	21375	2702	3833
Северо-Западный	503	488	158	158
Приволжский	0	0	450	400
Южный	0	0	27	27
Северо-Кавказский	0	0	0	14
Уральский	0	0	24	24
Сибирский	0	0	88	94
Дальневосточный	0	0	0	7
Итого	16643	21863	3449	4557

Источник: www.rvc.ru – Обзор РАВИ за 2012 г.

Одними из первых субъектов Федерации, на территории которых были сформированы активно работающие региональные венчурные фонды, являются Пермский край (фонд с размером уставного капитала 200 млн руб.); Свердловская область (фонд с уставным капиталом в 280 млн руб.); Республика Башкортостан (фонд с размером уставного капитала 400 млн руб.); Тюменская область (фонд с размером уставного капитала 280 млн руб.); Челябинская область (фонд с размером капитала – 240 млн руб.)<sup>142</sup>. Эти фонды созданы на паритетных началах правительствами субъектов федерации и ОАО «РВК». В частности, управляющая компания Челябинского фонда ЗАО «Сбережения и инвестиции», отобранная на конкурсной основе, привлекла дополнительной 240 млн руб.; в венчурном фонде Самарской области

142. Эксперт Урал. 2009, № 45. С. 28.

бюджетные средства составили 100 млн руб. из областного бюджета и еще 100 млн руб. из федерального бюджета, а выбранная на конкурсной основе управляющая компания «Ай-Мэн Кэпитал» привлекла в фонд еще 200 млн руб.

В-четвертых, интересным является тот факт, что в ряде случаев региональные венчурные фонды не связаны с РВК в части формирования уставного капитала, а имеют иностранную юрисдикцию. Так, с точки зрения происхождения заявленного венчурными фондами капитала порядка 20% – это фонды российской юрисдикции, более 50% – российские фонды, действующие из классических для венчурных инвесторов международных юрисдикций, также в российских регионах присутствует доля профессиональных международных венчурных фондов<sup>143</sup>.

Следует отметить, что на сегодня доля иностранных инвестиций хотя и показывает определенную динамику роста, однако в абсолютном выражении невысока. Что касается региональной привлекательности для иностранных инвестиций, то сегодня основными центрами их притяжения являются, как ни странно, не две российские столицы, а Поволжье, восточная часть Центрального региона, Томская область. При этом наибольшей инвестиционной активностью отличаются Казань и Томск, имеющие наиболее разработанное инвестиционное законодательство, в котором прописаны гарантии, а в ряде случаев и преференции для частных инвестиций, кроме того, эти субъекты Федерации проводят и наиболее активную региональную политику по поддержке инновационной экономики.

Такая позиция региональных властей позволила превратить Томск и Казань в заметных игроков на инновационном поле России, с десятками инновационных компаний, объем продаж которых составляет сотни миллионов рублей. Основными приоритетами инновационной политики в этих субъектах Федерации являются организация совокупности

---

143. Введенский А. Венчурный рынок России вырос в 2012 году на 50%. [www.rusventure.ru](http://www.rusventure.ru).

институциональных структур, занятых созданием и коммерческой реализацией научных достижений, и комплекса институтов финансового характера, обеспечивающих эффективное взаимодействие всех элементов.

Таким образом, на сегодняшний день в России насчитывается более 150 венчурных фондов, ресурсы которых формируются в пропорции 50 на 50 (50% – средства Федерации и регионов; 50% – средства частных инвесторов).

Но в развитии российской индустрии прямого и венчурного инвестирования имеются серьезные диспропорции. Речь идет о том, что венчурные фонды и фонды прямых инвестиций предпочитают работать с уже более или менее сложившимся бизнесом в сфере инноваций и крайне редко с инновационными проектами начальной стадии.

Итак, анализ инвестиционного и инновационного потенциалов российских регионов приводит к неутешительным выводам о том, что к настоящему моменту времени не удалось преодолеть ни заметную дифференциацию показателей инвестиционной деятельности на субфедеральном уровне (это ситуация, когда половина от общего объема инвестиций в основной капитал осуществляется на территории всего 12 субъектов Российской Федерации), ни в целом негативную тенденцию замедления темпов роста инвестиций на всей территории России. В последние два года темпы роста инвестиционных вложений в экономику страны сократились на фоне физического сокращения инвестиций почти в трети субъектов Российской Федерации.

Следует признать, что предпринимаемые на федеральном и субфедеральном уровнях усилия по модернизации и инновационному обновлению производства не приносят ожидаемой отдачи. Процесс инновационного обновления производства тормозится, на наш взгляд, прежде всего, из-за отсутствия реальных запросов на инновации со стороны конкретных субъектов хозяйствования, а также незавершенности процессов формирования инфраструктуры инновационной экономики на субфедеральном уровне. Практическая

ответственность за решение обеих этих проблем во многом лежит на органах власти субъектов Федерации, хотя нехватка экономической мотивации и адекватных организационных механизмов, безусловно, тормозит инвестиционное расширение в сфере региональных инноваций.

На фоне некоторого количественного роста элементов инновационной экономики в субъектах Федерации<sup>144</sup>, с качественной стороны, совокупность институтов инвестиционного развития, работающих на региональном поле, пока не представляет собой целостной взаимосвязанной системы. Заточенность российского инновационного рынка на преобладающую роль государственного финансирования нуждается в серьезной корректировке. Поэтому важным направлением становится активизация участия региональных властей в финансировании инновационных потребностей экономики через региональные институты инновационного развития.

Представляется, что именно региональные инновационные фонды (или хотя бы фонды с участием региональных инвестиций), количество которых в настоящее время явно недостаточно, могли бы стать институциональным ядром территориальной инновационной системы и обеспечить долгосрочный горизонт инновационного развития экономики территорий. Однако поскольку бюджетные инвестиционные возможности регионов невелики, именно на региональном уровне с особой остротой встает вопрос о механизмах соинвестиций в сферу инноваций, прежде всего, на началах ГЧП. Здесь речь может идти не только о региональных фондах, но и о таких гибких формах взаимодействия и управления между инвесторами, как хозяйствующие партнерства и инвестиционные товарищества. Также нужно говорить о необходимости новых (альтернативных) механизмов привлечения инвестиционных ресурсов со стороны непрофессиональных

---

144. В первой половине 2013 года создано 25 фондов, причем число венчурных фондов оказалось в три раза больше, чем фондов прямых инвестиций: [www.tvcsa.ru](http://www.tvcsa.ru) – Обзор РАВИ за 1 полугодие 2013 г. С. 2.

участников рынка. Например, это возможно через специализированные Интернет-платформы для финансирования начальных стадий бизнес-проектов, которые имеют большие перспективы в России.

## Глава 9

---

### СОЦИАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ И СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

Важнейшим аспектом региональной политики является формирование комплекса социальных мер, обеспечивающих повышение жизненного уровня населения страны, преодоление различий в предоставлении материальных благ между отдельными субъектами Федерации. В связи с этим особое значение приобретают вопросы, связанные с оценкой социального потенциала регионов, позволяющего определить стратегию социальной политики, нацеленной на поиск оптимальных условий выравнивания территориальных диспропорций, особенно в социальной сфере.

Теоретически социальный потенциал региона – это количественная оценка качества жизни населения, определяющаяся совокупностью материально-вещественных факторов, жизненно необходимых для удовлетворения различных потребностей проживающего на его территории населения. К числу наиболее значимых факторов относятся: совокупность социальных факторов, географические особенности и экологическое состояние конкретных территорий. Социально-экономические и пространственные особенности функционирования территории характеризует потенциал ее развития, а именно способность конкретной территориальной системы выполнять целевую функцию – удовлетворять различные потребности населения.

Социальный потенциал определяет резервы региона в сфере улучшения медицинского, бытового, культурного, торгового и жилищно-коммунального обслуживания

населения<sup>145</sup>. Поэтому в структуре социального потенциала региона необходимо выделить те компоненты, которые определяют современный уровень благосостояния населения любой территории. К ним относятся: здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, культурно-спортивный комплекс, транспорт и связь, торговля. Указанные компоненты характеризуются системой показателей, с помощью которых можно оценить социальный потенциал субъекта Федерации. А затем провести ранжирование регионов России, с тем чтобы выявить передовые и отстающие территории в плане дальнейшей оптимизации их социального развития.

Это, в свою очередь, предполагает, что в регионах с разной системой расселения и разным уровнем экономического развития существенно будут различаться и способы обеспечения и оптимизации системы социальных услуг, их материальная и финансовая база. Проблему оптимизации сети социальных услуг способны решить сами регионы, выбирая оптимальное сочетание разных форм (система врачей общей практики, школьные автобусы, мобильные и дистанционные формы, укрупнение учреждений и т.д.) с учетом доступности услуг для населения и возможностей региональных бюджетов.

В то же время, масштабные социальные проекты должны получать финансирование из центра путем включения их в федеральные программы по финансированию приоритетных социальных программ. Выбор приоритетов финансирования федеральных программ должен осуществляться совместно с регионами, хотя это непростая задача. В этих условиях большое значение приобретают вопросы, связанные с выяснением потенциальных возможностей субъектов Федерации в обеспечении роста уровня благосостояния проживающего на его территории населения. При этом важно определить, какие регионы самостоятельно могут его

---

145. Распоряжение Правительства Кировской области от 08.07.2009 № 187 «Об утверждении концепции градостроительного развития Кировской области». Режим доступа: <http://www.ako.kirov.ru>.

достичь, а какие нуждаются в поддержке федерального центра и требуют соответствующей финансовой помощи. Такой подход возможен при условии оценки социального потенциала региона. Это позволит не только выявить отстающие в социальном плане субъекты Федерации, но и определить наиболее острые их социальные проблемы, для преодоления которых недостаточно только финансовых возможностей данных субъектов Федерации.

На сегодня существует несколько подходов к оценке регионального социального потенциала. Так, в Новосибирском университете разработана методика оценки социального потенциала путем расчета матрицы по 45 показателям, характеризующим социально-инфраструктурную обеспеченность 80 регионов России<sup>146</sup>. При построении матрицы использовался широкий круг показателей, характеризующий насыщенность учреждениями и организациями, обеспечивающими процессы образования, здравоохранения, развития жилищно-коммунального хозяйства, культуры и спорта, транспортного и торгового обслуживания<sup>147</sup>.

---

146. См.: Корнеева А.С. Оценка социально-инфраструктурного потенциала регионов России. Вестник НГУ. Сер. Экономические науки. 2011г. Том 11. Выпуск 3. [www.psu.ru](http://www.psu.ru).

147. В расчете использовались такие показатели, как число больничных учреждений на 100 тыс. населения, численность врачей на 10 тыс. населения, человек; численность среднего медицинского персонала на 10 тыс. населения, человек; ввод в действие коек в больничных учреждениях на 10 тыс. населения, ед; ввод в действие амбулаторно-поликлинических учреждений на 10000 населения; обеспеченность населения жильем, кв. м на человека; удельный вес общей площади, оборудованной: водопроводом, канализацией (в %); отоплением (в %); ваннами (душем) (в %); газом (в %); горячим водоснабжением (в %); удельный вес ветхого и аварийного жилищного фонда в общей площади всего жилищного фонда (в %); число дошкольных образовательных учреждений на 10 тыс. населения, число образовательных учреждений начального профессионального образования на 100 тыс. населения, ед; число образовательных учреждений среднего профессионального образования на 100 тыс. населения, ед; число образовательных учреждений высшего профессионального образования на 100 тыс. населения, ед; число стадионов на 100000 населения, ед; число спортзалов на 10 тыс. населения, ед; библиотечный фонд на 1 тыс. населения, экз; выпуск газет на 1 тыс. населения, экз, число автобусов общего пользования на 100 тыс. населения, ед; густота железнодорожных путей общего пользования, километров путей на 10 тыс. кв. км территории; густота автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием; число торговых мест на розничных рынках на 10 тыс. населения, ед; число организаций розничной торговли на 10 тыс. населения, ед; число ресторанов и кафе на 10 тыс. населения и др. показатели.

Результаты оценки потенциала, определяющего обеспеченность населения регионов России объектами социальной сферы, позволили сгруппировать все регионы в 5 групп согласно интервальным оценкам. Если величина оценки составляет менее 20%, то отмечается весьма низкий потенциал обеспеченности региона социальными объектами; от 20,1 до 40% – низкий потенциал обеспеченности; от 40,1 до 60% – средний уровень; от 60,1 до 80% – высокий потенциал; свыше 80,1% – весьма высокий социальный потенциал региона.

В ходе проведенного количественного анализа по указанным выше показателям социального потенциала были сделаны следующие выводы. Очень низкой обеспеченностью объектами здравоохранения, образования, торговли, культурно-спортивным комплексом, транспортом характеризуются Республика Ингушетия и Чеченская Республика, Дагестан, Курганская область, Республика Адыгея, Республика Саха (Якутия), Ленинградская область. Низкий социальный потенциал характерен для 87,5% регионов России по блоку «Здравоохранение», включая города Москву и Санкт-Петербург. По сфере ЖКХ в группе низких показателей находятся Республики Алтай, Чеченская и Тыва. По показателям образования в разряд низкого уровня попали 63,8% регионов; 81,3 % – по блоку «Культурно-спортивный комплекс»; 66,3 % – по блоку «Торговля».

Средним потенциалом в сфере здравоохранения обладают 8 субъектов Федерации. Это – Кировская, Сахалинская, Еврейская автономная области; Республики Коми, Тыва, Алтай; Камчатский край и Чукотский автономный округ. К группе со средним социальным потенциалом по блоку ЖКХ относятся 58 регионов.

К группе с высоким уровнем социального потенциала экспертами были отнесены в области здравоохранения – Москва и Магаданская область. В сфере образования – Республика Саха (Якутия). По показателям ЖКХ в эту группу вошли следующие субъекты Федерации: Сахалинская, Новосибирская,

Белгородская, Липецкая, Тульская, Челябинская, Самарская, Тюменская, Калининградская, Московская, Мурманская, Магаданская области; Республики Татарстан, Ингушетия, Северная Осетия – Алания; Камчатский край; Чукотский автономный округ; города Москва и Санкт-Петербург.

Подводя итог оценки уровня развития регионов России, следует отметить, что в группу, характеризующуюся высоким социальным потенциалом по предложенной методике расчета, не попал ни один субъект Федерации. В то же время в разряд регионов с очень низким потенциалом вошло всего восемь субъектов Федерации. А это означает, что в основном преобладают регионы с низким (47,5%) и средним (52,5%) социальным потенциалом, т.е. отстающие и средние регионы.

Сложившаяся ситуация в социальной сфере во многом объясняется экономическим уровнем развития этих субъектов Федерации. Не секрет, что важнейшим фактором развития социальной инфраструктуры в настоящее время является состояние финансов субъектов Федерации. До сих пор у основной части бюджетов субъектов Федерации сохраняется дотационный характер. Это способствует, во-первых, их дефицитности и, как следствие, низким темпам социального развития, а во-вторых, усилению региональных различий социального развития между субъектами РФ, особенно с проблемными экономико-географическими особенностями и накопленным за прошлые годы отставанием в социальном развитии и субъектами Федерации со средним уровнем развития.

Полученные результаты показывают, что в целом региональная дифференциация по уровню развития социального потенциала почти не меняется. Немногим более 20% населения России живет в социально относительно благополучных регионах (в том числе 8% в Москве), около 10% – в регионах с очень низким социальным потенциалом, а более двух третей – в отстающих и регионах со средним уровнем социального развития. Характерно, что эти пропорции практически

не изменились в 2012–2013-х годах, т.е. неравенство носит устойчивый характер, свидетельствующий о сохраняющейся недостаточно эффективной социальной политике в региональном срезе.

Другим подходом в области определения социального потенциала с точки зрения его влияния на повышение качества жизненного уровня населения является ориентация социальной политики на развитие человеческого фактора, что идентично понятию социального потенциала. Как и в случае с понятием «социальный потенциал», развитие человеческого потенциала происходит также за счет повышения уровня образования и благосостояния, улучшения здоровья и жилищно-коммунальных услуг, их доступности, расширения возможности выбора. В отличие от расчета уровней социального потенциала по методике, разработанной в Новосибирском университете, оценка человеческого развития включает меньше показателей, что значительно упрощает процедуру расчета, но при этом не снижает его объективности и достаточно точно характеризует уровень социального развития. Методика измерения человеческого развития разработана Программой развития ООН, включает интегральную оценку трех важнейших компонентов: долголетия, измеряемого ожидаемой продолжительностью жизни, уровня образования и дохода, ВВП на душу населения.

Перечисленные показатели в виде индексов ежегодно рассчитываются экспертами ПРООН совместно с группой независимых международных экспертов, использующими в своей работе, наряду с аналитическими разработками, статистические данные национальных институтов и международных организаций. К ним относятся: 1) реальный ВВП на душу населения (на душу населения в долларах США по паритету покупательной способности), 2) индекс дохода, 3) ожидаемая продолжительность жизни, лет, 4) индекс долголетия, 5) грамотность (в %), 6) доля учащихся в возрасте 7–24 лет (в %), 7) индекс образования. В итоге

рассчитывается индекс человеческого развития ИЧР<sup>148</sup>. В докладе о развитии человеческого потенциала в РФ в 2013 г. представлены результаты расчетов индексов человеческого развития в субъектах Федерации (табл. 9).

Таблица 9. Индекс человеческого развития по регионам Российской Федерации

РФ и регионы	Душевой ВВП, долл. ППС	Индекс дохода	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	Индекс долголетия	Грамотность, %	Доля учащихся в возрасте 7–24 лет, %	Индекс образования	ИЧР за 2010 год	Место
Российская Федерация	19674	0,882	68,83	0,731	99,7	0,755	0,916	0,843	
г. Москва	39226	1,00	73,56	0,809	99,99	0,953	0,984	0,931	1
г. Санкт-Петербург	24551	0,919	71,49	0,775	99,9	0,908	0,969	0,887	2
Тюменская область	60363	1,0	69,72	0,745	99,7	0,755	0,916	0,887	3
Сахалинская область	51900	1,043	65,01	0,667	99,7	0,714	0,903	0,871	4
Белгородская область	23190	0,919	71,29	0,772	99,7	0,757	0,917	0,866	5
Республика Татарстан	23747	0,913	70,43	0,757	99,7	0,771	0,922	0,864	6
Красноярский край	271	0,935	67,76	0,713	99,6	0,754	0,915	0,854	7
Республика Коми	24836	0,920	67,20	0,703	99,7	0,813	0,936	0,853	8
Томская область	20638	0,890	68,61	0,727	99,7	0,828	0,941	0,852	9
Республика Саха (Якутия)	2357	0,912	66,78	0,696	99,6	0,78	0,924	0,844	10
Оренбургская область	20020	0,884	68,26	0,721	99,6	0,774	0,922	0,842	11
Свердловская область	18081	0,867	68,97	0,733	99,8	0,784	0,927	0,842	12
Омская область	16591	0,853	68,83	0,731	99,5	0,821	0,937	0,840	13
Курская область	13630	0,820	68,54	0,726	99,6	0,924	0,972	0,839	14
Магаданская область	19401	0,879	65,23	0,671	99,8	0,908	0,968	0,839	15
Архангельская область	19243	0,878	67,86	0,714	99,8	0,756	0,917	0,836	16
Липецкая область	17715	0,864	68,36	0,723	99,6	0,741	0,911	0,833	17
Республика Башкортостан	16266	0,850	68,79	0,730	99,6	0,753	0,915	0,832	18
Краснодарский край	14372	0,829	70,84	0,764	99,8	0,717	0,901	0,831	19
Челябинская область	15692	0,844	68,44	0,724	99,7	0,783	0,926	0,831	20
Мурманская область	17413	0,861	68,42	0,724	99,8	0,728	0,908	0,831	21

148. В рейтинге по индексу человеческого развития ИРЧП за 2014 г. Россия занимает 57 место из 187 стран. За последние десять лет место России в рейтинге изменялось незначительно: в диапазоне от 60 до 67. При этом российский показатель устойчиво рос в последнее десятилетие (с 0,662 в 2000 до 0,778 в 2014 г. по новой методике расчета), а среднегодовой темп прироста ИРЧП России был одним из самых высоких среди стран с сопоставимым уровнем дохода. Однако в других странах БРИКС, где исходные значения ИРЧП в 2000 г. были существенно меньше, рост происходил стремительнее. Основным фактором повышения российского индекса стал быстрый экономический рост, обусловленный в значительной степени взлетом мировых цен на энергоносители. Дополнительный фактор — это увеличение численности студентов вузов (качество образования индекс не учитывает), хотя его влияние гораздо меньше, а со второй половины 2000-х стал улучшаться наиболее проблемный для страны показатель — продолжительность жизни. См.: *Зубаревич Н.* Социальная дифференциация регионов и городов России. [www.gtmarket.ru](http://www.gtmarket.ru).

Продолжение табл. 9

РФ и регионы	Душевой ВВП, долл. ППС	Индекс дохода	Ожидаемая продолжи- тельность жизни, лет	Индекс долго- летия	Грамот- ность, %	Доля учащихся в возрасте 7–24 лет, %	Индекс образо- вания	ИЧР за 2010 год	Место
Новосибирская область	13745	0,822	69,18	0,736	99,6	0,806	0,933	0,83	22
Ярославская область	14702	0,833	68,54	0,726	99,8	0,783	0,926	0,828	23
Удмуртская область	15187	0,838	67,95	0,716	99,6	0,797	0,930	0,828	24
Самарская область	16028	0,847	67,78	0,713	99,7	0,772	0,922	0,827	25
Пермский край	17626	0,863	66,69	0,695	99,6	0,779	0,924	0,827	26
Кемеровская область	20891	0,892	65,66	0,678	99,7	0,720	0,95	0,825	27
Саратовская область	13581	0,820	68,98	0,733	99,7	0,761	0,918	0,824	28
Орловская область	1191	0,798	68,65	0,728	99,6	0,838	0,943	0,823	29
Волгоградская область	13673	0,821	69,60	0,743	99,7	0,711	0,902	0,822	30
Иркутская область	17745	0,864	65,52	0,675	99,6	0,785	0,926	0,822	31
Калининградская область	14974	0,836	68,73	0,729	99,7	0,74	0,899	0,821	32
Нижегородская область	15755	0,844	66,99	0,700	99,7	0,757	0,917	0,820	33
Калужская область	15237	0,839	67,91	0,715	99,8	0,723	0,96	0,820	34
Московская область	17488	0,862	68,56	0,726	99,9	0,618	0,872	0,820	35
Республика Карелия	14464	0,830	66,87	0,698	99,7	0,793	0,929	0,819	36
Вологодская область	15582	0,843	67,02	0,700	99,6	0,745	0,912	0,818	37
Республика Северная Осетия–Алания	9285	0,756	72,73	0,796	99,6	0,702	0,898	0,817	38
Хабаровский край	15213	0,839	66,01	0,684	99,8	0,784	0,927	0,816	39
Ростовская область	11438	0,791	69,62	0,744	99,7	0,744	0,913	0,816	40
Приморский край	14842	0,835	66,65	0,694	99,8	0,748	0,915	0,814	41
Республика Хакасия	14079	0,826	67,26	0,74	99,7	0,742	0,912	0,814	42
Воронежская область	10564	0,778	68,96	0,733	99,6	0,793	0,928	0,813	43
Астраханская область	12298	0,803	68,52	0,725	99,3	0,739	0,908	0,812	44
Камчатский край	13409	0,818	66,42	0,690	99,9	0,788	0,929	0,812	45
Чувашская Республика	10771	0,781	68,63	0,727	99,6	0,793	0,928	0,812	46
Рязанская область	11873	0,797	67,69	0,712	99,7	0,778	0,924	0,811	47
Ульяновская область	11929	0,798	68,39	0,723	99,6	0,741	0,911	0,811	48
Республика Мордовия	10895	0,783	69,09	0,735	99,5	0,744	0,911	0,81	49
Ленинградская область	21314	0,895	67,30	0,705	99,8	0,482	0,826	0,809	50
Курганская область	10666	0,779	67,87	0,715	99,5	0,805	0,932	0,809	51
Кировская область	10105	0,770	68,39	0,723	99,6	0,799	0,930	0,808	52
Новгородская область	16355	0,851	64,90	0,665	99,7	0,728	0,907	0,808	53
Костромская область	11652	0,794	67,67	0,711	99,6	0,750	0,914	0,806	54
Тамбовская область	10607	0,778	69,00	0,733	99,5	0,732	0,907	0,806	55
Алтайский край	10690	0,780	68,54	0,726	99,5	0,738	0,909	0,805	56
Смоленская область	12068	0,800	66,12	0,685	99,7	0,783	0,926	0,804	57
Амурская область	14758	0,834	64,56	0,659	99,7	0,755	0,916	0,803	58
Тульская область	12717	0,809	66,89	0,698	99,7	0,704	0,899	0,802	59
Пензенская область	9958	0,768	69,09	0,735	99,6	0,719	0,904	0,802	60
Республика Дагестан	8592	0,743	74,17	0,820	99,2	0,542	0,842	0,802	61
Владимирская область	11842	0,797	66,77	0,696	99,7	0,725	0,906	0,800	62
Республика Адыгея	8760	0,747	69,99	0,750	99,6	0,714	0,902	0,799	63
Брянская область	9732	0,764	67,95	0,716	99,6	0,751	0,914	0,798	64
Чукотский автономный округ	35122	0,978	56,79	0,530	99,7	0,663	0,886	0,798	65

Окончание табл. 9

РФ и регионы	Душевой ВВП, долл. ППС	Индекс дохода	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	Индекс долголетия	Грамотность, %	Доля учащих в возрасте 7–24 лет, %	Индекс образования	ИЧР за 2010 год	Место
Тверская область	12489	0,806	65,7	0,678	99,7	0,730	0,908	0,797	66
Ставропольский край	8469	0,741	70,92	0,765	99,5	0,665	0,885	0,797	67
Республика Марий Эл	10707	0,780	67,17	0,703	99,6	0,727	0,906	0,796	68
Республика Бурятия	10771	0,781	65,93	0,682	99,5	0,785	0,925	0,796	69
Кабардино-Балкарская Республика	8016	0,732	72,81	0,797	99,5	0,579	0,856	0,795	70
Республика Ингушетия	4827	0,647	79,08	0,901	98,2	0,499	0,821	0,790	71
Забайкальский край	12224	0,802	64,73	0,662	99,5	0,725	0,905	0,790	72
Еврейская автономная область	12352	0,804	64,01	0,650	99,5	0,722	0,904	0,786	73
Карачаево-Черкесская Республика	7406	0,719	71,57	0,776	99,3	0,596	0,861	0,785	74
Республика Калмыкия	7185	0,713	69,0	0,733	99,4	0,707	0,898	0,782	75
Псковская область	10306	0,774	64,60	0,660	99,6	0,736	0,909	0,781	76
Ивановская область	7623	0,723	67,03	0,701	99,7	0,736	0,910	0,778	077
Республика Алтай	765	0,723	65,92	0,682	99,5	0,788	0,926	0,777	78
Чеченская Республика	4618	0,640	72,91	0,799	98,3	0,603	0,856	0,765	79
Республика Тыва	8064	0,733	61,0	0,600	99,6	0,762	0,918	0,750	80

Источник: Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации, 2013 г., [www.undp.ru](http://www.undp.ru).

Если в предыдущей методике расчетов были выделены пять групп регионов, то в данной методике все регионы сразу были разбиты на три группы: первая – это регионы, имеющие ИЧР не менее 0,850; вторая группа включает регионы с ИЧР не менее 0,800 и третья с ИЧР менее 0,800. Как показывают данные табл. 9, в первую группу попали всего 9 субъектов Федерации, хотя не все из них имеют социальные показатели выше среднего по России. Кроме этого, не все из них характеризуются высоким уровнем образования и здоровья населения. Речь идет о Сахалинской области, Красноярском крае, которые попали в число лидеров главным образом благодаря экономическому развитию (за счет добычи нефти и газа) – по показателю ВВП, в то время как их показатели продолжительности жизни и долголетия значительно ниже средних по России.

Данные табл. 9 показывают, что первое и второе место в рейтинге по индексу развития человеческого потенциала в Российской Федерации занимает Москва и Санкт-

Петербург – традиционно имеющие высокие социально-экономические показатели, учитываемые данным методом расчета. Социальные преимущества этих федеральных городов очевидны. Об этом свидетельствует высокий уровень развития: ВВП на душу населения в Москве составляет 39226 долл. по паритету покупательной способности, в Санкт-Петербурге – 24551 долл., что сопоставимо с показателями развитых стран. В федеральных городах самое образованное население: высшее образование имеют 50% жителей Москвы и 44% жителей Санкт-Петербурга. Рынок труда здесь наиболее разнообразен, и больше всего высокооплачиваемых рабочих мест. При этом Москва существенно опережает северную столицу по всем экономическим показателям: по объему ВРП — в пять раз, по объему бюджета — почти в четыре раза (по душевым доходам бюджета — в 1,5 раза), по среднедушевым денежным доходам населения — в 1,7 раза. Помимо федеральных городов, в первой десятке рейтинга представлены регионы со специализацией на отраслях экспортной экономики, добыче топливных ресурсов и металлургии. Из них только Белгородская область, Республика Татарстан и, в меньшей степени, Томская область имеют высокий рейтинг по всем трем индикаторам ИЧР, т.е. развитие человеческого потенциала в них более сбалансировано.

Большинство регионов (а именно 53 региона) имеют большую часть показателей ниже средних по России и мало различаются между собой. В социальном плане это средние субъекты Федерации. Однако среди них выделяются регионы, которые имеют отдельные показатели значительно выше средних по России. Речь идет об индексе образования. Так, в Магаданской и Курской областях этот показатель очень высокий. Он на 30% выше среднего по России. В Курской области он даже опережает показатель по Санкт-Петербургу и уступает только Москве. В данной региональной группе можно выделить свою десятку регионов-лидеров по количеству студентов в расчете на 10000 населения. К ним относятся: Пермский край, Орловская, Новосибирская, Кемеровская,

Свердловская, Калужская, Челябинская, Кировская области, Республики Чувашия и Бурятия, которые имеют индекс образования также выше среднего, хотя эти регионы не относятся к центрам высшего образования. Следует отметить, что уровень образования является важным показателем, характеризующим социальный потенциал любого субъекта Федерации. Это требует от региональных властей активного участия в развитии учреждений высшей школы, нацеленных в первую очередь на решение социально-экономических проблем развития собственной территории. Однако на практике региональные власти не проявляют серьезного внимания к этой сфере, хотя в соответствии с установленными законодательными нормами наделены правами влияния на формирование образовательного процесса в соответствии с интересами региона. В значительной степени такая ситуация объясняется тем, что региональные органы власти не имеют достаточных административных рычагов, а еще чаще финансовых возможностей прямого управленческого воздействия на вузы, находящиеся на их территории. Взаимодействие же с вузами федеральной подчиненности, как по причине недостаточной заинтересованности, так и по инертности, ограничивается единичными контрактами по некоторым проектам.

Ограниченное участие региональных органов власти в управлении вузами приводит к проблемам на рынке труда, когда высшие учебные заведения готовят одних специалистов (экономистов и юристов), а реальные потребности региона требуют совершенно других специальностей. В результате, новые бакалавры и магистры по невостребованным профессиям отправятся на биржу труда. Последнее, безусловно, негативно сказывается на качестве социального потенциала субъекта Федерации. В то же время существует и другая проблема. Это — качество знаний выпускников высшей школы, особенно коммерческих, а также филиалов московских технических вузов. Их уровень подготовки не соответствует запросам инновационной экономики, хотя в них имеется серьезная потребность. Низкое качество полученного в

таких учреждениях образования только количественно улучшает показатели уровня социального развития и нуждается в серьезных преобразованиях. Такими мерами на сегодня является сокращение числа вузов и их филиалов. Первые шаги в этом направлении уже делаются. Речь идет о ликвидации региональных филиалов московских государственных вузов, которые не соответствуют показателям мониторинга учреждений высшей школы. В общей сложности ликвидация грозит более 160 филиалов вузов. Более 50% филиалов, попавших под реорганизацию, — это отделения технических университетов в регионах.

Одновременно повышение образовательного уровня в регионах связывается с реформированием структуры ВПО, а именно, с формированием на региональном уровне крупных университетов путем интеграции и укрупнения местных вузов. Оценивая опыт уже работающих в восьми федеральных округах РФ университетов (а всего их планируется создать 14), можно сказать, что они постепенно становятся центром инновационного развития в регионе. Их деятельность дает возможность субъектам Федерации обеспечить себя высококвалифицированными кадрами, нацеленными на решение проблем региона. Кроме того, создание федерального университета вполне реально может стать основой для формирования научно-образовательных кластеров в субъектах Российской Федерации. Это положительно отразится на социальном развитии региона<sup>149</sup>. В то же время, укрупнение вузов путем создания федеральных университетов и планируемое федеральными властями сокращение числа вузов в регионах нуждается в прозрачных и адекватных критериях оценки качества высшего образования, а также в разработке механизмов, активизирующих интересы регионов во взаимодействии с этими университетами.

---

149. Домнина И.Н., Маевская Л.И. Место высшего профессионального образования в системе инновационного развития регионов // *Мировая экономика ближайшего будущего: откуда ждать инновационного рынка? Тезисы участников XXI Кондратьевских чтений*. М.: МФК. 2013.

В этих условиях от региональных властей потребуется финансовая поддержка, а также помощь в трудоустройстве выпускников данных университетов. Интерес для регионов в привлечении высоко квалифицированных специалистов необходимых специальностей позволит обеспечить новая программа, разработанная Федеральным центром на 2014–2016 гг. по обучению российских студентов в престижных зарубежных университетах (Кембридже, Оксфорде и др.). Обучить за государственный счет предполагается 1500 россиян, конкурсного отбора не будет, нужно просто встать в электронную очередь на соответствующем сайте. Однако в данном подходе региональный аспект недостаточно проработан. Поэтому, на наш взгляд, чтобы учесть потребности регионов в высоко квалифицированных кадрах, необходимо ввести систему квотирования по субъектам Федерации, с тем чтобы иметь возможность распределить квоту по университетам федеральных округов в соответствии с потребностями регионов в необходимых специалистах.

Другие участники программы – это российские компании, которые хотят принять на работу российских выпускников Кембриджа или Оксфорда. Они будут изучать все заявки. С перспективным кандидатом заключат договор, и после окончания учебы он должен будет отработать в этой фирме не меньше трех лет. Если он решит остаться в другой стране, придется платить штраф — тройную стоимость обучения.

К числу отстающих относятся 18 регионов, включающих республики Северного Кавказа (за исключением Дагестана), показатели которых ниже среднего по России, но исторически имеющие высокие индексы долголетия. В республиках Северного Кавказа до сих пор преобладает теневая экономика, они в большей степени поражены коррупцией. Сохраняется клановая система, этнические и религиозные противоречия. Все это негативно отражается на уровне социального развития населения республик Северного Кавказа. В этой группе также находятся отстающие регионы –

Республики Тыва, Алтай, Калмыкия, Марий Эл, а также Брянская, Тверская, Псковская, Ивановская области и др. Значительная часть этих регионов имеют в своем составе существенное сельское расселение с низким уровнем социальных услуг. В целях повышения социального уровня развития этих территорий со второй половины 2000-х годов реализуется федеральная программа оптимизации сети социальных учреждений. Территориальная концентрация сети социальных учреждений, с одной стороны, повышает эффективность бюджетного финансирования социальных отраслей и качество услуг, а с другой — снижает территориальную доступность базовых услуг для населения периферий, снижая тем самым качество жизни населения данных территорий. Из-за неразвитости транспортной инфраструктуры в России и огромных размеров удаленных территорий трансформация сети социальных услуг приводит к большим социальным издержкам и в определенной степени к социальной напряженности.

В перспективе концентрация социальных услуг (образования и здравоохранения), несмотря на отдельные негативные результаты, продолжится. На наш взгляд, для того чтобы эта модель преобразования социальной сети была по-настоящему эффективна не только экономически, но и социально, необходимо учитывать особенности регионов, разрабатывать ее на региональном уровне, принимая во внимание мнение потребителей услуг, плавно адаптировать сеть, минимизируя издержки для населения. Иными словами, социальная политика должна учитывать региональные условия жизни, быть гибкой для разных типов территорий страны. В связи с чем политика федеральных властей должна стимулировать распространение наиболее целесообразных практических решений, чтобы не только снизить издержки на развитие социальной инфраструктуры, но и обеспечить необходимым набором социальных услуг населения отсталых субъектов Федерации, особенно проживающих на периферии и в сельской местности.

В настоящее время в России не осталось регионов с очень низким ИЧР (менее 0,700), хотя в 2005 г. в таких регионах проживало 19% населения страны. Индекс менее 0,750 в 2009 г. был только у Республики Тыва. Однако к 2012 г. в Республике Тыва выросла продолжительность жизни и другие показатели индекса, что позволило перевести Республику Тыва из группы регионов с очень низким индексом в группу, в которой индекс ИЧР более 0,700. Преодоление нижней границы индекса ИЧР к концу 2000-х годов объясняется по большей части резким увеличением нефтегазовых и других экспортных доходов, которые государство перераспределяло в виде бюджетных трансфертов менее развитым регионам. Последнее позитивно отразилось на снижении уровня бедности — с 29% в 2000 г. до 14,0% в 2012 г. При этом региональные различия также сокращались, но они все еще достаточно высоки: в 59 регионах из 80 уровень бедности выше среднего по стране, в том числе в 15 регионах — в 1,5–3 раза. Различия обусловлены объективным фактором — сильной дифференциацией уровня экономического развития российских регионов, и пока труднопреодолимы. Подтверждением чему является анализ показателей, характеризующих величину прожиточного минимума. Так, показатель прожиточного минимума за 2012 г. показал, что разрыв по этому важному социальному показателю колеблется в разы между регионами указанных трех групп. В частности, регионы, относящиеся к первой группе по данному показателю, опережают регионы третьей группы практически в 1,5 раза и в 1,2 раза 53 региона второй группы. Следует отметить, что включение показателя величины прожиточного минимума в расчет ИЧР сделало бы данную методику информативнее в области оценки социального потенциала регионов.

Сравнивая два подхода к определению социального потенциала, необходимо подчеркнуть, что конечные результаты расчетов, заключающиеся в его оценке и ранжировании на этой основе регионов в целом, совпадают, несмотря на некоторые расхождения в выборе показателей. Причем

близки не только количественные оценки, но и, что важно, качественные характеристики. На наш взгляд, целесообразно использовать оба подхода, так как ряд социальных показателей не пересекаются в расчетах, а, дополняя друг друга, дают более полное представление о социальном потенциале. Так, в первой методике показано, какие социальные проблемы наиболее остро стоят в том или ином регионе (ЖКХ, здравоохранение, образование). Во второй используются другие важные социальные показатели: ВВП на душу населения, показатель доходов, долголетия и продолжительности жизни. В целом, результаты расчетов социального потенциала регионов России позволяют не только определить регионы с низким уровнем социального развития, но и выявить наиболее острые проблемы, негативно отражающиеся на благосостоянии населения, проживающего на их территории.

На основе полученных оценок следует сформировать стратегию региональной социальной политики. И здесь встанет вопрос, продолжать ли уже начатую политику на сокращение региональных различий в социальных расходах бюджетов субъектов Федерации или следует учитывать возможности и объективные ограничения политики выравнивания. В первом варианте социальная политика является более затратной, т.к. объективные тенденции социально-экономического развития пока продолжают работать на усиление территориальных контрастов. Кроме этого, ее результаты мало заметны: возросшее в настоящее время перераспределение бюджетных ресурсов позволило повысить душевые социальные расходы слаборазвитых республик (республики Северного Кавказа и остальные субъекты Федерации из третьей отстающей группы), но острота социальных проблем здесь по-прежнему сохраняется. Собственные доходы большинства региональных и местных бюджетов остаются низкими, а расходы зачастую неэффективны. В 2012 г. объем трансфертов республикам Северного Кавказа, где живет 5% населения страны, составил 179 млрд руб., или 10% всех трансфертов регионам из федерального бюджета.

Приведенные данные показывают, что объем помощи республикам Северного Кавказа (за исключением Чечни) не так велик. Даже в кризисных условиях федеральный бюджет сможет сохранять существующий уровень поддержки, чтобы препятствовать росту социальной напряженности. Однако выделенная слаборазвитым республикам федеральная помощь расходуется непрозрачно и только усиливает коррупцию и социальную нестабильность. В результате не происходит существенного улучшения условий для развития человеческого потенциала в этих регионах.

В то же время регионы вполне могут и сами решать свои социальные проблемы. Ведь они располагают для этого определенными полномочиями. Речь идет об использовании налоговых рычагов, а также механизмов ГЧП. В частности, вполне реально заинтересовать инвесторов предоставлением налоговых льгот под вложения в социальные объекты (образования, здравоохранения, ЖКХ и др.) При этом размер льготы может варьироваться от вложенной суммы. Именно такой подход нашел отражение в законе Московской области «О льготном налогообложении». По этому закону предполагается предоставить максимальные льготы тем инвесторам, вложения которых превысят 500 млн руб. в социальную инфраструктуру региона. Для них налог на прибыль в течение семи лет будет снижен на 4,5%, а ставки налога на имущество будут льготными в течение восьми лет<sup>150</sup>.

Именно такие примеры позволяют сделать вывод о возможности выравнивания региональных различий путем предоставления субъектам Федерации больше полномочий в процессе формирования доходной части региональных и муниципальных бюджетов. В данном решении есть немалые риски: региональное неравенство усилится, эффективность социальной политики вырастет далеко не везде, т.к. качество управления в регионах и муниципалитетах разное. Тем не менее, децентрализация полномочий в социальной

---

150. Аяуб Б. Социально-налоговые льготы // Ведомости. 5 марта 2014 г.

сфере (при ее достаточной обеспеченности необходимыми экономическими ресурсами) будет способствовать развитию регионов и федеральных городов, входящих в первую группу с высоким индексом ИЧР.

Вторым вариантом стратегии социальной политики является ориентация на регионы с высоким социально-экономическим уровнем развития. Суть такого подхода хорошо известна: опережающее развитие наиболее сильных регионов и городов, которые будут способствовать росту эффективности всей экономики страны. Следует отметить, что именно эта стратегия нашла свое отражение в послании президента Федеральному собранию на 2015 год., в котором указывается необходимость создания сети специальных территорий опережающего экономического развития с особыми условиями для организации несырьевых производств, ориентированных в том числе и на экспорт. Эти территории опережающего роста предлагается сформировать на Дальнем Востоке и в Восточной Сибири. Для новых предприятий, размещенных в таких зонах, должны быть предусмотрены пятилетние каникулы по налогу на прибыль, НДС (за исключением нефти и газа), налогу на землю, имущество, а также, что очень важно для высокотехнологичных производств, — льготная ставка страховых взносов.

Однако обратной стороной этой стратегии станет усиление разрыва в территориальных диспропорциях социального развития, что и ограничивает пока круг данных зон Дальним Востоком и Восточной Сибирью.

Поиск оптимальных пропорций и методов социального выравнивания — сложная задача, поскольку они меняются в зависимости от конкретных условий развития. Продиктовать правильный ответ только сверху невозможно, его нужно искать во взаимодействии с регионами в аспекте сложившейся экономической ситуации, что позволит обеспечить наиболее оптимальное развитие субъектов Российской Федерации.

## Глава 10

---

### ОСОБЕННОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ РЫНКОВ ТРУДА И ИХ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В современной России одной из важнейших отличительных черт происходящих перемен являются качественные изменения в сфере труда и занятости, вызывающие многообразные экономические и социальные последствия, такие как безработица, необходимость социальной защиты занятости населения, обеспечения права граждан на труд, требующие регулирования указанных процессов. Внимательное отношение к проблемам трудоустройства продиктовано следующими причинами:

- благосостояние любого государства зависит от количества работающих граждан (т.е. тех, кто платит налоги);
- безработные являются нестабильной, потенциально криминогенной группой в обществе;
- безработные – это социально незащищенные слои населения, требующие материальной помощи в виде доплат, компенсаций и пособий.

Решение проблемы занятости населения невозможно без принятия оперативных мер по регулированию ситуации на рынке труда. Чтобы повысить уровень занятости, государство осуществляет регулирование занятости и рынка труда экономическими, законодательными и организационными методами.

В апреле 1991 г. в России был принят Закон «О занятости населения в РСФСР». В соответствии с этим законом государство признало человека собственником своих способ-

ностей к производительному и творческому труду, одновременно сняв с себя ответственность за обеспечение полной занятости населения. С другой стороны, государство взяло на себя обязательство осуществлять материальную (пособия по безработице) и социальную (профессиональное переобучение, трудоустройство на свободные рабочие места и т.п.) поддержку работника, получившего статус официально зарегистрированного безработного.

Закон «О занятости...» трактовал проблемы занятости и рынка труда и предлагал их решения в категориях рыночной экономики. На основе положений закона была сформирована инфраструктура рынка труда – институциональная (Федеральная государственная служба занятости населения) и финансовая (независимый от государственного бюджета Фонд занятости населения). Таким образом, к январю 1992 г. государство было подготовлено к принятию адекватных новым условиям решений по регулированию рынка труда так, как, пожалуй, ни в одной другой сфере социальной политики.

Государственная политика занятости предполагает решение следующих основных задач:

- максимально возможное удовлетворение потребностей экономически активного населения в оплачиваемой работе путем использования имеющихся в распоряжении государства средств, направленных на стимулирование развития производства товаров и услуг в организациях всех форм собственности;
- расширение масштабов эффективной занятости на основе создания и сохранения высокопроизводительных рабочих мест с благоприятными условиями труда и экономически обоснованным уровнем его оплаты путем использования рыночных механизмов хозяйствования;
- развитие качества рабочей силы, повышение уровня ее профессионализма, конкурентоспособности на рынке труда и профессиональной мобильности на основе

адекватного требованиям рынка труда развития системы профессионального образования;

- минимизация масштабов и уровня безработицы, предупреждение длительной безработицы;
- обеспечение материальной поддержки безработных граждан.

Важным элементом государственной политики занятости является политика на рынке труда, предусматривающая:

- трудоустройство в кратчайшие сроки ищущих работу граждан с учетом удовлетворения потребностей организаций в работниках определенных профессий и специальностей;
- расширение возможностей трудоустройства путем стимулирования предпринимательства и самостоятельной занятости граждан;
- организации общественных работ, создания специализированных рабочих мест для граждан с ограниченной трудоспособностью или испытывающих особые трудности в процессе поиска работы;
- повышение конкурентоспособности ищущих работу граждан;
- социально-трудовую адаптацию безработных граждан, нуждающихся в дополнительной поддержке государства на рынке труда;
- обеспечение на социально приемлемом уровне материальной поддержки безработных граждан.

Государственная политика занятости рассматривается как двухуровневая система, включающая макроуровень и региональный уровень.

Рассмотрим подробнее задачи государственной политики занятости на макроуровне. На этом уровне государство осуществляет:

- принятие законодательных и нормативных правовых актов по вопросам занятости, рынка труда и контроль за их соблюдением;

- согласование долгосрочных и текущих задач государственной политики занятости с приоритетами политики экономического роста, структурно-инвестиционной, кредитно-денежной и социальной политики;
- согласование порядка финансирования государственной политики занятости (в части средств бюджета центрального правительства);
- согласование единых для всей территории страны нормативов социальной поддержки безработных граждан;
- осуществление финансовой и организационной поддержки территориям с напряженной ситуацией в сфере занятости и на рынке труда. Следует отметить, что в Российской Федерации порядок отнесения территории к напряженным по ситуации, сложившейся на рынке труда, определяется федеральным Правительством.

Органы государственной власти в регионах страны:

- разрабатывают и реализуют региональную политику занятости с учетом социально-экономической и демографической специфики регионов и основных направлений общегосударственной политики занятости;
- принимают дополнительные меры бюджетной, налоговой и кредитной политики в целях содействия экономическому развитию региона и обеспечения занятости населения;
- разрабатывают и реализуют территориальные целевые программы содействия занятости совместно с территориальными органами службы занятости;
- устанавливают порядок и направления финансирования региональной политики занятости за счет средств региональных бюджетов и осуществляют контроль за целевым использованием выделенных средств;
- принимают региональные законодательные и нормативные правовые акты, обеспечивающие дополнительные по отношению к нормам государственного

законодательства о занятости гарантии занятости и социальной поддержки безработных граждан;

- координируют деятельность органов местного самоуправления при осуществлении мероприятий политики занятости.

Государственная политика занятости базируется на нескольких принципах, которые носят достаточно логичный характер и не нуждаются в подробных пояснениях. К этим принципам относятся:

- приоритетность активных мер содействия занятости, включающих сохранение и создание новых рабочих мест, переподготовку кадров, профессиональную ориентацию и подготовку по сравнению с простой социальной поддержкой безработных (выплата пособий по безработице);
- первоочередное поддержание за счет бюджетных средств тех сегментов предложения на рынке труда, которые требуют наименьших затрат и дают быстрый результат.

Цель государственной политики занятости – содействие полной, продуктивной, эффективной и свободно избранной занятости населения. Трудоустройство представляет собой систему организационных, экономических и правовых средств, направленных на обеспечение трудовой занятости населения. В широком смысле оно объединяет все формы трудовой деятельности. В узком смысле понимается процесс поиска подходящей работы и устройство на нее, а также процесс профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки для получения имеющихся мест работы. Особую роль в решении проблем, связанных с безработицей, играют именно государственные центры занятости, являющиеся центральным звеном государственной службы занятости.

Региональный аспект государственной политика занятости реализуется через ежегодно принимаемые субъектами федеральные территориальные программы содействия

занятости населения, учитывающие особые факторы и условия, влияющие на состояние рынка труда в регионах. Государственная политика занятости на региональном уровне реализуется в рамках федеральной программы, путем выполнения региональных и местных программ содействия занятости населения, учитывающих особенности демографического и социально-экономического развития территорий. В целях снижения безработицы государство располагает различными методами, связанными с разработкой способов переподготовки безработного населения, социальной поддержкой безработных, содействием в создании дополнительных рабочих мест и т.д. Данные методы можно классифицировать следующим образом: активные и пассивные. Рассмотрим подробнее данные методы.

Активные методы нацелены на создание дополнительных рабочих мест, организацию системы образования и производственно-технического обучения кадров в соответствии с требованиями современной экономики, регулирование отраслевой и региональной мобильности кадров, создание рабочих мест для молодежи, субсидии по занятости лиц, нуждающихся в социальной защите и т.д. В регионах службы занятости с осени 2009 г. начали кредитование безработных для открытия собственного дела; организованы курсы по переобучению потерявших работу граждан; до 4300 руб. был увеличен максимальный размер пособия по безработице, организуются общественные работы для тех, кто лишился постоянного заработка. Хотя, как отмечают исследователи данной проблемы, эффективность этих мер сейчас очень спорна<sup>151</sup>.

Пассивные методы включают создание системы социального страхования и материальной помощи безработным. Система социального страхования предусматривает выплату пособий по безработице с учетом прежних заработков, система материальной помощи направлена на обеспечение безработному прожиточного минимума.

151. Зиброва Е. Официальная безработица в России: последние данные. 2012 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gazeta.ru>.

Цели и задачи государственной политики занятости конкретизируются применительно к каждому этапу социально-экономического развития и согласовываются с направлениями структурно-инвестиционной, демографической, внешне-экономической политики, политики финансовой стабилизации, доходов и экономического роста. Приоритеты развития занятости учитываются при формировании системы национальных приоритетов. Если говорить об актуальных проблемах на современном рынке труда, то необходимо учитывать его следующие особенности. Сегодня на российский рынок труда воздействуют, по меньшей мере, пять факторов, каждый непосредственно влияет на занятость населения.

Во-первых, это продолжающийся рост отдельных видов бизнеса. Ряд отраслей-локомотивов (таких как торговля или некоторые виды услуг) уже завершают эпоху взрывного экстенсивного роста и начали переход в фазу качественных изменений, однако рост их не прекратился полностью. Вместе с тем, в последние годы происходит заметное оживление производственной сферы. Нарастивание количества рабочих мест в частном секторе по-прежнему продолжается, и помимо необходимости компенсировать свежими кадрами естественный отток рабочей силы (смена места работы, выход на пенсию и т.п.), актуальной остается потребность в постоянном заполнении вновь создаваемых вакансий.

Во-вторых, по мере обострения конкуренции, накопления компаниями опыта ведения бизнеса и упорядочения внутренних процессов возрастают и дифференцируются входные требования к поступающим на работу сотрудникам, особенно ключевым специалистам и топ-менеджерам.

Третья причина обострения кадровой проблемы – это стихийный, нерегулируемый характер рынка услуг в сфере профессиональной подготовки.

Четвертый фактор начинающихся изменений на рынке труда – это вступление в активную жизнь нового, выросшего «при капитализме» поколения, которое отличается мобильностью и не склонно надолго связывать свои долго-

срочные перспективы с конкретными компаниями и рабочими местами.

Наконец, пятый фактор, всю мощь которого нам предстоит ощутить в ближайшее десятилетие, это последствия падения рождаемости (формирование демографической ямы) в периоды 1988–1994 гг. и 1998–2002 гг.

Наиболее важным критерием развития системы рынка труда является занятость. Состояние занятости будет характеризовать эффективность функционирования рынка труда, рациональность его структуры, оптимальность потоков информации в системе. До сих пор сохраняется территориальная дифференциация занятости: уровень безработицы в экономически активных и депрессивных регионах значительно разнится. В таких регионах, как Тыва, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Северная Осетия, при очень низком уровне пособий, уровень безработицы остается стабильно высоким, в то время как в регионах Центрального федерального округа и в Московской области, в частности, уровень безработицы, начиная с кризисного 2009 г. неуклонно снижается (табл. 10).

Таблица 10. Динамика общего уровня безработицы по регионам Российской Федерации

Показатели уровня безработицы	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Российская Федерация</b>						
млн человек в среднем за период	4,50	4,70	6,28	5,54	4,92	4,13
в % к экономически активному населению	6,0	6,2	8,3	7,3	6,5	5,5
% к пред. периоду	86,0	104,4	133,6	88,2	88,8	83,9
<b>Центральный федеральный округ</b>						
тыс. человек в среднем за период	635,6	732,9	1193,0	960,8	857,6	658,9
в % к экономически активному населению	3,1	3,6	5,8	4,6	4,1	3,1
% к пред. периоду	78,0	115,3	162,7	80,5	89,2	76,8
<b>Северо-Кавказский федеральный округ</b>						
тыс. человек в среднем за период	807,2	671,1	701,2	718,9	643,0	586,8
в % к экономически активному населению	19,2	15,7	16,0	16,5	14,5	13,1
% к пред. периоду	100,1	83,1	104,4	102,5	89,4	91,2
<b>Московская область</b>						
тыс. человек в среднем за период	78,8	105,7	187,4	130,5	148,4	116,3
в % к экономически активному населению	2,0	2,7	4,8	3,3	3,7	2,9
% к пред. периоду	88,1	134,1	177,2	69,7	113,7	78,3
Показатели уровня безработицы	2007	2008	2009	2010	2011	2012

Источник: Федеральная служба Государственной статистики. <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/>.

В реальности уровень безработицы еще выше, так как данные официальной статистики отражают численность только зарегистрированных безработных, так как многие граждане, потерявшие работу, предпочитают не обращаться на государственную биржу труда, мотивируя свое нежелание следующими причинами: длительная бюрократическая процедура оформления, низкий уровень пособия, непривлекательность рабочих мест, предлагаемых в данной организации. Значительная часть безработных в РФ предпочитают не вставать на учет в службы занятости, не уверенные в эффективности содействия сотрудников службы в поиске новой работы. Даже среди зарегистрированных безработных около 20% не верят в получение работы при посредничестве службы.

Значительная разница в уровне безработицы и динамике этого показателя по регионам РФ объясняется множеством причин, в частности такими, как особенности демографической ситуации в регионе, интенсивность миграционных потоков, сложившаяся производственная инфраструктура, инвестиционная привлекательность региона, возможности развития сферы малого и среднего предпринимательства, распространение сфер теневой занятости.

Кроме того, за последние 15–20 лет, по совокупности причин, в большинстве регионов России сложилась несбалансированность рынка труда. Часть регионов (Северо-Западный, Дальневосточный, Центральный) характеризуются трудонедостаточностью, а часть регионов (Северо-Кавказский и Южный) — отличаются значительной избыточностью населения в трудоспособном возрасте. Другими словами, в них складывается ситуация, при которой населения в трудоспособном возрасте больше, чем вакансий на формальном рынке труда. Результаты социальных деформаций в России привели к тому, что рынок труда трудно назвать устойчивым и причиной тому послужило несоответствие спроса на рабочую силу и ее предложение. Все эти особенности должны учитываться при разработке программ финансирования

и планирования работы отделений государственной службы занятости (ГСЗ) в регионе.

Показательно в этом плане работа служб занятости Московского региона. Московская область относится к числу немногих субъектов Российской Федерации, в которых снижение численности безработных активно шло с 2010 г. По темпам снижения регистрируемой безработицы к началу 2011 г. Московская область занимает I место среди субъектов Центрального федерального округа (ЦФО). Уровень регистрируемой безработицы в Московской области снизился с начала 2011 г. с 3,7 до 2,9% от численности экономически активного населения, или на 0,8 процентного пункта. В среднем по ЦФО уровень безработицы за этот же период составляет 4,1%, а в целом по России – 4,92 %. Этим позитивным тенденциям есть несколько внятных объяснений. С одной стороны, близость гигантского мегаполиса создает возможность ежедневной маятниковой миграции. С другой стороны, многие города Подмосковья обладают огромной научно-производственной базой, транспортной инфраструктурой, возможностями для развития малого и среднего предпринимательства. Эти особенности региона позволяют в достаточно быстрой степени восстанавливать равновесие на рынке труда.

В целях снижения напряженности на рынке труда, обеспечения приоритетного права граждан Российской Федерации на трудоустройство на свободные рабочие места Правительством Московской области проводится работа по оптимизации миграционных процессов, сокращению объемов привлечения иностранной рабочей силы на территорию Московской области. В 2009 г. в Московской области была установлена квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу в количестве 116351 единицы, в 2010 г. – 108529 единиц, а в 2011 г. – 108066 единиц.

Однако в условиях постепенной стабилизации ситуации в социально-экономической сфере в посткризисный период этих мер недостаточно, так как по-прежнему из организаций Московской области высвобождается значительное

число работников. В связи с этим возникает необходимость в разработке программы дополнительных мероприятий.

Программа дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда Московской области, на 2011 г. разработана в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 14.12.2009 г. № 1011 «О предоставлении в 2011 году субсидий из Федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации».

В рамках Программы мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда Московской области<sup>5</sup>, определены следующие меры по содействию занятости населения:

- организация опережающего профессионального обучения работников, находящихся под угрозой увольнения;
- проведение мониторинга трудоустройства и закрепления на рабочих местах граждан, завершивших опережающее профессиональное обучение;
- формирование банка данных вакансий общественных работ, временного трудоустройства, стажировки (в целях приобретения опыта работы) по организациям области;
- организация общественных работ, временного трудоустройства работников, находящихся под угрозой увольнения, а также граждан, признанных в установленном порядке безработными, и граждан, ищущих работу;
- содействие трудоустройству инвалидов;
- организация стажировки выпускников образовательных учреждений в целях приобретения ими опыта работы;
- содействие самозанятости безработных граждан и стимулирование создания безработными гражданами,

- открывшими собственное дело, дополнительных рабочих мест для трудоустройства безработных граждан;
- ведение еженедельного мониторинга увольнения работников в связи с ликвидацией организаций либо сокращением численности или штата работников организации, а также неполной занятости работников.

Мероприятия, направленные на решение проблем временного трудоустройства граждан, особо нуждающихся в социальной защите, также занимают важное место в деятельности ЦЗН. Данная проблема требует пристального внимания в части профилирования и особого отношения, поскольку стандартные процедуры в части оказания этим гражданам содействия в трудоустройстве не приносят желаемых результатов. Достаточно сложная задача стоит перед отделениями ГСЗ в Северо-Кавказском регионе, где этот уровень безработицы на селе значительно выше уровня безработицы среди городского населения и более половины безработных составляет молодежь. Доля продолжительной безработицы в Северо-Кавказском федеральном округе превышает среднюю по Российской Федерации.

Для оценки степени напряженности на рынке труда, сотрудники служб должны учитывать количество граждан, стоящих на учете и приходящихся в среднем на одну, заявленную работодателями в органы государственной службы занятости, вакансию. В регионах с повышенной напряженностью рынка труда особое внимание должно быть уделено мероприятиям в области создания и сохранения рабочих мест, проведение которых позволяет снизить или, по крайней мере, стабилизировать напряженность на рынке труда.

Для стабилизации ситуации на рынке труда данного региона принята специальная программа «Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года». В содержании этой программы есть разделы, посвященные стабилизации рынка труда с учетом особенностей социальной, экономической и демографической ситуации. Так, например, в Программе

отмечается, что более трети общей численности населения Северо-Кавказского федерального округа составляет молодежь. Более 50% населения проживает в сельской местности.

Поэтому в Северо-Кавказском федеральном округе в целом и в каждом субъекте Российской Федерации должна проводиться грамотная и эффективная молодежная политика по следующим направлениям:

- развитие эффективных моделей и форм вовлечения молодежи в трудовую и экономическую деятельность (трудовые объединения, молодежные биржи труда и др.);
- совершенствование нормативно-правовой базы для привлечения молодежи к трудовой деятельности и обеспечения ее законных прав и интересов, а также реализация программ поддержки молодежного предпринимательства;
- стимулирование создания новых рабочих мест, в том числе в сфере малого и среднего бизнеса;
- создание условий, способствующих повышению качества рабочей силы (образовательные программы профессиональной подготовки и переподготовки кадров и безработных граждан, поддержка трудоустройства и обеспечение стажировок молодежи);
- повышение эффективности функционирования специальных институтов на рынке труда (развитие центров занятости и ресурсных центров в Северо-Кавказском федеральном округе, улучшение координации с центрами занятости в других регионах Российской Федерации).

С учетом сложившейся экономической и демографической ситуации в регионе с целью снижения уровня безработицы целесообразным считается проведение практики микрофинансирования населения для открытия малых предприятий в сфере социально-бытового обслуживания, торговых и перерабатывающих предприятий, поддержки нацио-

нальных ремесел и промыслов, развития сервиса туризма и транспортных услуг. Указанные мероприятия должны привести к снижению безработицы до 5% путем активного создания новых рабочих мест (более 400 тыс. рабочих мест).

## Глава 11

---

### ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

#### 11.1. Понятие экономического потенциала и его определение на региональном уровне

В теории и методологии экономической науки важнейшая роль отводится анализу экономического потенциала региональной экономики, являющегося исходной базой для оценки факторов перспективного развития территории. Традиционным методом для прежней исследовательской практики является отдельный учет земельных ресурсов (без стоимостной оценки), основных производственных фондов и материальных оборотных средств, трудовых ресурсов в промышленном и сельском хозяйстве. Лишь в 60-е годы прошлого века экономистами немчиновской школы было сформулировано понятие производственного ресурсного потенциала. Одним из первых интегрированных показателей ресурсного потенциала предприятий применил Л.Н. Кассиров, предложивший использовать этот показатель для оптимального планирования и размещения государственных закупок сельскохозяйственной продукции в регионах страны.

В конце 1980-х годов, во время всеобщего увлечения переводом предприятий на режим самофинансирования, бывшим Агропромом СССР была предпринята довольно формальная попытка вернуться к показателю ресурсного потенциала для обоснования платежей сельскохозяйственных предприятий в госбюджет. Оценка их производственных ресурсов определялась столь условно, что стоимость земли оказалась заниженной, а в структуре ресурсов получили абсо-

лютное преобладание (более 80%) производственные фонды и трудовые ресурсы, т.е. фактически рентный фактор, самый существенный в сельском хозяйстве, оказался сглаженным. Заметим, что и эти показатели, пусть несовершенные, но все же вошедшие в практику в аграрном секторе экономики, до сих пор не нашли отражения в нашей статистике. В частности, стоимость земли вопреки мировому опыту пока не учитывается при суммарной оценке основного капитала в промышленности и сельском хозяйстве, а также национальном богатстве страны.

Понятие экономического потенциала по содержанию шире определения производственного ресурсного потенциала и включает в себя оценку не только его главных элементов (земли, основного капитала, трудовых ресурсов), но и таких составляющих, как финансовые ресурсы (инвестиции в основной капитал) и определяемый инновационный потенциал регионов. В этом смысле оно ближе к понятию национального богатства. Экономический потенциал можно подразделить на две составные части — реализованную, т.е. в виде показателей отчетного производственно-финансового баланса региона, и нереализованную (проектную) его часть, заметно превышающую фактические показатели. Эта часть и представляет наиболее важный предмет исследования, поскольку показывает перспективу развития региона.

Важным свойством экономического потенциала является его комплексность и универсальность для всех ступеней пространственной иерархии — район, город, регион, государство. Существует два известных методологических подхода к определению экономического потенциала региона.

Первый связан в первую очередь с выходом на укрупненные объемные показатели, характеризующие лишь косвенно использование наличных экономических ресурсов.

Второй подход предполагает анализ фактических результатов хозяйственной деятельности, что лишь косвенно отражает величину экономического потенциала региона.

В современных научных исследованиях, кроме объединения этих двух подходов, критерием правильности определения потенциала региона должна выступать предельная максимизация результативности и продуктивности используемых ресурсов при минимизации совокупного потребления этих ресурсов. Поэтому в состав экономического потенциала региона следует включать все ресурсы, вовлеченные в хозяйственную деятельность, использование которых дает определенную продуктивность как фактическую, так и перспективную, характеризующую будущий научно-технический прогресс. В работе рассматриваются отдельные, важнейшие, на наш взгляд, аспекты методологии определения величины экономического потенциала, а именно факторы, вызывающие изменения земельно-имущественных отношений.

Любое исследование системы факторов, определяющих перспективы и ограничения роста экономического потенциала регионов, является в значительной степени условным, лишь приблизительно раскрывающим данную проблему. Прежде всего, ощущается недостаток достоверных статистических данных, предлагаемых официальной статистикой и публикуемых в различных ежегодных сборниках (особенно этот дефицит существует в разрезе региона). Поэтому важнейшее значение имеет единство подхода при формировании системы показателей расчетной базы исследования.

В то же время, существует отчетность по ряду обобщающих показателей, например, таких как валовой региональный продукт, стоимость имущества предприятий и организаций по отраслям экономики, структуры используемых внеоборотных и оборотных активов и т.п. Учитывая выраженную зависимость показателей валового регионального продукта от объемов и структуры используемого в производстве имущества, вполне возможны такие расчеты по регионам страны (выход продукции на единицу имущества в значительной мере является показателем эффективности производства в данном регионе). Этот показатель можно условно назвать коэффициентом эффективности использования имущества

предприятий и организаций. По своей сущности он близок к ранее широко используемому в исследовательской практике показателю фондоотдачи производства продукции (в числителе стоимость валовой продукции по отношению к стоимости основных и оборотных фондов предприятий) (табл. 11).

Таблица 11. Стоимость имущества в организациях и валовой региональный продукт в Российской Федерации (млрд руб.)

Показатели	2006		2008		2010		2011	
	Стоимость активов и ВРП	То же (в %)	Стоимость активов и ВРП	То же (в %)	Стоимость активов и ВРП	То же (в %)	Стоимость активов и ВРП	То же (в %)
I. Использованный экономический потенциал: стоимость имущества	46814	100	70119	100	94338	100	109739	100
В том числе внеоборотные активы	29099	62,2	39660	56,6	54955	58,3	63935	58,3
Из них остаточная стоимость основных средств	14799	31,6	20056	28,6	24793	26,3	35873	32,7
Оборотные активы	17714	37,8	30449	43,4	39384	41,7	45805	41,7
Валовое накопление основного капитала	4895	-	8981	-	9688	-	11645	-
II. Реализованный конечный результат – валовой региональный продукт – всего	22492	-	33909	-	37688	-	45265	-
Валовой региональный продукт в расчете на 1 рубль стоимости имущества (коэффициент эффективности используемого имущества)	0,48	-	0,48	-	0,40	-	0,41	-

Источники: стат. сборники: Финансы России 2010. М.: Росстат. 2010. С. 189–221; Финансы России 2012. М.: Росстат. 2012. С. 192–226; Регионы России. Социально-экономические показатели 2013. М.: Росстат. 2013. С. 373, 398.

Таким образом, экономический потенциал во многом определяется объемом и структурой внеоборотных активов, степень же его реализации может быть выражена через показатели валового регионального продукта региона. В табл. 11 представлены как показатели, определяющие величину экономического потенциала (стоимость внеоборотных и обо-

ротных активов, валовое накопление основного капитала), так и расчетный показатель эффективности используемого имущества организаций.

Внеоборотные активы преобладают в стоимости имущества организаций в Российской Федерации в течение ряда лет, составляя в среднем около 60% стоимости этого имущества. Оборотные активы составляют около 40% стоимости всего имущества. Валовое накопление основного капитала, обуславливающее рост ВРП, как видно из данных табл. 11, происходит довольно медленными темпами, а с учетом инфляции в последние годы рост этого показателя явно недостаточен. Из второй результативной части табл. 11 следует, что эффективность использования имущества организаций, составляющего основу их экономического потенциала, в последние годы не только не растет, но и снижается – от коэффициента в 0,48 в 2006 г. до 0,41 в 2011 г.

Эффективность использования экономического потенциала, всего имущества предприятий и, следовательно, роста ВРП может быть повышена с помощью изменения как структуры имущества (соотношения внеоборотных и оборотных активов), так и структуры самих внеоборотных и оборотных активов. С помощью материально-вещественных факторов накопления основного капитала также могут быть произведены количественные и качественные изменения используемого имущества.

Если посмотреть структуру внеоборотных активов в последние годы, то кроме их самого крупного составного элемента – остаточной стоимости (в среднем выше 50%), ежегодно свыше 20% составляют долгосрочные финансовые вложения (акции, ценные бумаги других предприятий), что в целом является весьма сомнительным направлением их финансовой деятельности. В то же время остаточная стоимость нематериальных активов, определяющих инновационный характер производства, ежегодно находится в пределах статистической погрешности – 0,3-0,5%. Нуждается в дальнейшей оптимизации и существующая структура оборотных активов, состав-

ляющих основу производственных затрат, или себестоимости производства конкретных видов продукции<sup>152</sup>.

С применением методов ускоренной амортизации также может быть понижена остаточная стоимость основных средств в структуре стоимости внеоборотных активов, что приведет к снижению как стоимости внеоборотных активов, так общей стоимости используемого имущества. Модернизация основного капитала, его своевременное обновление, применение прогрессивных технологий, определяющих повышение качества продукции, заметно влияют на эффективность использования экономического потенциала предприятий, на рост коэффициентов эффективности используемого имущества (проявление тенденции этих величин к единице).

Теперь те же данные рассмотрим на примере нескольких групп регионов России. По производственной направленности субъекты Федерации можно условно подразделить на три группы: I – регионы промышленного направления; II – регионы промышленно-аграрного направления; III – регионы аграрно-промышленного направления. Регионы I группы рассматриваются на примере Уральского ФО (с преобладанием чисто промышленной деятельности в добывающих отраслях). Регионы II группы представлены Центральным ФО (также с преобладанием промышленной деятельности в перерабатывающих отраслях, но одновременно с довольно развитым сельским хозяйством). К регионам III группы отнесен Южный ФО, где доля основных фондов, используемых в аграрной сфере, самая высокая в стране (табл. 12).

Таблица 12. Эффективность использования имущества организаций в типичных регионах РФ

Регионы РФ	2006	2008	2010	2011
<b>I. Уральский ФО</b>				
Стоимость имущества*	7724	9957	12830	15144
Валовой региональный продукт*	3721	4816	5119	6270
Коэффициент эффективности используемого имущества	0,48	0,48	0,40	0,41

152. Статистический сборник «Финансы России». 2012. М.: Росстат, 2012. С. 203–232.

Окончание табл. 12

Регионы РФ	2006	2008	2010	2011
<b>II. Центральный ФО</b>				
Стоимость имущества*	16665	26224	33679	39177
Валовой региональный продукт*	7965	12674	13444	16170
Коэффициент эффективности используемого имущества	0,48	0,48	0,40	0,41
<b>В т. ч. Московская область</b>				
Стоимость имущества*	1919	3365	4623	5377
Валовой региональный продукт*	934	1646	1833	2243
Коэффициент эффективности используемого имущества	0,49	0,49	0,40	0,42
<b>III. Южный ФО</b>				
Стоимость имущества*	2481	4137	5849	6694
Валовой региональный продукт*	1195	2001	2338	2745
Коэффициент эффективности используемого имущества	0,48	0,48	0,40	0,41

\* Стоимость имущества и ВРП в млрд руб., стоимость имущества получена расчетным путем.

Источники: стат. сборники: Финансы России 2010. М.: Росстат, 2010. С. 189–221; Финансы России 2012. М.: Росстат, 2012. С. 192–226; Регионы России. Социально-экономические показатели 2013. М.: Росстат, 2013. С. 373–375.

В табл. 12 представлены результаты попытки обоснования различий в эффективности использования имущества в разных регионах России. Отметим, что попытка оказалась недостаточно успешной по причине отсутствия статистических данных по имуществу организаций (стоимости внеоборотных и оборотных активов) в конкретных регионах. Такие данные есть в отчетной статистике лишь в целом по стране, поэтому пришлось использовать расчетный метод, определив имущество регионов по их удельному весу в валовом региональном продукте (данные по ВРП пока имеются как в целом по стране, так и по всем ее регионам). В этом случае полученные данные в значительной мере усредняются, и сглаживается специфика отдельных регионов. Вследствие этого все расчетные коэффициенты также находятся в средних пределах по Российской Федерации. Но в данном случае важен сам предложенный метод расчета эффективности использования имущества регионов, или эффективности реализации их экономического потенциала. При наличии реаль-

ных цифр дифференциация регионов по этому показателю окажется более заметной.

Эффективность роста экономического потенциала и его реализации в производственных условиях организаций зависит не только от многих факторов, но, прежде всего, их оптимального соотношения, или соответствующего равновесия. Ранее в советской экономике широко использовались нормативы удельных капиталовложений, разработанных Госпланом СССР. На их основе можно было рассчитать, сколько следует произвести капитальных затрат на единицу продукции для выхода на планируемые показатели роста ВВП. Сейчас это возможно с помощью расчетных коэффициентов эффективности использования имущества регионов, учитывающих различные изменения в структуре их внеоборотных и оборотных активов.

### **11.2 Определение земельно-вещественного потенциала сельского хозяйства**

В работе над расчетами отдельных элементов экономического потенциала, когда складывается целая система допусков и ограничений, особо важна заданная последовательность, которая должна быть единой для всей расчетной базы. Сначала определяется фактический потенциал, достигнутый при существующих условиях организации труда и производства, применяемых технологиях. Затем ведется поиск оптимального варианта потенциала, с учетом будущих достижений и прогрессивных изменений в применяемых технологиях, в организации производства (в этом смысле примером может служить опыт Канады и отдельных стран ЕС, наиболее близких по природным условиям и климату к Российской Федерации).

Например, основу природного потенциала Московской области составляют земельные, лесные и водные ресурсы. Имеются также и небольшие месторождения некоторых видов полезных ископаемых, но какого-либо значения в

развитии будущего потенциала они не представляют<sup>153</sup>. Наиболее значимыми природными ресурсами региона являются земельные и лесные ресурсы. Основным природопользователем по использованию земли в Московской области являются сельское и лесное хозяйство, в которых земля и лес являются основным средством производства.

Из вовлеченных в хозяйственное использование видов ресурсов главенствующее место занимает земля. До последнего времени методики экономической оценки земельных ресурсов были направлены в основном на определение их продуктивности в сельском хозяйстве. Длительная дискуссия между сторонниками затратной и рентной концепции оценки земли привела, в конечном счете, к становлению смешанной модификации методики расчета, учитывающей обе составляющие.

Цена реализации производителями сельскохозяйственной продукции необоснованно занижена как в целом по Российской Федерации, так и по Московской области в частности, что не позволяет эффективно хозяйствовать и развиваться отечественной аграрной отрасли экономики. В зависимости от вида продукции она составляет от 15 до 30% от цены реализации конечной продукции потребителю. В развитых странах доля производителя в цене реализации продукции находится в обратном соотношении, в пределах 70–90%. Поэтому реализацию сельскохозяйственной продукции производителями следует оценивать не внутренними ценами, а на основе мировых цен по каждому виду продукции.

Возможен, в частности, расчет перспективных показателей экономического потенциала сельскохозяйственных угодий Московской области. Например, заложив в программу показатели продуктивности сельского хозяйства развитых стран ЕС (табл. 13), мы получим значительно большие величины потенциала, отражающие перспективы его роста.

---

153. В Московской области добываются пески, гравийно-песчаный материал, глины, карбонатные породы, торф, добыча которых в последние годы имеет тенденцию к снижению.

Конечно, любые расчеты по определению потенциала отдельного региона довольно условны.

Таблица 13. Сравнительные показатели производства и продуктивности сельского и лесного хозяйства России, западных стран и Московской области в 2004–2006 гг.

Показатели	Россия	Германия	Канада	Московская область
Сельскохозяйственные угодья (млн га)	168,0	17,0	67,5	1,4
Посевные площади зерновых культур (млн га)	43	7	19	0,095
Урожайность зерновых культур (ц с га)	18,9	66,2	30,4	22,1
Поголовье крупного рогатого скота (млн голов)	21	13	15	0,347
Поголовье свиней (млн голов)	16	27	15	0,207
Надои молока на 1 корову (кг)	3037	6431	7584	5712
Внесение минеральных удобрений на 1 га посевов сельскохозяйственных культур (в перерасчете на 100% питательных веществ), кг	15	212	-	22
Вывозка древесины, млн м <sup>3</sup>	118	57	-	0,491
В том числе деловой древесины	94	51	-	0,416
Пиломатериалы, млн м <sup>3</sup>	22	22	-	0,135
<b>Производство — всего</b>				
Зерно (в весе после доработки), тыс. т	78625	46397	57300	203
Скот и птица на убой (в убойном весе), тыс. т	5189	6749	4600	144
Молоко, тыс. т	31441	28453	8000	943
<b>Производство на душу населения, кг</b>				
Зерно	552	563	1758	312
Скот и птица (в убойном весе)	36	82	141	22
Молоко	221	345	245	143

Источники: стат. сб.: Российский статистический ежегодник. 2007. М., 2008. С. 543–606, 796–809; Россия и Московская область – 2006 г., Германия – 2005 г., Канада – 2004 г.; стат. сб.: Группа восьми в цифрах 2006. М., 2007, данные 2004 г. С. 69–74.

Расчетный экономический потенциал сельского хозяйства региона не использован полностью и находится выше фактического уровня. Его объемные показатели не исчерпали возможностей роста, и при комплексном задействовании всех факторов производства (модернизации и количественного роста материально-технической базы, внедрения новых технологий, обновления и подготовки профессиональных кадров) экономический потенциал может быть заметно повышен. Главное принять правильную концепцию развития сельского хозяйства, не считать его черной дырой, бес-

полезно засасывающей все финансовые ресурсы. Напротив, следует сосредоточить эти финансовые ресурсы для первоочередного их использования в эффективных отраслях и предприятиях аграрной сферы.

Важную роль, способствующую росту экономического потенциала, может сыграть организация системы мониторинга использования природных ресурсов региона. Целью системы мониторинга является всесторонний контроль и анализ основных факторов роста экономического потенциала природных ресурсов региона. Ранее в 1960–1970-е годы. Министерство сельского хозяйства СССР безуспешно пыталось внедрить на большинстве сельскохозяйственных предприятий систему технологических карт. Это было попыткой мониторинга основных этапов сельскохозяйственного производства, но в то время не было реальной компьютеризации этой системы. В настоящее время видоизмененные технологические карты должны составлять основу систем мониторинга контрольных показателей отраслей сельского и лесного хозяйства, ведущегося на промышленной основе.

Например, в растениеводстве технологические карты содержат полностью технологический процесс производства в разрезе культур и видов продукции или весь перечень агротехнических мер, начиная с севооборотов, вспашки, внесения органических и минеральных удобрений, ухода за растениями, кончая уборкой урожая. По каждой культуре ведется точный расчет экономических показателей – затрат (себестоимости производства), выручки от реализации и прибыли.

На основе технологических карт составляется программа, которая вводится в компьютер. Далее функцией специалистов становится оперативный контроль за прохождением основных этапов производства с помощью сравнения реальной технологии с плановой, т.е. введенной в программу. Задача управления процессом сводится к активному вмешательству в случае пропуска или замены каких-либо технических мер, например посевного материала, сортообновле-

ния, увеличения доз минеральных удобрений, применения более производительной техники и т.п. Выбираются главные показатели продуктивности – урожайность и надой молока, выход мяса в убойном весе, регистрируются и контролируются все факторы, влияющие на их падение и рост, а также структурные показатели (посевные площади и валовая продукция) и изменение цен реализации. Особо учитывается инновационный эффект или результат внедрения новых технологий.

Земля и ее природные ресурсы являются не только одним из основных факторов производства, но и основой жизнедеятельности человека, средой его обитания. Ценность земли значительно выше любой денежной оценки. И поэтому она нуждается в очень бережном к ней отношении. Земля должна и стоить по-разному: для сельскохозяйственных целей ее можно оценивать по рентному методу, а, например, для строительства жилья и промышленных предприятий она должна быть дороже, т.е. содержать в качестве базовой рентную оценку (лучших сельскохозяйственных земель) плюс оценку тех издержек, которые общество несет, изымая эти участки земли из сельскохозяйственного оборота и отдавая их в длительное пользование уже без получения сельскохозяйственной продукции. В первом случае земельный налог или арендная плата должны быть в пределах рентного дохода, во втором случае ставки земельного налога должны быть существенно выше.

Стоимость земли до сих пор не включается в стоимость имущества предприятий, поэтому она проходит лишь частично в виде арендной платы и земельного налога, входя в состав валовой продукции и валового регионального продукта. Конечно, более правильно было бы включать стоимость земли в затратную часть ВРП, перенося ее долю подобно амортизации основных средств в стоимость валовой продукции. Определив условную или расчетную цену земли, далее дело техники перенести ее равными долями подобно амортизации в себестоимость продукции (вместо срока службы

основных средств берется более длительный период эксплуатации земельных ресурсов в 100–200 лет).

Важно сохранять разумный баланс в развитии региона и не упускать из вида его экологическую составляющую. Очевидно то же относится и к другим направлениям природопользования в Московской области. Так, добыча торфа, конечно, не может обеспечить роста потребностей в энергоресурсах, но вполне может стать заметным подспорьем в развитии местной теплоэнергетики, особенно в сельских муниципальных образованиях. Особенностью Московской области является то, что ее расположение и значение таковы, что, как бы ни повышалась эффективность сельскохозяйственного производства, даже в случае достижения результатов стран ЕС, оценка земельных ресурсов, используемых в сельском хозяйстве, будет значительно ниже той выгоды, которая может быть получена при реализации земельных участков под жилищное и промышленное строительство. В то же время, следует учитывать единовременность такого эффекта от реализации земельных участков, тогда как использование земли в сельском хозяйстве позволяет не только наращивать объемы производства, но и обеспечивать для него постоянный доход ежегодно.

В настоящее время намечается достаточно обоснованный подход к определению экономического потенциала регионов на основе стоимости использованного имущества (объемов и структур их внеоборотных и оборотных активов) и сравнение этих показателей на основе предложенных коэффициентов эффективности используемого имущества (отношения ВРП к стоимости всего имущества регионов). Регионы вполне могут практически применить предложенный метод как в целом по всему объему экономической деятельности, так и в разрезе отдельных отраслей.

Конечно, взаимозависимость таких показателей, как валовой региональный продукт и стоимость использованного имущества, более сложная, она носит нелинейный характер и не исчерпывается предложенными коэффициентами

эффективности использования экономического потенциала регионов или задействованного в производстве всего накопленного объема их имущества. С помощью более точных расчетов нелинейного характера, предполагающих анализ всей структуры стоимости имущества, главным образом таких его составляющих, как внеоборотные и оборотные активы, самый подробный подбор и учет их важнейших элементов. С помощью периодического анализа этих показателей вполне возможна оптимизация структуры имущества регионов, снижение производственных затрат с одновременным ростом ВРП. Что касается собственно земельно-имущественного потенциала, то его можно определить другим способом – по статистике имущества, как отрасли конкретного региона. В этом случае для получения более выверенного результата земельный потенциал, определяемый по предложенной формуле, суммируется со стоимостью внеоборотных активов отрасли.

## Глава 12

---

### ФИНАНСОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНА

В теории региональной (территориальной) экономики анализу потенциала (в частности, финансового потенциала) принадлежит важная роль. Его рассматривают в качестве исходной базы для оценки предпосылок и источников перспективного развития территорий. Потенциал – это система внутренних, скрытых возможностей развития изучаемого объекта, которые могут быть количественно оценены и, в конечном счете, реализованы при определенных условиях практической управленческой деятельности. Генетически термин происходит от слова «потенция» (от лат. *potentia* – скрытая сила). Само определение потенциала как некоторых скрытых возможностей, скрытой силы предопределяет сложности с его формализацией и оценкой. Скрытость предопределяет трудности в познании и, соответственно, в управлении этими возможностями и силами.

Сама постановка проблемы определения и оценки финансового потенциала региона предполагает поиск объективных предпосылок получения либо увеличения региональных собственных доходов и их эффективного использования. Именно этому понятию «потенциал» больше соответствуют такие признаки, как возможность, способность, они характеризуют какие-то скрытые, нереализуемые резервы изучаемого объекта.

В методологии оценки финансового потенциала территории выделяют два теоретических подхода: ресурсный и результативный. При этом сторонники первого подхода акцентируют свое внимание на основных тенденциях изменения во времени территориальных ресурсных параметров.

Сторонники же результативного подхода считают теоретически возможным количественную интерпретацию потенциала территорий как некоторого итогового достижения. При этом оба подхода постулируют некоторое абстрагирование от конечного достижения действительного потенциала, выражающегося в количественном измерении. Достижение его признается невозможным, а поэтому в практической деятельности прибегают к некоторой его интерпретации<sup>154</sup>. В рамках данной главы будет рассмотрен финансовый потенциал региона, т.е. имеющиеся у региона финансовые ресурсы, пути их наращивания и наиболее эффективного использования.

Очевидно, структурно финансовые возможности региона можно представить как составляющую следующих источников: финансовые возможности собственно регионального бюджета (консолидированного в том числе); финансовые возможности (накопления) юридических лиц, работающих на территории региона, банков, в том числе как специализированного финансового института; денежные сбережения населения (физических лиц). Каждая из перечисленных составляющих является, с одной стороны, результатом некоторой деятельности, некоторым показателем успешности развития региона. А с другой стороны, они являются самыми непосредственными условиями (ресурсами) этого развития.

При этом бюджет региона является некоторой (если так можно сказать) централизованной частью финансовых ресурсов. Централизованной в том смысле, что управление этой частью осуществляется прямым воздействием со стороны органов регионального управления. Остальные же составляющие в таком случае являются децентрализованными составляющими и не подвержены прямому воздействию со стороны органов власти, а только косвенному путем создания некоторых условий их функционирования.

---

154. См., напр: *Миско К.М.* Ресурсный потенциал региона (теоретические и методические аспекты исследования). М.: Наука, 1991.

Ниже мы рассмотрим в отдельности каждую из составляющих.

На рис. 5 в динамике приведена структура финансовых ресурсов регионов ЦФО в соответствии с выделенными составляющими.

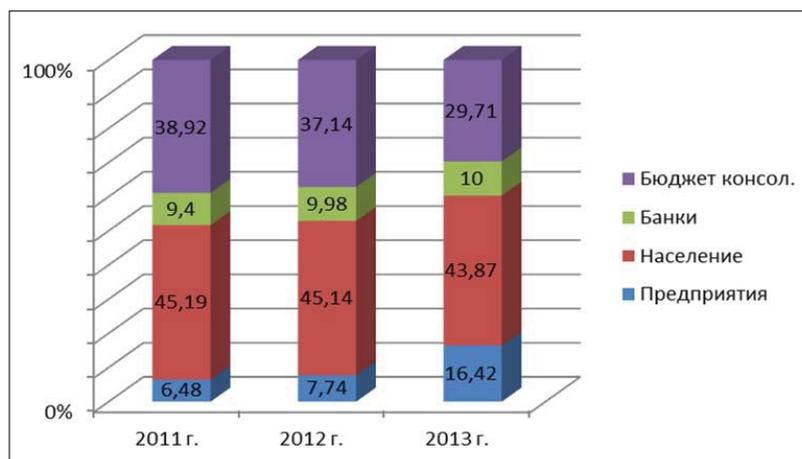


Рис. 5. Структура финансовых ресурсов регионов, входящих в состав Центрального федерального округа

### 12.1. Региональные бюджеты

Финансовые ресурсы региона в значительной степени сформированы за счет средств регионального бюджета, который, в свою очередь, формируется из той части налоговых и неналоговых доходов, которая остается в распоряжении субъектов федерации самой Федерацией. И это означает, что ресурсные финансовые возможности региона (его бюджетная составляющая) во многом определяются той действующей моделью бюджетного федерализма. В табл. 14 приведены данные, характеризующие распределение финансово-бюджетных ресурсов между двумя уровнями государственной власти в России: федеральным и субфедеральным (региональным) в период с 1992 г. по 2013 г.

Таблица 14. Распределение бюджетных средств по уровням бюджетной системы Российской Федерации

Показатель	1992	2000	2012	2013
Консолидированный бюджет Российской Федерации, млн руб. (до 1998 г. – млрд руб.)	2 369	797 201	11 779 855	12 906 430
Сумма консолидированных бюджетов субъектов Федерации, млн руб. (до 1998 г. – млрд руб.)	2 608	1 167 627	8 006 853	7 231 340
Доля федерального бюджета в объеме консолидированного бюджета, %	47,6	40,6	59,5	64,1
Доля бюджетов субъектов Федерации в объеме консолидированного бюджета, %	52,4	59,4	40,5	35,9

Источник: сайт Минфина РФ [http://info.minfin.ru/subj\\_analytics.php](http://info.minfin.ru/subj_analytics.php)

Судя по приведенным данным, объем финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении субъектов Российской Федерации, как минимум, сопоставим с федеральным бюджетом России. В представленном диапазоне лет объем финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении региональных правительств, колеблется в интервале от 35,9% в 2013 г. до 59,4% в 2000 г. относительно консолидированного бюджета России. В денежном выражении это составляет от 1,2 трлн руб. до 7,2 трлн руб. соответственно.

В данной работе мы не рассматриваем причины временных колебаний распределения бюджетных ресурсов по уровням бюджетной системы (а, соответственно, и по уровням власти). Очевидно, что это вопрос самостоятельного отдельного изучения, который затрагивает проблемы построения межбюджетных отношений, распределения вопросов ведения и полномочий по уровням власти. Последнее во многом определяется тем уровнем территориальной самостоятельности, который предоставляется субъектам Федерации в рамках действующей модели бюджетного федерализма. Воспринимать такие финансовые ресурсы как потенциальные возможности региона можно весьма условно. «Финансовый потенциал региона» как экономическая характеристика интересует нас с точки зрения управляемости им со стороны именно региональных властей. В вопросах же построения межбюджетных отношений наиболее важная роль принадлежит федеральному центру.

Распределение финансовых средств между Федерацией и ее субъектами осуществляется налоговым и неналоговым механизмами. При этом доля налоговых поступлений в региональные бюджеты составляет подавляющую их часть (табл. 15).

Таблица 15. Структура бюджетов ряда субъектов Федерации в 2014 г.

Наименование доходов	Рязанская область		Новгородская область		Ленинградская область	
	Сумма, млн руб.*	Доля в объеме доходов бюджета, %	Сумма, млн руб.**	Доля в объеме доходов бюджета, %	Сумма, млн руб.***	Доля в объеме доходов бюджета, %
Налоговые доходы	27 801,97	77,20	18 450,54	80,80	59 229,11	83,00
В том числе:						
налоги на прибыль, доходы	17 564,81	63,30	11 122,12	60,30	42 876,15	72,50
налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации	4 092,07	14,70	2 942,87	16,00	5 709,76	9,60
налоги на совокупный доход	1 621,89	5,80	797,00	4,30	967,56	1,60
налоги на имущество	4 430,07	15,90	3 528,52	19,10	9 305,48	15,70
налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	55,62	0,20	27,48	0,10	300,93	0,50
государственная пошлина	36,73	0,10	32,55	0,20	69,23	0,10
неналоговые доходы	521,28	1,40	445,24	2,00	947,85	1,30
Безвозмездные поступления	7 670,08	21,30	3 927,78	17,20	11 197,31	15,70
Всего доходов	35 993,33	100,00	22 823,56	100,00	71 374,27	100,00

\* Закон Рязанской области от 24 декабря 2013 года № 83-ОЗ «Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

\*\* Закон Новгородской области от 24 декабря 2013 года № 430-ОЗ «Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

\*\*\* Закон Ленинградской области от 25.12.2012 № 101-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

В целом по Российской Федерации структура региональных бюджетов выглядит следующим образом (табл. 16).

Таблица 16. Распределение доходов бюджетов субъектов Российской Федерации по источникам образования

Статья доходов	Сумма	Доля в общем объеме доходов, %
Доходы, млн руб.	7 182 522,91	100
В том числе:		
Налоговые и неналоговые доходы, млн руб.	5 906 359,22	82,2
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, млн руб.	1 276 163,69	17,8
В том числе:		
Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, млн руб.	533 690,74	41,8
Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (межбюджетные субсидии), млн руб.	398 221,85	31,2
Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, млн руб.	272 289,34	21,3
Иные межбюджетные трансферты, млн руб.	71 961,76	5,6

Источник: по данным сайта Минфина РФ [http://info.minfin.ru/subj\\_analytics.php](http://info.minfin.ru/subj_analytics.php). По данным об исполнении бюджетов по состоянию на 01.12.2013 г.

В неналоговой составляющей региональных бюджетов значительная роль принадлежит субсидиям, субвенциям и дотациям. Доля их в региональных бюджетах в целом по России по 2013 г. соответствовала 17,8%. По ЦФО эта доля составляла в среднем 10,6% и колебалась в зависимости от субъекта Федерации от 11,3% в Ярославской области до 47,5% в Тамбовской области (без учета Москвы и Московской области)<sup>155</sup>. Дотации и субвенции, безусловно, являются реальными финансовыми ресурсами региона. Однако на деле их трудно воспринимать как финансовый потенциал территории. Исходя из их определения и целевого предназначения, они не характеризуют какие-либо финансово-экономические возможности субъекта. Иначе дело обстоит с субсидиями. Субсидии можно (и даже следует) рассматривать как дополнительные финансовые ресурсы региона, которые он может привлечь путем участия в федеральных программах.

155. См. сноски к табл. 15.

Подавляющее число государственных и федеральных целевых программ содержат в своей структуре расходов субсидии в адрес региональных бюджетов. Естественно, что такие субсидии могут рассматриваться как потенциальные возможности привлечения на свою территорию денег федерального бюджета. Сами условия предоставления субсидий предполагают определенные действия либо результаты (в зависимости от конкретной программы), достигаемые органами власти субъектов РФ. А, следовательно, это побудительные (стимулирующие) механизмы к определенным целенаправленным действиям. Субсидии, выделяемые региональным бюджетам из федерального бюджета, являются, если так можно сказать, бюджетными возможностями по привлечению на территорию финансовых ресурсов.

Естественно, что вопрос наращивания финансовых возможностей региона является одним из основных в региональной экономике. Однако помимо этого крайне важным является и вопрос эффективного использования имеющегося потенциала. Вопрос эффективного использования финансовых ресурсов в истории современной России особенно актуальным становится с начала 2000-х годов. Именно в этот период Россия переходит от состояния экономического спада к периоду экономического роста. В бюджетах появляются финансовые ресурсы, и естественным образом встает вопрос эффективного их использования.

Именно к периоду начала 2000-х годов относятся первые попытки проведения административной реформы в России, а в середине первого десятилетия 2000-х годов добавляются реформа муниципальная и реформа государственной службы. Одним из элементов этих реформ являлось внедрение формализованных процедур и методик оценки эффективности деятельности как органов исполнительной власти территорий в целом, так и эффективности управления бюджетами региональными и муниципальными. Реформы данного периода были направлены на повышение эффективности управления на государственном и муниципальном уровнях. Одним

из основных путей данного повышения является применение механизма бюджетирования, ориентированного на результат, что по существу означает использование программно-целевого метода в сфере государственного управления.

Программно-целевой подход все шире внедряется в практику деятельности региональных правительств. Принимаемые региональные бюджеты все более формируются на основе программно-целевого подхода (табл. 17).

Таблица 17. Бюджеты некоторых субъектов Российской Федерации с учетом расходов, формируемых по программному принципу в 2013 г.

Субъект Российской Федерации	Расходы бюджета, всего (млн руб.)	Расходы, формируемые в рамках государственных программ региона, млн руб.
Ростовская область*	Сумма	127 646,11
	Доля в объеме расходов, %	91,90
Тамбовская область**	Сумма	29 627,44
	Доля в объеме расходов, %	91,50
Тверская область***	Сумма	48 595,12
	Доля в объеме расходов, %	98,30
Смоленская область****	Сумма	20 689,59
	Доля в объеме расходов, %	61,90

\* Закон Ростовской области от 16.12.2013 № 75-ЗС «Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

\*\* Закон Тамбовской области от 27 декабря 2013 года № 352-З «Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

\*\*\* Закон Тверской области от 27.12.2013 № 142-ЗО «Об областном бюджете Тверской области на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

\*\*\*\* Закон Смоленской области от 11 декабря 2013 года № 140-з «Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

Понятие «управление по результатам» в государственном управлении впервые появляется в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. и подразумевает: распределение ресурсов между ведомствами на принципах конкуренции в соответствии с достигаемыми ими результатами деятельности; привязку поставлен-

ных целей деятельности к конкретным исполнителям; разработку ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти.

Применявшаяся до подобной постановки вопроса затратная модель планирования предполагала, что сам факт существования того или иного государственного (либо муниципального) органа и его подведомственной сети уже гарантировал общественно значимый результат. При определении бюджета обсуждались главным образом ресурсные потребности бюджетных организаций, а не результаты их деятельности. Очевидно, что такой подход приводил к нерациональному с общественной точки зрения использованию ресурсов, вызывал недоверие общества к государству, негативное отношение граждан к чиновникам, стремящимся увеличить бюджеты своих ведомств.

Подобные тенденции находятся в общем русле изменения принципов государственного (муниципального) управления, которые стали наблюдаться с конца XX в. и отражать общемировую тенденцию. Базовым положением данных изменений является перенесение управленческих методов, технологий и приемов из коммерческой сферы в государственный сектор. С точки зрения менеджмента стали стираться границы между коммерческими и некоммерческими организациями, так как большинство подходов и приемов успешного менеджмента коммерческих организаций актуальны и для государственных организаций. Однако с точки зрения теории оценок эффективности государственному управлению свойственны специфические и естественные ограничения (особенности), затрудняющие использование количественных измерителей их результативности. Методы результативного управления, разработанные и применяемые в бизнесе, требуют серьезного переосмысления и адаптации в целях их применения в области государственного управления.

Именно сложности в измерении результативности и эффективности деятельности органов государственной и

муниципальной власти заставляют разработчиков и практиков применять массу различных показателей, которые в той или иной мере отражают как сам процесс, так и многие разновидности получаемых результатов. Но при этом происходит упрощение и, как правило, искажение конечного результата, ставящегося как итоговая цель.

## 12.2. Финансовые ресурсы юридических лиц

Бюджетная составляющая региональных финансовых ресурсов хотя и является той частью, которая управляется непосредственно региональными властями, но далеко не самая существенная в количественном выражении. Судя по динамике трех последних лет, она к тому же имеет тенденцию к снижению в структуре финансовых ресурсов регионов в целом. В табл. 18–19 приведены некоторые данные о финансовых ресурсах предприятий и банков по Центральному федеральному округу. Ресурсы банков представлены полными активами банковского сектора, а ресурсы юридических лиц представлены депозитными вкладами.

В отношении юридических лиц в качестве ресурсов приведены исключительно депозитные вклады. Именно их, очевидно, можно рассматривать в качестве ресурсов. Другие финансовые составляющие предприятий уже задействованы. Доля таких депозитов в общей структуре финансовых ресурсов региона относительно невелика. В целом это те финансовые ресурсы, в отношении которых региональные власти не имеют возможности прямого (непосредственного) управления и в отношении которых они могут только создавать условия по более или менее благоприятному их функционированию. Эти самые условия создают потенциальные возможности роста доходов бюджета, первоисточником чего является рост региональной экономики, а соответственно, увеличение налоговых воспроизводящих возможностей региона.

Таблица 18. Депозиты юридических лиц в банковской системе  
Российской Федерации, млн руб.

Регион	Депозиты юридических лиц (млн руб.)				
	на 01.06.2012	на 01.06.2013	на 01.06.2014	Годовой прирост с 01.06.12 по 01.06.13 г., %	Годовой прирост с 01.06.13 по 01.06.14 г., %
Центральный федеральный округ	16 088 175	9 097 119	7 566 465	-43,45	-16,83
Белгородская область	20 094	27 539	31 737	37,05	15,24
Брянская область	3 216	5 946	12 873	84,89	116,50
Владимирская область	7 343	11 753	11 451	60,06	-2,57
Воронежская область	24 956	32 823	31 423	31,52	-4,27
Ивановская область	2 070	3 654	3 883	76,52	6,27
Калужская область	7 576	9 900	17 481	30,68	76,58
Костромская область	5 790	6 850	3 926	18,31	-42,69
Курская область	4 627	6 724	8 343	45,32	24,08
Липецкая область	9 058	21 151	23 375	133,51	10,51
Московская область	75 608	105 079	59 510	38,98	-43,37
Орловская область	2 525	2 081	3 010	-17,58	44,64
Рязанская область	6 819	7 733	9 994	13,40	29,24
Смоленская область	4 439	5 831	7 533	31,36	29,19
Тамбовская область	2 558	2 850	5 159	11,42	81,02
Тверская область	6 624	5 895	6 286	-11,01	6,63
Тульская область	12 262	21 188	13 051	72,79	-38,40
Ярославская область	13 508	30 017	19 975	122,22	-33,45

Источник: данные подготовлены с использованием сайта ЦБ РФ // <http://www.cbr.ru/statistics/UDStat.aspx?Month=06&Year=2014&TblID=302-22>.

Таблица 19. Активы банковского сектора регионов ЦФО

Регион	На 01.06.2012	На 01.06.2013	На 01.06.2014	Годовой прирост с 01.06.12 по 01.06.13 г., %	Годовой прирост с 01.06.13 по 01.06.14 г., %
Белгородская область	18080684	18416959	11236024	1,86	-38,99
Брянская область	690357	0	0	-	-
Владимирская область	6569404	9163587	9998519	39,49	9,11
Воронежская область	2632817	1609425	3716402	-38,87	130,91
Ивановская область	11874534	13162903	13780305	10,85	4,69
Тверская область	9570238	10364160	11108665	8,30	7,18
Калужская область	16371705	19986249	19811446	22,08	-0,87
Костромская область	85003777	131894945	215668694	55,16	63,52
Курская область	14591559	15336332	16995603	5,10	10,82
Липецкая область	26347978	28540363	25333166	8,32	-11,24
Московская область	82015567	106764102	58 387 520	30,18	-45,31
Орловская область	1624822	4034107	3525957	148,28	-12,60
Рязанская область	14988075	16441830	16500782	9,70	0,36

Окончание табл. 19

Регион	На 01.06.2012	На 01.06.2013	На 01.06.2014	Годовой прирост с 01.06.12 по 01.06.13 г., %	Годовой прирост с 01.06.13 по 01.06.14 г., %
Смоленская область	32074307	41723541	4935555	30,08	-88,17
Тамбовская область	2760579	3120947	3227198	13,05	3,40
Тульская область	13118449	15017737	5434810	14,48	-63,81
Ярославская область	7966831	10625489	10915351	33,37	2,73

Источник: данные подготовлены с использованием сайта ЦБ РФ // <http://www.cbr.ru/statistics/UIDStat.aspx?Month=06&Year=2014&tblID=302-22>.

В значительной мере это определяется привлечением на территорию инвестиций. Способность сделать свой регион инвестиционно привлекательным во многом определяет финансовый потенциал территории. В этой связи можно отметить, что еще в 2011 г. Агентством стратегических инициатив в партнерстве с общероссийской общественной организацией «Деловая Россия» был разработан и опубликован «Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе»<sup>156</sup>. Подготовленный Стандарт является попыткой, опираясь на реально действующие в российских регионах практики при учете мнения предпринимательского сообщества, описать определенные (в основном организационные) действия по стимулированию инвестиционного процесса и привлечению инвестиций.

В период с 2012 г. по 2014 г. инвестиционные стратегии приняты в целом ряде российских регионов. Среди них: Красноярский и Хабаровский края, Свердловская, Калужская, Тульская, Воронежская, Тульская, Тверская и Ростовская области. В настоящее время идут работы по созданию аналогичного Стандарта инвестиционной привлекательности для муниципалитетов<sup>157</sup>. Эту работу ведут Агентство стратегических инициатив (АСИ), Всероссийский совет местного самоуправления (ВСМС), бизнес-ассоциация «Деловая Россия» и Торгово-промышленная палата Российской Федерации.

156. [www.asi.ru](http://www.asi.ru)

157. Миронов Н. Муниципальный стандарт // Муниципальная власть, 2013, №3. С. 60–61.

### 12.3. Финансовые ресурсы населения

Самой значимой (потенциально) частью финансовых ресурсов регионов являются финансовые ресурсы населения (табл. 20). При этом обращают на себя внимание не только абсолютные цифры и их относительная доля в общей сумме финансовых ресурсов региона, но и темпы их роста. Удивительно то, что в некоторых регионах в структуре расходов населения самыми значительными темпами растет статья «Прирост денег на руках населения». Подобные данные за последние 15 лет по Рязанской области приведены в табл. 21. В период с 2012 г. по 2013 г. прирост составил цифру, сопоставимую с региональным бюджетом (см. табл. 15 и 21). Очевидно, что имеющиеся финансовые ресурсы населения не имеют своего эффективного применения.

Таблица 20. Финансовые ресурсы населения регионов ЦФО

Субъекты Российской Федерации	Вклады (депозиты) физических лиц, млн руб.			Годовой прирост с 01.06.12 по 01.06.13 г., %	Годовой прирост с 01.06.13 по 01.06.14 г., %
	на 01.06.2012	на 01.06.2013	на 01.06.2014		
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ (без учета г. Москва)	1 624 257	2 041 829	2 270 293	25,71	11,19
Белгородская область	90 512	111 291	124 273	22,96	11,66
Брянская область	49 504	60 741	65 096	22,70	7,17
Владимирская область	83 589	100 505	111 855	20,24	11,29
Воронежская область	152 594	183 565	201 243	20,30	9,63
Ивановская область	54 938	66 379	73 986	20,83	11,46
Калужская область	63 255	78 226	86 024	23,67	9,97
Костромская область	33 709	40 059	43 426	18,84	8,41
Курская область	48 315	59 237	65 789	22,61	11,06
Липецкая область	63 299	75 935	80 951	19,96	6,61
Московская область	555 720	739 575	839 668	33,08	13,53
Орловская область	34 313	43 976	48 104	28,16	9,39
Рязанская область	61 785	77 572	86 676	25,55	11,74
Смоленская область	48 758	58 849	61 571	20,70	4,63
Тамбовская область	40 457	50 133	55 383	23,92	10,47
Тверская область	67 739	82 757	91 970	22,17	11,13
Тульская область	85 526	103 041	108 554	20,48	5,35
Ярославская область	90 244	109 988	125 724	21,88	14,31

Источник: данные подготовлены с использованием сайта ЦБ РФ // <http://www.cbr.ru/statistics/UDStat.aspx?Month=06&Year=2014&TblID=302-22>.

Таблица 21. Структура денежных доходов и расходов населения  
Рязанской области в 2000–2013 гг. (млн руб.)

Показатель	2000	2005	2010	2012	2013
Денежные доходы – всего	19231,3	68423,9	192768,2	242871,4	271861,3
в том числе:					
доходы от предпринимательской деятельности	2938,3	6025,2	12119,8	15312,3	...
оплата труда	8081,8	30421,9	73286,3	90426,7	...
социальные выплаты	4118,6	15963,3	47634,1	60452,4	...
доходы от собственности	776,3	3406,8	6019,2	7879,5	...
другие доходы	3316,3	12606,7	53708,8	68800,5	...
Денежные расходы и сбережения – всего	19231,3	68423,9	192768,2	242871,4	271861,3
в том числе:					
покупка товаров и оплата услуг	13654,8	48140,4	127864,4	168304,1	182244,9
обязательные платежи и разнообразные взносы	1143,7	6979,8	16960,6	24707,2	25169,6
приобретение недвижимости	139,4	1334,4	3068,4	4136,4	4959,8
прирост финансовых активов	4293,4	11969,3	44874,8	45723,7	59487
из него прирост, уменьшение (-) денег на руках населения	1772,5	-425,6	12175	10877,8	23411,7

Источник: данные взяты с сайта Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Рязанской области // [http://ryazan.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/ryazan/ru/statistics/standards\\_of\\_life/](http://ryazan.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/ryazan/ru/statistics/standards_of_life/)

Однако справедливости ради следует отметить, что подобное наблюдается только в отдельных регионах, а в целом по Российской Федерации такого прироста не наблюдается. Данные по некоторым регионам России приведены в табл. 22.

Таблица 22. Изменение денег у населения  
(в процентах от общего объема денежных доходов)

РФ и регионы	Прирост (уменьшение) денег у населения*		
	2000	2005	2012
<b>Российская Федерация</b>	<b>2,8</b>	<b>1,5</b>	<b>0</b>
<b>Центральный федеральный округ</b>	-8,8	-3,1	-4
Белгородская область	5,7	7,9	14,8
Брянская область	13,4	-2,5	0,6
Владимирская область	9,5	-4,8	4,7
Воронежская область	3,4	2,1	-1
Ивановская область	6	-7,7	3,7
Калужская область	3	-6,6	3,9
Костромская область	13,9	-0,7	4,8
Курская область	11,3	6,1	11
Липецкая область	12,8	5,5	8,1
Московская область	-3,8	-13,1	8,7
Орловская область	5,6	3	9,7

Окончание табл. 22

	Прирост (уменьшение) денег у населения*		
	2000	2005	2012
Рязанская область	9,2	-0,6	4,5
Смоленская область	8,7	-0,1	3,6
Тамбовская область	11,9	12,7	10,6
Тверская область	10	-0,4	2,7
Тульская область	17,2	1,9	8,2
Ярославская область	10,3	6,8	4,2
г. Москва	-16,6	-3,3	-14,6

\* Знак (-) означает превышение расходов над доходами.

Источник: данные взяты с сайта Федеральной службы государственной статистики // [http://www.gks.ru/bgd/regl/b13\\_14p/IssWWW.exe/Stg/d1/04-15.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_14p/IssWWW.exe/Stg/d1/04-15.htm).

Рассматривая в данной главе финансовый потенциал региона, мы остановились только на тех его составляющих, которые традиционно рассматриваются и измеряются исключительно в денежном выражении. Однако финансовые возможности регионов этим не исчерпываются. В региональной (а также в муниципальной) собственности находится имущество, земля, нематериальные активы. Понятно, что каждый из перечисленных активов включает в себя множество структурных составляющих. Многие из этих составляющих порой достаточно сложно оценить в количественном выражении (например, земля, водные ресурсы, лесные ресурсы, недра и пр.). Еще большие сложности вызывает вопрос их стоимостной оценки. Но, безусловно, эти ресурсы (активы) имеют эту стоимостную оценку, а соответственно, вносят свой вклад в финансовый потенциал региона. Однако такая постановка вопроса требует более подробного изучения и анализа и, очевидно, должна являться темой отдельной работы.

## Глава 13

### ИНФРАСТРУКТУРНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНА

#### 13.1. Состав и функции инфраструктурного потенциала региона

Стратегические общенациональные цели России в XXI в. делают особо значимой политику, направленную на обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Это, прежде всего, предполагает выравнивание уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, снижение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, создание равных возможностей для граждан Российской Федерации независимо от места их проживания в реализации своих социальных и экономических прав. В этой связи становится актуальной проблема развития инфраструктурного потенциала экономики каждого региона как важнейшей составляющей качества жизни населения. Эта инфраструктура представляет собой совокупность материально-вещественных элементов, которые жизненно необходимы населению, так как создают условия для качественного развития человека, удовлетворения его потребностей, воспроизводства человеческих ресурсов, что способствует повышению уровня и качества жизни населения, развитию человеческого потенциала.

Совокупность факторов, которая определяет социально-экономические и пространственные особенности функционирования региональной инфраструктуры, составляет потенциал ее развития. Потенциал количественно характеризует

способность территориальной системы обслуживания выполнять целевую функцию – удовлетворять различные потребности бизнеса и населения территории в различных услугах. Инфраструктура является важнейшим фактором экономического развития как государства в целом, так и его отдельных регионов. Инфраструктура – это обязательный компонент любой целостной экономической системы. Экономика каждого региона – это часть единого хозяйственного комплекса России. Инфраструктура выступает связующим звеном между основными отраслевыми и территориальными составляющими этого комплекса.

Основными функциями инфраструктуры являются: доведение товаров и услуг до непосредственного потребителя; обеспечение обратной связи между производителем и потребителем; перераспределение ресурсов между отраслями и внутри отраслей. Эффективность развития инфраструктуры региона определяет, с одной стороны, уровень и качество жизни населения данной территории, с другой – ее инвестиционную привлекательность, благоприятные условия деятельности хозяйствующих субъектов.

Инфраструктура региона – сложный, динамично развивающийся комплекс, объединяющий производственную и социальную сферы с целью обеспечения устойчивого развития производства. С целью развития инфраструктурного потенциала регионов необходимо проведение дифференцированной государственной политики в отношении субъектов Федерации, учитывающей специфику и особенности той или иной территории, а именно: ее удаленность, климатические и погодные условия, демографические возможности, национальный и конфессиональный состав, а также наличие подготовленных специалистов, финансовые и, что особенно важно, ее инфраструктурные возможности.

На сегодняшний день успешно развиваются на собственной финансовой базе только небольшая часть регионов, большинство же их являются дотационными. Социально-экономические различия могут стать еще более выраженными

ми в условиях сокращения доходов региональных и местных бюджетов и трансфертов из федерального бюджета. В сложившейся ситуации регионы не в состоянии в полном объеме профинансировать выполнение всех социальных обязательств по устойчивому функционированию и развитию объектов инфраструктуры, что приводит к нарушению конституционного права равной доступности к социальным благам и услугам граждан тех или иных регионов и муниципальных образований.

В идеальной модели государство влияет на территориальную структуру общественного производства посредством развития инфраструктуры; государство управляет региональным развитием, прежде всего, путем строительства дорог и других объектов инфраструктуры. Необходимость реализации инфраструктурного потенциала регионов была обозначена в Стратегии развития России до 2020 года<sup>158</sup>, в Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года<sup>159</sup>, где отмечалось, что интенсивное, инновационное, социально ориентированное развитие потребует совершенствования транспортной и энергетической инфраструктуры. Согласно этим документам, к 2030 г. в России будет реализовано 325 инфраструктурных проектов в транспортной сфере. Большую часть из них планируется выполнить в период с 2015 г. по 2020 г. Так, только в 2015 г. должно быть реализовано 47 проектов. Сейчас уже выполнено 59 из запланированных проектов, 189 находятся в стадии реализации, 77 – еще не начаты.

В инфраструктурные проекты России будет инвестировано 969 млрд долл. Наибольший объем инвестиций должен быть направлен на развитие инфраструктуры железнодорожного транспорта – 462,4 млрд долл. В основном речь идет о реализации проектов, предусмотренных планом развития скоростного и высокоскоростного железнодорож-

158. <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/strategicPlanning/concept/>.

159. Российская газета. 29 августа 2008 г. №183 (4740).

ного движения. Вторым по объему направлением планируемых инфраструктурных инвестиций является строительство автомобильных дорог и мостов — 274,6 млрд долл. Также эта сфера является лидером по количеству запланированных проектов — 77. Большинство проектов относятся к сфере ответственности госкомпании «Автодор» и предусмотрены Транспортной стратегией РФ на период до 2030 г.<sup>160</sup>

В России, как и в большинстве развитых стран мира, задача развития общественной инфраструктуры зависит, в основном, от государства. Оно должно обеспечивать прохождение «импульсов социально-экономического развития» по территории страны в максимально короткие сроки. Главные задачи развития инфраструктуры — помощь в использовании преимуществ географического положения страны и смягчение ее недостатков.

Основной задачей государственной политики в области инфраструктуры на современном этапе является ускоренное формирование соответствующей адекватной нормативно-правовой базы функционирования и развития инфраструктурной системы, обеспечивающей формирование единого общенационального рынка товаров и услуг. При этом следует иметь в виду, что формирование качественного и конкурентоспособного рынка инфраструктурных услуг, полностью удовлетворяющего потребности общества при условии минимизации нагрузки на окружающую среду, также является генеральным стратегическим направлением развития и повышения эффективной деятельности производственной инфраструктуры в процессе модернизации российской экономики.

В условиях модернизации регионального звена экономики эта проблема стала одной из приоритетных, т.к. инфраструктурная отрасль остается сферой национальных интересов. Огромное значение для обеспечения высокого качества инфраструктурных услуг имеет создание постоянно

---

160. Российская Бизнес-газета. № 951 от 10 июня 2014 г.

действующей системы продвижения инноваций. В условиях усиления интеграционных процессов роль производственной инфраструктуры, комплексного ее развития и взаимодействия всех отраслей, а также взаимосвязи с другими составляющими экономики страны возрастает.

Большинство задач региональной политики в России состоит в сглаживании территориальных различий, к которым, в частности, относятся:

- обеспечение равных возможностей для жителей всех частей страны в реализации своих социальных и экономических прав вне зависимости от места проживания;
- снижение территориальных диспропорций в уровне и качестве жизни, в том числе поддержка кризисных регионов;
- преодоление инфраструктурных и институциональных ограничений в социально-экономическом развитии территорий.

В настоящее время все большее значение в социально-экономическом развитии региона приобретает именно региональная инфраструктура. От уровня ее развития зависит качество жизни людей, степень удовлетворения их потребностей в услугах и создании условий для обеспечения жизнедеятельности населения и функционирования экономики.

Высокий уровень развития инфраструктурного комплекса — одно из важнейших условий эффективного регионального развития. Инфраструктура является интегральным понятием, объединяющим большое количество отраслей и видов деятельности, каждый из которых, реализуя ту или иную функцию, удовлетворяет соответствующие потребности общества в инфраструктурных услугах и обеспечивает бесперебойное функционирование социально-экономической системы региона. При этом, чем выше уровень развития соответствующих составляющих инфраструктурного комплекса региона, тем быстрее в регион приходят инвестиции, прибывает рабочая сила, ускоряется экономическое

развитие, улучшаются жизнь и здоровье людей. И наоборот, чем ниже уровень развития инфраструктурного комплекса региона, тем медленнее или с большими издержками развивается производство, тем ниже уровень жизни людей.

Территориальная локализация объектов инфраструктуры является предпосылкой ее межрегиональных различий. На современном этапе развития общества развитие инфраструктуры носит весьма неравномерный характер, что порождает неравенство в доходах, условиях, уровне жизни людей, их возможностях удовлетворения своих насущных потребностей в образовании, приобщении к культурным ценностям. Именно различия в инфраструктурном оснащении территорий являются основой территориальной дифференциации.

В современных условиях рынка именно инфраструктура является фактором привлечения инвестиций в регион. Отсутствие соответствующей инженерной, коммунальной, транспортной инфраструктуры усиливает социально-экономические диспропорции, способствуя дальнейшей концентрации производства, населения в крупных городах, развитых регионах. Преодоление выделенных негативных тенденций возможно только при условии координации усилий государства, регионов и местного самоуправления в сфере комплексного развития инфраструктуры. Частный бизнес придет в первую очередь на территории с развитой транспортной, дорожной инфраструктурой, прозрачной системой предоставления коммунальных услуг, что позволит значительно снизить трансформационные издержки.

В зависимости от сферы функционирования инфраструктуры ее можно подразделить на экономическую, социальную, производственную и рыночную. Последняя и является одним из важных условий и основным атрибутом формирования рыночной системы управления.

Экономический потенциал функционирования и развития инфраструктуры представляет собой совокупность трудовых, материальных и финансовых ресурсов, которые

государство выделяет на ее функционирование и развитие. Посылки развития экономического потенциала инфраструктуры находят отражение в инвестиционной политике, представляющей совокупность методологических принципов формирования и реализации программ инвестиций. Все элементы социальной инфраструктуры (городской пассажирский транспорт, связь, здравоохранение, торговля, бытовое обслуживание, жилищно-коммунальное хозяйство и другие), являясь с одной стороны, относительно обособленными, с другой – играют определенную роль в эффективном функционировании регионального инфраструктурного комплекса как системы.

В экономической науке инфраструктура условно делится на две основные группы: производственную и непроизводственную (социальную). В первую группу включаются отрасли инфраструктуры, непосредственно обслуживающие материальное производство: железные и шоссейные дороги, водоснабжение, канализация и прочее. Во вторую группу включаются отрасли, опосредованно связанные с процессом производства: подготовка кадров, школьное и высшее и среднее образование, здравоохранение, ЖКХ и т.д.

Применительно к сфере предпринимательства инфраструктура представляет собой совокупность организационно-правовых форм, опосредствующих движение деловых отношений и увязывающих эти отношения при всем их разнообразии и разнотелности в одно целое. Взаимные отношения между предприятиями, наемными работниками, потребителями обслуживаются огромным количеством (множеством) промежуточных форм, устанавливающих эти отношения и тем самым помогающих названным субъектам реализовать свои деловые интересы.

Производственная инфраструктура предприятия – это совокупность подразделений, которые прямо с выработкой продукции не связаны. Производственная инфраструктура имеет целью обеспечение бесперебойного и эффективного функционирования производственного процесса. Работы

по обслуживанию основного производства выполняются вспомогательными подразделениями и обслуживающими хозяйствами: инструментальным, ремонтным, транспортным, энергетическим, складским, службами материально-технического снабжения и сбыта продукции. Объекты производственной инфраструктуры предоставляют необходимые услуги по его созданию хозяйствующим субъектам: энергетика, водоснабжение, транспорт, пути сообщения и подвоза сырья и т.д.

Непроизводственная инфраструктура предприятий создается для социального обслуживания работников предприятия. Она включает жилищно-коммунальные структуры, детские сады, ясли, поликлиники, больницы, санатории, дома отдыха и иные оздоровительные комплексы, столовые, буфеты, учебные заведения и др. необходимые службы. Во многих случаях непроизводственная инфраструктура является важной составляющей общей структуры предприятия, обеспечивающей нормальную жизнедеятельность коллектива. Наличие важнейших элементов непроизводственной инфраструктуры на предприятии создает возможность и дает уверенность его работникам удовлетворять жизненно необходимые социальные потребности, тем самым создавая предпосылки для хорошего делового настроя и высокопродуктивной работы коллектива.

Инфраструктура является обязательным условием эффективного функционирования экономики и включает систему учреждений и организаций, обслуживающих движение товаров и услуг на рынке. Это позволяет рассматривать ее как совокупность всех видов деятельности, необходимых для доведения физического объема товаров и услуг до соответствующего потребителя. Инфраструктурный потенциал, как было сказано, характеризует возможность организации в условиях предпринимательской деятельности на любой территории региона. Наиболее важными составляющими инфраструктурного потенциала являются: транспорт, связь, энергетика, коммунальное хозяйство.

Стратегической целью развития транспортной инфраструктуры должно стать соответствие пространственному развитию экономики, обеспечение надежной связи населенных пунктов, поддержание грузопотоков, соответствие требуемому уровню мобильности населения.

Связь – один из наиболее быстро развивающихся элементов инфраструктуры общества. Телекоммуникационные технологии как самостоятельное понятие возникли в середине XX в., но уже сейчас наблюдается их проникновение во все сферы человеческой деятельности.

Важнейшей составляющей обеспечения развития региона на долгосрочную перспективу является энергетика. Существующая энергетическая инфраструктура в целом обеспечивает достигнутый уровень социально-экономического развития. Вместе с тем, одной из основных проблем ее развития является не столько нехватка энергетических мощностей, сколько неравномерное распределение свободных мощностей по территории. Кроме того, для энергетики характерна высокая степень износа оборудования и недостаточно эффективное использование электроэнергии. Международные эксперты отмечают, что одним из основных недостатков экономики постсоветских стран выступает низкая эффективность использования энергетических ресурсов в промышленности, сельском хозяйстве, особенно в жилищно-коммунальном хозяйстве (ЖКХ). По показателям энергоэффективности они занимают одно из последних мест в мире<sup>161</sup>. Развитие энергетики предположительно будет осуществляться за счет увеличения существующих мощностей, обновления основных производственных фондов энергетики, а также за счет эффективного использования энергетических ресурсов.

---

161. Key World Energy Statistics: Annual report 2010. Paris: International Energy Agency, 2010. P. 56–57.

### 13.2. Перспективы развития жилищно-коммунальной сферы

Одним из важнейших направлений социально-экономических преобразований в нашей стране является реформирование и развитие жилищно-коммунальной сферы, обеспечивающей жизнедеятельность человека необходимыми условиями, без которых она невозможна. Стратегической целью развития сферы ЖКХ выступает повышение качества жизни населения за счет улучшения жилищных условий, повышения качества жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ), дальнейшего развития рыночных отношений в данном секторе экономики.

Устойчивое функционирование ЖКХ в составе инфраструктурного комплекса региона связано с решением ряда проблем. Эти проблемы вызваны, с одной стороны, ушедшей в прошлое экономической системой, а с другой стороны, в последние годы появились новые проблемы, обусловленные развитием рыночных отношений. В РФ в ходе реформы ЖКХ происходят изменения, затронувшие как управление, так и финансирование отрасли, что отражается на всех показателях работы ЖКХ, принципах финансирования и управления отраслью. Однако существующие на сегодня проблемы свидетельствуют о том, что эффективный механизм управления в данной сфере еще не сложился.

Российское жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) — одна из базовых отраслей экономики страны с оборотом в 4,2 трлн руб., что составляет 6,9% ВВП<sup>162</sup>. Сегодня это одна из самых недооцененных отраслей, испытывающая огромную потребность в инвестициях. Как отметил зам. Председателя Правительства РФ Дмитрий Козак на открытии дискуссии по коммунальной проблематике XII сочинского инвестиционного форума в сентябре 2013 г., ежегодная потребность ЖКХ в инвестициях составляет 5000 млрд руб.<sup>163</sup> Потенциал опти-

---

162. <http://питп.рф/rss/119-xvii-mezhdunarodnyj-investitsionnyj-forum-sochi-2013>.

163. Там же.

мизации отрасли 40%, а это миллиарды рублей. Здесь можно выделить несколько отраслей, которые составляют основу ЖКХ. Это: жилищное строительство, жилищное и коммунальное обслуживание, обеспечивающее воспроизводство и содержание жилого фонда, поставка жилищно-коммунальных услуг потребителю. Однако до настоящего времени уровень развития жилищной сферы не соответствует требуемому качеству решения поставленных перед ней задач. И поэтому проблемы ЖКХ остаются одними из самых злободневных социальных проблем в России.

К числу основных направлений деятельности ЖКХ можно отнести: во-первых, обеспечение населения услугами; во-вторых, развитие инженерной инфраструктуры; в-третьих, внешнее благоустройство населенных пунктов.

Для достижения требуемых результатов необходимо (по имеющимся оценкам) затратить порядка 2 трлн руб. Правительство РФ ежегодно устанавливало федеральный стандарт уровня оплаты населением стоимости услуг ЖКХ (с 2009 г. был осуществлен переход на 100% оплату услуг ЖКХ населением). Эта мера должна послужить реализации жилищно-коммунальной реформы. Вместе с тем, несмотря на длительный процесс реформирования, проходящий в отрасли, физический износ ее инженерной инфраструктуры доходит до 80%, качество же и сроки услуг, реализуемых населению, не выдерживают никакой критики, при том, что рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги значительно опережает рост доходов населения. Так, в 2009–2010 гг. в среднем по России темпы роста платежей за ЖКХ составили около 20%<sup>164</sup>.

Таким образом, решение Правительства РФ законодательно закрепить федеральный стандарт бездотационного финансирования ЖКХ привело к увеличению темпов роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ). Это, несмотря на принимаемые меры по социальной защите насе-

---

164. Аналитический доклад «Тарифы на услуги жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации в 2000 – 2010 годах» с сайта <http://www.genproc.gov.ru>.

ления – предоставление компенсаций, учитывающих прожиточный минимум, совокупный доход семьи, действующие льготы и пр., требует дополнительной проработки с точки зрения экономических отношений и социально-экономических факторов. Возможная причина такого роста тарифов может заключаться в проблеме недостаточной эффективности взаимодействия составляющих ЖКХ – эксплуатация жилья, водопроводно-канализационное хозяйство, сбор и утилизация твердых бытовых отходов, энерго- и теплоснабжение и пр. И здесь необходима работа по анализу и оценке результативности применения различных методов экономического управления на государственном, муниципальном, предпринимательском уровнях. В частности, муниципальный уровень совершенствования управления ЖКХ предполагает решение следующих задач: анализ организационно-экономической ситуации в ЖКХ в настоящий период на региональном и муниципальном уровнях, а также выявление особенностей управления в коммунальной сфере; и, что наиболее важно – определение резервов повышения эффективности функционирования ЖКХ с использованием различных форм собственности, предпринимательства, конкуренции.

Конечной же целью совершенствования управления ЖКХ должно стать создание условий для достижения высоких стандартов качества (на уровне мировых) жилищного фонда и всей коммунальной инфраструктуры, обеспечивающих комфортные условия для жизни населения страны.

В компетенцию муниципалитетов также входит решение таких задач в области совершенствования работы ЖКХ, как: формирование эффективного собственника жилищного фонда; повышение заинтересованности населения в самостоятельном управлении своим имуществом; обеспечение эффективной и бесперебойной работы объектов жилищно-коммунальной инфраструктуры; совершенствование системы социальной защиты населения при оплате коммунальных услуг; создание эффективной системы управления ЖКХ, основанной на конкурсном отборе подрядчиков в области

управления многоквартирным домом (МКД) и его эксплуатации и инженерной инфраструктуры.

Происходящие же процессы в сфере реформирования ЖКХ на муниципальном уровне свидетельствуют о недостаточной проработке методов их реализации и приводят к неэффективным последствиям применения последних. Причина такого положения кроется в том, что фактически реформа ЖКХ, проводимая муниципалитетами, свелась к реформированию отдельных элементов ЖКХ, а коренного реформирования не происходит. В результате не сегодняшний день наблюдается большая дифференциация по темпам, направлениям и масштабу преобразований в жилищно-коммунальном секторе экономики. Нет единства в принципах и структурах управления жилищно-коммунальным хозяйством в разных городах. Необходимые институциональные изменения на первом этапе реформы осуществлялись, как правило, по инициативе местных властей, которым приходилось самостоятельно принимать решения под давлением бюджетных организаций. Поэтому на нынешнем этапе реформы ЖКХ различные муниципальные образования, даже находящиеся на территории одного субъекта Федерации, имеют не только различные стартовые условия, но и различные объективные предпосылки для реализации поставленных задач. Все решения по изменению ставок и тарифов оплаты жилищно-коммунальных услуг принимаются непосредственно органами местного самоуправления. Этим объясняется большой разброс стоимости ЖКУ по муниципальным образованиям. Зачастую формирование тарифа происходит посредством суммирования расчетной себестоимости и определенного процента рентабельности, что, очевидно, не может стимулировать снижение затрат на ЖКУ, поскольку прибыль в этом случае прямо пропорциональна затратам предприятия, что приводит к заинтересованности последних в их росте. Не удивительно поэтому, что в таких условиях никаких действий, направленных на снижение себестоимости ЖКУ, а также выявлению необосно-

ванных затрат в ЖКХ, приводящих к увеличению тарифов, не осуществляется. Наблюдается прямо противоположный результат — рост тарифов и ставок, приводящий к негативному отношению к реформе потребителей ЖКУ, т.е. населения.

Большим недостатком существующей системы взаимоотношений в сфере ЖКХ является тот факт, что муниципальные образования, являясь собственниками имущества муниципальных предприятий, не мотивированы на формирование целей их деятельности. Следствием такого положения является отсутствие как производственных, так и инвестиционных программ. Выход из этой ситуации возможен посредством формирования новой экономической политики в ЖКХ, которая обеспечила бы защиту интересов потребителей, гарантированное качество обслуживания, ликвидацию монополизма, что реально может дать реструктуризация управления муниципальной жилищно-коммунальной собственностью, а именно — создание муниципальной управляющей компании в качестве субъекта рыночной экономики по управлению муниципальными объектами ЖКХ.

Однако их эффективной работе должно предшествовать обеспечение этих служб достаточной информацией по существующей нормативно-правовой базе, повышение квалификации сотрудников, обеспечение привлечения опытных специалистов, оптимизация методов и форм организации их деятельности. Трудности в реформировании ЖКХ обусловлены в значительной мере нехваткой нормативно-правовой документации, регламентирующей разграничение функций участников процесса: собственника, субъектов управления, обслуживания в сфере ЖКХ на муниципальном уровне в соответствии с концепцией реформы ЖКХ в Российской Федерации. Пока в полном объеме они не приняты. Поэтому в отдельных муниципальных образованиях функции службы заказчика формально возложены на жилищно-эксплуатационные или многоотраслевые предприятия ЖКХ, что обуславливает такое негативное явление как совме-

ние ими функций заказчика и подрядчика по выполняемой ими производственной деятельности, а это приводит, в свою очередь, к девальвации самой сути реформирования ЖКХ. Нередки случаи, когда в некоторых муниципалитетах функции собственника и заказчика выполняют структурные подразделения органа местного самоуправления, что приводит к нарушению принципа рыночных отношений, характерных для разделения этих функций, поскольку в этом случае невозможно перейти к договорным отношениям в ЖКХ. В результате не складываются условия для конкуренции в сфере ЖКХ, на базе которой только и возможно эффективно осуществлять инвестирование отрасли.

Интересен опыт стран Евросоюза, имеющих положительную динамику в данной сфере. Развитие сферы ЖКХ в странах Евросоюза за последние десятилетия характеризуется децентрализацией системы управления объектами коммунального хозяйства, когда ответственность за принятие решений ложится на местные власти — с одной стороны, а с другой — происходит процесс приватизации компаний, обслуживающих сектор ЖКУ (водоснабжение, теплоснабжение, газоснабжение, электроэнергетическое обеспечение).

Вместе с тем ведется активная работа по оптимизации режима тарифного регулирования, позволяющего создать условия для модернизации инфраструктуры коммунального хозяйства при соблюдении условий взаимной выгоды всех участников процесса: производителей, поставщиков и потребителей услуг.

Структурная реформа в сфере ЖКХ в Европе касается разделения видов деятельности компаний, обслуживающих данную сферу (генерация, передача и распределение), с целью создания конкурентной среды в конкурентных секторах.

В России также институциональные изменения, происходящие в экономике страны, коснулись и коммунальных предприятий. И, прежде всего, связаны они с их приватизацией и разгосударствлением, что дало возможность

сформировать в отрасли частный сектор (главным образом за счет малого бизнеса) и создать основу для налаживания рыночных отношений. В соответствии с Законом РФ от 24.12.1992 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики»<sup>165</sup> отрасль ЖКХ должна была перейти на полную самоокупаемость еще в 1998 г. На деле все оказалось не столь оптимистично. Сроки были сдвинуты сначала на 5 лет, а затем – на 10 лет. Это не могло не сказаться отрицательно на финансировании отрасли. Вместе с тем, процесс перехода к самоокупаемости сопровождался введением системы льгот для различных категорий населения с низким уровнем доходов. Сложилась система, при которой установленные льготы фактически легли на предприятия ЖКХ, ухудшив их финансовое положение, и без того бывшее в состоянии недофинансирования.

Кризисное состояние ЖКХ, доставшееся после периода плановой экономики, характеризовалось дотационностью отрасли, высокой степенью затратности, плохим финансовым положением отрасли, отсутствием экономических стимулов снижения издержек на оказание коммунальных услуг, отсутствием конкуренции, а также высокой степенью износа основных фондов, неэффективной работой предприятий сферы ЖКХ, отсутствием стимулов ресурсосбережения. В сложившихся условиях для надежной и устойчивой работы жилищно-коммунального комплекса необходимых собственных средств не было ни у одной из заинтересованных сторон: государства, местных властей, предприятий и населения. Без объединения усилий всех заинтересованных сторон выход ЖКХ из кризиса стал невозможным. Нехватка средств, выделяемых из бюджетов всех уровней, повсеместные неплатежи и несвоевременная оплата ЖКУ населением стала одной из основных причин бедственного положения отрасли.

Однако кризисообразующей проблемой стала неэффективная структура управления ЖКХ. Недостаток специали-

---

165. [http://www.ohranatruda.ru/ot\\_biblio/normativ/data\\_normativ/1/1501/index.php](http://www.ohranatruda.ru/ot_biblio/normativ/data_normativ/1/1501/index.php).

стов по менеджменту и маркетингу не позволяет создать полноценную конкурентную среду в отрасли. Кроме того, научно-техническая и производственная базы пребывают в крайне плачевном состоянии и характеризуются высокой степенью морального и физического износа, что тоже приводит к дополнительным финансовым издержкам.

На нынешнем этапе преобразования в отрасли осуществляются в рамках нового этапа Государственной целевой программы «Жилище». Переход к рынку жилья принципиально меняет роль государства в экономике. На повестку дня выдвинулись вопросы собственности на основные фонды, относящиеся к сфере ЖКХ, ответственности за сохранность этой собственности, ее целевое использование и развитие.

На первом этапе реформирования ЖКХ увеличение доли затрат на ЖКУ, финансируемых за счет потребителей услуг (населения), происходило посредством увеличения тарифов на них. В дальнейшем необходимо сконцентрировать внимание на снижении издержек производителей и поставщиков услуг, развитие конкуренции в этой сфере, т.к. в значительной степени рост стоимости ЖКУ связан с монополией предоставляющих их организаций и отсутствием заинтересованности в экономии ресурсов, рационализации процесса их производства и доведения до потребителя. Результат может быть получен только благодаря совершенствованию системы управления, эксплуатации и контроля ЖКХ. В этой связи актуален переход на договорные отношения, стимулирование развития конкурентной среды, обеспечение возможности потребителям участвовать в процессах, определяющих объем и качество потребляемых услуг, а также реализовать принцип отбора организаций, осуществляющих управление жилищным фондом и его обслуживание, обеспечивающих коммунальные службы материалами, оборудованием и выполняющих проектно-строительные работы на конкурсной основе. При этом необходимо учитывать различия в местоположении, качестве жилья и дифференцировать оплату жилья в зависимости от этих пара-

метров, предусмотрев также повышенные тарифы на сверхнормативное потребление услуг, а также обеспечение ЖКУ сверхнормативной площадью жилого помещения. Вместе с тем должна быть предусмотрена социальная защита нуждающейся в ней части населения со строгим соблюдением ее адресности.

Наиболее сложной проблемой реформирования ЖКХ является совершенствование системы договорных отношений, обусловленное появлением хозяйствующих субъектов различных организационно-правовых форм. Кроме того, возникновение новых видов собственников диктует потребность в иных формах и методах инвестирования развития объектов жилищно-коммунального назначения в условиях ограниченности бюджетных средств. В этих условиях наряду с диалогом «заказчик» — «подрядчик» (к которому относится предприятие ЖКХ), складываются весьма сложные многосторонние взаимоотношения между инвестиционными, строительными и эксплуатационными организациями различных форм собственности, осуществляющими финансирование, строительство, содержание объектов ЖКХ и управление ими — с одной стороны; собственниками жилищного фонда и объектами коммунального хозяйства, представляющими их органами и управляющими компаниями — с другой; и, наконец, потребителями услуг: владельцами, нанимателями и арендаторами жилых помещений, товариществами собственников жилья и пр. — с третьей.

В ходе проводимых преобразований была осуществлена передача муниципалитетам государственного и ведомственного жилищного фонда<sup>166</sup>. Передача жилищного фонда в муниципалитеты дала возможность сделать предприятия, отвечавшие прежде за его эксплуатацию, более конкурентоспособными вследствие снижения затрат. Но, вместе с тем, эта передача потребовала увеличения затрат муниципалитетов на содержание жилищного фонда. Одновременно

---

166. [http://www.ohranatruda.ru/ot\\_biblio/normativ/data\\_normativ/1/1345/index.php](http://www.ohranatruda.ru/ot_biblio/normativ/data_normativ/1/1345/index.php).

передача в частную собственность государственного и муниципального жилья в ходе приватизации сформировала значительный частный сектор. Процесс приватизации хотя и является положительным явлением в сфере ЖКХ, но имеет тот недостаток, что не определяет отношения и ответственности собственников жилых помещений к общему имуществу многоквартирных домов, являющемуся неотъемлемой их частью; также не была реализована главная цель – передача многоквартирных домов и принадлежащих им земельных участков в реальное управление собственниками. Названное обстоятельство снижает ответственность собственников жилых помещений за сохранность общего имущества, не стимулирует бережного отношения к нему, не побуждает к экономии всех видов потребляемых общедомовых ресурсов.

К положительным сторонам происходящих перемен в системе ЖКХ можно отнести возможность расселения коммунальных квартир, ликвидацию общежитий, выплату субсидий на приобретение и строительство жилья, а также предоставление определенным категориям населения государственных жилищных сертификатов, выпуск жилищных ценных бумаг (облигаций, векселей, сертификатов, займов) и, наконец, предоставление жилищных кредитов (в том числе ипотечных). Все это стало возможным благодаря образованию рынка жилья и созданию на федеральном уровне правовой базы, позволяющей оперативно управлять названными процессами.

Нуждается в совершенствовании также нормативно-правовая и законодательная базы. Так, потребность управления многоквартирными домами очевидна. Назрела необходимость в разработке проектов нормативно-правовых актов и иных документов по реализации жилищного кодекса РФ в части управления многоквартирными домами, установления требований к содержанию общего имущества, к жилым помещениям, а также ответственности за их нарушения. Актуальным является также формирование нормативно-

правовой и методической базы для финансирования капитального ремонта МКД, организация учета потребления и оплаты коммунальных приборов учета, коммунальных ресурсов, организация эффективного тарифного регулирования.

Вместе с тем, в последние годы (начиная с 2011 г.) государство наращивает свое присутствие в ЖКХ и возвращает себе некоторые рычаги управления. Связано это с тем, что в ЖКХ правопорядок, управление, рынок, социальная защита и другие институты этой сферы не были в достаточной степени эффективны. Требуют корректировки организационные мероприятия, направленные на реформирование экономических отношений для налаживания эффективного использования имеющихся ресурсов, а также привлечения частных инвестиций. Так, более 70% хозяйствующих субъектов, предоставляющих услуги в сфере ЖКХ, являются частными жилищно-эксплуатационными предприятиями, осуществляющими содержание и ремонт общего имущества МКД, антенном хозяйстве, капитальном ремонте, эксплуатации и ремонте лифтов, вывозе и утилизации твердых бытовых отходов. При выборе способа управления МКД собственниками помещений был использован принцип конкурентной борьбы между поставщиками услуг.

Главным условием эффективного реформирования ЖКХ и успешного осуществления масштабной модернизации и сбалансированного развития коммунальных систем жизнеобеспечения городов и муниципальных образований, а также залогом успешного проведения реформы российского ЖКХ в целом, является переход от малоэффективной распределительной системы хозяйствования с краткосрочным годовым периодом планирования к эффективной системе долгосрочного комплексного планирования социально-экономического развития городов и муниципальных образований, реализующей долгосрочное комплексное планирование модернизации и развития систем жизнеобеспечения и объектов ЖКХ в границах объединяющей инвестиционные проекты модер-

низации и развития коммунальных систем и жизнеобеспечения, сроки планирования которых составят 10–12 лет. Важность такой меры неоспорима. Современная система долгосрочного планирования будет означать принятие всех значимых долгосрочных решений, и, прежде всего, инвестиционных, исключительно на базе их всестороннего экономического обоснования, а также обеспеченности всеми видами необходимых ресурсов.

В основе современной системы долгосрочного планирования комплексного социально-экономического развития городов и муниципальных образований лежит формат стратегического планирования, используемый в странах с развитой рыночной экономикой для планирования долгосрочно развития частных компаний, муниципалитетов и регионов уже более 30 лет, а в последние годы — для повышения эффективности работы крупных некоммерческих организаций. Стратегическое планирование позволит определить, оценить и реализовать возможности конкурентных преимуществ муниципального образования, города или региона, мобилизовать имеющиеся ресурсы, а в перспективе использовать все возможные средства, сконцентрировав их на решении поставленных задач долгосрочного социально-экономического развития, и в частности, для поэтапной комплексной модернизации и развития основных систем жизнеобеспечения в пределах своей компетенции.

Это позволит обеспечить городам и муниципальным образованиям необходимые условия и новые возможности для формирования достаточной собственной финансовой базы, необходимой для привлечения и последующего размещения частных инвестиций и кредитов, требуемых для финансирования инвестиционных проектов модернизации и развития коммунальных систем жизнеобеспечения, прежде всего, за счет реализации возможностей развития местного потенциала долгосрочного экономического роста при ограниченном участии в финансировании данных проектов бюджетов более высоких уровней.

Ключевым фактором привлечения инвестиций в ту или иную сферу экономики является наличие четких и понятных правил работы для бизнеса. В последние годы проделана огромная работа по формированию новых правил игры, направленная на привлечение частных инвестиций, обеспечение гарантий их возврата через механизмы рационального планирования развития территорий, внедрения долгосрочного тарифного регулирования, распространения концессионных соглашений. Шаг в этом направлении был сделан, в частности, на XII сочинском инвестиционном форуме, где вопросам оптимизации работы в сфере ЖКХ уделялось особое внимание. Как отметил выступивший на нем Д. Медведев, государство будет уходить из сфер, где может работать частный сектор. Оно будет стимулировать развитие малого бизнеса, так как число компаний этого сегмента в последние годы неуклонно снижается, а это тревожный симптом<sup>167</sup>. Перед участниками форума, занятыми в сфере ЖКХ, ставились актуальные вопросы: как сделать так, чтобы гигантский, потребительский рынок коммунальных услуг не оставался зоной постоянной тревоги и конфликтов, а становился прибыльным для бизнеса. По словам первого заместителя председателя правительства Дмитрия Козака, большие надежды правительство возлагает на механизм концессии, который можно рассматривать как одну из разновидностей государственно-частного партнерства (ГЧП)<sup>168</sup>. В странах — членах Европейского союза, в частности, Франции, Италии и Испании, уже многие годы существуют проекты в сфере коммунального хозяйства, основанные на концессиях. И в данном случае ГЧП представляет собой альтернативу приватизации стратегически значимых объектов государственной и муниципальной собственности. По словам министра экономического развития РФ А. Улюкаева, гарантией применяемых правил игры и заинтересованности бизнеса является

---

167. <http://government.ru/news/6214>.

168. <http://питп.рф/rss/119-xvii-mezhdunarodnyj-investitsionnyj-forum-sochi-2013>.

фактор долгосрочных и неизменных тарифов<sup>169</sup>. На форуме почти во всех выступлениях подчеркивалась актуальность ГЧП, ибо его механизм только там и востребован, где для решения проблемы у государства не хватает средств, а у бизнеса нет уверенности в доходности и сроках окупаемости проекта. И это как раз случай с ЖКХ. Сектор водопроводно-канализационного хозяйства во всем мире считается тихой гаванью для консервативных инвесторов: прибыль невысока, но зато в силу устойчивости спроса она постоянна. И только в России отрасль ЖКХ оказалась на пике риска: сверхнормативный износ основных средств, высокая стоимость кредитных ресурсов и несбалансированная законодательная база в сфере ГЧП и ЖКХ при сверхмерной политизированности вопросов о тарифах — все это требует незамедлительного решения для достижения требуемых результатов и повышения эффективности в сфере ЖКХ при существующих бюджетных ограничениях. По мнению экспертов, для достижения приемлемого уровня доходов вполне разумно диверсифицировать бизнес в ЖКХ таким образом, чтобы отдельные его сегменты работали преимущественно на рынок (например, строительство), а другие на инфраструктуру.

Существующая система управления деятельностью предприятий жилищно-коммунальной сферы, осуществляемая муниципалитетами, является неэффективной и сдерживающей их развитие по пути модернизации и обновления, а также снижения затрат на производство, транспортировку и распределение коммунальных услуг по потребителям, повышения качества обслуживания жилищного фонда, т.к. все вопросы по изменению тарифов жилищно-коммунальных услуг решаются на уровне местного самоуправления. Как правило расчет тарифов происходит путем суммирования расчетной себестоимости и исчисленной из нее рентабельности (в определенных процентах к этой себестоимости). Следовательно, чем больше себестоимость, тем больше при-

---

169. <http://government.ru/news/6214>.

быль, а это стимулирует рост затрат, а никак не их снижение. В том же направлении работает и факт нахождения имущества муниципальных предприятий в собственности муниципальных образований. Такая их принадлежность не создает стимула для активизации и повышения эффективности работы предприятий жилищно-коммунальной сферы. Этим объясняется отсутствие как производственных, так и инвестиционных программ развития указанных предприятий.

Из сказанного можно сделать вывод о том, что назрела насущная необходимость в выработке принципиально новой экономической политики в жилищно-коммунальной сфере, обеспечивающей высокое качество обслуживания, ликвидацию монополизма, защиту интересов потребителей, что может дать реструктуризация управления муниципальной жилищно-коммунальной собственностью, а именно — создание муниципальной управляющей компании в качестве субъекта рыночной экономики по управлению муниципальными объектами ЖКХ.

Также давно назрела необходимость создания нормативно-правовой информационной базы в системе жилищно-коммунального хозяйства, так как в значительной мере препятствием в реформировании жилищно-коммунального хозяйства является недостаточная проработка существующих проблем, связанных с недостатком нормативно-правовой информационной базы. Несмотря на требования (в соответствии с концепцией реформирования) в сфере жилищно-коммунального хозяйства в России, предусматривающие упорядочение в области разграничения функций участников процесса: собственника, субъекта управления, обслуживания в сфере жилищно-коммунального хозяйства на муниципальном уровне, до настоящего времени в полном объеме это не сделано. Вследствие чего в ряде муниципальных образований функции службы заказчика формально возложены на жилищно-эксплуатационные или многоотраслевые предприятия жилищно-коммунальной сферы, что является причиной совмещения ими функций как заказчика, так и подрядчика,

что само по себе противоречит смыслу реформирования жилищно-коммунального хозяйства.

Поэтому на законодательном уровне должен быть определен статус организаций коммунального комплекса и ресурсоснабжающих организаций, четко прописаны все формы и особенности их взаимодействия, исключая какие-либо противоречия и нестыковки в деятельности. Четкость и прозрачность взаимоотношений позволит выработать эффективные стимулы в области снижения себестоимости при производстве и поставке ресурсов и услуг, которыми обеспечиваются потребители, а также даст возможность увеличить временные горизонты планирования хозяйственной деятельности и обеспечить инвестиционную базу, необходимую для строительства, реконструкции и модернизации основных средств.

Актуальной задачей остается выработка на государственном уровне стандартов эксплуатации многоквартирных домов, так как отсутствие таковых приводит к негативным последствиям. Недостаточная проработка вопросов такого важного для развития жилищно-коммунального хозяйства явления, как приватизация, требует либо продолжения этого процесса в части общего имущества многоквартирных домов, являющегося неотъемлемой их частью, а также земельных участков, относящихся к этим домам, либо использование каких-то иных форм, повышающих ответственность и дающих стимул и возможность реального управления самими собственниками. Только эти меры способны повысить ответственность собственников жилых помещений за сохранность общедомового имущества и стимулировать бережное отношение к нему, а также экономию всех видов потребляемых общедомовых ресурсов. Вместе с тем целесообразно создать эффективную систему управления сферой ЖКХ, основанную на конкурсном отборе подрядчиков в области управления многоквартирным домом и его эксплуатацию, созданию инженерной инфраструктуры, что позволит эффективно планировать и использовать инвестиции в модернизацию, реконструкцию и строительство коммунальных систем.

Шагом на пути эффективного реформирования жилищно-коммунального хозяйства является введение механизма лицензирования деятельности в системе жилищно-коммунального хозяйства, и, в частности, управления многоквартирными домами. Признание необходимости такого шага подтверждает рассмотрение Государственной думой такого законопроекта в июле 2014 г.<sup>170</sup> В соответствии с ним, начиная с 1 мая 2015 г. право выхода на рынок получают только те управляющие компании, которые будут иметь лицензии на такого рода деятельность. Такая мера, по мнению разработчиков, должна решить проблему качества обслуживания и навести порядок в коммунальной сфере.

Еще одним основополагающим условием успешного реформирования жилищно-коммунального хозяйства, а также эффективной деятельности по модернизации, реконструкции, обновлению и строительству коммунальных систем жизнеобеспечения городов и муниципальных образований, является замена распределительной системы хозяйствования, используемой в настоящее время, когда применяется краткосрочный годовой период планирования, более эффективной системой долгосрочного комплексного стратегического планирования со сроками реализации 10–12 лет. Ее преимущества заключаются в возможности создания предпосылок для комплексной реализации различных инвестиционных проектов модернизации и развития коммунальных систем жизнеобеспечения, объединенных одним общим планом, позволяющим наиболее целесообразно и эффективно использовать ресурсную базу, включающую все виды ресурсов. Подобная система планирования в рассматриваемой сфере, имеющая в своей основе формат стратегического планирования, уже более 30 лет используется в странах с развитой рыночной экономикой для планирования долгосрочного развития частных компаний, муниципалитетов и регионов, а также для повышения эффективности

---

170. <http://www.ng.ru/news/471656.html>.

работы крупных некоммерческих организаций. Кроме того, формат стратегического планирования дает возможность определить, оценить и реализовать весь потенциал имеющихся конкурентных преимуществ муниципальных образований, городов или целых регионов, мобилизовать его и использовать для поэтапной комплексной модернизации и развития основных систем жизнеобеспечения в пределах своей компетенции.

Чрезвычайно важным фактором (особенно в последние годы) привлечения инвестиций в ту или иную сферу экономики является государственно-частное партнерство. Сфера жилищно-коммунального хозяйства в этом случае не исключение. В странах Евросоюза получила развитие такая эффективная форма, как концессия, которую можно считать аналогом государственно-частного партнерства (как одну из его разновидностей). Так, во Франции, Италии, Испании уже много лет реализуются проекты в сфере жилищно-коммунального хозяйства, основанные на концессиях. Однако в России такая форма привлечения частных инвестиций, особенно в сферу ЖКХ, пока не получила должного внимания и развития. Для ее реализации необходима большая работа по формированию новых правил игры для бизнеса. Понятных и законодательно закрепленных, чтобы пошел поток частных инвестиций, в том числе в рассматриваемую сферу.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Региональное развитие — эта сфера социально-экономической политики государства, где успех в преимущественной мере зависит не только от объема выделяемых ресурсов, но и от того, насколько отлажено — на принципах федерализма — работает вся вертикаль власти, обеспечивается сбалансированность полномочий и экономических ресурсов органов публичной власти, стимулов и ответственности за выполнение возложенных на них функций. Последовательная разработка и реализация федеральной стратегии регионального развития, усиление роли регионов в достижении ведущих приоритетов социально-экономического развития страны возможна только на основе совершенствования базовой модели российского федерализма как наиболее естественной и продуктивной формы функционирования социально-экономического пространства страны и всей системы публичного управления. Если такого совершенствования на четкой концептуальной основе и при наличии ясных целевых ориентиров не происходит, а все, что ни делается, совершается путем стихийных метаний, федеральная политика регионального развития неизбежно теряет признаки системности и становится откровенно мало результативной. К сожалению, именно такая ситуация стала нормой последнего двадцатилетия.

В этой связи, как уже было отмечено выше, особое значение имеет принятие столь долго ожидавшегося и многократно обсуждавшегося на проектной стадии федерального закона о стратегическом планировании<sup>171</sup>. Однако следует признать, что в действующем виде данный закон — это

---

171. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

пока, скорее, лишь декларация о намерениях руководства страны реализовать систему стратегического планирования. Документ на данный момент не содержит многих существенных деталей, позволяющих осуществить стратегическое планирование как эффективно действующий механизм на всех уровнях публичного управления. Это касается и возможностей построения системы стратегического планирования именно как вертикали управления ключевыми экономическими и социальными процессами в стране на единой правовой и методической основе, что, собственно, и отвечает условиям России как государства федеративного типа, задачам реализации результативной региональной политики федерального центра.

Связь 172-го закона с политикой регионального развития имеет пять ключевых аспектов, которые диктуют и соответствующие направления научных исследований.

Во-первых, закон предусматривает разработку таких важных документов пространственного стратегического планирования, как «Стратегия пространственного развития», а также «Основ государственной политики регионального развития» для определения приоритетов регионального развития Российской Федерации. За последние 20 лет попытки разработать подобные документы предпринимались неоднократно, однако успеха они так и не имели.

Во-вторых, закон требует принципиально нового качества подготовки документов стратегического планирования на субфедеральном уровне. Дефицита таких документов вроде бы нет — по данным Минэкономразвития РФ, в настоящее время те или иные документы стратегического планирования имеют 79 субъектов Федерации из 83 (без Крыма и Севастополя). Формально действуют и стратегии социально-экономического развития федеральных округов Российской Федерации. Все это — очень интересные документы, работа над ними в любом случае продуктивна для понимания проблем и перспектив развития каждого региона и каждой муниципальной территории. Но все же, насколько можно судить,

все эти стратегии и концепции — преимущественно презентационные материалы, в каком-то смысле — экономические или инвестиционные манифесты и декларации, разнородные методологически и содержательно и в целом более рассчитанные на внешний эффект, чем на роль рабочей программы действий региональной или муниципальной администрации, тем более — на долговременную перспективу.

Для того чтобы такие стратегические документы регионального уровня могли получить реально работающий статус, тем более на долговременную перспективу, они должны опираться на некую систему вводных данных с федерального уровня, включая достоверные данные — на весь горизонт стратегического планирования — о межбюджетных трансфертах; об объемах и условиях получения средств государственных программ; об ожидаемых в этот период налоговых новациях, затрагивающих доходную часть региональных бюджетов; об установках по увеличению оплаты труда бюджетников; прогнозы по основным видам тарифов и пр. Однако сегодня практики такого обеспечения регионального стратегического планирования не существует, что существенно формализует всю работу по социально-экономическому стратегированию на субфедеральном уровне.

В-третьих, 172-й закон практически полностью обходит вопрос об экономической базе стратегического планирования регионального развития. Этот вопрос имеет две взаимосвязанные стороны.

Одна говорит о необходимости формально подтянуть горизонт бюджетного планирования до достаточно долгосрочного уровня (сегодня этот горизонт составляет 3 года, а на субфедеральном уровне даже этот горизонт бюджетного планирования носит формальный характер). Очевидно, что формировать какой-либо документ, имеющий смысл плана, а не общей декларации, не зная точно объема располагаемых финансовых ресурсов, просто невозможно.

Вторая сторона касается необходимости не на словах, а на деле идти по пути преодоления феномена искусствен-

ной дотационности абсолютного большинства субъектов Федерации, которая подавляет стимулы к разработке и реализации долговременных планов наращивания экономического и налогового потенциала регионов, к развитию региональной инфраструктуры. Как показало проведенное исследование, переход к стратегированию регионального развития требует разработки и практической реализации новой модели бюджетного федерализма, обеспечивающей субъектам Федерации и органам местного самоуправления устойчивую, надежно планируемую финансово-бюджетную базу своего социально-экономического развития, интегрирующую в себя и соответствующие стимулирующие механизмы.

В-четвертых, 172-й закон говорит о необходимости согласования и целевого регулирования пространственного среза действующих государственных программ, хотя конкретного механизма такого согласования закон не обозначает. Остается концептуально нерешенным важный для стратегического планирования вопрос о том, на каких принципах определяется состав государственных программ территориального развития. Если состав отраслевых программ очевиден — он откровенно тяготеет к покрытию всех ключевых экономических, социальных, политических и иных полномочий федерального центра (что соответствует идее перехода к полной программной структуризации федерального бюджета), то отбор регионов — реципиентов программ территориальной направленности вызывает много вопросов. Почему именно эти регионы (макрорегионы), а не другие? Кому отдается предпочтение при распределении средств? Самым слабым регионам? Самым отдаленным? Или самым лояльным и/или политически значимым руководителям? Почему регионы — значимые бенефициары таких программ, наряду с другими субъектами Федерации, продолжают получать средства через традиционные механизмы межбюджетных отношений, даже если они для них уже и не столь значимы?

Наконец, в-пятых, в более глубоком научном осмыслении и методологической проработке нуждается вопрос о

месте в практике стратегического планирования так называемых институтов развития. В последнее время наблюдается откровенная бессистемность как в генерировании все новых видов этих институтов, так и в определении принципов их пространственной локализации. Так, в настоящее время действуют российские наукограды, федеральные и региональные ОЭЗ, индустриальные парки, зоны территориального развития (392-й ФЗ 2011 г.), территории опережающего развития (законопроект № 623874-6) и пр. В этой связи должно получить развитие также и институциональное стратегирование как обоснование наиболее целесообразных институтов развития, отвечающих условиям и приоритетам развития социально-экономического развития отдельных регионов и макрорегионов России. Все это и будет определять собой важнейшие направления и задачи региональных исследований на перспективу.

## ЛИТЕРАТУРА

### Нормативно-правовые акты и законопроекты

- Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. 6 марта 1995 г. № 10. Ст. 823.
- Федеральный закон от 20 июля 1995 года №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».
- Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005 в редакции Федерального закона № 95-ФЗ от 4 июля 2003 г. // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.
- Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 7 июля 2003 г. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.
- Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований».

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Лесной кодекс Российской Федерации; Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ.

Водный кодекс Российской Федерации; Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ.

Законопроект № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации».

Статистический сборник «Финансы России». 2012. М.: Росстат, 2012.

### **Монографии**

*Варнавский В.Г.* Государственно-частное партнерство. Т.1, 2. М.: ИМЭМО РАН, 2009.

*Миско К.М.* Ресурсный потенциал региона (теоретические и методологические аспекты исследования). М.: Наука. 1991.

Государственно-частное партнерство в условиях инновационного развития экономики / Под ред. А.Г. Зельднера, И.И. Смотрицкой. М.: ИЭ РАН, 2012.

### **Статьи в периодической научной литературе**

*Баранов С., Скуфьина Т.* Динамика межрегиональной дифференциации. 1998–2005 гг. // Федерализм. 2005. № 3.

- Белов А. Центр или регионы: кто эффективнее стимулирует экономику? // Федерализм. 2013. № 3.
- Белозерова С. Приоритеты и условия перехода России к новой модели экономического развития // Федерализм. 2013. № 2.
- Вайнберг Э. Пространство, расселение и модернизация экономики России // Федерализм. 2013. № 1.
- Валентей С.Д. Проблемы и перспективы развития федеративной ситуации в России. Доклад на международной конференции «Федерализм: российское и швейцарское измерения» М., 22–23 июня 2001 г.
- Валентей С.Д., Бахтизин А., Валентик О., Кольчугина А., Лыкова Л. Тренды развития экономик субъектов РФ // Федерализм. 2013. № 3.
- Валентей С.Д. Федерализм и инновационная модернизация // Федерализм. 2013. № 1.
- Гаврилов В.П., Ивановский С.И. Проблемы достоверной оценки сельскохозяйственного потенциала региона // Федерализм. 2009. № 3.
- Глазьев С. Снова к альтернативной системе мер государственной политики модернизации и развития отечественной экономики (предложения на 2013–2014 гг.) // Российский экономический журнал. 2013. № 3.
- Гришин В. Пространственное развитие экономики инноваций и кадры // Федерализм. 2013. № 2.
- Гришина И., Марухин И., Шестопалова И. Методология исследования и опыт оценки инвестиционной привлекательности регионов России // Федерализм. 2013. № 1.
- Домнина И.Н., Маевская Л.И. Инвестиционная политика субъекта Федерации. В кн. «Формирование стратегического управления экономикой региона» / Под ред. С.Д. Валентей. М.: ИЭ РАН, 2009.
- Домнина И.Н., Маевская Л.И. Место высшего профессионального образования в системе инновационного развития регионов // Мировая экономика ближайшего будущего:

откуда ждать инновационного рынка? Тезисы участников XXI Кондратьевских чтений. М.: МФК. 2013.

*Клишина М.А.* Практика правового регулирования государственных программ в субъектах РФ // Бюджет. 2013. № 4.

*Кузнецова О.* Федеральная региональная политика: об идеологии и институтах // Российский экономический журнал. 2013. № 1.

*Кузнецова О., Чепляева О.* Совершенствование инструментария федеральной региональной политики, направленной на обеспечение сбалансированного развития субъектов Российской Федерации // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 4.

*Леонов С., Сидоренко О.* Общерегionalная и селективная политика зарубежных стран: закономерности и особенности реализации // Федерализм. 2013. № 2.

*Мельникова Л.* Долгосрочные стратегии регионального развития: перспективы роста и ограничения // Проблемы теории и практики управления. 2013. №1.

*Минакир П.* Экономический рост и развитие: региональное приложение // Федерализм. 2013. № 2.

*Нещадин А.А.* Новые подходы к разработке стратегий и комплексных планов программ развития регионов, агломераций и муниципальных образований. В сб.: Актуальные проблемы региональной экономики. М.: Финансовый ун-т при Правительстве РФ; Институт региональных исследований. 2013.

*Скуфьина Т., Баранов С.* Региональное развитие России в свете циклически волновых представлений // Федерализм. 2007. № 1.

*Тамбовцев В., Валитова Л.* Ресурсная обеспеченность страны и ее политико-экономические последствия // Экономическая политика. 2007. №3.

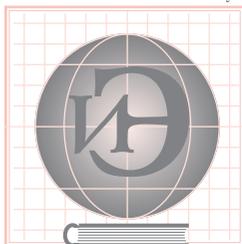
*Хвоцкин А.* Конституционно-правовые аспекты экономического федерализма в России: необходимость преобразований // Федерализм. 2007. № 1.

- Черепанов В. На пути к децентрализации публичной власти // Федерализм. 2011. № 3.
- Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5.
- Шарапов И. Роль и место федеральных целевых программ регионального развития в системе региональной политики Российской Федерации // Вестник Российской Федерации. 2012. №2–3.
- Янгиров А., Юсупов К. Межпотенциальные взаимосвязи в анализе воспроизводственного потенциала регионов Российской Федерации // Федерализм. 2007. № 3.

#### **Литература на иностранных языках**

- Sachs J.D., Warner A.M. Natural resource abundance and economic growth // NBER Working Paper No. 5398. 1995.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: [print@inecon.ru](mailto:print@inecon.ru)

Сайт: [www.inecon.ru](http://www.inecon.ru)

*Научное издание*

**Приоритеты модернизации и усиление роли  
субфедерального звена управления**

**Монография**

Оригинал-макет *Валериус В.Е.*

Редактор *Полякова А.В.*

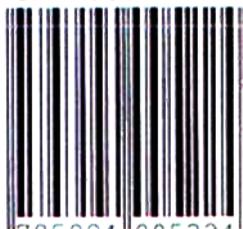
Компьютерная верстка *Сухомлинов А.Р.*

Подписано в печать 19.10.2015. Заказ № 31

Тираж 300 экз. Объем 14,0 уч.-изд. л.

Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0522-4



9 785994 005224