



Вологодский научный центр
Российской академии наук

РОССИЙСКИЕ ТЕРРИТОРИИ

30 ЛЕТ В УСЛОВИЯХ РЫНКА

Вологда
2022

Вологодский научный центр Российской академии наук



РОССИЙСКИЕ ТЕРРИТОРИИ: 30 ЛЕТ В УСЛОВИЯХ РЫНКА

Вологда
2022

УДК 332.14(470.12)
ББК 65.050.2(2Рос-4Вол)
Р76

Публикуется по решению Ученого совета ФГБУН ВолНЦ РАН

Монография подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН ВолНЦ РАН по теме НИР «Факторы и методы устойчивого социально-экономического развития территориальных систем в изменяющихся условиях внешней и внутренней среды» (FMGZ-2022-0012)

Авторский коллектив:

Т.В. Ускова, С.А. Кожевников, Е.В. Лукин, Н.В. Ворошилов,
М.А. Печенская-Полищук, Е.Г. Леонидова, И.А. Секушина, С.С. Патракова,
М.А. Лебедева, М.А. Сидоров, Н.М. Румянцев, М.К. Малышев, А.А. Волков

Рецензенты:

Лаженцев Виталий Николаевич, член-корреспондент РАН, доктор географических наук, профессор, главный научный сотрудник Института социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми научного центра Уральского отделения РАН

Губанова Елена Сергеевна, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономики и финансов Института управления, экономики и юриспруденции Вологодского государственного университета

Р76 **Российские территории: 30 лет в условиях рынка** : [монография] / Т.В. Ускова [и др.] ; под общей редакцией В.А. Ильина ; Вологодский научный центр Российской академии наук. – Вологда : ВолНЦ РАН, 2022. – 315 с. : ил., табл.

ISBN 978-5-93299-557-0

В монографии рассмотрены теоретико-методологические основы рыночной трансформации экономики, особенности и проблемы трансформации региональной экономики России в 1990–2020 гг. (более подробно – на материалах субъектов Северо-Западного федерального округа), механизмы государственного регулирования развития регионов, тенденции, проблемы и механизмы пространственного развития регионов в постсоветский период (в части развития агломераций, малых и средних городов, сельских территорий), вопросы региональной структурной политики, финансовые аспекты регионального развития.

Книга адресована научным работникам, специалистам органов государственного и муниципального управления, преподавателям и студентам высших учебных заведений экономического профиля.

УДК 332.14(470.12)
ББК 65.050.2(2Рос-4Вол)

ISBN 978-5-93299-557-0

© ФГБУН ВолНЦ РАН, 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЫНОЧНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ЭКОНОМИКИ	
1.1. Предпосылки рыночной трансформации советской экономики	8
1.2. Теории и концепции перехода от плановой к рыночной экономике	21
1.3. Опыт рыночной трансформации экономики в странах мира	33
1.4. Государственное регулирование социально-экономических процессов в условиях рынка	47
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ТРАНСФОРМАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ в 1990–2020 гг.	
2.1. Тенденции социально-экономического развития регионов в постсоветский период	57
2.2. Факторы трансформации и риски эффективного использования финансовых ресурсов региона	69
2.3. Государственное управление развитием регионов: проблемы обеспечения эффективности	81
ГЛАВА 3. ТЕНДЕНЦИИ И ОСОБЕННОСТИ ТРАНСФОРМАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ И ХОЗЯЙСТВА РЕГИОНОВ РОССИИ	
3.1. Особенности развития крупных городов и формирования городских агломераций	109
3.2. Проблемы социально-экономического развития малых и средних городов	128
3.3. Сельские территории и локационное сжатие освоенного пространства	142
ГЛАВА 4. СТРАТЕГИЯ РОСТА И СТРУКТУРНАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА	
4.1. Направления и инструментарий региональной структурной политики	152

4.2. Развитие межрегиональных цепочек создания стоимости в экономике	167
4.3. Приоритеты и инструменты развития урбанистических форм расселения и организации хозяйства	186
4.4. Методы и инструменты управления развитием сельских территорий	204
4.5. Институты модернизации экономического пространства региона	216

ГЛАВА 5. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

5.1. Развитие налогового потенциала территорий	228
5.2. Финансовые инструменты стимулирования экономики	245
5.3. Роль частного капитала в развитии территорий	265
Заключение	282
Список использованных источников	287
Приложение	307

ВВЕДЕНИЕ

Переход Российской Федерации в начале 1990-х годов к рыночным отношениям и интеграция национальной экономики в мировое хозяйство привели к существенным изменениям всех параметров социально-экономического развития страны и образующих ее территорий. С момента проведения радикальных рыночных реформ минуло 30 лет. За этот период российская экономика прошла ряд этапов: форсированной либерализации, а также вызванного ею трансформационного кризиса и резкого сокращения объемов производства, сопровождавшего ростом инфляции; кризиса 1998 г. и начавшегося после него оживления; мирового финансового кризиса 2008–2009 гг.; валютного кризиса в России 2014–2015 гг. и, наконец, экономического кризиса, произошедшего на фоне пандемии коронавируса в 2020 году.

В целом трансформации постсоветского периода вряд ли можно оценить однозначно. Это связано с разнонаправленностью событий, происходивших в жизни страны. Смене экономической парадигмы в 1991 г. сопутствовали резкое сокращение объемов производства, падение жизненного уровня значительной части населения, критическое снижение эффективности национальной экономики, приведшие к существенным изменениям всех параметров социально-экономического развития страны и образующих ее регионов. Так, после 1991 года наблюдалось обвальное падение ВВП с ежегодными темпами более 6%, в результате чего к 1998 году экономика России сжалась почти на 40%, а реальные располагаемые доходы граждан упали более чем в два раза: к 1999 году более ¼ населения (41,6 млн человек) имели доходы ниже величины прожиточного минимума.

К числу позитивных моментов можно отнести формирование многоукладной экономики, преодоление товарного дефицита – одного из наиболее ярких «атрибутов» советской экономической системы (особенно ее

позднего периода), создание условий для повышения самостоятельности населения в обеспечении материальных потребностей, развитие конкурентной среды.

Последствия прошедших в постсоветский период трансформаций продолжают сказываться на экономической структуре России и ее регионов в настоящее время. Российскую экономику отличают отраслевой диспаритет в производстве добавленной стоимости, замедление развития промышленности, дисбаланс между ростом доходов бизнеса и торможением инвестирования, противоречивое развитие рынка труда, сохраняющаяся экспортоориентированность при чрезмерной зависимости от мировых цен на сырье и промежуточную продукцию, отсутствие целостности внутреннего рынка и существенное нарушение межрегиональных связей, снижение роли финансовых инструментов в территориальном развитии.

Переход к рыночной экономике сопровождался ослаблением государственного регулирования процессов пространственного развития, а также усилением конкуренции субъектов РФ и муниципальных образований в процессе разделения труда за население, средства инвесторов, федеральной поддержки, за размещение производства и прочее.

Такая ситуация потребовала разработки и внедрения новых форм и методов управления социально-экономическими процессами, адекватных новым реалиям.

В связи с этим особую актуальность приобретает глубокое осмысление итогов 30-летних трансформационных рыночных преобразований, имевших место в экономике российских территорий. Данным вопросам посвящена наша монография. Обобщение и систематизация результатов комплексных научных исследований ученых Вологодского научного центра РАН отражают социально-экономические процессы, протекавшие в 1990–2020 гг. в региональной экономике. Это позволяет упорядочить имеющиеся представления о происходивших в рамках рыночных преобразований процессах и задать новый вектор осмысления социально-экономического развития российских территорий в ближайшей перспективе. На материалах Северо-Западного федерального округа подробно рассматриваются ключевые проблемы трансформации региональной экономики в условиях рынка.

В монографии представлены результаты критического анализа тенденций и проблем развития экономики российских территорий за последние тридцать лет. Основной акцент сделан на научном обосновании форм, методов и инструментов структурной политики, модернизации

экономического пространства, повышения эффективности финансового обеспечения регионального развития. Авторская трактовка основ и специфики рыночных преобразований в экономике территорий России научно обоснована и опирается на обширный фактологический материал.

Полагаем, что монография будет полезна как специалистам органов государственной власти, курирующим вопросы регионального развития, так и научным сотрудникам, преподавателям высших учебных заведений, студентам, аспирантам, исследующим эти проблемы, и широкому кругу читателей, которые интересуются проблемами экономического развития России.

Монография выполнена под общей редакцией члена-корреспондента РАН, доктора экономических наук, профессора, научного руководителя ФГБУН ВолНЦ РАН Владимира Александровича Ильина.

Авторский коллектив монографии –
сотрудники ФГБУН ВолНЦ РАН:

Ускова Т.В. – д.э.н., профессор, зав. отделом проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах – введение, заключение

Кожевников С.А. – к.э.н., в.н.с., зам. зав. отделом проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах – параграфы 2.3, 4.5

Лукин Е.В. – к.э.н., в.н.с., зам. зав. отделом проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах – параграфы 1.1, 4.2

Печенская-Полищук М.А. – к.э.н., в.н.с., зав. лабораторией – параграфы 2.2., 5.1

Ворошилов Н.В. – к.э.н., с.н.с. – параграфы 2.3, 3.1, 4.3

Леонидова Е.Г. – к.э.н., с.н.с. – параграф 1.4

Секушина И.А. – м.н.с. – параграфы 3.2, 4.3

Патракова С.С. – м.н.с. – параграфы 1.2, 3.3, 4.4, 4.5

Сидоров М.А. – м.н.с. – параграф 2.1

Румянцев Н.М. – м.н.с. – параграф 4.1

Лебедева М.А. – инженер-исследователь – параграф 1.3

Волков А.А. – инженер-исследователь – параграф 5.2

Малышев М.К. – м.н.с. – параграф 5.3

ГЛАВА 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЫНОЧНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ЭКОНОМИКИ

1.1. Предпосылки рыночной трансформации советской экономики

В 2021 г. исполнилось 30 лет с момента распада Союза Советских Социалистических Республик¹. Семь десятилетий его существования включили в себя НЭП, сталинские коллективизацию и индустриализацию, победу в мировой войне, послевоенное восстановление народного хозяйства и решение атомной проблемы, хрущевскую «оттепель» и освоение космоса, брежневский «застой» и горбачевскую «перестройку».

Советский период стал временем значительного экономического роста, давшим возможность нашей стране многократно преумножить национальное богатство, валовой общественный продукт (табл. 1.1). Масштабные изменения произошли в структуре экономики – была создана мощная индустриальная, научно-образовательная база, несельскохозяйственные отрасли превратились в производителей основной части продукции народного хозяйства.

При этом особенно быстро развивались отрасли, определяющие научно-технический прогресс и создающие материальные условия для успешного развития экономики: электроэнергетика, машиностроение, черная и цветная металлургия, топливная промышленность. Существенно расширились объемы разведанных полезных ископаемых, особенно в нефтяной и газовой промышленности. Созданным производственным (и кадровым) потенциалом будет пользоваться российская экономика

¹ Совет Республик Верховного Совета СССР принял Декларацию о прекращении существования СССР 26 декабря 1991 г.

**Таблица 1.1. Темпы роста основных показателей развития СССР
в 1917–1990 гг., раз (1917 г. = 1)**

Показатель	1940 г.	1950 г.	1960 г.	1970 г.	1980 г.	1990 г.
Численность населения	1,19	1,10	1,30	1,48	1,62	1,77
Валовой общественный продукт	7,8	13	33	64	106	139
Произведенный национальный доход	8,2	13	36	71	115	146
Производственные основные фонды	2,8	3,5	8,9	21	45	77
Продукция промышленности	12	21	63	142	253	343
Производство средств производства (группа А)	19	39	128	306	559	733
Производство предметов потребления (группа Б)	7,6	9,2	24	49	82	122
Валовая продукция сельского хозяйства	1,9	1,8	3,0	4,1	4,6	5,3
Отправлено грузов всеми видами транспорта	10	19	72	123	197	212
Пассажиरोоборот всех видов транспорта	4,7	4,4	11	24	39	50
Источники: Народное хозяйство СССР за 70 лет. М., 1987; Народное хозяйство СССР в 1990 г. М., 1991.						

в почти неизменном виде еще 15 постсоветских лет [210]. Показателем достигнутого производственного и научно-технического уровня СССР можно считать обеспечение военного паритета и превращение в главного геополитического соперника США – самой развитой страны капиталистического мира.

Опережающие темпы развития народного хозяйства (по сравнению с темпами роста численности населения) позволили увеличить почти все показатели уровня жизни людей. Значительно возросло душевое потребление основных продовольственных и промышленных товаров. Появился заметный парк личных автомобилей. Улучшились жилищные условия людей, основная часть городского населения получила отдельные квартиры. Относительно высокими долгое время были показатели здравоохранения. Свидетельством крупных достижений в уровне жизни населения явилась средняя продолжительность жизни, характерная для развитых стран мира.

Вместе с тем, если перейти от общих позитивных характеристик социально-экономической динамики советской эпохи к тенденциям отдельных периодов, примерно с середины 1960-х годов можно отчетливо отметить неуклонное замедление темпов роста народного хозяйства, научно-технического прогресса и уровня качества жизни населения (табл. 1.2). По данным Государственного комитета СССР по статистике, среднегодовые темпы прироста валового общественного продукта сократились с 7,4% в 1966–1970 гг. до 1,8% в 1986–1990 гг., национального дохода – с 7,8 до 1,3%, промпроизводства – с 8,5 до 2,5%, сельского хозяйства – с 3,9 до 1,9%.

**Таблица 1.2. Среднегодовые темпы прироста основных показателей
экономического и социального развития СССР, %**

Показатель	1961– 1965 гг.	1966– 1970 гг.	1971– 1975 гг.	1976– 1980 гг.	1981– 1985 гг.	1986– 1990 гг.
Валовой общественный продукт	6,5	7,4	6,3	4,2	3,3	1,8
Произведенный национальный доход	6,5	7,8	5,7	4,3	3,5	1,3
Производственные основные фонды	9,6	8,1	8,7	7,4	6,4	4,8
Продукция промышленности	8,6	8,5	7,4	4,4	3,6	2,5
Валовая продукция сельского хозяйства	2,2	3,9	2,5	1,7	1,0	1,9
Продукция растениеводства	2,0	4,1	1,7	1,8	0,6	1,0
Продукция животноводства	2,5	3,8	3,2	1,5	1,5	2,6
Ввод в действие основных фондов	6,2	7,3	6,3	3,5	3,1	3,6
Капитальные вложения	5,4	7,3	6,7	3,7	3,7	6,1
Отправлено грузов всеми видами транспорта	5,1	6,0	7,0	2,7	0,6	0,1
Пассажиروоборот всех видов транспорта	7,9	8,5	6,2	3,6	2,5	2,4
Численность занятых в народном хозяйстве	4,4	3,2	2,5	1,9	0,7	0,2
Производительность общественного труда	6,1	6,8	4,5	3,3	2,7	1,5
Прибыль по народному хозяйству	8,0	15,4	9,9	4,5	6,1	8,2
Реальные доходы на душу населения	3,6	5,9	4,4	3,4	4,2	9,2
Розничный товароборот торговли	6,0	8,2	6,3	4,4	2,6	5,3
Оборот внешней торговли	7,1	8,3	7,7	5,3	3,9	0,7
Источники: Народное хозяйство СССР за 70 лет. М., 1987; Народное хозяйство СССР в 1990 г. М., 1991.						

В последние десятилетия существования СССР стала проявляться растущая неэффективность советской экономики. Индикатором снижения эффективности функционирования народного хозяйства явилось повышение его материалоемкости, характеризующее расточительность использования материальных ресурсов в промышленности, сельском хозяйстве, строительстве и на автомобильном транспорте и обуславливающее нарастание капитальных вложений в сырьевые отрасли экономики и производство полуфабрикатов в ущерб выпуску конечной продукции [210].

Другое свидетельство растущей неэффективности экономики – превышение темпов роста фондовооруженности труда над темпами роста его производительности (табл. 1.3), а также снижение фондоотдачи.

**Таблица 1.3. Сопоставление роста фондовооруженности
и производительности труда в советской экономике, раз**

Показатель	1966–1970 гг.	1971–1975 гг.	1976–1980 гг.	1981–1985 гг.
Фондовооруженность	1,22	1,14	1,06	1,00
Производительность труда	1,16	1,10	1,01	1,00
Источник: Ханин Г.И. Экономический рост в СССР. Альтернативная оценка // Коммунист. 1988. № 7.				

Со временем производство все больше стало работать само на себя, а не на нужды общества. Такое явление академик Ю.В. Яременко еще в 1960-х гг. называл структурной стагнацией.

«Если структурная трансформация, нацеленная на переход к интенсивному развитию, затягивается, а повышенные темпы роста верхних уровней сохраняются слишком долго, «сбалансированность» или «пропорциональность» развития сильно страдает. Предприятия, производящие товары, которые используются для компенсационных целей, направляют все большую часть своего выпуска на обеспечение этих восходящих потоков, либо расширяя производство, либо вынуждая потребителей равного им уровня довольствоваться более низкокачественными ресурсами. В результате напряжение компенсационных процессов, преодолевая уровень за уровнем, добирается до добывающих, сырьевых и топливных отраслей, которые вынуждены переходить к гипертрофированному росту. Основание пирамиды приоритетов становится шире.

Но расширение трудоемких форм производства низкокачественных товаров, компенсирующих дефицит качественных продуктов, имеет свой предел: дефицит приоритетных ресурсов в конечном счете проявляется в общем дефиците рабочей силы. Исчерпание базовых массовых ресурсов, в число которых входят труд, топливо, руды и т.д., таким образом, сдерживает это гипертрофированное расширение основания пирамиды.

По мере расширения производства на более низких уровнях и без того урезанные поставки качественных ресурсов, становятся совершенно недостаточными. Предприятия низшего и среднего звена адаптируются, упрощая производимую ими продукцию.

Высшие уровни экономики реагировали, используя самоизоляцию, производя нужную продукцию самостоятельно, делая запасы всех доступных ресурсов, включая трудовые. Эта перегрузка влекла за собой преувеличенные, патологические формы поведения предприятий, характерные для экстенсивного развития. Чем больше предприятия приспосабливались к ним, тем сложнее и дороже становились желательные структурные сдвиги, необходимые для интенсивного роста. Экономика вошла в тупиковую ситуацию» [94].

Одновременно с ослаблением интенсивных факторов экономического роста снижались и экстенсивные. В силу объективных причин (демографические последствия Великой Отечественной войны, замедление рождаемости) среднегодовой темп прироста численности занятых в народном хозяйстве сократился с 4,4% в 1966–1970 гг. до 0,2% в 1986–1990 гг. На фоне резкого замедления роста капитальных вложений

(с 7,3% в среднем за 1966–1970 гг. до 3,7% в среднем за 1981–1985 гг.) упали темпы ввода новых основных фондов. Количество построенных крупных промышленных предприятий уменьшилось с 4,8 тыс. в 1956–1960 гг. до 0,7 тыс. в 1986–1990 гг. (рис. 1.1).

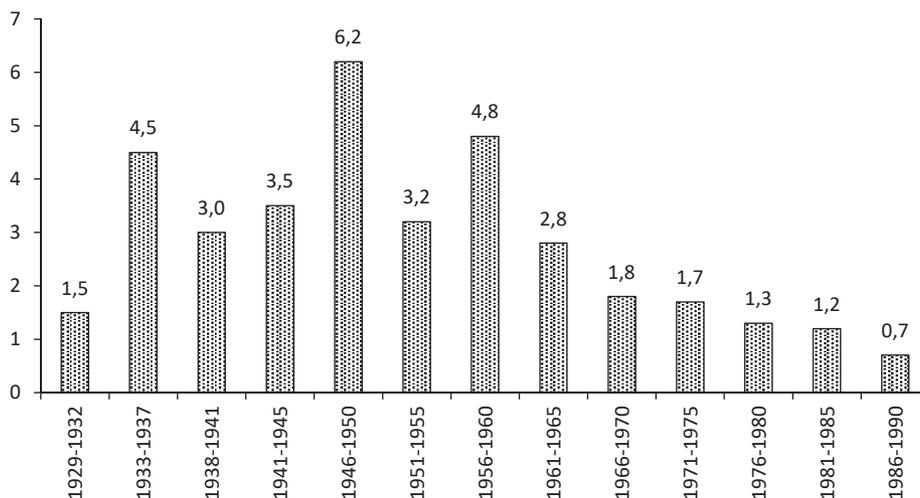


Рис. 1.1. **Количество построенных крупных промышленных предприятий**, тыс. шт.

Источники: Народное хозяйство СССР: стат. ежегодник / Госстатиздат ЦСУ СССР. М., 1956; Народное хозяйство СССР в 1960 году: стат. ежегодник / Госстатиздат ЦСУ СССР. М., 1961; Народное хозяйство СССР в 1989 г.: стат. ежегодник / Госкомстат СССР. М.: Финансы и статистика, 1990; Народное хозяйство СССР в 1990 г.: стат. ежегодник / Госкомстат СССР. М.: Финансы и статистика, 1991.

Каковы же были причины накапливавшихся проблем советской экономики?

Исследователями выделяется большой спектр факторов, обуславливающих нарастающую кризисность развития народного хозяйства СССР – от снижения качества хозяйственного руководства на всех уровнях и ошибочности проведения ряда экономических реформ до гипертрофированного содействия социалистическим и развивающимся странам.

По мнению многих экспертов [9, 41, 224], ключевая роль в формировании макроэкономических пропорций принадлежала объему и динамике военных расходов. Академик Ю.В. Яременко вообще считал смысл существования советской системы внеэкономическим и видел его в геополитической конкуренции как основе жизни государства.

«В этом смысле плановая система и являлась в какой-то степени производной от внеэкономической функции. Экономика была ориентирована на успех в гонке вооружений. До конца 1960-х годов Советский Союз мог выдерживать эту

конкуренцию. Но успехи страны в области атомного оружия и ракетной техники породили чрезмерные желания, исполнить которые было нереально. Это была большая проблема, но в катастрофу ее превратило ослабление централизованного контроля со стороны КПСС. В дальнейшем это ослабление не позволило остановить эскалацию гонки вооружений и перенацелить высококачественные производственные ресурсы на интенсивное развитие и возрождение гражданских отраслей экономики» [225].

В такой трактовке можно утверждать, что ставка США на изматывание СССР через провоцирование гонки вооружения во многом была оправдана. Доля военных расходов СССР доходила по одним оценкам до 14,8% валового национального продукта [142], по другим – до 8,3% (табл. 1.4). В них входили закупки военной продукции, расходы на содержание персонала Вооруженных Сил и военной техники, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы.

Таблица 1.4. **Расходы на военные цели в СССР и США**

Показатель	Страна	1960 г.	1970 г.	1980 г.	1985 г.	1990 г.	1990 к 1960 г.
Военные расходы	СССР, млрд руб.	15,3	29,2	48,9	63,4	71,4	4,7 раз
	США, млрд долл.	48,1	81,7	141,6	252,7	296,3	6,2 раз
Доля военных расходов в ВВП	СССР, %	7,5	7,3	7,4	8,3	7,5	0 п.п.
	США, %	8,2	7,8	5,0	6,2	5,4	-2,8 п.п.
Источник: Советская военная мощь. М., 1999. С. 115.							

«Сразу же после окончания Отечественной войны, без какой-либо паузы недавние союзники втянули Советский Союз в «холодную» войну, которая продолжалась несколько десятилетий и не закончилась до сих пор. На первом этапе она велась в форме напряженной и изнурительной гонки новых вооружений. Несмотря на то, что национальный доход СССР был, примерно, в два раза меньше, чем США, опираясь на свои преимущества, в 70-х годах он догнал, а на некоторых направлениях опередил лидера блока НАТО. Это позволило достигнуть и в течение 10–15 лет сохранять военно-стратегический паритет с главным противником в холодной войне. Впервые по запасам атомного оружия СССР превзошел США в 1978 году. Самый высокий уровень таких запасов в арсеналах России зафиксирован в 1986 году – 45 тыс. атомных бомб, головок для ракет и артиллерийских снарядов. Этого было больше чем достаточно для «убедительного» ответного удара по США и соответствующим странам НАТО, в случае нападения на СССР.

Достижение этой стратегической цели вновь потребовало напряжения всех сил народа. И вновь оно сопровождалось опасной перегрузкой экономики. Но, главное, удалось парализовать два десятка американских планов атомного удара по городам, промышленным и научным центрам СССР и его союзников, то есть сохранить не только мир, но и само существование Европы» [9].

Значимым дефектом советской экономики была высокая степень дефицитности рынка потребительских товаров, обусловленная чрезмерной ориентацией на развитие производства средств производства за счет изъятия ресурсов из отраслей конечного потребления домохозяйств (табл. 1.5) и перекосов в структуре импорта продукции в сторону машин, оборудования и транспортных средств (табл. 1.6).

Таблица 1.5. Структура промышленного производства СССР, % к итогу

Группа продукции	1913 г.	1940 г.	1950 г.	1960 г.	1970 г.	1980 г.	1990 г.
Производство средств производства (группа А)	35,1	61,0	68,8	72,5	73,4	73,8	72,4
Производство предметов потребления (группа Б)	64,9	39,0	31,2	27,5	26,6	26,2	27,6

Примечание. Группа А включала производство средств производства – средств труда и предметов труда; группа Б – производство предметов потребления – продукцию легкой и пищевой промышленности, а также потребительскую продукцию отраслей тяжелой промышленности (топливо и электроэнергию, бытовые приборы, машины и оборудование, химические и химико-фармацевтические продукты, лесные материалы, мебель, строительные материалы, стекольные и фарфоро-фаянсовые изделия).

Источники: Народное хозяйство СССР за 70 лет. М., 1987; Народное хозяйство СССР в 1990 г. М., 1991.

Таблица 1.6. Структура импорта СССР, % к итогу

Продукция	1940 г.	1950 г.	1960 г.	1970 г.	1980 г.	1990 г.
Машины, оборудование и транспортные средства	32,4	22,4	31,1	35,6	33,9	44,8
Промышленные товары народного потребления	1,4	7,4	16,9	18,3	12,1	17,7
Продовольственные товары и сырье	14,9	19,7	13,1	15,8	24,2	15,8
Руды и концентраты, металлы и изделия из них	26,6	14,1	15,6	9,6	10,8	5,1
Химические продукты, удобрения и каучук	4,3	6,9	6,0	5,7	5,3	4,1
Топливо и электроэнергия	6,5	11,8	4,2	2,0	3,0	2,6
Текстильное сырье и полуфабрикаты	6,7	7,8	6,5	4,8	2,2	1,1
Лесоматериалы и целлюлозно-бумажные изделия	2,6	3,8	1,9	2,1	2,0	1,0

Источники: Народное хозяйство СССР за 70 лет. М., 1987; Народное хозяйство СССР в 1990 г. М., 1991.

Доля расходов на конечное потребление домашних хозяйств в структуре валового национального продукта СССР в 1989 г. составляла всего 48% (рис. 1.2). Для сравнения: в США на эти нужды расходовалось 66% создаваемого ВВП, в Великобритании – 64%, в Италии – 62%.

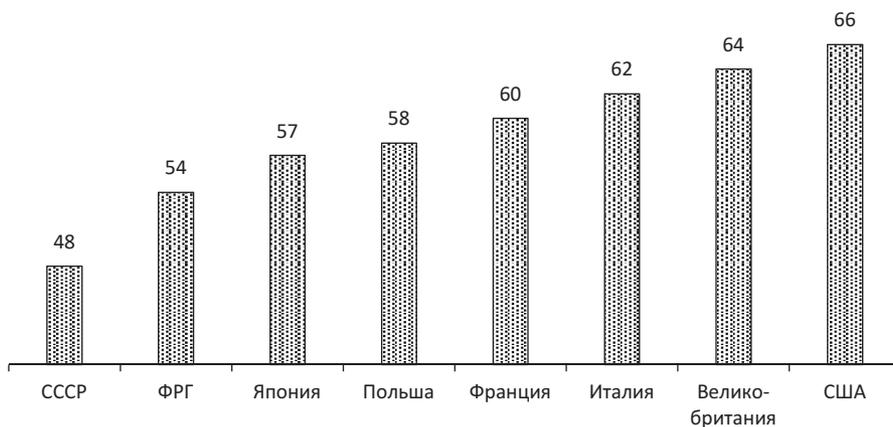


Рис. 1.2. Доля расходов на конечное потребление домашних хозяйств в структуре ВВП в 1989 г., % к итогу

Источник: Народное хозяйство СССР в 1990 г. М., 1991.

Примат тяжелой промышленности (и особенно топливно-энергетического комплекса) закрепился в результате денежной реформой 1961 г., обеспечившей высокую рентабельность экспорта энергоносителей за счет изменения курса рубля к доллару (доллар подорожал в 2,25 раза) [183]. К 1980 г. доля топлива и электроэнергии в структуре экспорта СССР достигла 46% (табл. 1.7). Экономика стала критически зависеть от внешнеэкономической конъюнктуры. Рост мировых цен на топливо долгое время затушевывал многие проблемы советской экономики, обеспечивая увеличение валютных поступлений и доходов бюджета. Однако падение цен на нефть в 1985 г. обнажило накапливавшиеся многие годы противоречия и слабости функционирования народного хозяйства СССР.

Таблица 1.7. Структура экспорта СССР, % к итогу

Продукция	1940 г.	1950 г.	1960 г.	1970 г.	1980 г.	1990 г.
Топливо и электроэнергия	13,2	3,9	16,2	15,6	46,9	40,5
Машины, оборудование и транспортные средства	2,0	12,3	20,7	21,5	15,8	18,3
Руды и концентраты, металлы и изделия из них	4,1	10,8	20,2	19,6	8,8	11,3
Химические продукты, удобрения и каучук	3,0	4,0	2,9	3,5	3,3	4,6
Лесоматериалы и целлюлозно-бумажные изделия	6,4	3,1	5,5	6,5	4,1	3,7
Промышленные товары народного потребления	7,8	4,9	2,9	2,7	2,5	3,6
Продовольственные товары и сырье	27,7	21,1	13,1	8,4	1,9	2,0
Текстильное сырье и полуфабрикаты	18,1	11,2	6,5	3,4	1,9	1,2

Источники: Народное хозяйство СССР за 70 лет. М., 1987; Народное хозяйство СССР в 1990 г. М., 1991.

Обозначенные и ряд других проблем советской экономики нашли отражение в дезорганизации денежного обращения, которая усиливала товарный дефицит, вызывая тем самым огромное недовольство населения и ослабляя его стимулы к труду. Неспособность создать эффективную систему стимулов к повышению производительности труда Д. Аджемоглу и Дж. Робинсон в книге «Почему одни страны богатые, а другие бедные» назвали основной причиной распада СССР [3].

«Реальная убыточность большей части производственной сферы экономики сужала доходную базу бюджета. Гипертрофированная доля военных расходов и внешнеполитических обязательств раздувала его расходную часть. Несоответствие структуры потребительского спроса и объема производства потребительских товаров и импорта потребительских товаров создавало товарный дефицит и сокращало денежные поступления в кассу Госбанка. Сложилось несоответствие между динамикой средней заработной платы и реальной производительностью труда с опережением первой. Недостаточные капитальные вложения в последнем десятилетии рассматриваемого периода затрудняли техническое обновление производственного аппарата и повышение производительности труда. Растущая доля теневой экономики, отвлекая материальные и трудовые ресурсы, снижала поступления в государственный бюджет и трудовую активность людей по их основному месту работы» [209].

Как можно заключить из воспоминаний современников, выдержек из архивных документов, докладных записок Госплана СССР, советское руководство и научная общественность еще в первой половине 1970-х гг. начали осознавать серьезность экономического положения СССР.

Одной из первых критических оценок ситуации в советской экономике явилось письмо академика А. Сахарова, математика В. Турчина и историка Р. Медведева от 19 марта 1971 г. Л.И. Брежневу, А.Н. Косыгину и Н.В. Подгорному.

«В течение последнего десятилетия в народном хозяйстве нашей страны стали обнаруживаться угрожающие признаки разлада и застоя, причем корни этих трудностей восходят к более раннему периоду и носят глубокий характер.

Неуклонно снижаются темпы роста национального дохода. Возрастает разрыв между необходимым для нормального развития и реальным вводом новых производственных мощностей. Реальные доходы населения в последние годы почти не растут. Питание, медицинское обслуживание, бытовое обслуживание улучшаются очень медленно и территориально неравномерно. Растет число дефицитных товаров. В стране имеются явные признаки инфляции. Особенно тревожно для будущего страны замедление в развитии образования. Наши расходы

на образование втрое меньше, чем в США, и растут медленно. Трагически возрастает алкоголизм и заявляет о себе наркомания. Во многих районах страны систематически увеличивается преступность. В ряде мест растут симптомы явлений коррупции. В работе научных и научно-технических организаций усиливаются бюрократизм, ведомственность, формальное отношение к своим задачам, безынициативность...

Сравнивая нашу экономику с экономикой США, мы видим, что наша экономика отстает не только в количественном, но и, что самое печальное, в качественном отношении – чем новее и революционнее какой-либо аспект экономики, тем больше здесь разрыв между нами и США... чрезвычайно сильно отстаем по химии, бесконечно отстаем по вычислительной технике... Мощность нашего парка вычислительных машин в сотни раз меньше, чем в США, а что касается использования ЭВМ в народном хозяйстве, то здесь разрыв так велик, что его невозможно даже измерить. Мы живем в другой эпохе. Не лучше обстоит дело и в сфере научных и технических открытий. И здесь не видно возрастания нашей роли. Скорее наоборот. В конце 50-х годов наша страна была первой страной в мире, запустившей спутник и человека в космос. В конце 60-х годов мы потеряли лидерство и в этой области, как давно потеряли его во многих других областях» [11].

В конце 1979 г. сохранение и усиление проблем в экономике подтверждал заместитель председателя Госплана СССР Н.П. Лебединский в материалах к пленуму ЦК КПСС: «Уже снижаются не только темпы. Падают абсолютные приросты, абсолютные уровни. Поскольку темпы снижаются неравномерно, усиливается разбалансированность, растут диспропорции. Резко ухудшилось положение на транспорте. Поехала вниз группа Б. Растут денежные сбережения и неудовлетворенный спрос, что снижает заинтересованность в результатах труда. Появляется теневая экономика... снижается дисциплина, растут безответственность и коррупция» [11].

Для изменения ситуации политическим руководством СССР предпринимались неоднократные попытки улучшения темпов и качества развития народного хозяйства за счет либерализации экономической и политической жизни. Однако их провалы каждый раз оборачивались контрреформами, усиливавшими централизацию в экономике, государственную, трудовую и плановую дисциплину.

«Советскому Союзу так и не удалось сформировать жизнеспособную экономическую систему, чтобы, не прибегая к тоталитарным методам, обеспечить устойчивый, длительный и быстрый экономический рост. Самые важные причины растущего отставания советской экономики лежали в политической

области. Сложившийся в 30–50-е годы тоталитарно-авторитарный политический механизм затруднял выдвижение новых экономических идей, способных и компетентных экономических руководителей на всех уровнях управления. Усиливалась деградация руководящих кадров, особенно в последнее десятилетие рассматриваемого периода из-за огромного распространения теневой экономики, в которую были вовлечены миллионы людей, в том числе множество хозяйственных руководителей, жертвовавших своими должностными обязанностями в пользу личных, корыстных» [209].

Большое внимание с 1960-х годов уделялось нахождению оптимальных пропорций в развитии потребительского, инвестиционного и военного секторов экономики. По мнению Г.И. Ханина, руководство СССР совершенно искренне ставило себе цель обеспечить более высокие темпы роста уровня жизни населения. Другое дело, насколько эта цель была достижима при господствующем хозяйственном механизме и стремлении сохранить крупные военные расходы [210].

Курс на большее удовлетворение потребностей населения был достаточно отчетливо выражен уже в директивных планах на восьмую пятилетку (1966–1970 гг.). Предполагалось замедление опережения темпов прироста группы А над группой Б до 1,1–1,2 раза (пятилеткой ранее было 1,52 раза). По факту превышение составило даже 1,02 раза (табл. 1.8). В директивах по составлению девятого пятилетнего плана (1971–1975 гг.) пошли еще дальше – впервые предусматривались более высокие темпы роста группы Б по сравнению с группой А. Однако фактически группа А в этот период росла быстрее, чем группа Б. Эти тенденции усилились в десятой пятилетке (1976–1980 гг.).

Таблица 1.8. **Среднегодовые темпы прироста групп промышленного производства СССР, %**

Показатель	1961–1965 гг.	1966–1970 гг.	1971–1975 гг.	1976–1980 гг.	1981–1985 гг.	1986–1990 гг.
Производство средств производства (группа А)	9,6	8,6	7,8	4,7	3,6	1,9
Производство предметов потребления (группа Б)	6,3	8,4	6,5	3,8	3,7	4,3
Соотношение темпов прироста (группа А к группе Б)	1,52	1,02	1,20	1,24	0,97	0,44
Источники: Народное хозяйство СССР за 70 лет. М., 1987; Народное хозяйство СССР в 1990 г. М., 1991.						

Для повышения темпов экономического развития и улучшения сбалансированности народного хозяйства с начала 1970-х гг. стала разрабатываться Комплексная программа научно-технического прогресса СССР (КП НТП) на 20 лет (по пятилетиям). Всего было разработано 4 ее варианта: в 1973, 1978, 1983 и 1988 годах. Если первые два варианта КП НТП

были подготовлены по инициативе Академии наук СССР, ГКНТ СССР, Госплана СССР и ряда отраслевых министерств и вузов, то с 1979 года ее разработка стала выполняться в обязательном порядке в соответствии с Постановлением ЦК КПСС и Совмина СССР (от 12.07.1979 № 695) «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работ» [68]. Среди основных целей разработки КП НТП было увеличение доли интенсивных факторов развития: инновационных решений, новых технологий, прогрессивных форм организации труда, новых систем и механизмов управления и др.

В одиннадцатой пятилетке (1981–1985 гг.), под влиянием событий в Польше и растущего недовольства населения СССР фактической стагнацией уровня жизни, вновь было предусмотрено обеспечить более быстрое развитие товаров группы Б и расширение ее сырьевой базы на основе интенсификации экономики и ожидавшегося в результате выполнения разработанной по инициативе Горбачева Продовольственной программы подъема сельского хозяйства [11].

В 1983 г. была выдвинута концепция ускорения социально-экономического развития страны. В 1985 г. реализация данной стратегии была одобрена XXVII съездом партии. Одним из ее приоритетов стало развитие машиностроения, в котором усматривалась основа быстрого перевооружения всего народного хозяйства. Программа намечала опережающее по отношению к другим отраслям промышленности развитие машиностроения и достижение им мирового уровня уже в конце 1990-х гг. На развитие машиностроения партия выделила 200 млрд рублей (в два раза больше, чем за предыдущие десять лет).

Однако капиталовложения в тяжелую промышленность, импортные закупки для ее нужд не давали позитивного эффекта, на товарном и продовольственном рынке не сказывались. Более того, этот рынок стал жертвой ускорения развития машиностроения, т.к. импортные поставки для последнего вели к сокращению закупок продовольствия и товаров народного потребления, что вызвало рост бюджетного дефицита, скрытую инфляцию и товарный голод.

В 1987 г. был признан фактический провал политики ускорения, и на смену ей пришла радикальная экономическая реформа (так называемая «перестройка»), предполагавшая существенное расширение самостоятельности государственных предприятий и развитие частного сектора. По сути, начался перевод планового советского народного хозяйства на рыночные рельсы.

Были ли альтернативные пути оздоровления советской экономики?

В годы перестройки и в постсоветское время подавляющее большинство публикаций по экономике и истории данного периода состояние дел в стране изображали таким образом, что якобы в середине 1980-х годов был только один эффективный вариант – проведение радикальной экономической реформы либо умеренно, либо в виде шоковой терапии² [209]. Г.И. Ханин выделяет еще как минимум два возможных сценария.

1. Возврат в значительно модифицированном виде к классической модели командной экономики. Сторонники этой стратегии исходили из отсутствия разумных возможностей капитализации советской экономики и считали попытку ее перевода на рыночные рельсы разрушительной [5]. При осуществлении крупного и болезненного структурного маневра (во многом повторяющего структурные изменения 1990-х гг., но более упорядоченного и созидательного) лет через десять возможно было бы, без ущерба для экономического роста, продолжить рост личного потребления населения и непроизводственного накопления. Тогда открывались бы возможности и постепенной демократизации общества в условиях социальной стабильности. Указанный путь в значительной степени просматривался в разработках Института народнохозяйственного прогнозирования АН СССР под руководством Ю.В. Яременко [147].

2. Переход к рыночному социализму. Он давал возможность сохранить незыблемость социалистических основ и государственного регулирования и в то же время воспринять наиболее сильные элементы рыночной экономики. Опыт отдельных социалистических стран, перешедших к рыночному социализму в 1950–1980-е гг. (Югославия, Венгрия, Польша, Китай с 1978 г.), хотя и был неоднозначным, скорее подтверждал оправданность перехода к рыночному социализму: в них наблюдался рост качества продукции и потребительского выбора, заметно уменьшился товарный дефицит.

Однако на практике был реализован третий теоретически возможный вариант трансформации – переход к капиталистической экономике, практически не обсуждавшийся в советской экономической науке как

² Такое представление сложилось потому, что средства массовой информации и органы власти чаще всего демонстрировали трибуну сторонникам именно этой точки зрения. Сторонники иных вариантов экономической стратегии и политики долгое время не имели более или менее выработанной позиции, и она появилась в цельном виде только к концу перестройки, хотя многие ее элементы высказывались в экономической литературе и раньше и, конечно, имели своих идеологов в органах власти, долго не афишировавших свои взгляды даже в годы перестройки – из опасения быть обвиненными в антипартийной деятельности [209].

противоречащий догмам социалистической экономики. СССР вступил в перестройку, не имея сколько-нибудь серьезной теории необходимых и возможных социально-экономических преобразований, продвигаясь по этому пути методом проб и ошибок.

Таким образом, накапливавшиеся десятилетиями проблемы хозяйственного механизма СССР, обусловленные гипертрофированными военными расходами и структурными перекосами в сторону тяжелой промышленности, определили низкую эффективность советской экономической системы, сформировали дефицит потребительских товаров, сильную зависимость от мировых цен на энергоресурсы и другие негативные социально-экономические последствия. В 1980-х гг. перемены в экономике и обществе объективно назрели, но политическое руководство страны оказалось к ним не готово.

1.2. Теории и концепции перехода от плановой к рыночной экономике

Рыночная трансформация в наиболее общем виде представляет собой количественное и качественное изменение экономической системы (то есть изменение не только количества подсистем, элементов, но и их свойств), результатом которого является переход от плановой экономики к рыночной³. К настоящему времени, на основе анализа теории и мировой практики проведения рыночных реформ, в научном сообществе сложились две принципиально и содержательно противоположные концепции перехода от плановой экономики к рыночной.

Одну из них ученые позиционируют как концепцию «*градуализма*» (от англ. «gradual» – постепенный), а вторую – как концепцию «*шоковой терапии*». Ряд ученых выделяет и другие виды стратегий. Так, В.М. Полтерович рассматривает стратегию промежуточных институтов, которая может преодолеть недостатки концепций шоковой терапии и градуализма [150].

При проведении реформ необходимо учитывать, что по своей сути плановая и рыночная экономика существенно отличаются (рис. 1.3).

³ Термин «трансформация» (от лат. *transformatio* – преобразование) в Современном экономическом словаре трактуется как преобразование структур, форм и способов экономической деятельности, изменение ее целевой направленности (Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 1999. 479 с.).

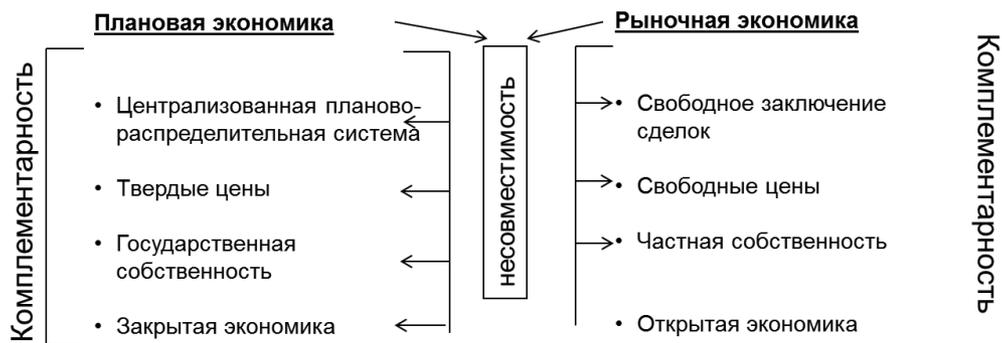


Рис. 1.3. **Ключевые особенности плановой и рыночной экономики**

Источник: Программы перехода от плановой к рыночной экономике. URL: <https://economics.hse.ru › data › 2015/10/08> (дата обращения: 01.09.2021).

Однако необходимо понимать, что в «чистом» виде на практике они практически не применяются; *их методы и инструменты в большинстве случаев дополняют или сменяют друг друга*. Так, в России при переходе к рынку в 1992–1993 гг. применялся вариант «шоковой терапии» в наиболее жестком виде, в 1994–1996 гг. – в относительно умеренном, «градуалистском» проявлении, а в 1997–1998 гг. – с упором на применение монетаристских методов для сохранения достигнутой к этому времени хрупкой и стабилизации [150].

В свою очередь Китай, отказавшись от шоковой либерализации и приватизации, на протяжении длительного времени реализовывал политику «двухколейности», т.е. политику длительного сосуществования системы планирования и создаваемой рыночной системы.

Как отмечал академик РАН П.А. Минакир [110], *к четырем основным компонентам стратегии рыночных преобразований относят макроэкономическую стабилизацию, либерализацию цен, либерализацию внешней торговли и движения капитала, легализацию частного предпринимательства и модернизацию отношений собственности на основе приватизации государственной собственности*. Эти компоненты являются неотъемлемой частью реализации как политики «шоковой терапии», так и градуализма. Отличие состоит в основном в сроках / скорости их достижения: в рамках постепенного перехода все общественные трансформации занимают более длительный период. Стоит отметить, что в некоторых исследованиях эти компоненты представлены в более обобщенном виде как макроэкономическая стабилизация, либерализация экономики и институциональная трансформация.

Макроэкономическая стабилизация является важным компонентом системных преобразований в условиях переходной экономики: в ее отсутствие либерализация цен может вылиться в гиперинфляцию, а действия новых рыночных институтов приобрести откровенно спекулятивную ориентацию. При переходе от «плана к рынку», как полагает к.э.н. Е.Н. Зухба [50], стабилизация направлена на преодоление не столько кризисных явлений как фазы экономического цикла, сколько системного кризиса, охватывающего различные стороны социальной, экономической, общественно-политической жизни. При этом необходимо учитывать, что макроэкономическая стабилизация не только связана с перечнем мер по балансированию ряда макроэкономических показателей, но и предполагает само формирование новой системы производственных отношений.

На практике же макроэкономическая стабилизация сводится чаще всего к минимизации дефицита государственного бюджета, ужесточению денежно-кредитной политики, реализации разного рода антиинфляционных мер. В зависимости от применяемого набора инструментов выделяют два сценария макроэкономической стабилизации:

- ортодоксальный (подразумевающий устранение или сведение к минимуму дефицита государственного бюджета, жесткий контроль за объемом денежного предложения и повышение учетной ставки сверх уровня инфляции, установление «монетарного якоря»);
- гетеродоксный (предполагающий проведение жесткой денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики в сочетании с регулированием цен и доходов) [101].

Либерализация цен также представляет собой один из ключевых этапов перехода к рыночной экономике, предполагающий отказ от административного регулирования цен. По своему характеру либерализация может быть всеобщей (полной, т.е. касаться всех цен и тарифов) и частичной (не затрагивать цены на продукцию, товары, работы и услуги, например, естественных монополий).

Последствия либерализации цен малопредсказуемы, но в большинстве случаев они проявляются в инфляции, снижении реальных денежных доходов населения, обесценении оборотных средств предприятий и сбережений населения. Однако в то же время либерализация служит инструментом, непосредственно запускающим в действие рыночный механизм «спрос-предложение».

Либерализация цен тесно связана с *либерализацией внешней торговли*, которая представляет собой процесс уменьшения или устранения

государственных ограничений на торговлю. Либерализация внешней торговли реализуется посредством сокращения или устранения тарифов, аннулирования или увеличения импортных квот, снижения или ликвидации прочих барьеров в торговых отношениях, на рынках финансовых, труда и других. Как результат либерализации торговли, с одной стороны, открывается доступ на внутренний рынок для иностранных товаров, услуг и рабочей силы, а с другой – повышается эффективность национальной экономики в рамках участия в международной конкуренции и разделении труда, повышается уровень интегрированности национальной экономики в мировую, отечественные производители получают доступ на новые рынки, расширяется ассортимент продукции на внутреннем рынке и т.д. [130].

Помимо либерализации цен и либерализации внешней торговли, либерализация экономики и хозяйственных отношений предполагает повышение свободы и самостоятельности в деятельности предприятий на внутреннем рынке [194].

Институциональная трансформация подразумевает собой в первую очередь реформирование отношений собственности и создание рыночной инфраструктуры, в т.ч. становление института предпринимательства и рынков, бирж, формирование нормативно-правовой (законодательной) базы новой системы хозяйствования и изменение роли государства, бизнеса и гражданского общества в экономике.

Таким образом, анализ теоретических основ и практики проведения рыночных реформ в России, странах Восточной Европы, Азии, представленных в [50], позволяет выделить ряд различий между концепциями постепенного и шокового перехода «от плана к рынку» (табл. 1.9).

Охарактеризуем более подробно концепции перехода.

Градуализм подразумевает постепенные, планомерные преобразования. Сторонники этого подхода возражают против разрушения ранее существовавших институтов и резкой отмены прежних правил регулирования экономики до того, как будут созданы новые институты и разработаны новые правила, предполагая, что в ином случае существует вероятность катастрофического спада производства и резкого усиления социально-экономических проблем [152].

Основной движущей силой рыночных преобразований признается государство, а его основной функцией – замена командной экономики рыночной при одновременном смягчении экономических и социальных последствий реформ.

Таблица 1.9. **Характеристика концепций перехода от плановой к рыночной экономике**

Характеристика	Градуализм	«Шоковая» терапия
1. Суть концепции	Постепенный переход экономической системы из одного состояния в другое (от плана к рынку), предусматривающий последовательное проведение экономических реформ.	Радикальный переход экономической системы из одного состояния в другое (от плана к рынку), предусматривающий одновременное или параллельное проведение экономических реформ.
2. Приоритеты	В институциональной сфере – пересмотр и обновление функций государственных институтов при сохранении важной роли государства в экономике; в либерализации – расширение самостоятельности предприятий всех форм собственности и стимулирование отечественных товаропроизводителей; в макростабилизации – структурная перестройка и развитие производства.	В институциональных преобразованиях – приватизация; в либерализации – либерализация цен; в макростабилизации – финансовая стабилизация монетарными методами.
3. Основные достоинства	1. Отсутствие резкого трансформационного спада в производстве и смягчение возможных негативных социальных последствий. 2. Избежание инфляционных шоков.	1. Быстрое становление рыночных отношений. 2. Отсутствие времени для консолидации сил противников реформ. 3. Комплексность реформ.
4. Основные недостатки	1. Медленные темпы формирования рыночных отношений в стране. 2. Необходимость наличия значительной политической и общественной стабильности, которая позволила бы проводить реформы в течение длительного срока.	1. Вероятность высокого уровня инфляции. 2. Отток ресурсов из реального сектора экономики. 3. Длительный переходный процесс в результате непредвиденного шока в экономике.
5. Страны, использовавшие / использующие положения концепции	Китай, Тайвань, Вьетнам, Югославия, Венгрия, Румыния, Хорватия, Словения, Словакия и др.	Россия, Польша, Литва, Латвия, Эстония, Чехия, Грузия и др.
Источник: составлено на основе: Зухба Е.Н. Макроэкономическая стабилизация в структуре системных преобразований переходной экономики Украины // Экономические проблемы и перспективы стабилизации экономики Украины Т. 2. Донецк: ИЭП НАН Украины, 2002. С. 176-183.		

В целом к основным чертам политики градуализма относятся:

- долгосрочный характер реформ (например, в Венгрии переход длился более 20 лет – с 1968 по 1990 г.);
- жесткая денежно-кредитная политика, нацеленная на ограничение роста инфляции;
- ускоренное развитие рыночной инфраструктуры, институтов малого и среднего предпринимательства;
- увязка рыночных преобразований с установлением макроэкономического равновесия на потребительском рынке за счет гибкой системы цен, формирования малого и среднего предпринимательства в сферах производства товаров, оказания услуг и выполнения работ;

– медленная (зачастую на заключительных этапах реформы) либерализация цен после достижения относительного равновесия на потребительском рынке, причем нередко с сохранением государственного контроля над ценами в монополистических отраслях [221].

В этой связи градуализм в основном использовался в странах:

– с преобладанием довольно развитого сельского хозяйства и кустарного производства, в которых были заняты поколения работников, сохранивших навыки частного предпринимательства;

– сравнительно невысоким удельным весом тяжелой промышленности и военно-промышленного комплекса;

– стабильной финансовой системой;

– преобладанием среди политической и хозяйственной элиты слоев, заинтересованных в проведении реформ.

К преимуществам градуализма по сравнению с «шоковой терапией» можно отнести то, что он снижает риск возникновения тупиковой ситуации вследствие неудачного проведения реформ: если на каком-либо этапе реформа не принесет успеха, можно вернуться на предыдущий этап, закрепитесь и затем попробовать снова. Вместе с тем градуализм снижает возможность чрезмерного обострения социально-экономической ситуации в стране как реакции общества на перемены во всех сферах жизни.

Как отмечает сторонник концепции профессор экономики Д. Макмиллан, приоритет поэтапного подхода к экономическим реформам перед шокотерапией обусловлен также невозможностью предсказать их последствия. Именно признание неосведомленности, по его словам, означает, что следует двигаться вперед «шаг за шагом», а не полагаться полностью на один всеобъемлющий план, как при «шоковой терапии»⁴.

Однако, по мнению сторонников шокотерапии (Р. Лэйард, А. Ослунд и др.), постепенные реформы вовсе не стоит считать безболезненными – они лишь занимают больше времени, поэтому предельно эффективно переход к рынку может быть осуществлен только при максимально быстром продвижении, т.к. «при этом удастся избежать современного подвешенного состояния, оказывающегося наибольшим злом»⁵. В то же время ряд ученых к недостаткам градуализма относят необходимость наличия большого запаса прочности в экономике и обществе, который позволил бы им функционировать на протяжении длительного периода времени перемен.

⁴ Какой темп реформ наиболее эффективен? // Финансы и развитие. 2004. № 3. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/rus/2004/09/pdf/counterp.pdf>

⁵ Чечкин С.Н. Концепция рыночных реформ в России в трактовке зарубежных аналитиков: автореф. дисс. ... канд. эк. наук. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2008. 25 с. URL: <https://www.econ.msu.ru/cmt2/lib/a/1226/file/Chechkin.pdf>

Сторонники *«шоковой терапии»* утверждали, что быстрая смена экономической системы позволит исключить «смутный» период, когда старые правила уже не действуют, а новые еще не заработали [152].

Основной движущей силой рыночных преобразований они также считали государство, а его основной функцией – быструю и комплексную замену командной экономики рыночной.

К характерным чертам политики «шоковой терапии» относятся:

- сравнительно короткие сроки проведения рыночных реформ;
- ускоренная либерализация цен на основную массу товаров и услуг, быстрый переход к свободной торговле;
- ликвидация централизованной системы управления экономикой с одновременным формированием рыночных механизмов;
- ускоренная приватизация государственной собственности, переход к частной форме собственности и формирование широкого предпринимательского слоя;
- форсированный переход к регулированию экономической системы страны преимущественно на основе монетарной концепции.

Основными преимуществами политики радикальных реформ по сравнению с концепцией градуализма являются единовременное радикальное изменение системы институтов и комплексность реформ.

Наиболее распространенные недостатки политики радикальных реформ:

- длительный переходный процесс в результате непредвиденного шока в экономике;
- высокий уровень инфляции, связанный с обнищанием основной части населения и усилением социальной дифференциации, наличием товарного дефицита, укреплением положения монополий;
- отток ресурсов из реального сектора экономики, т.к. они направляются инвесторами в более прибыльные финансовые и торгово-посреднические сектора;
- ослабление института государства, зачастую ведущее к политической нестабильности.

В значительной части публикаций по вопросам реформирования экономических систем «шокотерапия» довольно резко критикуется вследствие результатов ее применения в странах бывшего СССР. Однако в научном сообществе сложилась и совершенно иная позиция. Так, О. Гаврилишин (бывший заместитель директора Второго европейского департамента МВФ) придерживается мнения, что именно всеобъемлющие и

быстрые реформы обеспечили значительно больший прогресс в посткоммунистических странах, чем постепенный подход к проведению реформ. По его словам, серьезной ошибкой многих критиков «шокотерапии» (в т.ч. экономисты Д. Макмиллан и Д. Стиглиц, политологи П. Реддауэй и Д. Глински) было то, что они слишком много внимания уделяли России, произошедшему в ней институционально неблагоприятному процессу приватизации и резкому снижению уровня жизни на раннем этапе и слишком мало – примерам успешного проведения радикальных реформ (Польша, страны Центральной Европы и Балтии)⁶.

Однако, несмотря на избранную концепцию перехода, конечной целью реформирования являются создание прочных основ рыночной системы хозяйствования, стабилизация экономики и поддержание устойчивого экономического роста [34]. При этом в процессе перехода к рынку как в градуализме, так и при «шокотерапии» экономика считается переходной, т.е. сочетающей в себе элементы плановой и рыночной форм хозяйствования.

Вместе с тем стоит отметить, что в течение 1990-х гг. были предложены несколько программ реализации экономических трансформаций [90].

1. Вашингтонский консенсус.

Первоначальная концепция экономических реформ в постсоциалистических странах, разработанная в 1989–1991 гг. группой американских ученых (R. Dornbusch, O. Blanchard, P. Krugman, R. Layard, L. Summers) и базирующаяся на таких традиционных методологических подходах, как гипотеза эффективной рыночной аллокации благ и ресурсов, определяющая роль монетаристских методов и инструментов макроэкономической политики и т.д. По сути Вашингтонский консенсус стал первой попыткой создания руководства для реформаторов.

Основные положения Вашингтонского консенсуса:

– финансовая дисциплина: дефицит бюджета не должен быть большим, чтобы его можно было бы покрыть без применения инфляционного налога;

– приоритет общественных (государственных) расходов: расходование средств должно быть переориентировано с областей, важных с политической точки зрения, на сферы с высокой экономической отдачей, развитие которых способствует улучшению распределения доходов (здравоохранение, образование, инфраструктура);

⁶ Какой темп реформ наиболее эффективен? // Финансы и развитие. 2004. № 3. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/rus/2004/09/pdf/counterp.pdf>

- налоговая реформа должна включать в себя расширение налогооблагаемой базы и снижение предельных налоговых ставок;
- финансовая либерализация, конечной целью которой являются рыночно ориентированные процентные ставки;
- либерализация внешней торговли;
- обеспечение единого валютного курса, поддерживаемого на уровне, достаточном, чтобы стимулировать быстрый рост нетрадиционного экспорта, и управляемом так, чтобы убедить экспортеров в том, что высокая конкурентоспособность экспорта сохранится и на перспективу;
- устранение барьеров для прямых иностранных инвестиций;
- приватизация государственных предприятий;
- дерегулирование: устранение административных ограничений, препятствующих развитию нового бизнеса или ограничивающих конкуренцию;
- соблюдение и гарантии прав собственности.

Существенную роль в формировании Вашингтонского консенсуса сыграл Шопронский семинар, проведенный Венским институтом системных исследований в июле 1990 г. в рамках проекта «Экономическая реформа и интеграция». Основные идеи семинара:

- предпочтительность «шоковой терапии» как макроэкономической политики радикальных реформ;
- ключевое звено радикальных реформ – либерализация цен;
- крайне жесткая финансовая политика, резкое сокращение бюджетных расходов;
- никаких индексаций, особенно автоматических;
- немедленная налоговая реформа, введение налога с продаж и затем налога на добавленную стоимость;
- немедленная корпоратизация крупной промышленности (преобразование в АО с постепенной продажей акций) и скорейшая приватизация крупных и средних предприятий;
- открытие экономики, скорейший переход к свободному плавающему курсу и введение конвертируемости по текущим операциям.

Отметим, что методы и идеология шокового реформирования, обозначенные в Вашингтонском консенсусе, подвергались жесткой критике ведущими зарубежными и отечественными экономистами: Дж. Стиглицем и Д. Родриком (за применение методов шоковой терапии); В.М. Полтеровичем, А.Л. Hillman and O. Swank, М. de Melo, С. Denizer, А. Gelb, S. Tenev (за неучет влияния на результаты реформ культурной составляющей, уровня благосостояния населения и технологического развития и других особен-

ностей стран); G. Roland (за отсутствие ясных рекомендаций о темпе и последовательности реформ); Д.С. Львовым (за крайнее упрощение задач экономической политики России и сведение их к трем постулатам: либерализации, приватизации и стабилизации)⁷.

Опасность прямого следования постсоветскими странами рекомендациям Вашингтонского консенсуса подчеркивал и американский экономист Дж. К. Гелбрейт: «Прежде всего, хочу вам посоветовать сохранять определенную сдержанность в отношении рекомендаций, идущих с Запада. Насколько я могу об этом судить, исходя из публикаций в прессе, эти рекомендации часто даются людьми, чья слепая приверженность идеологии свободного предпринимательства и убежденность в том, что государство не должно играть никакой роли в экономической жизни, были бы губительны даже и для нас, если бы мы их слушали»⁸.

Критики (например, S. Zecchini) также отмечали, что бурный рост экономики Китая и Юго-Восточной Азии был достигнут не за счет использования советов Вашингтонского консенсуса, а вопреки им: например, благодаря сохранению активной роли государства во внешней торговле и ограничений в финансовой сфере⁹.

2. Поствашигтонский консенсус.

В целом Вашингтонский консенсус базировался на метафоре «созидательного разрушения». Однако к 1998 г. стало ясно, что применимость этой метафоры к опыту экономических трансформаций далеко не бесспорна. Вашингтонский консенсус частично потерпел неудачу, так как недооценил важность создания новых социально-экономических структур даже в тот период, когда прочные основы перехода к рыночному хозяйству в целом уже были созданы. В атмосфере системного вакуума – «ни плана, ни рынка» – вместо быстрого экономического роста наблюдалось катастрофическое падение производства и доходов.

В 1996–1998 гг. возникла необходимость в пересмотре основных положений Вашингтонского консенсуса. В Декларации временной комиссии МВФ «Партнерство для устойчивого всемирного роста» (сентябрь 1996 г.) были впервые сформулированы принципы Поствашигтонского консенсуса, открывшего новую страницу в интеллектуальной истории стран с переходной экономикой.

⁷ Полтерович В.М. К руководству для реформаторов: некоторые выводы из теории экономических реформ // Экономическая наука современной России. 2005. №1 (28). С. 7-25.

⁸ Боровская В.Л. О теоретических концепциях проведения институциональных трансформаций // Вестник ВГУ. Серия: экономика и управление. 2019. №1. С. 5-10.

⁹ Опалева О.И., Черенкова Ю.В. Переходная экономика: от планово-директивной к рыночной // Финансы и кредит. 2009. №29 (365). С. 72-84.

Основные принципы консенсуса сводятся к следующим:

- монетарная, фискальная и структурная политика являются взаимодополнительными и должны подкреплять одна другую;
- необходимо создавать благоприятную среду для частных инвестиций;
- структурные реформы должны уделять особое внимание рынкам труда;
- необходимо обеспечить хорошее качество корпоративного управления;
- для воспрепятствования «отмыванию» денег необходимо усилить мониторинг банковской системы.

В целом Поствашингтонский консенсус базируется на метафоре «реструктуризация экономических систем». Переходная экономика рассматривается как «дуальная» (Я. Корнай) или «биполярная» структура. Помимо «созидательного разрушения» и дерегулирования ставятся задачи целенаправленного создания новых структур, которые постепенно заменяют старые структуры планового хозяйства. В этом контексте Поствашингтонский консенсус близок к концепции градуализма.

Таким образом, исходя из анализа теории и практики проведения реформ, можно выделить две основные концепции перехода от плановой экономики к рыночной: «шоковой терапии» и градуализма. Каждая из них имеет как отличительные особенности, так и схожие черты, как преимущества, так и недостатки.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что научное осмысление теоретико-методологических основ перехода от плана к рынку шло с некоторым отставанием от практической реализации реформ. Как отмечает академик РАН В.М. Полтерович¹⁰, с 1990-х гг., т.е. фактически «во время» и «после» проведения рыночных реформ в странах бывшего СССР и ЦВЕ, публиковались научные работы, направленные на выявление общих закономерностей процесса реформирования экономики; ряд ведущих экономистов стали разрабатывать соответствующую экономическую теорию – теорию реформ¹¹.

¹⁰ Полтерович В.М. Современное состояние теории экономических реформ // Пространственная экономика. 2008. №2. С. 6-45.

¹¹ Теория реформ – быстро развивающаяся дисциплина, изучающая процессы целенаправленного изменения экономических институтов, опирающаяся на новую политическую экономию, институциональную теорию и, кроме того, на весь традиционный аппарат макро- и микроэкономики, теории международной торговли, рынков капитала и т.п. [Полтерович В.М. Стратегии институциональных реформ, или Искусство реформ: препринт. М.: ГУ ВШЭ, 2007. 24 с. URL: https://www.hse.ru/data/2010/05/06/1216457943/WP10_2007_08f.pdf; Полтерович В.М. К руководству для реформаторов: некоторые выводы из теории экономических реформ // Экономическая наука современной России. 2005. №1 (28). С. 7-24. URL: https://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/22033/1/MPRA_paper_22033.pdf]

Как результат, возникли другие стратегии проведения реформ. Например, В.М. Полтеровичем была разработана стратегия промежуточных институтов, суть которой заключается в создании желательного рыночного института путем построения цепочки сменяющих друг друга институтов, т.е. путем построения институциональной траектории, которая соединяет исходный институт с желаемым. Данная стратегия является более общей и отличается от концепции градуализма (как стратегии «выращивания» институтов) и шоковой терапии (как стратегии прямой «трансплантации» институтов).

В.М. Полтерович сформулировал также требования, выполнение которых обеспечивает институциональной траектории высокие шансы на успешную реализацию (такую траекторию он называет перспективной):

- учет масштаба отклонений параметров исходной институциональной системы от целевой;
- согласованность с ресурсными и технологическими ограничениями;
- учет особенностей гражданской культуры и уровня развития человеческого капитала;
- учет возможности принятия политических решений о реформах и отказа от них;
- учет статической и динамической комплементарности институтов, предусматривающий рациональную последовательность институциональных изменений;
- ослабление ресурсных, технологических и институциональных ограничений вдоль траектории;
- включение эффективных мер по сдерживанию перераспределительной активности;
- формирование институциональных ожиданий, стимулирующих движение вдоль траектории;
- компенсация (по крайней мере, частичная) потерь основным группам экономических агентов, которые могли бы проиграть вследствие институциональных изменений, осуществляемых государством;
- сочетание с государственной политикой стимулирования экономического роста¹².

¹² Полтерович В.М. Стратегии институциональных реформ, или Искусство реформ: препринт. М.: ГУ ВШЭ, 2007. 24 с. URL: https://www.hse.ru/data/2010/05/06/1216457943/WP10_2007_08f.pdf

Подводя итог, необходимо отметить, что к настоящему времени исследование теоретико-методологических основ перехода от плана к рынку не теряет своей актуальности: в фокусе внимания ученых остаются вопросы выявления закономерностей перехода, поиска альтернативных «шоковой терапии» и градуализму траекторий и стратегий реформ, разработки способов минимизации негативных последствий рыночной трансформации.

1.3. Опыт рыночной трансформации экономики в странах мира

Становление современной рыночной экономики – сложный процесс, в ходе которого должна коренным образом трансформироваться сложившаяся на протяжении десятилетий плановая система. Рыночная система функционирует на принципиально иных механизмах экономического развития, чем административно-командная, поэтому сформировать ее в сжатые сроки практически невозможно. Нельзя быстро изменить установившуюся социально-экономическую структуру общества и преобразовать отношения собственности, создать рыночную структуру и соответствующую нормативно-правовую базу, сформировать, наконец, новое мировоззрение у субъектов хозяйствования [174].

Для формирования эффективных механизмов управления, на наш взгляд, следует опираться не только на существующие теоретические концепции, но и на опыт стран мира, связанный с их переходом от плановой к рыночной экономике.

Китай. Когда в конце 1970-х годов Китай приступал к экономическим реформам, западные специалисты рекомендовали ему использование такой же неолиберальной стратегии, которая позже была навязана России и другим странам Восточной Европы и Центральной Азии. Однако китайское руководство проигнорировало рекомендации Запада и через некоторое время выработало свою модель перехода к рыночной экономике. Основные этапы ее реализации представлены в таблице 1.10.

В отличие от России, переходу Китая от плановой к рыночной экономике не предшествовал длительный период стагнации, а показатели темпов экономического роста в Китае были достаточно высокими (в среднем 6%, хотя и ниже тех, что наблюдались после 1978 г.).

Таблица 1.10. **Основные этапы экономической реформы в КНР (1978 г. – наст. время)**

Период	Главный лозунг	Основное содержание реформы
1-й этап: декабрь 1978 г. – сентябрь 1984 г.	Плановая экономика – основа, рыночное регули- рование – дополнение	Основное внимание уделялось деревне, но и в городе проводились эксперименты по расширению хозяйственной самостоятельности предприятий, создавались специальные экономические зоны (СЭЗ).
2-й этап: октябрь 1984 г. – декабрь 1991 г.	Плановая товарная экономика	Центр тяжести реформы переместился из деревни в город, государственные предприятия стали основным звеном всей реформы в целом, и основное внимание при переходе к рынку было уделено реформе цен. При этом реформа стала постепенно распространяться и на социальную сферу, развитие науки, техники и образования.
3-й этап: январь 1992 г. – сентябрь 2003 г.	Социалистическая рыночная экономика	Формировалась новая экономическая система, где главным является дальнейшее расширение и развитие рынка, создание новой системы управления предприятиями, а также формирования новой системы макро-регулирования контроля со стороны государства.
4-й этап: октябрь 2003 г. – настоящее время	Совершенствование социалистической рыночной экономики	Выдвинута задача совершенствования институциональных механизмов рыночной экономики, что включало в себя выявление ведущей роли рынка в сфере распределения роли рынка в сфере распределения ресурсов, усиление живучести и конкурентоспособности предприятий, оздоровление государственного макро-регулирования, совершенствования административно-го управления.
Источник: 40 лет экономических реформ в КНР / сост. П.Б. Каменнов; отв. ред. А.В. Островский. М.: ИДВ РАН, 2020. 320 с.		

Переход Китая к рынку сопровождался реализацией следующих реформ.

Аграрная реформа. В 1978 г. сельское население страны, живущее за чертой бедности, насчитывало 250 млн человек, или 1/3 всех жителей аграрных районов. Для решения этой проблемы была введена Система ответственности домохозяйств (СОД) в аграрном секторе, в соответствии с которой домашние хозяйства несут ответственность за свои прибыли и убытки.

В первые семь лет реформы (1978–1984 гг.) производство зерна увеличивалось на 5% в год (на 1,5 процентного пункта выше, чем в до-реформенный период 1949–1978 годов), а чистый доход фермерских хозяйств на душу населения рос на 20% в год. Резко сократилась бедность в сельских районах. По данным ПРООН, число людей, живущих в нищете, сократилось с 250 миллионов в 1978 году до 80 миллионов в 1995 году и до 15 млн в 2007 году [20, 263]. Городское население также осталось в выигрыше, поскольку заметно улучшилось его продовольственное снабжение.

Реформа цен. Реформа цен была ключевым аспектом трансформаций на пути Китая к рыночной экономике. «Система двойных цен» сформировалась в начале и середине 1980-х годов; ее действие заключалось в том, что в условиях планового снабжения и распределения основной части продукции предприятиям разрешалось продавать сверхплановую продукцию и часть новой продукции по рыночным ценам или по ценам, установленным ими самими; по мере роста объема производства соответственно увеличивается доля рыночной торговли и постепенно ликвидируется плановая цена, происходит «слияние» с рыночной ценой на продукцию.

Реформа государственных предприятий. С 1980-х годов предприятия стали внедрять в экспериментальном порядке акционерную систему, однако поначалу существенных изменений не произошло: изменились названия, но внутри сохранялся механизм государственного предприятия.

Во второй половине 1980-х годов преобладало внедрение контрактной системы, которая подчеркивала «обязанности» предприятий, сохраняя при этом права и стимулы системы ответственности. К концу 1988 года около 93% государственных предприятий приняли различные формы контрактной системы. Но уже в 1991 и 1992 годах многие из них испытывали трудности с продлением или заключением новых контрактов.

Реформы оказали некоторое положительное влияние на работу государственных предприятий, но в целом они не увеличили их эффективность. Контрактная система имела ряд проблем: отсутствие гарантий автономности государственных предприятий особенно в части инвестиций и занятости, сложность проведения переговоров для заключения контракта, недостаточное регулирование оппортунистического поведения.

С 1994 года правительство начало применять гибкий подход к реформированию государственных предприятий. Государство пыталось сохранить около 1000 крупных госпредприятий за счет внедрения продажи акций, не входящих в контрольный пакет, и приватизировать малые и средние государственные предприятия путем продажи, проведения аукционов, слияния и банкротства [239]. Что касается крупных государственных предприятий, то с начала реформ и по настоящее время Правительство Китая старается сохранить контрольный пакет акций у себя в собственности.

В ходе реформ претерпела изменения и *финансовая система* Китая, причем наиболее фундаментальные из них начались в 1978 году с офи-

циального отделения Народного банка Китая от Министерства финансов, хотя Народный банк Китая не прекращал прямое кредитование Министерства финансов до 1994 года. В 1998 году Центральное правительство устранило некоторые из этих недостатков и создало девять региональных центров и их местных подразделений с четкой иерархической системой. Эта новая структура, созданная по образцу Федеральной резервной системы США, направлена на повышение автономии Центрального банка [237].

Таким образом, в результате реализации Китаем собственной стратегии «управляемого» перехода к рынку удалось избежать депрессии на начальном этапе проведения реформы. После 1978 г. страна не пережила ни одного экономического спада: за все время экономического реформирования самый низкий показатель темпов роста ВВП был зарегистрирован в 1990 году – 3,8%. Среднегодовой темп роста ВВП в период с 1978 по 2003 г. на уровне 9,3% был самым высоким показателем среди крупных стран мира. ВВП Китая за тот же период вырос более чем в девять раз [76].

Страны Совета экономической взаимопомощи. Наряду с опытом Китая не менее интересен опыт рыночной трансформации в Восточной Европе. Так, 23 декабря 1948 г. Политбюро ЦК ВКП(б) приняло решение об экономических отношениях между СССР и странами народной демократии. Для того чтобы «противостоять экономическому панамериканизму», страны социалистической ориентации провозгласили создание Совета экономической взаимопомощи (СЭВ) [179].

В 1949 г. участниками СЭВ стали СССР, Албания, Болгария, Венгрия, Польша, Румыния и Чехословакия, в 1950 г. к ним присоединилась Германская Демократическая Республика, в 1962 г. – Монгольская Народная Республика, в 1972 г. – Республика Куба, в 1978 г. – Социалистическая Республика Вьетнам [153].

Основной целью деятельности СЭВ являлось содействие развитию стран-участниц через интеграцию усилий, направленных на углубление и совершенствование экономического и производственного сотрудничества, планомерному экономическому росту, научно-техническому прогрессу, выравниванию уровней экономического развития. Основные расходы по содержанию СЭВ нес Советский Союз. Согласно договору об утверждении сметы расходов на 1949 г., на содержание аппарата СЭВ было выделено около 6,5 млн руб. Расходы распределялись между странами-участницами в следующих долях: СССР – 34%, Польша и Чехословакия –

по 15%, Румыния и Венгрия – по 12%, Болгария – 9% и Албания – 3%. При этом Советский Союз единолично брал на себя расходы по ремонту и оборудованию здания, где располагался аппарат СЭВ [21].

В 1991 году страны-участницы СЭВ подписали Протокол о расформировании организации, и после этого ими стали предприниматься наиболее активные попытки перехода к рыночной экономике. Однако пути рыночной трансформации в этих государствах во многом различались.

Польша. На момент начала реформ экономика Польши, находившаяся в застое, характеризовалась огромным внешним долгом и высокой инфляцией. Перед страной стояли две задачи: стабилизировать экономику и создать рыночные институты. В целом переходный период в Польше можно подразделить на 4 этапа (табл. 1.11)¹³.

Таблица 1.11. **Этапы перехода к рыночной экономике в Польше**

Этап	Содержание
Трансформационный спад (1990–1992 гг.)	Снижение ВВП на 18% Снижение реальных доходов населения на 30% Повышение уровня безработицы до 10% Уменьшение количества банковских кредитов и инвестиций
Раннее оживление (1992–1994 гг.)	Стагнация инвестиционного процесса Увеличение неплатежей между фирмами
Бурное развитие (1994–1998 гг.)	Прирост ВВП в пределах 6-7% Рост уровня инвестиций более 20% Уменьшение инфляции и безработицы Рост дефицита торгового баланса
Торможение (1994–2004 гг.)	Рост ВВП 4,0 – 4,8%
Источник: М. Белка. Уроки переходного периода в Польше / Посткоммунистическая Россия в контексте мирового социально-экономического развития: материалы международной конференции. М.: Ин-т экономики переходного периода, 2001. С. 378-416.	

Стабилизация экономики происходила за счет значительного занижения цен и обменного курса, ввода в конвертацию внутренней валюты (злотый), отмены некоторых индивидуальных льгот и субсидий, уменьшения расходов бюджета, ужесточения монетарной политики. Эти меры позволили устранить основные перекосы в ценообразовании, главным образом в процентных ставках, валютном курсе и ценах на энергию. Все остальные цены выровнялись соответственно. Конвертируемость злотого начала стимулировать создание новых частных предприятий.

¹³ Белка М. Уроки переходного периода в Польше // Научные труды Фонда «Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара». 2001. С. 378-415.

Реакцией большинства предприятий на такие меры стало сокращение производства и повышение цен. Их финансовое положение к концу 1990 года ухудшилось, и промышленность оказалась в глубоком кризисе. Для адаптации к новым условиям практически все аспекты функционирования промышленных предприятий подверглись изменениям. Внутренняя организация была модифицирована: созданы и усилены отделы маркетинга и продаж, излишние запасы были постепенно ликвидированы, неиспользуемая техника продана новым частным компаниям, свободные помещения сданы в аренду, социальные фонды закрыты или отделены от основной деятельности, излишняя рабочая сила уволена. Одной из самых серьезных проблем, с которой пришлось столкнуться, оказалось аккумулярование кредиторской и дебиторской задолженностей, потенциально ведущих к массивным перебоям выплат и бартерной экономике.

В 1990-е годы была объявлена приватизация государственных предприятий. Большинство неблагополучных предприятий государственной собственности перед своей формальной ликвидацией или банкротством имели обыкновение отдавать на сторону большую часть своих активов (производственные площади, технику), а также рабочую силу, что стимулировало развитие вновь основанных частных фирм.

Для трансформации банковского сектора были введены лимиты кредитования для индивидуальных банков. В конце 1991 года была объявлена программа приватизации государственного банка с его одновременной реструктуризацией, включавшей предоставление банкам дополнительного капитала в виде специальных облигаций, а взамен требовавшей у банков навести порядок в их активах. Банкам была предоставлена помощь в организации новых подразделений, отвечающих за эти вопросы. Они могли продавать активы на рынке, инициировать процедуру признания банкротства несостоятельных должников или инициировать так называемую банковскую примирительную процедуру, в рамках которой потерпевшее неудачу, но в перспективе жизнеспособное предприятие может получить прощение или изменение графика выплат его долга при условии предоставления основательного и реалистичного плана реструктуризации. Существовавший до переходного периода единый банк был разделен, созданы коммерческие банки и установлена независимая структура надзора за банками. Она вошла в структуру Национального банка Польши. Весьма скоро были созданы важные вспомогательные институты, такие как Расчетный центр, Национальная регистрационная палата и многие другие.

Кроме того, отдельного внимания заслуживают следующие 4 реформы. Это административная реформа, которая вводила новый уровень местного самоуправления «повят» и обещала значительную децентрализацию функций государства. Кроме того, проведена реформа пенсионной системы в части изменения порядка выплаты пенсии. Так, в дореформенное время пенсия начислялась по последнему заработку перед выходом на пенсию. Реформа предусматривала многоступенчатую систему начисления пенсии в стране по аналогии со Швецией и Чили. Выплата состояла из трех частей: номинально определяемой доли; доли, зависящей от трудового вклада, и доли, формируемой добровольными вкладами работников в пенсионные фонды.

Реформированы были и системы здравоохранения и образования. Так, большинство медицинских учреждений стали подведомственными (с последующим аннулированием их прошлых накопленных долгов) местным органам управления. При этом были образованы больничные кассы – региональные институты управления здравоохранением, на которые возлагалась обязанность заключать контракты на медицинское обслуживание для застрахованных граждан. При реформировании образовательной системы был снижен обязательный школьный возраст с 7 до 6 лет и введена поощрительная система для учителей.

Польше за 30 лет удалось уменьшить разрыв в уровне социально-экономического развития с развитыми странами. Если в 1989 г. ВВП на душу населения по ППС составлял только 34,2% от среднего уровня стран «Большой семерки», то к 2019 г. он увеличился до 61,7%, а номинальный ВВП на душу населения вырос на 259%. Другим достижением перехода является повышение производительности труда и нормы валовых накоплений. Также достаточно успешно осуществлялась борьба с гиперинфляцией. В 1999 году величина инфляции составила 7,1%. Начиная с 2004 г. этот показатель редко превышал 3%. В 2018 г. инфляция в Польше составляла 1,8% [32].

Венгрия. Здесь переход к рынку происходил в рамках градуалистического подхода. В 1980-е годы усиленно создавалась инфраструктура рыночного хозяйства: появилось множество форм малого предпринимательства, было положено начало образованию рынка ценных бумаг (1983 г.), осуществлена реформа банковской системы и организована сеть коммерческих банков (1987 г.). В 1988 году проведена налоговая реформа, направленная на упрощение системы налогообложения, перемещение части налогового бремени из сферы производства в сферу обращения путем взимания налога с добавленной стоимости и введение единого принципа регулирования всех доходов населения.

Венгрия первой из восточноевропейских стран приняла закон о хозяйственных обществах, который в 1990 году был дополнен законом о преобразовании предприятий в различные хозяйственные ассоциации и законом об иностранных инвестициях. Данные законы положили начало преобразованию отношений собственности и привлечению иностранного капитала.

В этот период основными задачами для перехода к рыночной системе стали:

1. Активная либерализация механизмов регулирования импорта, цен и заработной платы, резкое сужение государственного вмешательства в хозяйственную сферу.

2. Поощрение частного предпринимательства, широкая приватизация государственной собственности.

3. Развитие и укрепление институтов рынка (биржи, коммерческих банков, ценных бумаг, антимонопольных мер и т. п.).

4. Решительное сокращение государственных расходов, восстановление сбалансированности госбюджета, в первую очередь за счет практически полной ликвидации дотаций нерентабельным предприятиям.

5. Радикальная перестройка внешнеэкономических связей страны в интересах постепенного подключения к интеграционным процессам в Западной Европе.

6. Привлечение в экономику иностранного капитала.

В период 1990–1991 гг. был принят ряд законов, регулирующих монополию, выпуск и обращение ценных бумаг, работу фондовой биржи. Были приняты также законы об ограничении роста цен и регулировании процесса банкротства. Действие закона о банкротстве привело в целом к улучшению финансового положения предприятий и решению проблемы неплатежей.

В 1990–1992 гг. был принят ряд законов о приватизации: закон о государственном имущественном агентстве и об управлении относящимся к нему имуществом, закон о малой «предварительной приватизации». В Венгрии осуществлялась преимущественно платная приватизация в отличие от ваучерной в России или купонной в Чехии. Процесс этот протекал довольно быстро, и к середине 1994 года степень приватизации составила около 50%, причем доля национальной частной собственности достигала 25–30%, иностранной – 15–20% [201].

В те же годы была проведена либерализация импорта (к 1990 году около 90%), цен (либерализовано 92%) и заработной платы (в 1992 году отменено государственное регулирование заработной платы). Либерализация цен не вызвала в Венгрии столь разрушительной

инфляции, как в других постсоциалистических странах Европы. Пик инфляции пришелся на 1991 год, когда темпы роста розничных цен составили 35%, затем они последовательно снижались (за исключением всплеска в 1995 году) – до 14,3% в 1998 году и 10% в 1999 году. Причем значительный рост инфляции в 1990–1991 гг. был вызван в большей степени отменой государственных дотаций к розничным ценам, предусмотренной программой 1989 года.

Монголия. В этой стране переход к рыночным отношениям начался на рубеже 1980–1990-х гг. и характеризовался следующими показателями (табл. 1.12).

На первом этапе (1990–1992 гг.) происходили процессы упразднения директивного планирования, приватизации государственной собственности, либерализации цен и тарифов, налогообложения субъектов [198].

Таблица 1.12. **Динамика основных экономических показателей развития Монголии в 1990–1999 гг.**

Показатель	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Средняя численность населения, тыс. чел.	2075,5	2129,0	2177,1	2224,8	2259,0	2329,9	2364,2	2398,4	2435,8
Трудовые ресурсы, тыс. чел.	946,7	1003,7	1059,9	1077,7	1094,9	1128,7	1172,5	1268,3	1307,1
Экономически активное население, тыс. человек	697,1	721,2	860,0	844,7	861,4	847,2	888,8	898,3	924,1
Безработные, всего, тыс. чел.	45,7	55,4	54,0	71,9	74,9	55,4	66,7	58,5	55,6
Уровень безработицы, %	6,6	7,7	6,3	8,5	8,7	6,5	7,5	6,5	6,0
Валовой внутренний продукт, млн тугриков, в текущих ценах	10,5	18,9	47,3	166,2	283,3	586,5	758,5	875,9	1012,2
в ценах 1993 г.	208,6	189,3	171,4	166,2	170,0	185,0	192,5	199,1	206,1
Изменение ВВП к предыдущему году, % в текущих ценах;	-2,5	80,0	2,5 раза	3,5 раза	70,5	36,6	29,4	15,4	15,6
в ценах 1993 г.	-2,5	-9,2	-9,5	-3,0	2,3	2,4	4,0	3,5	3,5
Индекс потребительских цен	-	52,7	325,5	183,0	66,3	53,2	17,5	13,0	10,0
Валютный курс (тугриков на 1 дол.)	5,63	15	40	396,51	414,09	693,5	820	900	900
Удельный вес ВВП, %	92,0	90,9	76,1	87,6	88,7	80,1	77,8	78,6	78,1
Капитальные вложения	34,3	35,6	29,3	25,7	22,0	23,1	22,4	23,8	25,6
Внешнеторговый баланс, млн дол.:	-273,3	-12,2	-62,6	-8,7	-7,9	-87,4	-38,6	-143,7	-136,5
экспорт	650,7	348,0	355,8	365,8	367,0	423,4	451,5	379,4	415,5
импорт	924,0	360,2	418,4	374,5	374,9	510,8	490,1	523,1	552,0
Источник: Самаруха В.И. Проблемы рыночной экономики Монголии // Известия Байкальского государственного университета. 2003. №2. С. 100-105.									

В результате за очень короткий срок страна в своем развитии была отодвинута более чем на 10 лет назад. С 1989 по 1993 г. объем ВВП сократился на 23%, производство сельскохозяйственной продукции (основа монгольской экономики) – на 40%, а внешнеторговый оборот – более чем в 2 раза. Нехватка оборотного капитала и зависимость от внешних рынков сбыта привели к упадку обрабатывающей промышленности и закрытию многих предприятий. Обесценение национальной валюты, большой дефицит государственного бюджета вплотную подвели к кризису платежного баланса. Нарушение макроэкономического равновесия в свою очередь породило такие острые социальные проблемы, как безработица и бедность.

На втором этапе перехода (1992 – 1995 гг.) реализовывались мероприятия по интенсификации структурной реорганизации, реформированию банковской и финансовой структур, государственных предприятий, совершенствованию бюджетной, налоговой систем, а также сферы социального страхования и защиты. Были сокращены бюджетные расходы, благодаря чему дефицит бюджета снизился с 15% в 1992 году до 2,9 % в 1995 году. Снизился и уровень инфляции – с 325,5% в 1992 году до 63% в 1994 году. Валовой внутренний продукт в 1994 г. увеличился на 2,3%, а в 1995 г. – на 6,3%. Текущий бюджетный баланс стал положительным, дефицит внешней торговли уменьшился, экспорт и импорт выросли. Тем не менее все еще 90% малых предприятий находилось в частной собственности, а государственный сектор экономики стал конкурировать с другими секторами.

С 1995 г. происходила приватизация, которая имела две цели: пополнение государственного бюджета и инвестиционная поддержка приватизированных компаний. При этом основной акцент был сделан не на приватизации предприятий, а на имущественных долях государства. Набор методов приватизации был расширен за счет продажи производных ценных бумаг. Приватизация фактически привела к возникновению сотен акционерных обществ открытого типа и к распределению их акций среди значительного числа владельцев.

На третьем этапе (этап резких перемен – 1996–2000 гг.) введена двухуровневая, свободная конвертируемость национальной валюты. Осуществление жесткой денежной политики позволило снизить инфляцию до однозначной цифры и увеличить валютные резервы, что было важными достижениями в области экономических преобразований. Однако из-за замедления роста, кризиса в Восточной Азии и ослабления государственного регулирования банковская система в 1997–1998 гг. впала

в глубокий кризис. По причине снижения жесткости контрольной составляющей кредитной политики и потери банками самостоятельности платежеспособность некоторых из них (прежде всего подведомственных государству) резко упала, а банковская система в целом уже не могла осуществлять свои основные функции, что представляло дополнительное бремя для государственного бюджета. В 1999 году общий дефицит госбюджета составил 12% объема ВВП, накопление платежей и долгов превысило доходы бюджета более чем на 40%.

Замедление с 1996 г. темпов экономического развития (среднегодовой показатель составлял 2,3–3,5%) связано в первую очередь с упадком в промышленности, снижением ее доли в объеме ВВП.

К 1996–1999 годам средний реальный экономический рост в Монголии выровнялся примерно до 3,5% в год из-за финансового кризиса в Азии и России. К 2000 году рост валового внутреннего продукта упал до 1,3%, что было обусловлено потерей 2,4 млн голов скота из-за плохой погоды и стихийных бедствий, произошедших в этом году. Перспективы развития за пределами традиционной опоры на кочевой образ жизни, животноводческое сельское хозяйство сдерживались отсутствием выхода Монголии к морю и базовой инфраструктуры.

Болгария. Рыночная трансформация началась в стране в 1990-х годах. Были проведены приватизация, реформирование кредитно-финансовой сферы, установлено свободное ценообразование. В 1991 году осуществлена «деколлективизация» сельского хозяйства. Результатом этих реформ, несмотря на получение финансовой помощи от стран Запада, стал рост безработицы и гиперинфляция. После распада социалистических государств и последовавшего ослабления хозяйственных связей с бывшими социалистическими странами промышленное производство в Болгарии в 1990-е годы упало на 10,7%. После роспуска СЭВ и распада СССР в стране имело место резкое снижение объёмов промышленного производства.

В феврале 1992 года был принят закон о реституции, в соответствии с которым прежние владельцы получили право на возвращение земель, магазинов, домов, мастерских и мелких предприятий, национализированных в период после 9 сентября 1944 года.

Первыми признаками экономического роста стало увеличение ВВП на 1,4% в 1994 году (впервые с 1988 г.) и на 2,5% в 1995 году, а также снижение уровня инфляции со 122 до 32,9% соответственно.

Первый этап массовой приватизации начался в январе 1996 года. Потом в экономике произошёл очередной кризис, который привёл к росту годового уровня инфляции до 311% и девальвации болгарского лева.

После присоединения Болгарии в 1997 году к Всемирной торговой организации были проведены второй и третий этапы приватизации. Союзом демократических сил была предложена программа экономических реформ, включавшая следующие мероприятия:

- приватизация и, в некоторых случаях, ликвидация принадлежащих государству предприятий;
- либерализация сельскохозяйственной политики, включая создание условий для развития рынка земли;
- реформа социального страхования;
- усиление борьбы с преступностью и коррупцией.

В 1997 году объём ВВП Болгарии составлял 60% от ВВП 1989 года, за чертой бедности жили 80% населения. В результате приватизации государству были причинены значительные убытки. Так, в ходе приватизации государственной собственности стоимостью 30 млрд долларов государственная казна получила лишь 3 млрд долларов [193]. Подлежавшие приватизации объекты продавались по заниженным ценам или за бесценок. Например, Кремиковский металлургический комбинат продали по цене 1 доллар.

В 1997–2001 гг. в промышленности и сельском хозяйстве наблюдался тотальный упадок. При этом в июле 1998 года Международный валютный фонд (МВФ) предоставил правительству страны 3-летний заём в размере 800 млн долларов. Кредит был использован на развитие финансовых рынков, финансирование социальных программ, проведение налоговой и аграрной реформ, в результате чего с 2002 года началось улучшение экономической обстановки.

В 2002 году Европейская комиссия признала Болгарию страной с рыночной экономикой, однако болгарский лев стал привязан к евро, его обменный курс устанавливается произвольно Валютным советом при поддержке МВФ (зафиксирован на уровне 1,95 лева за 1 евро).

В 2001–2006 гг. стабильный рост ВВП в сочетании с профицитом государственного бюджета позволил снизить государственный долг Болгарии с 67,3 до 22,8 % ВВП.

В 2004 году объём ВВП Болгарии достиг 61,6 млрд долларов США – 95% от ВВП 1989 года. В конце 2004 года, по данным Евросоюза, средняя зарплата в стране составила около 80 долларов США; уровень инфляции – 2,3 %, рост ВВП – 4,3 %; за чертой бедности находилось 15–20 % населения.

Албания. С приходом политических изменений начала 1990-х годов Албания, как и большинство восточноевропейских стран, унаследовала

такое положение дел, когда основная часть имущества принадлежала государству, включая землю, инфраструктуру, индустрию и любое другое имущество, которое использовалось для предоставления услуг населению.

С 1992 года началась реформа банковской системы страны. На первом этапе реформы была создана двухуровневая система банков. Центральный банк прекратил прямое кредитование предприятий и стал выполнять функции эмиссионного, формируя общую монетарную политику, осуществляя кредитование банков нижнего уровня – коммерческих и контроль их деятельности. Однако впервые созданные частные банки не имели достаточно средств, чтобы выдавать крупные и долгосрочные кредиты.

В процессе приватизации были совершены некоторые ошибки с точки зрения привлечения прямых зарубежных инвесторов:

- допущена полная анархия, которая привела к разрушению некоторых производственных объектов;
- привлечены объекты социальной инфраструктуры, включая детские сады и клиники, тюремные учреждения, жилой фонд, которые не представляют интереса для зарубежного инвестора и только увеличивают его издержки.

Кроме того, была ограничена свобода нового собственника в найме и увольнении персонала. Наряду с приватизацией в Албании проходил процесс реституции конфискованной в 1945–1990 гг. частной собственности. Он начался в 1993 году (продолжается до настоящего времени), вследствие чего национализированная мелкая собственность частично была возвращена прежним владельцам или их наследникам.

Успешные попытки перехода Албании к рынку стали предприниматься с 1999 года. Тогда по решению Совета министров был создан комитет по децентрализации. В результате его работы албанский парламент в 2001 году принял законы «О государственном недвижимом имуществе» и «О передаче государственного недвижимого общественного имущества в собственность подразделениям местного самоуправления» [66].

Закон о государственном недвижимом имуществе, дающий определение понятий «государственное недвижимое имущество» и «общественное недвижимое имущество», говорит о необходимости проведения инвентаризации. Закон о передаче государственного недвижимого имущества органам местного самоуправления определяет их организацию, обязанности и порядок функционирования.

Период решения сложных задач разделения прав на собственность между государством и частным сектором, восстановления прав на имущество или на компенсации в городских районах, координируемого с передачей земли фермерам, совпал с периодом всеобщей приватизации и продолжается из-за разногласий до сих пор: полностью отрегулировать этот процесс и прийти к окончательному решению так и не удалось.

Усилия правительства в 2000-е гг. создали условия для сокращения дефицита бюджета. Увеличилось количество частных организаций, отчисляющих налоги (с 502 ед. в 2003 г. до 626 ед. в 2004 г.), вследствие чего выросли и налоговые поступления в бюджет (на 11%). Бюджетные доходы, включая зарубежные гранты, в 2004 году достигли 23% от ВВП. Общественные расходы повышены до определённой нормы, которую разрешала программа приоритетных секторов и Национальная стратегия социально-экономического развития, с соблюдением лимитов внешних займов государства. Дефицит бюджета (без гранта) сократился до 6,3% ВВП. В 2006 году общие внутренние доходы достигли 158 млрд лек, увеличившись на 12%. Правительство учло недостатки прежних лет и, при консультации с МВФ в 2007 году увеличило доходы ещё на 17%. В социальный фонд в 2004 году отчислялось 30,7 млрд лек, или 4,3% от ВВП.

Большие социально-экономические изменения в Албании в 1990-е годы привели к резкому увеличению безработицы. Ее уровень в 2003 году достигал 15,2% (166 тыс. человек). На финансирование заработной платы расходовалось 6,3% от ВВП. Средняя зарплата в госсекторе равнялась 21077 лек, тогда как минимальная – 9400 лек. Размер средней зарплаты в пересчёте по курсу лека на рынке соответствовал приблизительно 113 американским долларам. Пособие по безработице составляло 3600 лек, полная социальная помощь на одну семью – 3228 лек, частичная – 2179 лек. Фонд социальной защиты населения в 2006 году располагал 8,4 млрд лек. Субсидии по безработице в 2007 году равнялись 6,1 млрд лек, или 1,26% от ВВП.

Месячные доходы на душу населения в 2001 году возросли в три раза по сравнению с 1993 годом. Главным элементом в бюджете семьи, занимающим основную часть расходов, является питание. В 2003 году на пропитание семьи в зависимости от социальной группы тратилось от 47,2 до 70,6 %, на одежду и обувь – от 4,2 до 5,6%, на жилье – от 6 до 8,6% , на лечение – от 2,4 до 2,7%, на образование и отдых – от 1,7 до 8,1%. Национальная стратегия экономического и социального развития предусматривала социальную помощь для бедных слоёв населения через институты общественного страхования на уровне 1,2% от ВВП.

Таким образом, анализ опыта разных стран мира показывает, что проведение рыночных реформ в рамках градуалистического подхода сопровождалось меньшими негативными последствиями. Опыт Китая и Венгрии, в которых рыночная трансформация осуществлялась постепенно, свидетельствует о меньших их потерях за последние 30 лет. Более того, в период реформ на этих территориях не наблюдалось экономического спада и гиперинфляции. В странах, выбравших путь «шоковой терапии», таких как Польша, Болгария, Монголия и СССР, процесс перехода к рынку сопровождался более высокими издержками, сокращением производственного потенциала и более значимым снижением уровня жизни. Следует отметить, что именно при таком способе рыночной трансформации наблюдался значительный экономический спад, а крупные промышленные государственные предприятия были распроданы по сильно заниженным ценам.

1.4. Государственное регулирование социально-экономических процессов в условиях рынка

В регулировании социально-экономических процессов особое значение приобретает исследование вопроса о роли государства, который не находит однозначного разрешения. В некоторых случаях государство выступает в качестве активного регулятора экономических и социальных процессов в обществе, в других, наоборот, его участие минимально.

Отношение к государственному вмешательству в экономику менялось и трансформировалось с развитием рыночной экономики. Так, в период становления рыночных отношений в XVII и XVIII вв., когда господствующей экономической доктриной был меркантилизм, необходимость государственного регулирования увязывалась с жизненно важными задачами развития торговли и промышленности. Однако уже в конце XVIII века сторонники экономического либерализма негативно оценивали государственное вмешательство в экономику¹⁴. К началу XX века классический капитализм перестал отвечать новым потребностям общества, в результате чего в большинстве развитых стран он трансформировался в смешанную экономику, функционирующую на базе сочетания рыночного механизма и государственного регулирования экономики.

Таким образом, механизм государственного регулирования экономики выступает главным элементом экономической системы общества,

¹⁴ Петти В., Смит А., Фридмен М. Классика экономической мысли: сочинения. М.: ЭКСМО-Пресс, 2000. 896 с.

от оптимальности формирования и развития которого зависит мощь экономики страны. Его структура определяется следующими показателями:

- требованиями социально-экономического и технологического развития общества;
- соотношениями государственной, коллективной и частной форм собственности;
- политическими силами в стране;
- развитием экономики и общества в целом;
- состоянием науки и многими другими условиями [199].

В странах с рыночной экономикой механизм ее государственного регулирования развит не одинаково, что объясняется влиянием национальных особенностей страны, культуры, масштабами государства, геополитикой и рядом других факторов. От оптимальности соответствия всем вышеперечисленным факторам зависит и эффективность его регулирования.

В наибольшей степени арсенал методов и инструментов государственного регулирования используется в странах Западной Европы (Франция, ФРГ, Нидерланды, Скандинавские страны, Австрия, Испания) и в ряде быстроразвивающихся стран Азии (Тайланд, Южная Корея и др.). Наименее развит механизм государственного регулирования экономики в странах, в которых сильны позиции корпоративного капитала (США, Канада, Австралия). Однако в целом мировой опыт стран с развитой рыночной экономикой показывает, что в условиях ее реформирования в кризисных ситуациях роль государства возрастает, а в период стабильности и оживления – снижается.

Принципиальные перемены на рынке (смена свободной конкуренции несовершенной, появление и укрепление власти монопольных структур, развитие финансового рынка и др.) существенно усложнили государственное регулирование экономики. Оно стало более разнообразным по инструментарию (например, вводятся ограничения свободы ценообразования в формах установления предельного уровня цен, предельных надбавок к фиксированным ценам, запрета на демпинг, недобросовестную рекламу и др.), а в решении отдельных задач – «точечным» по сфере воздействия (например, относительно объектов, занимающих монопольное положение в отрасли)¹⁵.

¹⁵ Лексин В.Н., Швецов А.Н. Реформы и регионы: системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления. М.: ЛЕНАНД, 2012. 1024 с.

В качестве самостоятельной функции государственного регулирования экономики выделилась социальная функция, охватившая социальную инфраструктуру, жизнеобеспечение малоимущих членов общества и многообразные отношения между трудом и капиталом. Заметно усложнилась перераспределительная функция, ранее обеспечивавшая в основном содержание госаппарата, обороноспособность страны и внешнеполитическую деятельность. Ее новой целью стало достижение стабильности национальной экономики и экономического роста, вследствие чего значительно расширилась сфера ее действия, включившая процессы воспроизводства основного капитала, становления малого бизнеса, обновления отраслевой структуры производства, развития региональных хозяйственных систем и другие¹⁶.

Объектами государственного регулирования являются как экономика в целом, так и условия деятельности, экономическое поведение отдельных хозяйствующих субъектов.

В качестве субъектов регулирования, то есть тех, кто вырабатывает его стратегию и тактику, осуществляет необходимые практические действия, выступают органы трех ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной), а также центральный национальный банк. При этом решения могут приниматься как конкретными должностными лицами (президентом страны, главой кабинета министров и т.д.), так и коллективными органами (федеральным и местными парламентами, правительствами).

Для современного общества характерно наличие и других субъектов государственного регулирования экономики, к которым относятся органы: создаваемые из представителей исполнительной власти, союзов предпринимателей и профсоюзов для регулирования социально-трудовых отношений, различного рода комитетов по поддержке или развитию отдельных отраслей и регионов соответствующих министерств, местных органов власти, союзов предпринимателей.

В развитых странах существует практика создания организаций, имеющих общественно-правовой статус, выполняющих некоторые задачи управления, ранее входившие в компетенцию государственных институтов. Например, в ФРГ к ним относятся региональные управления по страхованию, в Швейцарии – агентство по поддержке общественного

¹⁶ Лексин В.Н., Швецов А.Н. Реформы и регионы: системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления. М.: ЛЕНАНД, 2012. 1024 с.

транспорта¹⁷. В последнее время возросла также роль экспертных, консультативных советов. Их рекомендации учитываются при подготовке решений, принимаемых государственными органами. Несмотря на многообразие участников государственного регулирования экономики, определяющее положение в структуре его механизма должно принадлежать государству.

В общем виде механизм государственного регулирования экономики определяется как совокупность форм, методов и инструментов, посредством которых государственные или созданные при их участии органы осуществляют управленческое воздействие на процессы функционирования и развития социально-экономической системы общества¹⁸.

Выделяют формы государственного регулирования, под которыми понимаются тип и содержание управленческого воздействия, которое может быть институциональным, экономико-организационным, информационным и др. Они различаются по объектам, целям, характеру управленческого воздействия и используемому инструментарию. Основной состав форм государственного регулирования включает:

- прогнозирование и программирование экономики;
- бюджетное и налоговое регулирование;
- денежно-кредитное регулирование;
- приватизацию и национализацию собственности;
- хозяйственное использование государственной собственности¹⁹.

Методы регулирования, представляющие собой способ практического осуществления управленческой деятельности, по характеру воздействия принято разделять на административные и экономические. Административные методы подразумевают использование законодательных ограничений, введение обязательных требований к экономическим субъектам по достижению ими определенных параметров хозяйственной деятельности, установление порядка ликвидации бизнеса и т.п. Они реализуются в форме распоряжений, правил, рекомендаций, контроля.

В основе экономических методов лежит заинтересованность различных субъектов, участвующих в процессе воспроизводства. Суть их применения сводится к тому, что создаются условия, которые способствуют

¹⁷ Лексин В.Н., Швецов А.Н. Реформы и регионы: системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления. М.: ЛЕНАНД, 2012. 1024 с.

¹⁸ Клименко А.В., Минченко О.С. Государственное регулирование экономики: вопросы теории и лучшая практика // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 7-30.

¹⁹ Там же.

выбору ими поведения и формирования целей экономической деятельности, позволяя обеспечить баланс общественных и частных интересов. Посредством использования этих методов осуществляется государственное финансирование и кредитование, льготное налогообложение и т.п.

В зависимости от способа применения выделяют методы прямого и косвенного воздействия. Государственное регулирование экономики на основе методов прямого воздействия дает возможность государству в инициативном порядке осуществлять определенные действия, используя принадлежащие ему ресурсы и объекты. Данные методы базируются на силе государственной власти и включают меры разрешения, запрета и принуждения. Через их применение обеспечивается исполнение государственного бюджета, осуществляется функционирование системы социального обеспечения, реализуется налоговая, кредитно-денежная, ценовая и внешнеэкономическая политика. Инструментарий методов прямого регулирования включает предоставление социальных выплат наименее обеспеченным категориям населения, определение состава налогов и сроков их уплаты, регулирование объема денежной массы в экономике, установление определенного уровня цен для отдельных товаров, введение внешнеторговых тарифов и квот и т.п.

Методы косвенного воздействия призваны создать предпосылки для принятия хозяйствующими субъектами желаемого (соответствующего направления проводимой экономической политики) решения. Это более мягкие по силе воздействия методы, недостаток которых состоит в том, что между применением их государством и получением изменения в поведении участников рынка образуется значительный временной лаг. Их применяют для осуществления перераспределения доходов, стимулирования инвестиционной активности, реализации политики импортозамещения и т.п. Примерами использования инструментария косвенного регулирования экономики служит введение специальных налоговых льгот, стимулирующих развитие малого бизнеса, кредитование перспективных отраслей, создание бизнес-инкубаторов и т.д.

Регуляторная система любого государства находится в состоянии постоянного изменения. В Российской Федерации переход от жесткого доминирования государственного сектора в экономике к новой парадигме, основанной на развитии рыночных отношений, оказался весьма непростым. Исследователями отмечается, что централизованное планирование как ключевой политико-государственный механизм регулирования советской экономики со временем перестал быть эффективным двигателем экономики, а последней советской пятилеткой, в которой были

продемонстрированы высокие темпы экономического развития, оказался восьмой по счету пятилетний плановый период (1966–1970 годы), после чего в СССР началось падение темпов экономического роста [67].

Известными советскими и российскими экономистами указывалось на необходимость реформирования советской экономики. Так, например, Ю.В. Яременко совместно с А.И. Анчишкиным и С.С. Шаталиным в качестве перспективных направлений экономической политики видели преодоление технологической неоднородности экономики и развитие потребительского сектора, связанное с производством товаров длительного пользования, строительством жилья и дач, массовой автомобилизацией [163]. Ученые предлагали к реализации сформированную ими «Комплексную программу научно-технического прогресса и его социально-экономических последствий на 1985–2005 гг.», которая была проигнорирована руководителями как Советского Союза, так и Российской Федерации в дальнейшем.

Препятствием на пути к созданию адекватного политического ответа на экономические вызовы явилась сама политическая система государства, не обеспечивавшая разработку новой стратегии развития экономики и применение соответствующих реальным условиям политико-государственных механизмов регулирования экономики [67].

В научной литературе отмечают следующие деформации советской экономики, порожденные неэффективным государственным управлением:

- значительное отставание народнохозяйственных отраслей от мирового научно-технического прогресса;
- дисбаланс в использовании материальных, финансовых и трудовых ресурсов;
- разрыв между производством и потреблением;
- глубокую диспропорцию между гражданской экономикой и военно-промышленным комплексом [81].

Возможность кардинальных экономических преобразований стала реальной только после распада СССР и смены характера политической системы. Отмечается, что с самого начала рыночных преобразований в России роль государственного регулирования была сведена к минимуму, а преобразования отданы во власть рынка [44], что негативно сказалось на экономике. Как отмечают исследователи, произошло «абсолютизирование эффективности регулирования экономики посредством рыночного механизма и однозначная негативная оценка государственного регулирования» [44]. Либерализация хозяйствования и достижение финансо-

вой стабилизации осуществлялись через подавление инфляции путем жесткой денежно-кредитной политики, поддержки курса рубля, а также через преодоление бюджетного дефицита за счет увеличения налогов, внутренних и внешних долгов и сокращения государственных расходов. В этот период государству отводилась второстепенная роль сглаживания противоречий рынка. Однако оно оказалось неспособным в короткие сроки создать новый правовой механизм и сформировать рыночную инфраструктуру. Реформирование экономики происходило без учета возможной адаптации к рынку частных предприятий, населения, систем управления, что ослабило экономическую и доходную базу государства и породило сложные противоречия и диспропорции²⁰.

Внедрение в короткие сроки либеральной модели рынка, сводящей госрегулирование к минимуму, и отсутствие отлаженных форм и методов такого регулирования во многих отраслевых звеньях привели к затяжному экономическому кризису. По мнению ученых, это был мучительный период, вылившийся в трансформационный кризис, в общей сложности растянувшийся на девять лет (1990–1998), из которых в первые два года явно обозначилась несостоятельность советской экономической модели и в дальнейшие семь лет – собственно переход [108]. Таким образом, назрела необходимость пересмотра роли государственного сектора в сторону усиления его присутствия в экономике России. Исследователями выделяется три основных этапа в эволюционном развитии государственного сектора современной российской экономики (табл. 1.13).

Таблица 1.13. **Исторические этапы развития государственного сектора (1991–2017 годы)**

Этап	Описание
Становление государственного сектора в условиях рыночной экономики (1991–2007 годы)	Ускоренный процесс приватизации, активное сокращение доли государственного сектора в экономике и рост частного сектора, формирование законодательной базы и новых институтов государственного управления
Трансформация государственного сектора в корпоративную структуру (2007–2014 годы)	Активное создание государственных корпораций в стратегически важных отраслях экономики, увеличение бюджетного финансирования крупных корпоративных структур с государственным участием
Стабилизация и организационное совершенствование корпоративной структуры государственного сектора (2014–2017 годы)	Развитие механизмов государственно-частного партнерства, возрастание доли государственного сектора в экономике России, дискуссии о масштабах и границах государственного сектора российской экономики, проблемах его эффективности
Источник: Курченков В.В., Макаренко О.С. Преимущества корпоративной модели государственного сектора экономики России // Стратегические решения и риск-менеджмент. 2018. № 2. С. 10-15.	

²⁰ Лексин В.Н., Швецов А.Н. Реформы и регионы: системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления. М.: ЛЕНАНД, 2012. 1024 с.

Со временем государственный сектор значительно расширил долю своего влияния в российской экономике, оставив за собой контроль в структуре капитала стратегически важных государственных корпораций. В последние годы наибольшее внимание в научных дискуссиях по развитию системы государственного регулирования в России уделяется контролю и надзору, что связано прежде всего с его избыточностью, обременительностью процедур, чрезмерно широким полем контроля, включающим и те виды деятельности, которые не связаны с риском возникновения значительного ущерба для безопасности государства, жизни и здоровья граждан. Отмечается также наличие дублирования контроля со стороны различных ведомств по отношению к одним и тем же объектам, что приводит к неэффективности расходов как государства, так и бизнеса, нерациональному распылению потенциала контрольных органов [59].

Трансформация социальной и экономической сфер, прошедшая в России в 90-е гг. XX века, потребовала закономерных преобразований в управлении социально-экономическим развитием ее территорий. В советский период региональная политика определялась высшими органами власти страны и осуществлялась через систему территориального планирования и управления. Ее особенностью являлось то, что она была направлена на реализацию общегосударственных задач с учетом размещения ресурсной базы и социально-экономических особенностей регионов [93]. Регионы рассматривались как совокупность географически сопряженных производственно-технологических площадок, совместно обеспечивающих сбалансированность и самодостаточность экономики, ее динамичный рост. Исходя из этого:

1. Решались задачи по совершенствованию системы расселения населения страны. В советский период были осуществлены масштабные миграционные программы по освоению северных и восточных земель, проведена урбанизация страны.

2. Устанавливались инвестиционные приоритеты и сроки проектного освоения отдельных территорий: 1920–1930-е годы – подъем отсталых окраин; 1930-е и начало 1940-х годов – создание второй металлургической базы и заводов-дублеров на Урале и в Сибири; 1950–1970-е годы – ускоренное развитие восточных районов; 1960–1980-е годы – формирование крупных территориально-производственных комплексов.

3. Определялся правовой статус регионов. В России в 1917 г. насчитывалось 56 губерний, в 1922 г., к моменту создания РСФСР, – уже 72; в

1930 г. число краев и областей было сведено к 13-ти, к 1991 г. в Российской Федерации имелось 89 субъектов [203].

В трансформационный период большинство субъектов РФ не могли наладить свое региональное хозяйство так, чтобы оно могло обеспечить им хотя бы относительную социально-экономическую самостоятельность. После распада Советского Союза были нарушены экономические связи не только между производствами, но и между субъектами РФ, а также российскими регионами и странами СНГ. По экспертным оценкам, разрыв хозяйственных связей внутри России и с бывшими союзными республиками вызвал уменьшение выпуска конечной продукции до 35–40% [115]. Нарушение производственно-технологических и кооперационных связей привело к остановке в стране целого ряда производств и общему падению производства. Исследователями подчеркивается, что в трансформационный период обоснование региональной социально-экономической политики определялось рядом специфических особенностей, среди которых – неопределенность траектории развития в долгосрочном плане как страны в целом, так и ее регионов; существенное влияние неформальных институтов и неиспользование инвестиционного потенциала [182]. Это оказывало воздействие на субъект РФ при разработке адекватной социально-экономической политики.

После реформ определяющая роль в выборе приоритетов регионального развития перешла непосредственно к субъектам Федерации. Региональные органы власти получили множество инструментов воздействия на социально-экономическое развитие территорий. В каждом регионе сложилась своя система управления, и эти системы существенно отличались друг от друга. Субъекты РФ получили возможность выбора различных форм взаимодействий государственной власти и местного самоуправления. Наличие на начальной стадии реформ (декабрь 1993 г.) двух противоположных тенденций в отношениях федерального центра с субъектами Федерации: унитарной – с областями и конфедеративной – с республиками – обусловило и двойные стандарты в институциональной политике федеральной власти. С 1993 по 1999 год федеральное институциональное регулирование, хотя и непоследовательное, осуществлялось только в отношении областей. Это позволило республикам диверсифицировать всю систему власти (парламентские формы правления в Удмуртии, Дагестане; местное государственное управление в Татарстане и Башкортостане и т.д.). После укрепления позиций центральной власти и принятия в 1999 году ФЗ «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²¹ институциональное регулирование распространилось и на республики. Этим законом были введены единые параметры организации государственной власти в субъектах Федерации²².

Имея собственные законодательство, налоговые и бюджетные механизмы, регион стал способен проводить более многообразную социально-экономическую политику за счет расширения состава сфер и форм воздействия, установления более благоприятных условий жизнедеятельности тех или иных групп экономических субъектов [203]. В дальнейшем государственное регулирование регионального развития усложнялось за счет внедрения новых инструментов управления. В последние годы актуализируется необходимость саморегулирования в каждом субъекте Российской Федерации, что требует финансовых и властных полномочий регионов для поиска, учёта и развития их специфического социально-экономического потенциала.

Таким образом, анализируя роль и функции государства в современной экономике, необходимо отметить, что государственный сектор активно используется как средство регулирования для достижения многих стратегически важных социально-экономических целей. В то же время степень вмешательства государства должна определяться исходя из особенностей текущего этапа экономического цикла и сложившейся структуры экономики. На современном этапе происходит сокращение избыточных, не связанных с провалами рынка регуляторных функций государства, что приводит к уменьшению административных барьеров и улучшению бизнес-климата. В условиях рынка при управлении экономикой большое значение имеет применение таких инструментов, как индикативное планирование и прогнозирование, позволяющих ориентировать отдельные звенья экономической системы на достижение социально-экономических показателей.

²¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

²² Иванов В.Н. Местное самоуправление на Урале (1994–2001 гг.). Челябинск : Челябинский государственный университет, 2002. 188 с.

ГЛАВА 2

ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ТРАНСФОРМАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ в 1990–2020 гг.

2.1. Тенденции социально-экономического развития регионов в постсоветский период

Структурные изменения в российской экономике, произошедшие в результате реализации рыночных реформ, оказали значительное влияние на условия социально-экономического развития регионов страны. Распространенными явлениями стали снижение потребительского спроса, увеличение удельного веса добывающего сектора одновременно с утратой доли обрабатывающих производств в структуре ВРП, переориентация экономики на внешние рынки. Подобные трансформации были особенно характерны для регионов Северо-Западного федерального округа, как крупного экспортоориентированного приграничного региона страны.

Одна из ключевых проблем СЗФО, как и большинства других регионов, – масштабное сокращение численности постоянного населения. За период 1990–2020 гг. она уменьшилась на 9%, что существенно выше, чем в целом по стране (табл. 2.1).

Значительнее всего за исследуемый период численность населения сократилась в Республике Коми и Мурманской области – более чем на треть; причинами стали естественная убыль населения и его миграционный отток в регионы с высоким уровнем жизни и более благоприятным климатом. Экономический кризис 1990-х годов, связанный с переходом страны к рынку, негативно отразился и на рождаемости. Так, например, в Республике Коми она снизилась с 13,4 чел. на 1000 населения в 1990 г. до 8,8 чел. в 2000 году [86]. Всё это привело к «вымиранию» целых населенных пунктов, потере управляемости территориями, снижению связности пространства [62].

Таблица 2.1. **Динамика численности постоянного населения регионов СЗФО**, тыс. чел.

Территория	1990 г.	2000 г.	2010 г.	2020 г.	2020/1990, %
РФ, млн чел.	147,7	146,3	142,9	146,7	99,3
СЗФО	15310	14324	13604	13942	91,1
Калининградская область	886,8	957,5	941,8	1018,6	114,9
Ленинградская область	1662,8	1680,4	1718,6	1892,7	113,8
Санкт-Петербург	5001,9	4714,8	4899,3	5384,3	107,6
Вологодская область	1356,4	1290,4	1201,2	1151	84,9
Новгородская область	753,1	710,3	632,8	592,4	78,7
Республика Карелия	798,2	728,8	642,6	609,1	76,3
Псковская область	844,1	781,8	671,3	620,3	73,5
Архангельская область	1576,6	1369,1	1224,9	1127,1	71,5
в т.ч. Ненецкий АО	54,0	40,9	42,1	44,4	82,2
Республика Коми	1254,5	1042,9	899,2	813,6	64,9
Мурманская область	1176,9	922,9	794,1	732,9	62,3
Источник: данные Росстата.					

Увеличение численности жителей отмечено только в трех субъектах округа – Калининградской и Ленинградской областях, в г. Санкт-Петербурге, что обусловлено большим потоком трудовых мигрантов из соседних регионов России и стран СНГ. Вследствие отмеченных тенденций на рынке труда СЗФО образовался дисбаланс, который в будущем может привести к вызовам и угрозам экономической безопасности как отдельных регионов, так и округа в целом.

Что касается вопроса безработицы, то в рассматриваемом периоде он стал менее болезненным: в стране и СЗФО за 1995–2020 гг. зафиксировано сокращение доли безработных среди экономически активного населения до 6,1 и 5,6% соответственно. При этом рекордно низкие показатели наблюдались в 2019 г., после чего пандемический кризис отбросил достигнутые значения к уровню начала 2000-х гг. (табл. 2.2). По мнению исследователей, на сегодняшний день рынок труда СЗФО характеризуется структурным несоответствием между спросом на труд и его предложением в отраслевом, профессионально-квалификационном и территориальном аспектах [202]. Спрос на квалифицированные рабочие кадры превышает предложение. Новые современные рабочие места требуют от работников обязательного профессионального, в ряде случаев – узкоспециализированного, образования. В то же время ситуация ухудшается в связи с недостаточной практической подготовкой выпускников из-за неразвитой материально-технической базы вузов и недоработок в содержании базовых образовательных программ.

Таблица 2.2. **Динамика уровня безработицы в регионах СЗФО,**
% от общей численности трудоспособного населения

Территория	1995 г.	2000 г.	2010 г.	2020 г.	2020 к 1995 г., п.п.
РФ	9,4	10,6	7,5	6,1	-3,3
СЗФО	10,7	9,6	6,2	5,6	-5,1
Санкт-Петербург	10,6	6,2	2,6	1,5	-9,1
Ленинградская область	10	13,6	5,2	3,6	-6,4
Калининградская область	9,2	15,6	10,3	4,1	-5,1
Вологодская область	8,7	8,3	7,8	4,5	-4,2
Новгородская область	10,6	7,6	5,6	4,6	-6,0
Псковская область	11,8	11,7	9,5	5,4	-6,4
Архангельская область	10,9	12,4	6,9	6,1	-4,8
в т.ч. Ненецкий АО	–	11,0	6,5	8,0	-3,0*
Мурманская область	12,6	7,6	8,6	6,1	-6,5
Республика Карелия	12,8	11,3	9,3	7,4	-5,4
Республика Коми	10,9	12,0	10,1	7,8	-3,1
* 2020 к 2000 г. Источник: рассчитано на основе данных Росстата.					

Произошедшие в постсоветский период демографические изменения не могли не отразиться на состоянии сферы материального производства регионов. Как можно заметить, первоначальный рост производства в округе, обусловленный освоением минерально-сырьевой, в том числе топливной, базы и активным развитием обрабатывающей промышленности в прибалтийских регионах, впоследствии значительно замедлился (табл. 2.3). На данный процесс оказали негативное влияние финансовый кризис 2008–2009 гг., введение в 2014 году и последующее расширение антироссийских санкций. При этом связывать происходящие изменения только с влиянием отмеченных выше макроэкономических событий не совсем корректно. Они лишь усугубили негативные явления в экономике регионов страны и, в том числе, осложнили условия функционирования промышленности. В первую очередь текущие негативные тенденции развития вызваны разрушительными последствиями рыночных трансформаций в 1990-х годах, поскольку в ходе их реализации значительно ослабили межрегиональные связи, существовавшие внутри страны [158].

Таблица 2.3. **Динамика объема ВРП регионов СЗФО,**
% к концу предыдущего периода

Территория	1995– 1999 гг.	2000– 2009 гг.	2010– 2019 гг.	1995– 2019 гг.	Объем в 2019 г., млрд руб.
РФ	101,2	171,4	125,0	216,7	94831,1
СЗФО	125,6	180,4	126,2	286,0	9632,4
Ленинградская область	130,4	239,4	136,9	427,5	1224,5
Санкт-Петербург	137,6	215,0	135,3	400,2	5124,6
Калининградская область	113,3	219,6	134,3	334,3	519,7
Новгородская область	143,0	152,3	130,9	285,1	273,5
Архангельская область	108,8	220,2	114,1	273,2	890,2
в т.ч. Ненецкий АО*	-	326,0	89,5	291,6	331,1
Псковская область	115,3	130,8	117,0	176,5	197,1
Вологодская область	112,1	124,8	121,1	169,4	630,1
Республика Коми	96,3	143,4	94,9	131,1	720,7
Республика Карелия	85,1	127,6	111,9	121,6	325,2
Мурманская область	100,9	106,5	111,1	119,4	616,9
* 2020 к 2000 г. Источник: рассчитано на основе данных Росстата.					

Объем промышленного производства в регионах СЗФО, не подкрепленный стабильно увеличивающимся спросом, в последние десятилетия не демонстрирует высоких темпов роста (табл. 2.4).

Таблица 2.4. **Динамика объема промышленного производства**
в регионах СЗФО, % к концу предыдущего периода

Территория	1990– 1999 гг.	2000– 2009 гг.	2010– 2020 гг.	1990– 2020 гг.	Объем в 2020 г., млрд руб.
РФ	49,7	145,4	125,1	90,4	69670,2
СЗФО*	41,9*	179,3	121,3	91,1**	8372,2
Архангельская область	94,7	319,6	87,1	263,6	595,0
в т.ч. Ненецкий АО	143,5	630,4	77,1	697,3	263,0
Ленинградская область	59,6	262,8	144,2	225,9	1297,3
Новгородская область	62,1	148,0	186,9	171,6	232,4
Вологодская область	72,7	125,7	148,2	135,5	777,4
Калининградская область	17,0	405,5	180,2	124,0	651,8
Мурманская область	65,2	101,4	143,7	95,0	1009,1
Республика Карелия	55,7	131,2	123,7	90,4	245,4
Псковская область	35,2	140,6	157,2	77,7	142,7
Республика Коми	49,0	140,9	100,4	69,3	545,2
Санкт-Петербург	26,3	176,5	133,0	61,7	2875,7
* 1999 к 1992 г. ** 2020 к 1992 г. Источник: рассчитано на основе данных Росстата.					

Кроме того, в экономике СЗФО имеет место продолжительная деиндустриализация, результатом которой стало сокращение доли промышленности в ВРП. Исследователями отмечается, что в течение двух последних десятилетий все отрасли материального производства утратили свои позиции в структуре ВРП, особенно это касается строительства и обрабатывающих производств [187]. Перераспределение происходит в пользу видов деятельности, образующих сектор услуг.

В целом положение промышленного сектора СЗФО характеризуется наличием значительного ресурсного и технико-технологического потенциала. Однако вопрос его реализации продолжительное время остается открытым, из-за чего во многих отраслях наблюдается инертный характер развития, обновления фондов, изменения номенклатуры, ее качественных и технологических параметров.

Преодоление негативных тенденций требует, по мнению исследователей, изменения стратегического вектора развития отечественной экономики, его ориентации на проведение новой индустриализации [37]. Последняя предполагает изменение отношения к использованию основных ресурсов – трудовых, производственных, институциональных [168].

Главными ресурсами развития экономики на основе становления новой технико-экономической парадигмы должны стать человеческий капитал, креативность и ключевые компетенции в основных областях деятельности региональной экономики [195].

Производственный потенциал сельского хозяйства регионов СЗФО, являясь фактором обеспечения населения продовольствием и способствуя устойчивому развитию и укреплению территорий, обеспечивает также и конкурентоспособность российского агропромышленного комплекса. Сдвиг аграрного производства с севера на юг в масштабах страны с 1990-х гг. обусловил в округе сокращение посевных площадей и поголовья скота, разрушение инфраструктуры сельского хозяйства. Под угрозой оказалось арктическое традиционное хозяйство: оленеводство, рыболовство, охота и звероводство – в силу почти полного отсутствия кооперации в сфере переработки продуктов, необустроенности факторий [85]. В итоге это привело к снижению объемов производства сельхозпродукции (табл. 2.5), закрытию ряда некогда крупных предприятий, сокращению рабочих мест и даже разрушению сельского уклада жизни.

Таблица 2.5. **Динамика объема сельскохозяйственного производства в регионах СЗФО, % к концу предыдущего периода**

Территория	1991–1999 гг.	2000–2009 гг.	2010–2020 гг.	1991–2020 гг.	Объем в 2020 г., млрд руб.
РФ	57,2	140,0	129,2	103,4	6468,8
СЗФО	57,9	96,7	137,7	77,1	284,3
Калининградская область	47,0	159,9	168,3	126,4	46,1
Псковская область	60,8	61,3	338,1	126,1	49,4
Новгородская область	53,4	107,4	156,5	89,8	25,7
Ленинградская область	58,2	113,6	129,3	85,5	97,1
Республика Коми	63,5	87,8	116,8	65,1	12,1
Вологодская область	71,2	77,4	96,0	52,9	36,0
Республика Карелия	46,1	83,6	65,6	25,3	5,2
Архангельская область	58,0	58,5	73,2	24,8	11,0
в т.ч. Ненецкий АО	47,8	75,8	128,6	46,5	0,8
Мурманская область	35,5	91,6	37,3	12,2	1,7
Источник: рассчитано на основе данных Росстата.					

Таким образом, по мнению исследователей, без качественной поддержки данного сектора динамичного развития не достичь, поскольку большинство аграриев сталкиваются с проблемами, которые им в одиночку не решить [143]. К таковым относятся проблемы кадрового и инновационно-инвестиционного характера, поиска рынков сбыта готовой продукции, организации логистики и племенной работы и т.д. Наличие взаимодополняемой продовольственной и сырьевой базы также ставит перед региональными государственными институтами вопросы ускорения процессов интеграции посредством формирования общего аграрного рынка.

Строительная отрасль относится к числу ведущих отраслей экономики СЗФО, определяющих решение социальных-экономических задач. За исследуемый период в большинстве регионов округа отмечено увеличение объема выполненных строительных работ (табл. 2.6).

Ключевым фактором экономического роста территории выступают инвестиции. В отличие от страны в целом, в СЗФО за рассматриваемый период удалось сохранить и даже увеличить их уровень (табл. 2.7).

**Таблица 2.6. Динамика объема строительных работ
в регионах СЗФО, % к концу предыдущего периода**

Территория	1996– 1999 гг.	2000– 2009 гг.	2010– 2020 гг.	1996– 2020 гг.	Объем в 2020 г., млрд руб.
РФ	63,1	354,0	118,4	264,4	9497,8
СЗФО	66,6	473,9	90,0	284,0	1070,9
Калининградская область	97,3	432,7	141,5	595,9	71,5
Ленинградская область	96,2	429,7	126,8	523,8	206,8
Вологодская область	55,4	285,9	205,5	325,6	113,0
Псковская область	85,6	174,1	204,8	305,1	27,7
Мурманская область	45,1	238,6	233,7	251,8	75,2
Санкт-Петербург	59,8	658,9	62,4	246,0	436,9
Архангельская область	59,5	305,6	119,5	217,4	52,8
в т.ч. Ненецкий АО	123,4	914,1	159,5	1800,2	20,2
Новгородская область	129,9	206,3	64,2	171,9	19,6
Республика Карелия	50,4	237,8	141,5	169,4	23,8
Республика Коми	60,8	366,0	47,2	105,0	43,5

Источник: рассчитано на основе данных Росстата.

**Таблица 2.7. Динамика объема инвестиций в основной капитал
в регионах СЗФО, % к концу предыдущего периода**

Территория	1990– 1999 гг.	2000– 2009 гг.	2010– 2020 гг.	1990– 2020 гг.	Объем в 2020 г., млрд руб.
РФ	22,3	270,4	124,2	74,7	20118,4
СЗФО	30,2	305,5	115,9	106,9	2204,7
Ленинградская область	48,8	342,6	137,6	230,0	458,1
Санкт-Петербург	51,5	267,7	113,3	156,2	778,0
Калининградская область	29,7	620,2	77,4	142,4	97,5
Мурманская область	20,3	281,5	226,8	129,9	191,1
Вологодская область	21,2	294,9	155,3	97,2	203,6
Архангельская область	15,9	413,2	127,6	83,9	172,1
в т.ч. Ненецкий АО	17,6	1965,7	165,9	575,1	89,3
Республика Карелия	18,5	220,9	161,2	65,9	41,6
Новгородская область	56,5	253,7	45,5	65,2	42,2
Республика Коми	16,5	431,0	66,3	47,1	128,9
Псковская область	16,4	223,8	120,3	44,1	37,9

* Для Ненецкого АО отчетность по показателю стала публиковаться с 1992 г.
Источник: рассчитано на основе данных Росстата.

Лидером округа по этому показателю стал Ненецкий АО, в котором объемы инвестиций в экономику с 1992 г. выросли в 5,8 раза. Инвестиционная активность, отмеченная в этом регионе в начале 2000-х гг., связана в первую очередь с наращиванием нефтедобычи. Остальные территории характеризуются более медленной динамикой привлечения капиталовложений, сконцентрированные в основном в тех территориальных субъектах, где есть какие-либо конкурентные преимущества в виде выгодного транспортно-логистического расположения или выхода к морю. Помимо этого стабильным инвестиционным потоком располагают регионы с развивающимися сырьевыми и высокотехнологичными обрабатывающими производствами.

Таким образом, динамика инвестиционных процессов показывает, что отрасли промышленности большинства субъектов СЗФО в основном не получают достаточного объема финансирования, средств на модернизацию производственных фондов почти нет. Это, в свою очередь, значительно препятствует уверенному освоению новейших технологических укладов, выпуску конкурентоспособной продукции. Как следствие, качественные характеристики производимой товарной номенклатуры долгое время существенно не меняются, что обуславливает ее недостаточную привлекательность для потенциальных потребителей и не создает предпосылок для наращивания объема отгрузки.

В настоящее время все большую актуальность приобретает необходимость проведения политики по перераспределению инвестиций между ресурсно насыщенными и дефицитными секторами. Кроме того, утоление инвестиционного голода в ключевых отраслях экономики, активизирующее экономический рост, будет способствовать формированию высокотехнологичной основы народного хозяйства [109].

Наряду с инвестициями, еще одним внутренним драйвером экономической динамики территории является повышение покупательной способности населения, зависящее от темпа роста реальных располагаемых доходов домашних хозяйств. Анализ статистических данных свидетельствует, что реальные денежные доходы россиян в 2020 г. увеличились лишь на треть к уровню 1994 г. Доходы населения СЗФО за то же время выросли на 113% (табл. 2.8).

Таблица 2.8. **Динамика объема реальных денежных доходов населения в регионах СЗФО, % к концу предыдущего периода**

Территория	1994– 1999 гг.	2000– 2009 гг.	2010– 2020 гг.	1994– 2020 гг.	Объем в 2020 г., тыс. руб.
РФ	51,5	268,8	107,5	148,9	35,7
СЗФО	68,4	266,2	117,1	213,0	38,9
Санкт-Петербург	85,2	303,0	127,7	329,8	48,4
Ленинградская область	65,1	297,8	144,4	280,1	33,0
Псковская область	70,3	280,6	102,1	201,4	26,2
Вологодская область	64,9	230,7	123,9	185,6	29,4
Калининградская область	55,9	301,0	108,4	182,3	28,9
Новгородская область	73,2	226,4	94,3	156,2	25,9
Архангельская область	48,8	285,1	101,1	140,6	36,6
в т.ч. Ненецкий АО	56,6*	535,7	97,3	295,0**	84,0
Республика Карелия	54,3	200,0	104,2	113,2	32,1
Республика Коми	62,9	201,8	81,3	103,3	36,3
Мурманская область	44,7	182,5	96,4	78,6	46,0
* 1999 к 1998 г. ** 2020 к 1998 г. Источник: рассчитано на основе данных Росстата.					

Точкой начала значительного падения доходов населения по всей России стал 1995 год, в котором для финансовой стабилизации в государстве был запущен механизм снижения государственных расходов. Это привело к сокращению или приостановке финансирования статей, существенно влияющих на доходы населения. Политика таргетирования инфляции вызвала падение реальных доходов населения на 13,1% по сравнению с предыдущим годом, а реальная заработная плата в стране снизилась на 26%. В 1995 году соотношение среднедушевых доходов и прожиточного минимума, динамика которого на протяжении трех лет демонстрировала рост, снизилось на 195% [200].

Одной из причин стагнации доходов населения России является постепенное увеличение доли лиц старше трудоспособного возраста (25% в 2020 г. против 19,8% в 1993 г.), за счет чего усилилось влияние на этот результирующий показатель одной из его составляющих – реального уровня начисленных пенсий, размер которых ощутимо ниже зарплат.

Изменения, происходящие на этапе образования доходов населения, объясняют динамику развития многих отраслей экономики, поскольку влияют на формирование потребительского спроса. На внутреннем рынке страны с наступлением пореформенного периода начался подъем этого показателя, способствовавший активному развитию розницы. Однако, в

силу того что в большинстве регионов СЗФО потребительский спрос рос крайне медленно (отчасти под влиянием негативной демографической ситуации), общая динамика оборота розничной торговли по макрорегиону показала существенно меньший прирост, чем в среднем по стране (в 2 и 2,7 раза соответственно; табл. 2.9). При этом наиболее высокий прирост объема розничной торговли за рассматриваемый период отмечен в Ленинградской и Вологодской областях (в 3,9 и 3,2 раза соответственно).

Таблица 2.9. **Динамика объема розничной торговли в регионах,**
% к концу предыдущего периода

Территория	1991– 1999 гг.	2000– 2009 гг.	2010– 2020 гг.	1991– 2020 гг.	Объем в 2020 г., млрд руб.
РФ	91,9	262,8	112,8	272,4	33873,7
СЗФО	59,8	269,6	124,5	200,7	3418,7
Ленинградская область	71,4	327,5	168,6	394,2	481,7
Вологодская область	93,1	232,6	149,9	324,9	211,4
Санкт-Петербург	74,6	291,7	123,8	269,4	1528,4
Калининградская область	94,3	254,9	110,6	266,0	186,1
Псковская область	40,4	313,6	115,4	146,2	125,2
Архангельская область	36,6	302,3	130,3	144,3	281,9
в т.ч. Ненецкий АО	23,7	311,2	121,7	89,8	10,0
Республика Карелия	43,6	228,0	128,3	127,5	138,6
Мурманская область	72,8	174,1	92,1	116,6	179,0
Республика Коми	58,0	245,2	81,8	116,4	164,8
Новгородская область	39,5	245,8	118,5	115,1	121,6
Источник: рассчитано на основе данных Росстата.					

Существенное влияние на рост товарооборота в этих регионах оказало активное развитие инфраструктуры торговых сетей. С 2014 г. в связи с введением странами Запада антироссийских экономических санкций произошло снижение данного показателя в большинстве регионов СЗФО. Последствия карантинных ограничений в 2020 г. помешали активному развитию этой сферы. При этом основой потребительского спроса в последние годы стало потребительское и ипотечное кредитование физических лиц. Повышающаяся закредитованность населения при сохранении высокой ключевой ставки несёт в себе риски массового снижения платежеспособности, которое, в свою очередь, может сказаться на финансовой устойчивости организаций страны, в первую очередь малого и среднего бизнеса, а также банковской системы.

Большое значение для экономики регионов имеет экспорт товаров и услуг. В результате смены экономической парадигмы в 1991 г. многие производственные цепочки были разрушены, как следствие существенно

усилилась экспортоориентированность российской экономики, при этом наибольший ущерб понесли производители конечной высокотехнологичной продукции. Большинство производимых сырьевых и промежуточных товаров по-прежнему не находят покупателей внутри страны. Чтобы изменить сложившуюся ситуацию, потребуется целенаправленное скоординированное развитие отраслей промышленности инвестиционного и конечного спроса, обладающих наибольшей добавленной стоимостью и мультипликативным эффектом.

К 2020 г. объем экспортируемой российской продукции вырос более чем десятикратно (табл. 2.10). В СЗФО рост этого показателя немного ниже – в 9,4 раза. Наиболее внушительный рост зафиксирован в Санкт-Петербурге, Ленинградской и Новгородской областях.

Таблица 2.10. **Динамика объема экспорта из регионов СЗФО,**
в % к концу предыдущего периода

Территория	1991– 1999 гг.	2000– 2009 гг.	2010– 2020 гг.	1991– 2020 гг.	Объем в 2020 г., млрд долл.
РФ	230,6	414,0	109,9	1049,8	331,7
СЗФО	99,2	718,1	132,7	944,8	42,2
Ленинградская область	246,6	1913,4	75,4	3555,3	5,4
Санкт-Петербург	215,8	555,2	156,1	1870,6	21,0
Новгородская область	118,4	647,5	185,7	1422,9	1,3
Псковская область	273,9	100,0	343,1	939,6	0,2
Вологодская область	26,4	1639,2	180,3	781,2	4,2
Мурманская область	37,8	644,4	288,1	702,5	4,7
Калининградская область	308,8	73,8	305,5	696,3	1,7
Республика Коми	35,7	754,6	104,3	280,6	0,8
Архангельская область	8,9	5598,1	51,1	254,1	2,1
Республика Карелия	25,1	797,0	69,5	139,3	0,7

Источник: рассчитано на основе данных Росстата, таможенной статистики.

При этом скорость роста объема импорта в СЗФО превосходит среднестрановой уровень (5,8 и 3,2 раза соответственно; табл. 2.11).

Причина такого положения дел кроется не только в приграничном положении округа, но и в большей инвестиционной активности ряда регионов. Отметим, что несколько искажены значения показателя для Калининградской области, поскольку она является транзитным регионом.

В целом же динамика внешней торговли товарами и услугами во многом привязана к фактическим ценам на мировых рынках сырья. Так как цены на сырьё отражаются на объеме и экспорта, и импорта, можно сделать вывод о сохраняющейся сырьевой зависимости экономики.

Таблица 2.11. **Динамика объема импорта в регионы СЗФО,**
в % к концу предыдущего периода

Территория	1991– 1999 гг.	2000– 2009 гг.	2010– 2020 гг.	1991– 2020 гг.	Объем в 2020 г., млрд долл.
РФ	40,6	553,1	143,2	321,4	239,7
СЗФО	116,7	424,6	117,9	584,6	34,5
Санкт-Петербург	623,4	453,6	121,0	3421,5	21,6
Калининградская область	265,0	434,7	128,9	1485,2	6,8
Новгородская область	80,0	229,6	188,2	345,6	0,6
Вологодская область	62,3	221,2	196,5	270,9	0,8
Псковская область	89,2	537,6	47,7	228,7	0,3
Ленинградская область	18,9	996,3	97,3	183,2	3,6
Мурманская область	90,4	69,7	95,4	60,1	0,3
Республика Карелия	31,8	163,1	99,6	51,7	0,2
Архангельская область	24,9	148,8	99,0	36,6	0,2
Республика Коми	23,8	222,2	37,9	20,1	0,1

Источник: рассчитано на основе данных Росстата, таможенной статистики.

В итоге подчеркнем, что установление разнообразия форм собственности, создание класса собственников-работодателей и класса наемных работников, слияние власти и капитала, свобода предпринимательства и развитие рыночной инфраструктуры, коммерциализация материального производства и сферы социальных услуг и т.д. не могли не отразиться на динамике социально-экономических процессов в российских регионах. Судя по основным показателям развития регионов СЗФО за последние 30 лет, выявленные тенденции можно назвать противоречивыми.

С одной стороны, в постреформенный период выросли многие основные экономические агрегаты округа: объем производства и строительства, потребительский и внешнеторговый спрос. С другой – стагнируют реальные доходы населения, инвестиции в основной капитал, многие отрасли промышленности, нарастает закредитованность населения, сокращается его численность. Остаются нерешенными проблемы наличия территориальных диспропорций между регионами округа, связности экономического пространства.

По нашему мнению, основой структурной перестройки экономики могла быть стать промышленность, однако процессы деиндустриализации из-за устаревающей производственной базы, недостаточного притока инвестиций в основной капитал и отсутствия внутреннего спроса на производимую промышленную продукцию на фоне слабой отраслевой диверсификации не позволяют реализовать потенциал промышленности как драйвера структурных преобразований.

В современных условиях важным направлением экономической политики может стать повышение доходов всех её агентов в рамках удлинения цепочек добавленной стоимости. Помимо этого необходимы целенаправленные меры государства по реструктуризации сферы распределения доходов и сбережений в экономике и трансформации их в инвестиции, а также развитию источников потребительского спроса.

2.2. Факторы трансформации и риски эффективного использования финансовых ресурсов региона

Вступив с 1991 года на путь перехода от командно-административной системы к рыночному типу хозяйствования, российские регионы накопили значительный экономический потенциал. Это проявилось в укреплении материально-технической базы в промышленности и сельском хозяйстве, расширении производств, освоении новых мощностей.

Вместе с тем темпы экономического роста и повышения благосостояния населения сдерживались неоправданно высокой централизацией управления, слабым использованием экономических механизмов, недостаточно эффективным использованием финансовых ресурсов. Требовалось кардинальное реформирование системы хозяйствования и управления.

С данной точки зрения финансовому регулированию уделялось особое внимание на основании того, что если эффективность финансовой системы и ее отдельных элементов ниже, чем в среднем эффективность других секторов экономики, это становится барьером для развития всей социально-экономической системы в условиях перехода к рынку.

Несомненно, развитие финансовой системы производно от темпов и качества экономического роста. В связи с этим повышение эффективности использования финансовых ресурсов региона в рыночной экономике возможно при наличии таких социально-экономических факторов, как:

- устойчивая положительная динамика экономической основы финансовых ресурсов;
- рост диверсификации отраслевого состава региональных доходов и сокращение территориальной зависимости от ограниченного круга крупных налогоплательщиков;
- улучшение условий ведения предпринимательской деятельности в регионе;
- рост инвестиционной активности экономических агентов, представленных в регионе;

– сокращение степени пространственной неравномерности социально-экономического развития.

Количественные и качественные параметры этих факторов имеют свои особенности в разных регионах страны, что обусловлено их отличиями в социально-экономическом уровне развития, нормативно-правовой базе, рыночных институтах и т.д. Тем не менее негативные проявления указанных факторов могут создать существенные риски для использования финансовых ресурсов как отдельных территорий, так и страны в целом. Эти позиции обобщены нами в таблице 2.12.

Таблица 2.12. **Ключевые социально-экономические факторы трансформации и риски эффективности использования финансовых ресурсов региона**

Параметры эффективности использования финансовых ресурсов	Негативные социально-экономические факторы	Риски
Динамика экономической основы финансовых ресурсов	Сокращение средней заработной платы, численности экономически активного населения, прибыли предприятий и организаций, рост уровня безработицы, рост доли социальных выплат в структуре денежных доходов населения	Падение покупательной способности населения, сокращение налогооблагаемой базы, снижение эффективности использования финансовых ресурсов на стимулирование экономического роста, рост расходов на обеспечение растущей численности социально незащищенного населения
Отраслевой состав государственных доходов и сокращение территориальной зависимости от ограниченного круга ключевых предприятий	Слабая диверсификация структуры экономики, подверженность объема финансовых ресурсов волатильности конъюнктуры мировых цен и условий внешней торговли, существенная зависимость финансовых ресурсов региона от финансовых результатов ключевых предприятий, снижение прибыли предприятий и организаций, сокращение инвестиций для модернизации и замены основных фондов	Слабая маневренность региональной экономики в периоды кризисов из-за наличия моноструктурности, уменьшение налогооблагаемой базы вследствие снижения прибыли ключевых предприятий
Условия ведения предпринимательской деятельности в регионе	Рост налоговой нагрузки на бизнес, сужение возможностей заимствований, отсутствие или недостаточность государственной поддержки приоритетных направлений хозяйствования, сокращение или отсутствие роста количества малых и средних предприятий, слабое использование или неиспользование государственной и муниципальной собственности	Дробление бизнеса для сохранения льготных режимов налогообложения, увеличение сектора теневой экономики, сужение количества рабочих мест и роста занятости, сокращение неналоговых доходов
Источник: составлено автором.		

Для повышения эффективности использования финансовых ресурсов региона главным образом следует исходить из увеличения наиболее значимых показателей – фонда оплаты труда и финансового результата

деятельности хозяйствующих субъектов. На это указывает и структура региональных бюджетных доходов, поскольку налог на доходы физических лиц (ранее подоходный налог) и налог на прибыль организаций на протяжении всего исследуемого периода оставались ключевыми статьями (табл. 2.13).

Таблица 2.13. **Ключевые источники собственной доходной базы консолидированных бюджетов, %**

Источник дохода	1997 г.	2006 г.	2020 г.	2020 г. к 1997 г., п.п.
Субъекты Российской Федерации				
Налог на доходы физических лиц (подоходный налог)	18,0	29,9	39,4	21,4
Налог на прибыль	20,7	37,3	27,1	6,4
Налог на имущество	10,5	10,0	12,6	2,1
НДС	5,2	0,0	0,0	-5,2
Неналоговые доходы	3,0	11,6	6,7	21,4
Субъекты Северо-Западного федерального округа				
Налог на доходы физических лиц (подоходный налог)	18,7	31,4	42,1	23,4
Налог на прибыль	22,9	34,1	27,2	4,3
Налог на имущество	13,9	9,6	12,6	-1,3
НДС	7,2	3,2	0,0	-7,2
Неналоговые доходы	3,4	14,6	5,4	2
Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства России.				

Из данных таблицы видно, что наибольшую часть собственных доходов бюджетов регионов Российской Федерации и Северо-Западного федерального округа в конце 1990-х годов формировали отчисления от так называемых «регулирующих» налогов (налог на прибыль, подоходный налог, налог на добавленную стоимость). Их совокупный вклад в собственные доходы составлял порядка 44%. Однако, несмотря на декларирование децентрализации налоговых источников, доля данных налогов к 2020 году превысила 66%.

Заработная плата работников – важнейший финансовый индикатор региона. При этом финансовым ресурсом становится размер фонда оплаты труда, который является расчетным показателем, состоящим из показателей заработной платы и численности работников, динамику которых целесообразно проанализировать более детально.

Численность экономически активного населения отражает трудовые ресурсы региона и выступает важным фактором развития его экономики и роста финансовых ресурсов [148]. Очевидно, что чем качественнее

трудовые ресурсы, тем выше производительность труда, тем значительнее производство продукции, а следовательно, шире налоговая база и больше финансовые ресурсы.

Три федеральных округа Российской Федерации и семь регионов Северо-Западного федерального округа показали сокращение численности экономически активного населения за 1995–2019 гг., что в основном объясняется миграционными процессами и сокращением трудоспособного населения на фоне «старения» нации (табл. 2.14).

Таблица 2.14. **Динамика численности экономически активного населения**

Территория	Численность экономически активного населения, млн человек						2019 г. к 1995 г.
	1995	2000	2005	2010	2015	2019	
Российская Федерация	66409	65070	68855	69804	72324	71933	108,3
Центральный ФО	17250	18014	19053	19196	20363	20724	120,1
Северо-Западный ФО	6704	6684	7203	7097	7244	7212	107,6
Республика Карелия	371	338	368	337	299	283	76,4
Республика Коми	546	482	479	491	443	399	73,1
Архангельская область	637	634	662	623	569	523	82,1
Вологодская область	601	612	632	606	569	541	90,0
Калининградская область	392	418	490	461	499	513	130,9
Ленинградская область	678	773	844	867	917	932	137,5
Мурманская область	472	470	480	471	420	398	84,4
Новгородская область	333	333	320	325	311	292	87,6
Псковская область	327	326	346	325	311	300	91,7
г. Санкт-Петербург	2348	2299	2582	2590	2905	3031	129,1
Южный ФО	8189	5851	6277	6425	6557	7696	94,0
Северо-Кавказский ФО	н/д	2604	3124	3616	3994	4109	157,8*
Приволжский ФО	14348	14243	14770	14812	14759	14153	98,6
Уральский ФО	5722	5720	6093	6121	6103	6051	105,7
Сибирский ФО	8930	8785	9101	9325	9062	8023	89,8
Дальневосточный ФО	3406	3170	3234	3211	3165	3965	116,4

* 2019 г. к 2000 г.
Источник: рассчитано автором по данным Росстата.

Общая численность безработных в России за 1992–2020 гг. выросла на 11%, однако именно 2020 год изменил тенденцию восстановления рынка труда, наблюдавшуюся с 2010 г., увеличив количество безработных по сравнению с показателем 2019 г. на 25%. Если в 1992 году количество официально зарегистрированных безработных в России составляло почти 3,9 млн человек, то в 2020 году данная отметка превысила

4,3 млн человек. Ежегодно часть государственных финансов направляется на масштабную поддержку занятости, поскольку безработный гражданин, не имеющий источника доходов, может рассчитывать лишь на помощь государства в виде пособия, размер которого недостаточен для стимулирования потребительского спроса в экономике.

Как следует из таблицы 2.15, в 1995–2019 гг. уровень безработицы снизился во всех федеральных округах, в стране в целом – с 10,1 до 4,8% (табл. 2.15).

Таблица 2.15. Динамика уровня безработицы

Территория	В % от экономически активного населения						2019 г. к 1995 г., п.п
	1995	2000	2005	2010	2015	2019	
Российская Федерация	10,1	11,8	7,7	8,1	5,9	4,8	-5,3
Центральный ФО	8,8	8,4	4,2	4,9	3,7	3,0	-5,8
Северо-Западный ФО	12,1	10,6	5,3	6,6	5,0	3,7	-8,4
Республика Карелия	14,5	12,7	3,8	10,7	9,7	8,1	-6,4
Республика Коми	12,7	13,7	14,2	11,4	7,4	7,3	-5,4
Архангельская область	13,3	14,2	6,2	7,7	7,4	6,7	-6,6
Вологодская область	9,8	9,0	5,5	8,6	7,4	4,6	-5,2
Калининградская область	11,6	18,4	4,7	11,9	6,0	4,7	-6,9
Ленинградская область	13,1	10,6	6,3	5,5	5,3	4,1	-9,1
Мурманская область	15,1	15,5	7,3	9,8	8,3	5,8	-9,3
Новгородская область	10,5	8,4	5,9	6,2	4,8	3,8	-6,8
Псковская область	13,7	13,2	7,8	10,8	7,4	5,3	-8,4
г. Санкт-Петербург	11,0	6,7	2,4	2,7	2,1	1,4	-9,6
Южный ФО	14,2	14,9	9,0	8,3	8,3	5,6	-8,6
Северо-Кавказский ФО	н/д	25,7	29,7	20,3	12,5	12,4	-13,3*
Приволжский ФО	9,8	10,8	7,0	8,2	5,0	4,4	-5,4
Уральский ФО	8,8	11,2	7,3	8,7	6,7	4,5	-4,4
Сибирский ФО	10,2	14,7	9,9	9,6	8,3	6,3	-4,0
Дальневосточный ФО	11,9	14,5	8,1	9,6	6,7	6,4	-5,5

* 2019 г. к 2000 г.
Источник: рассчитано автором по данным Росстата.

Что касается доходов населения российских регионов в переходный период, то они в 1992–1994 гг. сократились на 40%. Но за счет превышения темпов роста номинальной заработной платы над темпами повышения цен на потребительские товары и услуги вплоть до второго полугодия 1998 года наблюдался их постепенный рост. Именно в этот период в регионах начал формироваться устойчивый до сих пор тренд нарастания поляризации доходов. Группы населения, у которых основным доходным

источником являлась заработная плата, всё более отставали по благосостоянию от групп, где главным источником становились предпринимательские доходы. В этих условиях дефолт августа 1998 г. неизбежно нанес наиболее сильный удар по экономическому положению населения. В целом за 1998 г. реальные доходы населения российских регионов сократились по сравнению с 1997 г. почти на 19%. В 1999 году снижение составило еще 11%. Причем это падение затронуло все структурные элементы доходов населения: оплату труда, социальные трансферты, предпринимательские доходы, доходы от собственности.

Если до августа 1998 г. средняя заработная плата в целом перекрывала прожиточный минимум трудоспособного населения в 2,2 раза, то в декабре 1999 года – только в 1,5 раза. Однако по ряду отраслей (образование, культура и наука) оплата труда оказалась даже ниже прожиточного минимума. Уровень пенсий к концу 1999 года составил менее 84% стоимости прожиточного минимума пенсионеров. В последующие семь лет наблюдалось тяжелое восстановление доходов населения, существенно замедлившееся с 2006 года. Так, например, при номинальном росте заработной платы по федеральным округам РФ за 2006–2019 гг. в 3,6–5 раза ее реальный рост варьировался лишь в пределах 1,4–1,8 раза.

При этом заработная плата занимала наибольшую долю в денежных доходах россиян. Ее поступательный рост (с 39,6 до 57,4% в 2005–2018 гг.) сопровождался сокращением (с 26 до 13%) прочих денежных поступлений. А они, по мнению д.э.н. Д.В. Масловой [107], отражают не только несистематические поступления (денежные переводы, продажу валюты и т.д.), но и теневые доходы. Отмеченная тенденция, в числе прочих факторов, свидетельствует о развитии трудовых отношений и сокращении сектора теневой экономики, что является значимым фактором роста финансовых ресурсов региона.

Проведенное нами сравнение аналитических докладов Совета Федерации РФ [6] за 1991–2020 гг. позволило выявить усиление зависимости россиян от социальных выплат с 7 до почти 20%. Следует отметить, что рост числа государственных пособий сужает финансовые ресурсы региона, поскольку такие доходы, во-первых, не подлежат прямому налогообложению, во-вторых, принадлежат группам населения с льготным налогообложением и ограниченным потреблением, которое создает соответствующую динамику косвенного налогообложения. Кроме того, рост доли социальных выплат в доходах россиян свидетельствует о сокраще-

нии использования финансовых ресурсов на задачи экономического роста и развития человеческого капитала.

Важнейшим фактором эффективного формирования финансовых ресурсов регионов является прибыль организаций. За 1992–2020 гг. прибыль предприятий регионов РФ выросла в 185,8 раза в сопоставимых ценах. Однако по отношению к ВРП ее доля сократилась. Если в 2000 г. прибыль в валовом продукте составляла по регионам РФ 41,4%, то в 2019 г. – 36,9% (рис. 2.1). В региональном срезе наблюдалась аналогичная тенденция: в Вологодской области доля прибыли в ВРП сократилась на 3,2 процентного пункта. Это явно тревожный фактор, поскольку от прибыли зависит инвестиционная активность, без которой невозможно развитие как предприятий, так и территорий.

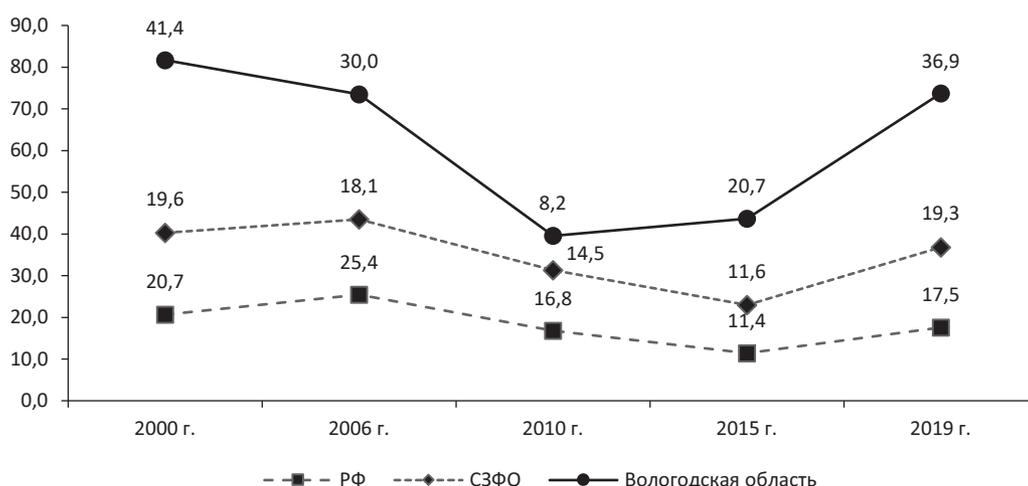


Рис. 2.1. Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток), в % к ВРП

Источник: рассчитано автором по данным Росстата.

Вместе с тем формирование финансовых ресурсов многих российских регионов в значительной мере зависит от финансовых результатов и корпоративного поведения ключевых предприятий, что обусловлено особенностями отраслевого состава доходов бюджета и наличием бюджеттообразующих отраслей и предприятий.

В связи с тем, что данные об отраслевом составе доходов бюджета публикуются на официальном сайте Федеральной налоговой службы только с 2006 года, представим их динамику за последние 14 лет (табл. 2.16).

Таблица 2.16. Структура поступления доходов в бюджетную систему Российской Федерации по видам экономической деятельности, %

Вид экономической деятельности	2006 г.	2019 г.	2019 г. к 2006 г.
Добыча сырой нефти и природного газа	28,82	31,06	2,24
Обрабатывающие производства, в том числе:	15,66	16,62	0,96
металлургическое производство	3,00	1,66	-1,34
производство машин и оборудования	1,32	0,63	-0,69
химическое производство	0,57	0,41	-0,17
производство текстильных изделий, одежды	0,16	0,18	0,02
Остальные виды экономической деятельности (культура, гостиницы, государственное управление и т.д.)	11,59	15,91	4,32
Торговля	13,84	9,83	-4,02
Транспорт и связь	7,94	7,03	-0,90
Финансовая деятельность	4,86	5,07	0,21
Строительство	4,54	4,04	-0,50
Операции с недвижимостью	6,31	3,43	-2,88
Обеспечение электрической энергией, газом и паром	3,26	3,16	-0,11
Образование	1,24	1,69	0,45
Здравоохранение	1,07	1,48	0,41
Сельское, лесное хозяйство, рыболовство	0,85	0,68	-0,18
Источник: рассчитано автором по данным ФНС России.			

По приведенным данным видно, что основную долю платежей в бюджет обеспечили предприятия по добыче сырой нефти и газа. За 14 лет их удельный вес вырос на 2,2 пункта, составив в 2019 году 31%. Доля обрабатывающих производств увеличилась незначительно – с 15,7 до 16,6%. Вклад других отраслей экономики в 2019 г. оставался еще менее значимым: 9,8% – торговля, 7% – транспорт и связь, 5% – финансовая деятельность, 4% – строительство и т.д.

Об этом свидетельствует и региональный срез поступления налогов от бюджетобразующей отрасли (табл. 2.17). Мобилизация доходов в указанных регионах во многом определяется финансовой устойчивостью крупнейших бюджетобразующих отраслей: ресурсодобывающих – в Республике Коми (на 58% в 2019 году), производства табачных изделий – в Ленинградской (59%), металлургической – в Липецкой (54%), Челябинской (31%) и Вологодской (21%) областях. Заметим, что в наибольшей степени зависимость наполняемости бюджета от одной крупной бюджетобразующей отрасли проявляется в ресурсодобывающих регионах и регионах с металлургической специализацией. Так, в 2006 г. предприятия по добыче нефти и газа обеспечивали 2/3 налоговых доходов консоли-

дированного бюджета Республики Коми. В Вологодской области доля поступлений от металлургического комплекса составляла порядка 40%. В Мурманской области основными плательщиками в бюджет являлись горно-металлургические и горно-химические предприятия, формировавшие более 1/3 налоговых доходов региона.

Таблица 2.17. **Поступление налогов, сборов и других платежей в бюджетную систему РФ от основной бюджетобразующей отрасли в ряде регионов РФ**

Регион России	Бюджетобразующая отрасль региональной экономики	2006 г.		2019 г.		Изменение	
		Млн руб.	В % к налоговым доходам	Млн руб.	В % к налоговым доходам	Млн руб.	%
Ленинградская область	Производство табачных изделий	27248	24,7	207828	59,2	180580	34,5
Республика Коми	Добыча нефти и газа	61583	66,8	142256	58,2	80673	-8,6
Липецкая область	Металлургическое производство	15799	49,5	8761	53,8	-7038	4,3
Челябинская область	Металлургическое производство	17792	24,1	59163	30,6	41371	6,5
Республика Карелия	Добыча железных руд	2193	20,9	10998	25,6	8805	4,7
Новгородская область	Торговля	1078	10,6	7217	22,4	6139	11,8
Вологодская область	Металлургическое производство	12525	36,0	18690	21,4	6165	-14,6
Мурманская область	Металлургическое производство / рыболовство	5592	19,7	8478	13,2	2886	-6,5
Псковская область	Транспорт и связь	1569	20,8	1941	8,0	372	-12,8
г. Санкт-Петербург	Операции с недвижимостью	28394	12,0	100147	7,9	71753	-4,1
Архангельская область	Транспорт и связь	3282	16,9	6756	7,4	3474	-9,5
Калининградская область	Добыча нефти и газа	5639	22,6	4973	3,1	-666	-19,5

Источники: рассчитано автором по данным ФНС России.

Данная тенденция не стала особенностью последних десятилетий, поскольку ключевые точки материально-технического обеспечения промышленности были созданы уже в 1970–1980-е гг. Так, для Вологодской области ведущую роль в наполнении доходов ее бюджета в 1990-е годы играли предприятия Череповецкого промышленного узла (табл. 2.18).

Таблица 2.18. Роль бюджетобразующих предприятий в доходах консолидированного бюджета Вологодской области

Показатель	1997 г.		1998 г.		1999 г.	
	Млн руб.	В % к доходам бюджета	Млн руб.	В % к доходам бюджета	Млн руб.	В % к доходам бюджета
Налоговые поступления промышленных предприятий г. Череповца в консолидированный бюджет региона	3049,6	34,0	2898,3	45,9	3911,6	48,5
Налоговые поступления ОАО «Северсталь» в консолидированный бюджет региона	1587,7	52,1	1740,7	60,1	2746,6	70,2

Такое положение дел создало существенные риски при переходе от командно-административной к рыночной системе хозяйствования для формирования и использования финансовых ресурсов, поскольку экономика экспортно-ресурсных регионов в принципе не может быть устойчивой из-за колебаний мировых цен на продукцию. При этом ситуация усугубляется, если территория является экспортно-монопрофильной. Так, ухудшение в 2009 году конъюнктуры на мировом рынке продукции металлургической отрасли спровоцировало в Вологодской области, где эта отрасль формировала до кризиса почти 80% прибыли и 65% налога на прибыль, сокращение наполнения консолидированного бюджета налогом на прибыль на 78%.

По нашему мнению, задача диверсификации финансового потенциала монопрофильных регионов должна решаться с помощью механизмов региональной структурной политики последовательно и системно. Вместе с тем происходит снижение роли в бюджетных доходах таких отраслей, как торговля (-4%), транспорт и связь (-0,9), машиностроение (-0,7), строительство (-0,5). Для диверсификации экономики крайне остра потребность в укреплении и развитии автомобилестроения, железнодорожного машиностроения, станкостроения, легкой промышленности. По оценке академика С.Ю. Глазьева [34], потенциал роста выпуска продукции с учетом свободных производственных мощностей составляет порядка 40%, скрытой безработицы при нынешних показателях занятости – около 20%, тогда как сырьевая база страны позволяет увеличить выпуск продукции в 10 раз, научно-технический потенциал используется только на 25% (утечка технологий и умов – по 65 тыс. специалистов в год).

Необходимым слагаемым диверсификации экономики в мировой практике выступает высокий уровень развития малого и среднего предпринимательства. Зарубежные и отечественные исследования подтверж-

дают прямую положительную связь между экономическим и финансовым потенциалами региона и размером сектора малого и среднего бизнеса [102]. Это обусловлено тем, что его развитие способствует повышению конкуренции, которая, в свою очередь, ведет к росту производительности труда и увеличению доходов населения.

Фактически российский малый и средний бизнес вносит в ВВП страны чуть более 20% (рис. 2.2). В конце 1990-х – начале 2000-х годов развитие малого бизнеса в России происходило более низкими темпами, чем развитие экономики в целом.

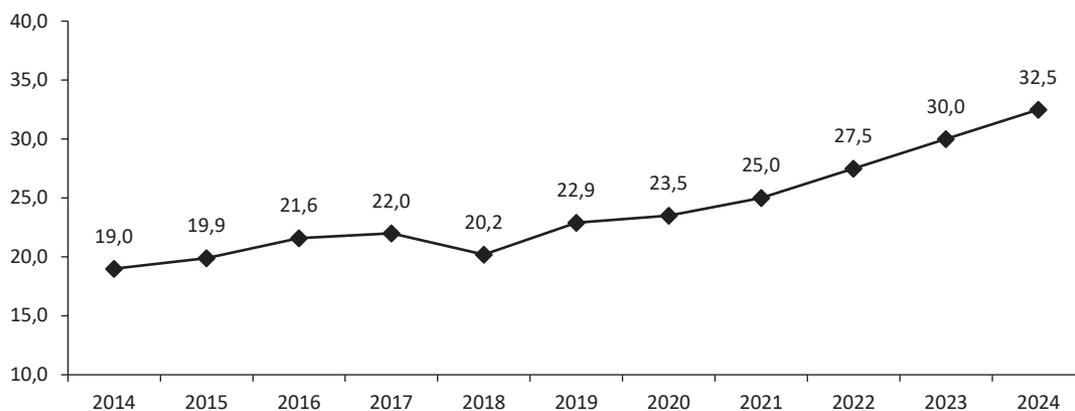


Рис. 2.2. Вклад малого и среднего бизнеса в ВВП в Российской Федерации, %*

* Данные за 2020–2024 гг. представляют собой прогнозные значения согласно паспорту национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». URL: <http://static.government.ru/media/files/qH8voRLuhAVWSJhIS8XYbZBsAvcs8A5t.pdf>.

Источники: составлено автором по данным Росстата, Счетной палаты, Минэкономразвития.

Для сравнения: в развитых странах этот показатель варьируется в пределах 48–68%: в Корее – 48%, в Германии – 53%, в Швеции – 58%, в Финляндии – 60%, в Нидерландах – 63%, в Италии – 68% [176]. Безусловно, стоит сделать оговорку о различиях в их методологии расчетов, однако представленные данные с некоторой долей условности вполне могут отражать степень значимости малого и среднего бизнеса в зарубежных странах и потенциал его развития в России.

Не случайно в национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» прогнозируется к 2024 году рост вклада малого и среднего бизнеса в ВВП до 32,5%. Вместе с тем реальность выполнения данной задачи не раз подвергалась сомнениям и со стороны научного сообщества, и со стороны властных структур. Так, мэр Москвы С.С. Собянин считает, что в

условиях существования в России крупных добывающих корпораций увеличить роль малого бизнеса до трети всей экономики будет скорее нереально [181]. Одним из решений, по мнению федерального правительства, может стать дополнение категорий экономических агентов, относящихся к малому бизнесу, за счет так называемых самозанятых граждан, чей доход с 1 июля 2020 года облагается налогом на профессиональный доход по ставке 4–6%. Однако, по словам президента «Опора России» А.С. Калинина [170], существенного роста вклада малого бизнеса в ВВП это не обеспечит.

На наш взгляд, для повышения роли малого и среднего предпринимательства в экономике страны крайне важна и необходима целенаправленная и системная государственная политика по созданию для предприятий этого сектора таких условий ведения их деятельности, которые будут учитывать ее специфику, ключевые особенности и потребности. За 30-летний период перехода к рынку для российских регионов до сих пор характерно существенное различие условий развития малого бизнеса. Об этом свидетельствует тот факт, что 45% малых предприятий по итогам 2018 года сосредоточено в 10 субъектах Российской Федерации, а разрыв в численности занятых по федеральным округам составил почти 4 раза (14 работников на 100 человек населения в Северо-Западном федеральном округе и 3,6 – в Северо-Кавказском [176]).

Таким образом, исследование показало, что за 30-летний период движения от командно-административной к рыночной экономике ключевые риски эффективности использования финансовых ресурсов региона слабо трансформировались.

Сохранилась существенная зависимость формирования финансовых ресурсов российских регионов, в большей степени с ресурсодобывающей и металлургической специализацией, от финансовых результатов ключевых предприятий, а следовательно, от мировой конъюнктуры в 2006–2019 гг., на что указывает высокая доля налоговых поступлений от бюджетообразующих отраслей и предприятий (в ряде регионов превышающая 50%).

Росту предпринимательской активности в российских регионах препятствует ограниченность возможностей развития малого и среднего бизнеса за счет заимствований, преобладание фискальной функции налоговой политики над стимулирующей, рассматриваемой в зарубежных странах как более приоритетной в отношении малого и среднего бизнеса, рост налоговой нагрузки на малый бизнес, недостаточность государственной финансовой поддержки и инвестиций в основной капитал.

Среди развитых и конкурентоспособных российских регионов наблюдается затяжной процесс перехода от спада к росту инвестиций, что замедляет необходимую для создания конкурентоспособной продукции модернизацию и замену основных фондов. Можно предположить, что дальнейшее развитие финансового потенциала во многом будет зависеть от того, сумеют ли регионы в ближайшие годы активно нарастить инвестиции, поскольку снижение инвестиционной активности является препятствием к росту экономики региона.

2.3. Государственное управление развитием регионов: проблемы обеспечения эффективности

В России целенаправленной попыткой федерального регулирования процессов развития регионов (субъектов РФ) в направлении обеспечения их сбалансированного развития и преодоления чрезмерной территориальной дифференциации было утверждение Постановлением Правительства РФ от 11.10.2001 г. № 717 Федеральной целевой программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)» (далее – Программа).

Целью Программы являлось сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации, уменьшение разрыва по его основным показателям между наиболее развитыми и отстающими регионами к 2010 году в 1,5 раза, а к 2015 году – в 2 раза.

Задачи Программы:

- формирование условий для развития регионов, социально-экономические показатели которых ниже средних по стране;
- создание благоприятной среды для развития предпринимательской деятельности и улучшения инвестиционного климата;
- повышение эффективности государственной поддержки субъектов Российской Федерации.

Ожидаемые конечные результаты Программы:

- уменьшение различий в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации по уровню валового регионального продукта на душу населения с учетом покупательной способности и доходам на душу населения в 2 раза к 2010 году и в 3 раза к 2015 году;
- сокращение доли населения, живущего за чертой бедности, на 15% в 2010 году и на 25% в 2015 году.

Ресурсы Программы предполагалось направить на реализацию мероприятий по государственной поддержке регионов, чтобы предупредить возникновение новых очагов политической и национально-этнической напряженности.

Программа предусматривала проведение отбора регионов для оказания им государственной поддержки. Субъектами РФ, претендующими на государственную поддержку в рамках реализации Программы, должны были признаваться те, в которых ниже общероссийских показателей темпы, масштаб и длительность спада производства, снижения уровня жизни, нарастания негативных тенденций в сфере занятости населения, демографического и экологического развития, предоставления социальных услуг. Для каждого такого региона разрабатываются определенные комплексы мероприятий, требующие государственной поддержки, направленные на преодоление его отставания в социально-экономическом развитии.

Общий объем финансирования, необходимый согласно Программе для реализации её мероприятий в 2002–2010 годах, составлял 66323,3 млн рублей, в том числе объем федерального финансирования – 12413,3 млн рублей.

В основу отбора регионов положены критерии наибольших относительных различий в социально-экономическом развитии при отсутствии на региональном и местном уровнях ресурсов для самостоятельного их снижения. Отбор объектов Программы должен был осуществляться по критериям снижения различий в социально-экономическом развитии регионов в наименьшие сроки и с наибольшей эффективностью. Под объектом Программы понимался конкретный проект, реализация которого способствовала бы снижению различий в социально-экономическом развитии регионов в установленные сроки и за счет установленного объема ресурсов, источниками которых являются федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, местные бюджеты, а также внебюджетные средства.

В структуре финансирования Программы выделены два приоритетных направления, для каждого из которых были применены специфические механизмы распределения финансовых средств:

1) поддержка социальных проектов (образование, здравоохранение, поддержка домов инвалидов, строительство жилья для беженцев и переселенцев);

2) поддержка строительства объектов линейной инженерной инфраструктуры (энерго-, водо-, тепло-, газоснабжения и других).

Обязательным условием для отбора объектов Программы являлось наличие проектов, обосновывающих возможность уменьшения различий в социально-экономическом развитии регионов и содержащих:

- перечень необходимых мер на местном (муниципальном), региональном и федеральном уровнях;
- расчеты требуемых для этого финансовых ресурсов (в том числе за счет местного, федерального бюджетов и бюджетов субъектов РФ);
- обоснование невозможности решения проблемы без использования средств федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации.

В Постановлении, утвердившем данную Программу, обозначены параметры дифференциации, которые должны были снизиться после ее реализации к 2010 г. Однако в 2006 г. реализация этой Программы была прекращена. Отдельные данные о дифференциации субъектов РФ по ключевым показателям за 2000 и 2010 гг. представлены в таблице 2.19.

Таблица 2.19. **Параметры дифференциации субъектов РФ в 2000–2010 гг.**

Показатель	2000 г.			2010 г.			2010 г. к 2000 г.
	Субъект – «лидер»	Субъект – «аутсайдер»	Раз- ница, раз	Субъект – «лидер»	Субъект – «аутсай- дер»	Раз- ница, раз	
Объем производства промышленной продукции на душу населения	Тюменская область	Республика Алтай	81,6	Тюменская область	Республика Ингушетия	192,2	Рост в 2,36 раза
Оборот розничной торговли на душу населения	г. Москва	Республика Ингушетия	22,9	г. Москва	Республика Ингушетия	12,5	Сокр. в 1,83 раза
Расходы консолидированного бюджета на душу населения	Ханты-Мансийский АО	Пензенская область	28,3	Чукотский АО	Республика Дагестан	15,1	Сокр. в 1,87 раза
Объем инвестиций в основной капитал	Ямало-Ненецкий АО	Республика Тыва	179,8	Ненецкий АО	Республика Ингушетия	56,0	Сокр. в 3,2 раза
Среднедушевые денежные доходы населения	г. Москва	Республика Ингушетия	13,6	г. Москва	Республика Калмыкия	6,7	Сокр. в 2,03 раза
Уровень зарегистрированной безработицы	Республика Ингушетия	Оренбургская область	21,3	Чеченская Республика	г. Санкт-Петербург	71,2	Рост в 3,34 раза
Валовой региональный продукт на душу населения по 83 субъектам РФ	Ханты-Мансийский АО	Республика Ингушетия	32,7	Ненецкий АО	Республика Ингушетия	37,3	Рост в 1,14 раза
Валовой региональный продукт на душу населения по 80 субъектам РФ	Тюменская область	Республика Ингушетия	20,9	Тюменская область	Республика Ингушетия	13,8	Сокр. в 1,51 раза
Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума	-	-	29,0	-	-	12,5	-16,5 п.п.

Рассчитано по: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2012: стат. сб. / Росстат. М., 2012. 990 с.

Судя по данным официальной статистики, за период с 2000 по 2010 г. дифференциация регионов по социальным показателям сократилась, а по экономическим сокращения не произошло. Снижение дифференциации по социальным параметрам обусловлено активными мерами социального и бюджетного выравнивания. Отмена Программы в 2006 г. была вызвана, в том числе, изменением принципов и механизмов государственной инвестиционной политики – переходом от Фонда регионального развития к Инвестиционному фонду. Недостатками этой Программы, на наш взгляд, были слабый учет территориальной специфики (ресурсов и возможностей развития регионов), недостаточно четкое понимание, каким регионам (развитым или отсталым) уделять больше внимания, а также отсутствие иных механизмов (кроме Фонда) обеспечения её реализации.

Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 307 была утверждена Государственная программа «Региональная политика и федеративные отношения», целью которой является обеспечение сбалансированного развития субъектов Российской Федерации.

Задачи Программы:

- стимулирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к наращиванию собственного экономического потенциала;
- совершенствование федеративных отношений и местного самоуправления, в том числе механизмов и условий передачи (делегирования) полномочий Российской Федерации её субъектам;
- повышение качества жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока страны до среднероссийского уровня;
- стимулирование и организация процесса добровольного переселения соотечественников, проживающих за рубежом, на постоянное место жительства в Российскую Федерацию;
- укрепление единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации).

Важную роль в рамках политики по формированию единого экономического и правового пространства и снижению различий между субъектами РФ имеет подпрограмма 1 «Совершенствование федеративных отношений и механизмов управления региональным развитием», целью которой является совершенствование федеративных отношений и местного самоуправления, в том числе механизмов и условий передачи (делегирования) полномочий Российской Федерации субъектам Российской Федерации.

Задачи подпрограммы:

- совершенствование законодательства, регламентирующего вопросы федеративных отношений, государственного и муниципального управления;
- совершенствование механизмов и условий передачи (делегирования) полномочий между уровнями публичной власти в Российской Федерации;
- повышение эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области государственного и муниципального управления;
- совершенствование правовой и методической базы для осуществления переданных субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям полномочий Российской Федерации и организация эффективного контроля за их осуществлением;
- совершенствование правовых и организационных основ местного самоуправления;
- совершенствование механизмов подготовки, переподготовки и повышения квалификации лиц, занятых в системе местного самоуправления;
- повышение гражданской активности и заинтересованности населения в осуществлении местного самоуправления;
- повышение обеспеченности расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (без учета субвенций) закрепленными налоговыми и неналоговыми доходами;
- оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и поощрение достижения наилучших значений показателей их деятельности.

В рамках подпрограммы 1 реализуются следующие группы мероприятий:

- 1) создание и обеспечение ведения единого реестра публичных полномочий;
- 2) совершенствование правовой и методической базы для осуществления переданных субъектам Российской Федерации полномочий и организации эффективного контроля за осуществлением переданных субъектам Российской Федерации полномочий;
- 3) разработка механизма оценки проектов нормативных правовых актов, влияющих на развитие федеративных отношений и местного самоуправления;

4) участие в рамках положений Конституции Российской Федерации в законодательной деятельности, осуществляемой на уровне Российской Федерации по вопросам совершенствования федеративных отношений и разграничения полномочий между уровнями публичной власти, в том числе посредством подготовки проектов федеральных законов, предусматривающих передачу отдельных федеральных полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

5) создание условий для эффективного осуществления органами местного самоуправления возложенных на них полномочий;

6) разработка модельной программы субъекта Российской Федерации по подготовке, переподготовке и повышению квалификации лиц, занятых в системе местного самоуправления;

7) актуализация распределения доходных источников между уровнями бюджетной системы;

8) стимулирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к наращиванию собственного экономического потенциала, в том числе посредством оценки эффективности выполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации своих полномочий;

9) совершенствование системы комплексной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

10) предоставление из федерального бюджета единой субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации;

11) оценка эффективности предоставления и использования субвенций;

12) развитие приграничных регионов России и Украины в части градостроительной деятельности во исполнение двусторонних соглашений и решений Правительства Российской Федерации;

13) формирование основополагающих стратегических документов пространственного развития Российской Федерации с использованием геоинформационных технологий.

В 2016 г. реализация данной государственной программы была досрочно прекращена.

С 2016 г. реализуется новая государственная программа – «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (до 2024 года), утверждённая Постановлением Правительства РФ от 18 мая 2016 г. № 445.

Целью этой Программы является содействие устойчивому исполнению бюджетов субъектами Российской Федерации и повышению качества управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальными финансами.

Задачи Программы:

- совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;
- сокращение дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню их бюджетной обеспеченности, содействие сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;
- повышение эффективности управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальными финансами, создание стимулов для наращивания территориями собственного экономического (налогового) потенциала;
- совершенствование разграничения полномочий между уровнями публичной власти.

Вместе с тем в настоящее время отсутствует единый орган, координирующий комплексное и устойчивое развитие регионов (в 2014 г. было в очередной раз ликвидировано Министерство регионального развития РФ).

В 2011 г. распоряжениями Правительства РФ были утверждены стратегии социально-экономического развития всех восьми федеральных округов. В данных документах определены: стратегические цели, задачи, ориентиры развития округов и их субъектов; потенциал развития каждого округа в целом и его отраслей; приоритетные виды деятельности, основные мероприятия и механизмы реализации стратегических целей. Это сделано для того, чтобы проводить согласованную политику как со стороны Федерации, так и её субъектов, входящих в округ, реализовывать совместные проекты и мероприятия, выстраивать единую вертикаль системы стратегического планирования «Федерация – федеральные округа – субъекты РФ – муниципальные образования».

В ряде федеральных округов были созданы корпорации развития округа. Например, целями деятельности *Корпорации развития Северного Кавказа* (АО КРСК) [138] являются:

- поиск, финансирование и координация бизнес-проектов в приоритетных кластерах и секторах;
- планирование ключевых межрегиональных проектов с учетом стратегических приоритетов;

- софинансирование основных инфраструктурных проектов и координация их выполнения;
- продвижение бренда территории федерального округа в целом и в отдельных приоритетных секторах.

Деятельность Корпорации направлена на устранение основных проблем региона, препятствующих развитию инвестиционной среды, таких как недостаточный доступ к банковскому и акционерному финансированию, отсутствие инфраструктуры или ее высокая стоимость, недостаток квалифицированных управленческих кадров, низкое качество подготовки проектов. Для этого Корпорация развивает инвестиционное и консультационное направления деятельности:

1. Инвестиционное направление – финансирование отдельных коммерчески эффективных и стратегически значимых проектов.

2. Консультационное направление деятельности Корпорации можно разделить на три составляющие:

- транзакционное направление – привлечение инвестиций в стратегически значимые проекты, развитие промышленных парков и активация кластеров;
- поддерживающее направление – поддержка значимых инвестиционных проектов, в том числе разработка модельных проектов;
- имиджевое направление – улучшение имиджа региона для повышения интереса со стороны инвестиционного сообщества.

В рамках инвестиционного направления деятельности Корпорация инвестирует в акционерный капитал компаний – операторов коммерчески эффективных и стратегически значимых проектов, соответствующих утвержденным критериям отбора. Приоритетными при отборе являются проекты в определенных Стратегией федерального округа отраслях, для развития которых в округе есть наиболее благоприятные природные, экономические и ресурсные условия, а также в традиционных для региона отраслях. Данное направление включает в себя все виды деятельности АО КРСК при инвестировании собственных средств, в том числе: анализ проектов, подготовку документации, инвестирование собственных средств Корпорации, привлечение соинвесторов.

Основной вид деятельности Корпорации при развитии транзакционного направления – участие в создании промышленных парков. При создании парка Корпорация может стать одним из акционеров его управляющей (базовой) компании, а также инвестировать в проекты компаний-резидентов парка.

При реализации стратегически значимых проектов создание зон деловой активности происходит за счет создания инфраструктуры и развития сопутствующих бизнесов. В рамках привлечения финансирования для таких проектов Корпорация оказывает услуги финансового консультирования с целью оптимизации структуры и повышения прозрачности бизнеса, организации подготовки проектной документации в соответствии с требованиями потенциальных соинвесторов, кредиторов, государственных органов.

В ходе реализации поддерживаемого направления Корпорация осуществляет поддержку проектов путем оказания помощи в преодолении административных барьеров, получении мер государственной поддержки, содействия в подборе кадров и их подготовке. Кроме того, Корпорация может предложить заинтересованным инвесторам участие в модельных проектах. В данном случае Корпорация выполняет подготовку типового бизнес-плана и на его основе реализует проекты совместно с привлеченными инвесторами в нескольких регионах округа. Подобный подход направлен в основном на проекты среднего размера в традиционных для округа отраслях.

Имиджевая деятельность заключается в улучшении имиджа региона для повышения интереса к нему со стороны инвестиционного сообщества. С целью повышения инвестиционной привлекательности региона и привлечения прямых инвестиций Корпорацией проводятся следующие мероприятия: участие в форумах и конференциях, взаимодействие с прессой и маркетинг, запуск и поддержание информационного портала на сайте КРСК.

При отборе инвестиционных проектов Корпорация концентрируется на критичных для развития региона отраслях и проектах, имеющих ярко выраженные мультипликативный и кластерный эффекты, которые заключаются в создании условий для развития малого и среднего бизнеса, сопутствующих ему производств и предприятий сферы услуг. Большое значение имеет социальная составляющая инвестиционных проектов: количество рабочих мест, создаваемых непосредственно в проекте и косвенно в сопутствующих бизнесах, будущие налоговые отчисления в местный, региональный и федеральный бюджеты и другие аналогичные аспекты.

Ещё одним межрегиональным институтом территориального развития является *Северо-Западное агентство развития и привлечения инвестиций*, учреждённое в 2002 году и входящее на данный момент в число ведущих организаций Северо-Запада России в области реализации регио-

нальной политики по привлечению инвестиций и созданию позитивного имиджа региона в России и за рубежом.

Данное Агентство представляет Россию во Всемирной ассоциации агентств по продвижению инвестиций (WAIPA), состоит членом Центра по продвижению прямых иностранных инвестиций Многостороннего агентства по гарантированию инвестиций (MIGA, World Bank Group), членом Национальной ассоциации агентств инвестиций и развития, а также соучредителем международного Северо-Западного центра по вопросам привлечения финансирования.

Основными целями деятельности Агентства являются обеспечение реализации инвестиционной политики Северо-Западного федерального округа и содействие в создании инвестиционно-проводящей среды для привлечения в экономику Северо-Запада российских и зарубежных инвесторов.

Среди *функций Агентства* можно отметить следующие:

- формирование привлекательного инвестиционного и делового имиджа Северо-Запада России;
- мониторинг инвестиционного законодательства, исследование инвестиционного климата в СЗФО, консультирование инвесторов;
- разработка и сопровождение баз данных инвестиционных проектов, а также продвижение и поиск финансирования для отдельных проектов;
- инициация и сопровождение международных проектов, в частности проектов приграничного и трансграничного сотрудничества, организация взаимодействия с ведущими международными организациями [43].

В 1990-е годы в России создавались *межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия*. Так, в январе 1991 года была создана *Ассоциация экономического взаимодействия территорий Северо-Запада Российской Федерации*, учреждённая представителями исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации, расположенных в пределах Северо-Западного федерального округа.

Стратегическое партнерство «Северо-Запад» (новый формат Ассоциации экономического взаимодействия субъектов Северо-Запада Российской Федерации – Ассоциации «Северо-Запад») создано 28 сентября 2012 года. Его учредителями стали 11 субъектов Российской Федерации, входящих в Северо-Западный федеральный округ, а также 42 крупнейшие региональные компании и бизнес-объединения. Председателем Наблюда-

тельного совета Стратегического партнерства был избран Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе В.И. Булавин. 18 декабря 2012 года Главное управление Министерства юстиции России по Санкт-Петербургу зарегистрировало автономную некоммерческую организацию «Стратегическое партнерство по экономическому и социальному развитию Северо-Западного федерального округа».

Стратегическое партнерство «Северо-Запад» призвано обеспечивать взаимодействие органов государственной власти, бизнеса и общественных организаций при выработке и реализации социально-экономической политики Северо-Западного федерального округа, сопровождать межрегиональные инвестиционные проекты, реализуемые на основе государственно-частного партнерства.

Для реализации проектов на приоритетных территориях страны в настоящее время создаются специализированные *фонды развития*.

Фонд развития Дальнего Востока и Арктики (АО ВЭБ.ДВ, единственным акционером которого является Государственная корпорация развития ВЭБ.РФ) предоставляет финансирование хозяйственным обществам и иным лицам, осуществляющим и (или) планирующим осуществлять деятельность в таких отраслях экономики Дальневосточного федерального округа и Арктики, как:

а) инфраструктура, включая: транспортную (логистическую) инфраструктуру, в том числе автомобильные и железные дороги, трубопроводный транспорт, морские и речные порты, авиационную инфраструктуру, транспорт общего пользования; энергетическую инфраструктуру, в том числе объекты по производству, передаче и (или) распределению электрической и тепловой энергии; коммунальную инфраструктуру, в том числе объекты тепло-, газо- и энергоснабжения, горячего водоснабжения, обработки, утилизации, обезвреживания и размещения отходов; инфраструктуру связи.

б) инфраструктура и промышленные производства территорий опережающего социально-экономического развития.

Фонд предоставляет также финансирование организациям, реализующим и (или) планирующим реализовать совместно с Фондом проекты, направленные на содействие социально-экономическому развитию Дальнего Востока и Арктики. Общая стоимость проекта, который может получить поддержку Фонда, должна составлять (по данным на начало 2022 г.) не менее 50 млн руб. (включая инвестиции Фонда) [139].

Вместе с тем возникает вопрос о том, какую социально-экономическую политику целесообразнее проводить органам власти для достижения устойчивого развития территорий: стимулирующую или выравнивающую (компенсирующую). В самом общем виде ответ на такой вопрос уже давно дан теорией региональной экономики: во время спада и стагнации приоритетной является стимулирующая региональная политика, ориентированная на скорейший выход региона из кризиса; во время стабильного развития, напротив, на первое место должна выйти компенсирующая региональная политика, направленная на смягчение региональных неравенств в уровне и качестве жизни различных территориальных групп населения. За переходный период, как отмечают многие исследователи, приоритеты пространственной политики в России сместились от выравнивающих к стимулирующим, что объясняется появлением у государства ресурсов на эти цели. Всё чаще в науке говорят о необходимости разумного сочетания стимулирующей и компенсирующей политики. Для проведения эффективной региональной политики функции экономической и социальной политики должны быть «разведены». За региональной экономической политикой остается стимулирующая функция, подразумевающая опережающее развитие экономики наиболее перспективных районов; за социальной политикой – формирование социально ориентированной модели пространственного развития, отличительной особенностью которой является нивелирование различий в социальном развитии территорий путем использования присущих ей инструментов (политика в отношении безработных, поддержка доходов различных социальных групп, социальная защита малообеспеченных и т.п.).

Отметим также, что для преодоления негативных тенденций усиления дифференциации развития территорий и снижения её уровня в мировой и российской практике существуют 2 основных подхода: политика «выравнивания» и политика «активизации развития территорий».

Первый заключается прежде всего: в *выравнивании уровня бюджетной обеспеченности различных территорий* для обеспечения выполнения органами власти всех возложенных на них функций и вопросов (и другие инструменты межбюджетного регулирования); создании равных условий и возможностей для экономического развития; предоставлении социальных трансфертов населению для поддержания сравнительно равных условий и качества его жизни. Предметом выравнивания в настоящее время является бюджетная обеспеченность. Выравнивание должно довести ее до установленного уровня и обеспечить пропорциональное перераспределение в рамках установленного Конституцией равного доступа к

социальным благам для всех членов общества независимо от места проживания. Для каждой территории бюджетная обеспеченность складывается под воздействием параметров доходной прежде всего налогооблагаемой базы и дифференцируется и выравнивается с помощью различных инструментов. Обязанность выравнивания возложена на вышестоящие уровни власти и бюджетов. Закон жестко предписывает детальные схемы внутрирегионального перераспределения доходов. Межбюджетные перечисления выполняют при этом как фискальные, так и перераспределительные задачи в целях выравнивания [219].

Второй подход предусматривает различные *меры государственной поддержки «полюсов, точек, локомотивов роста»* и территорий с высоким уровнем и потенциалом развития, активизация развития которых будет оказывать позитивное влияние и на соседние территории; или отстающих, депрессивных территорий (либо требующих особого внимания) для недопущения дальнейшей их деградации. К данному направлению относятся, например:

- деятельность Инвестиционного фонда РФ;
- принятие на федеральном уровне стратегий и программ развития отдельных макрорегионов («Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года», «Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года», «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»);
- создание специальных органов по координации управления развитием отдельных макрорегионов (Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, Министерство Российской Федерации по делам Крыма, Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа);
- поддержка формирования кластеров, создания свободных экономических зон, территорий опережающего социально-экономического развития, зон территориального развития, промышленных (индустриальных) парков, технопарков и пр.

Отсюда следует, что федеральная региональная политика должна носить дифференцированный характер и сочетать в себе элементы выравнивания и поляризованного развития. При этом наибольшие усилия федеральной поддержки требуется сконцентрировать на регионах с низким уровнем социально-экономического развития, для которых помимо обеспечения минимальных стандартов жизни населения и благоприят-

ных условий ведения бизнеса необходим активный поиск путей их саморазвития. Причём должны учитываться не только уровни их развития, но и динамические особенности. Для решения этой проблемы требуется главным образом корректировка федеральной региональной политики.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» от 16.01.2017 г. № 13 государственная политика регионального развития – это система приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Данная политика реализуется в соответствии со следующими принципами:

а) обеспечение территориальной целостности, единства правового и экономического пространства Российской Федерации;

б) обеспечение равных возможностей для реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации на всей территории страны;

в) соблюдение баланса между наращиванием экономического потенциала регионов и сохранением комфортной среды жизнедеятельности населения;

г) реализация стимулирующих мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований при условии самостоятельного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления своих полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами;

д) разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления на основе subsidiarity;

е) дифференцированный подход к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей;

ж) обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов, повышение уровня конкурентоспособности их экономики на международных рынках.

Целями государственной политики регионального развития являются обеспечение равных возможностей для реализации установленных

Конституцией Российской Федерации и федеральными законами экономических, политических и социальных прав граждан на всей территории страны, повышение качества их жизни, обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов, повышение конкурентоспособности экономики Российской Федерации на мировых рынках на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития её субъектов и муниципальных образований, а также максимального привлечения населения к решению региональных и местных задач.

Для достижения целей государственной политики регионального развития необходимо решение *следующих приоритетных задач*:

а) инфраструктурное обеспечение пространственного развития экономики и социальной сферы Российской Федерации;

б) привлечение частных инвестиций в негосударственный сектор экономики на региональном и местном уровнях;

в) совершенствование механизмов регулирования внутренней и внешней миграции;

г) совершенствование механизмов стимулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала;

д) уточнение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, совершенствование их финансового обеспечения и организация эффективного исполнения указанных полномочий (с максимальным привлечением населения к участию в государственном и муниципальном управлении).

Переход России к рыночным отношениям сопровождался усилением дифференциации развития регионов (в контексте данной статьи – субъектов РФ): различия между «лучшими» и «худшими» территориями по основным параметрам социально-экономического развития составляют десятки и сотни раз. Кроме того, объективные различия в предпосылках и потенциале развития (совокупность разного рода средств, ресурсов и источников, факторов и условий развития) ещё более усиливают неоднородность территорий как в экономическом, так и в политическом (управленческом) смыслах. Так, по показателю валового регионального продукта соотношение максимального и минимального значений показателей среди всех субъектов РФ выросло с 44 раз в 2000 г. до 52 раз в 2019 г. Отсюда возникает необходимость выделения (группировки) территорий со сходными потенциалом, особенностями и тенденциями социально-эко-

номического развития с целью разработки и реализации специфических методов и инструментов государственной поддержки (федеральной для субъектов РФ).

На основе расчёта интегрального показателя уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации по определённой методике [236] проведена группировка субъектов РФ по уровню развития (табл. 2.20).

Таблица 2.20. **Группировка субъектов РФ по уровню социально-экономического развития по итогам 2019 г.**

Уровень развития	Состав групп субъектов РФ по уровню развития
Высокий	1. Ненецкий автономный округ (2,220); 2. Ямало-Ненецкий автономный округ (2,025); 3. Чукотский автономный округ (1,648); 4. Сахалинская область (1,527); 5. Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (1,442); 6. г. Москва (1,417); 7. г. Санкт-Петербург (1,306); 8. Магаданская область (1,275); 9. г. Севастополь (1,223); 10. Республика Саха (Якутия) (1,204); 11. Московская область (1,188); 12. Ленинградская область (1,174); 13. Республика Татарстан (1,152)
Выше среднего	14. Тюменская область без автономных округов (1,145); 15. Липецкая область (1,141); 16. Камчатский край (1,137); 17. Белгородская область (1,102); 18. Мурманская область (1,057); 19. Калужская область (1,054)
Средний	20. Воронежская область (1,040); 21. Нижегородская область (1,039); 22. Хабаровский край (1,027); 23. Свердловская область (1,027); 24. Калининградская область (1,027); 25. Краснодарский край (1,020); 26. Тульская область (0,993); 27. Красноярский край (0,990); 28. Тамбовская область (0,972); 29. Новосибирская область (0,971); 30. Амурская область (0,970); 31. Самарская область (0,969); 32. Курская область (0,966); 33. Томская область (0,964); 34. Ульяновская область (0,962); 35. Рязанская область (0,959); 36. Республика Коми (0,959); 37. Ростовская область (0,958); 38. Ярославская область (0,952)
Ниже среднего	39. Республика Башкортостан (0,939); 40. Чувашская Республика (0,933); 41. Приморский край (0,930); 42. Пермский край (0,926); 43. Иркутская область (0,919); 44. Тверская область (0,915); 45. Вологодская область (0,910); 46. Удмуртская Республика (0,908); 47. Ставропольский край (0,908); 48. Республика Мордовия (0,905); 49. Пензенская область (0,904); 50. Челябинская область (0,901); 51. Брянская область (0,897); 52. Республика Адыгея (0,894); 53. Кировская область (0,893); 54. Оренбургская область (0,893); 55. Владимирская область (0,892); 56. Республика Ингушетия (0,890); 57. Волгоградская область (0,889); 58. Республика Калмыкия (0,888); 59. Саратовская область (0,887); 60. Орловская область (0,884); 61. Астраханская область (0,880); 62. Республика Карелия (0,879); 63. Чеченская Республика (0,879); 64. Республика Крым (0,874); 65. Республика Северная Осетия – Алания (0,873); 66. Архангельская область без автономного округа (0,872); 67. Республика Марий Эл (0,871); 68. Омская область (0,869); 69. Смоленская область (0,868); 70. Новгородская область (0,865); 71. Ивановская область (0,853)
Низкий	72. Республика Хакасия (0,844); 73. Кемеровская область (0,842); 74. Кабардино-Балкарская Республика (0,840); 75. Алтайский край (0,830); 76. Республика Дагестан (0,828); 77. Костромская область (0,823); 78. Псковская область (0,821); 79. Еврейская автономная область (0,812); 80. Республика Бурятия (0,807); 81. Забайкальский край (0,802); 82. Республика Алтай (0,799); 83. Карачаево-Черкесская Республика (0,793); 84. Республика Тыва (0,775); 85. Курганская область (0,756)
Примечание. В скобках указано значение интегрального показателя уровня социально-экономического развития субъекта РФ.	

В группу территорий, характеризующихся высоким уровнем социально-экономического развития, вошли по итогам 2019 г. регионы добычи нефти и газа, столичные города (Москва и Санкт-Петербурге), Московская область и ряд других регионов. Во всех из них наблюдается превышение среднероссийского показателя объема валового регионального продукта, объема инвестиций на душу населения, а также достаточной высокой является бюджетная обеспеченность. Размер заработной платы, превышающий во всех регионах среднероссийский уровень, максимален в автономных округах, в которых фиксируется и более высокая стоимость жизни в силу неблагоприятных природно-климатических условий.

В самую большую группу, с уровнем социально-экономического развития ниже среднего, вошли 33 субъекта РФ из всех федеральных округов. Значения большинства показателей, используемых для расчёта интегрального рейтинга, не превышают среднероссийских значений. Однако в развитии территорий этой группы имеются позитивные тенденции: так, все республики (за исключением Карелии и Адыгеи) характеризуются высоким уровнем рождаемости и низкой смертностью.

В группу с низким уровнем социально-экономического развития вошли по итогам 2019 г. 14 субъектов РФ: ряд республик Северного Кавказа и Юга России (Кабардино-Балкарская, Дагестан, Карачаево-Черкесская); Юга Сибири (Республика Хакасия, Алтайский край, Республика Бурятия, Забайкальский край, Республика Алтай, Республика Тыва); некоторые регионы Центрального (Костромская область), Северо-Западного (Псковская область) федеральных округов. Почти во всех из перечисленных территорий объём среднедушевого валового продукта и инвестиций не достигает и половины от среднероссийских значений. В то же время все республики данной группы характеризуются высокой рождаемостью и низкой смертностью, а остальные регионы, наоборот, отличаются невысокой рождаемостью и высокой смертностью. Таким образом, регионы с низким уровнем развития являются наименее развитыми и наиболее проблемными в стране. В них практически нет крупных и эффективно функционирующих производств, что обуславливает невысокий уровень жизни населения, а также невозможность самостоятельного решения этими субъектами РФ всех социально-экономических проблем.

Существенная дифференциация регионов по уровню социально-экономического развития вызвана значительными различиями между ними по исходным показателям, входящим в интегральный рейтинг (табл. 2.21).

Таблица 2.21. Соотношение максимального и минимального значений показателей по всем субъектам РФ, раз

Показатель	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.	2019 г.
ВРП на душу населения, тыс. руб.	44,2	61,2	71,8	48,7	51,7
Степень износа основных фондов, %	1,8	3,1	2,9	2,4	2,9
Оборот розничной торговли на душу населения, руб.	22,9	18,6	12,5	7,5	7,8
Инновационная активность организаций, %	21,7	25,5	42,9	15,0	106,0
Удельный вес убыточных организаций, %	3,2	3,4	2,8	2,5	2,6
Инвестиции в основной капитал на душу населения, руб.	179,8	125,8	56,0	163,2	57,3
Расходы консолидированного бюджета на 1 жителя, тыс. руб.	28,3	31,3	15,1	16,6	26,9
Общий коэффициент рождаемости, промилле	3,2	3,3	3,4	2,6	2,8
Общий коэффициент смертности, промилле	4,1	5,7	4,7	5,5	5,6
Общий коэффициент младенческой смертности, промилле	3,5	4,3	5,2	4,8	7,8
Число больничных коек на 10 000 человек населения	5,6	5,2	3,5	3,1	2,9
Численность врачей на 10 000 человек населения	3,6	3,0	3,0	2,7	2,9
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, руб.	10,2	7,5	5,1	4,1	4,0
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, в % от общей численности населения субъекта РФ	8,5	7,9	4,9	5,2	6,1
Объем платных услуг на душу населения, руб.	26,1	19,8	10,0	6,7	7,5
Индексы потребительских цен, %	1,1	1,1	1,1	1,2	1,0
Уровень зарегистрированной безработицы (на конец года), %	21,3	46,3	70,3	66,5	44,5
Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя (конец года), кв. м	4,2	2,3	2,5	2,5	2,4
Благоустройство жилищного фонда водопроводом, %	4,3	3,4	2,9	2,4	2,4
Благоустройство жилищного фонда канализацией, %	4,5	4,0	3,5	2,7	2,8
Благоустройство жилищного фонда центральным отоплением, %	10,0	2,5	2,0	2,0	1,9
Ввод в действие жилых домов на 1000 человек населения, кв. м	35,7	78,3	187,3	33,6	60,5

Данные таблицы свидетельствуют об усилении дифференциации субъектов РФ по ряду параметров, в частности по объёму валового продукта на душу населения, инновационной активности организаций. Вместе с тем по большинству из 22 параметров отмечается снижение различий между регионами, особенно в социальной сфере и благоустройстве жилья. Во многом это обусловлено тем, что региональная политика носит в основном выравнивающий характер, а большинство расходов региональных и местных бюджетов – социальный характер. Отчасти сокращение различий может быть обусловлено и статистическими погрешностями: изменением методологии и полноты расчёта показателей.

При этом стоит отметить, что в настоящее время одним из востребованных механизмов повышения эффективности государствен-

ного управления развитием регионов и страны в целом является проектное управление.

В России механизмы проектного управления стали активно использоваться в течение последних лет. Так, соответствующая нормативно-правовая среда сформирована в 2014 г., когда распоряжением Минэкономразвития РФ №26Р-АУ утверждены методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти. В 2018 г. Постановлением Правительства РФ №1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве России» были определены основы организации и функциональная структура проектной деятельности в Правительстве РФ. Одно из новшеств отмеченного документа – четкая иерархия проектов, а также введение понятия «национальный проект», под которым понимается проект, обеспечивающий достижение целей и целевых показателей, выполнение задач, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Именно в рамках реализации Указа Президента РФ №204 в 2019 г. были разработаны 12 национальных проектов на 2018–2024 гг. и Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры РФ до 2024 года (в соответствии с которыми в дальнейшем были разработаны региональные проекты).

Вместе с тем по поручению Президента РФ [46] и в соответствии с Указом Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» от 21.07.2020 г. №474 срок достижения национальных целей развития РФ, а соответственно и нацпроектов, был продлен до 2030 года. При этом произошла и некоторая корректировка целей нацпроектов: часть из них вовсе исключена (например, вхождение в пятерку крупнейших экономик мира), а другие были скорректированы и продлены в т.ч. в связи с необходимостью преодоления последствий экономического спада, вызванного распространением новой коронавирусной инфекции Covid-19.

В целом реализуемые нацпроекты РФ можно сгруппировать по следующим направлениям развития²³:

– человеческий капитал («Здравоохранение», «Образование», «Демография», «Культура»);

²³ Названия проектов приведены по информации на 17.11.2021 г. (первоначальные названия некоторых из них были изменены: например, «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» на «Малое и среднее предпринимательство»). Вместе с тем нацпроект «Туризм и индустрия гостеприимства» был принят лишь в 2021 г., в то время как остальные – в 2019 г.

- экономический рост («Наука и университеты», «Малое и среднее предпринимательство», «Цифровая экономика», «Производительность труда», «Международная кооперация и экспорт», «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры», «Туризм и индустрия гостеприимства»);

- комфортная среда для жизни («Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Жилье и городская среда», «Экология»).

Результаты проведенного сотрудниками ФГБУН ВолНЦ РАН анализа паспортов и практики реализации в 2019 г. национальных проектов («Жилье и городская среда», «Экология», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Производительность труда и поддержка занятости» и других), Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры до 2024 года, а также мнений ведущих экспертов позволили выявить комплекс общих рисков и угроз уже на начальном этапе реализации данных документов. В числе основных из них можно выделить следующие (табл. 2.22).

Вместе с тем сложности и проблемы реализации проектов фиксируются и на муниципальном уровне. Среди них ученые и эксперты [64; 214] отмечают:

- проблемы в системе управления (в т.ч. дублирование и нечеткое установление полномочий разных уровней власти);

- невозможность на практике участия муниципалитетов в ряде национальных проектов (значительная часть малых муниципалитетов не имеет необходимых кадровых, финансовых и прочих ресурсов для их реализации);

- кадровые проблемы и трудности с подготовкой проектов и их экспертизы (в малых муниципалитетах зачастую отсутствуют специалисты по составлению конкурсной документации, подрядчики на выполнение строительных работ и специалисты в других сферах);

- низкий уровень вовлеченности населения в реализацию проектов (одним из условий привлечения финансирования, реализации мероприятий и проектов является их софинансирование населением, что на практике сдерживается низким уровнем жизни, а также отсутствием должного регулирования процессов привлечения средств от населения);

- пробелы информационной политики (низкая эффективность обратной связи между федеральными, региональными органами управления и муниципальным уровнем власти);

- отсутствие единой муниципальной статистики и другие.

Таблица 2.22. **Ключевые риски и угрозы реализации национальных проектов на начальном этапе реализации (федеральный и региональный уровень)**

№ п/п	Риск	Пример
1.	Отсутствие учета региональных составляющих и территориальных особенностей развития в нацпроектах	В нацпроекте «Экология» не запланированы мероприятия, направленные на увеличение доли сельского населения, обеспеченного качественной питьевой водой; в НП «Безопасные и качественные автомобильные дороги» проигнорированы важнейшие меры, касающиеся транспортной связи между малыми и отдаленными населенными пунктами и т.п.
2.	Недостаточная проработанность механизмов реализации нацпроектов	В нацпроекте «Жилье и городская среда» не рассмотрены варианты решения жилищных проблем населения с низким уровнем доходов, жителей небольших населенных пунктов; не предложены какие-либо новые механизмы улучшения жилищных условий населения; Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (КП) утвержден в 2018 г., а методика ранжирования отдельных мероприятий транспортной части утверждена в 2019 г.; в нацпроекте «Экология» отсутствуют критерии отбора водных объектов для реализации мероприятий федерального проекта.
3.	Отсутствие или противоречивость статистического наблюдения за некоторой частью целевых показателей	В нацпроекте «Экология» отсутствуют достоверные данные и единая методика расчета ущерба от лесных пожаров; наблюдается несоответствие базового показателя Росстата данным Росгидромета относительно количества городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха и т.п.
4.	Ряд целевых показателей являются недостаточно обоснованными или весьма труднодостижимыми	В нацпроекте «Жилье и городская среда» трудно достичь запланированных темпов увеличения жилищного строительства, поскольку объемы строительства в России сокращаются несколько лет подряд и во многих регионах не достигли уровня 2014 г.; в Комплексном плане трудно достичь улучшения на 24 позиции места России в рейтинге стран по индексу эффективности грузовой логистики; в нацпроекте «Безопасные и качественные автомобильные дороги» – риск недостижения показателя «смертность от ДТП в расчёте на 100 тыс. жителей» в силу слишком амбициозной задачи (сокращение в 3,3 раза).
5.	Отсутствие корреляции нацпроектов с федеральными и региональными госпрограммами, международными документами	В КП недостаточно обоснована и конкретизирована связь транспортных проектов с задачами по развитию экономики регионов России; в нацпроекте «Экология» отсутствует корреляция целей проекта по увеличению количества и площади особо охраняемых природных территорий с Конвенцией о биологическом разнообразии и т.п.
Составлено по: [52; 120; 121; 122; 64].		

Мониторинг реализации нацпроектов на федеральном уровне и в региональном разрезе в 2019–2020 гг. показал, что значительная часть как общих, так и специфических для каждого из нацпроектов рисков сохранилась. В табл. 2.23 представлена их подробная аналитика на примере реализации федеральных проектов в рамках нацпроекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» [31].

Таблица 2.23. **Ключевые риски реализации федеральных проектов в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»**

Федеральный проект	Ключевые риски реализации	Состояние риска
Общие риски для всех проектов	Сложности с проведением мониторинга и адекватной оценкой параметров реализации проекта.	Риск сохраняется.
	Ограниченность возможностей и полномочий органов власти в регулировании процессов в сфере реализации проекта.	Риск сохраняется.
1. Дорожная сеть	Не во всех субъектах РФ будет доведена до среднего по стране значения (51%) доля региональных дорог, находящихся в нормативном состоянии.	Риск сохраняется частично. Планируется продлить срок реализации проекта до 2030 года с доведением показателя до 60%.
	Недостаточная обеспеченность дорожных строительных организаций специализированной техникой и средствами механизации для выполнения большого объема работ с высоким качеством.	Риск сохраняется частично. По-прежнему получить госконтракты на ремонт дорог могут компании, которые не имеют необходимого опыта и ресурсов.
	Повышение стоимости (в связи с возможными колебаниями на рынке валют) дорожной техники, закупаемой за пределами РФ и не имеющей произведённых в России аналогов; нерегулируемый рост цен на битум и иные материалы, низкое качество материалов.	Риск сохраняется и, кроме того, обостряется в связи с кризисными явлениями 2020 г.
	Риск низкого качества выполняемых дорожных работ, проводимых в конце года и в неблагоприятных природно-климатических условиях.	Риск сохраняется частично. Проведение таких работ предусмотрено, но органами власти предпринимаются определенные шаги по усилению контроля за соблюдением всех требований к дорожным работам.
	Несогласованность в действиях коммунальных и дорожных служб, приводящая к разрушению/переделке дорожного полотна в связи с проведением регулярных работ по замене коммуникаций под дорогами.	Риск сохраняется частично. По-прежнему в отдельных случаях отсутствует комплексный подход к проведению дорожных работ.
	Не предусмотрены мероприятия по корректировке нормативов финансовых затрат на ремонт и содержание автодорог регионального значения.	Риск сохраняется.

Федеральный проект	Ключевые риски реализации	Состояние риска
2. Общесистемные меры по развитию дорожного хозяйства	Возможное размещение средств фото- и видеофиксации нарушений правил дорожного движения в местах, где они принесут в бюджет больше денег в виде штрафов, а не в действительно аварийно-опасных местах.	Риск сохраняется.
	Для проектов по созданию системы автоматизированного весогабаритного контроля и систем взимания платы за проезд по дорогам значимыми являются риски негативного изменения внешнего окружения проектов, в том числе экономической ситуации, налогового законодательства.	Риск сохраняется.
	Нарушение сроков разработки программ дорожной деятельности субъектов РФ и иных нормативных правовых актов и иных документов, необходимых для реализации федерального проекта.	Риск сохраняется частично. Программы дорожных работ разработаны во всех субъектах РФ. Вместе с тем ряд необходимых иных нормативно-правовых актов пока не принят.
3. Безопасность дорожного движения	Риск недостижения показателя «смертность от ДТП в расчёте на 100 тыс. жителей» в силу слишком амбициозной задачи (сокращение в 3,3 раза); обеспечение выполнения данного показателя за счёт изменения методологии его расчёта или иного подхода к учёту причин смерти.	Риск сохраняется частично. Планируется пересмотреть целевое значение данного показателя до 2024 года при корректировке нацпроекта в 2020 г.
	Разрыв между темпами автомобилизации и темпами развития улично-дорожной сети, снижение среднего возраста водительского состава.	Риск сохраняется.
Примечание. По данным на 2020 г.		

Изучение тенденций развития в сфере инфраструктуры, мнений экспертов и представителей Счетной палаты РФ о Комплексном плане модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (КПМИ) и его потенциале в решении инфраструктурных проблем, а также итогов его реализации в 2018–2019 гг., позволяет сделать аналогичный вывод о сохранении рисков системного характера (табл. 2.24).

Таким образом, мониторинг реализации проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» и КПМИ свидетельствует о сохранении большинства обозначенных ранее рисков реализации. Вместе с тем при увеличении или даже сохранении темпов работ и объёмов финансирования, устранении ключевых рисков реализации, национальные проекты действительно могут стать драйвером роста для экономики страны, повышения качества жизни населения, выхода из кризисной ситуации, обусловленной распространением пандемии COVID-19.

Таблица 2.24. Ключевые риски реализации Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года

Федеральный проект	Ключевые риски реализации	Состояние риска
Раздел 1. Транспортная инфраструктура КП, включая проекты: 1. Европа – Западный Китай 2. Морские порты России 3. Северный морской путь 4. Железнодорожный транспорт и транзит 5. Транспортно-логистические центры 6. Коммуникации между центрами экономического роста 7. Развитие региональных аэропортов и маршрутов 8. Высокоскоростное железнодорожное сообщение 9. Внутренние водные пути	Недостаточная согласованность механизма реализации Комплексного плана, а также проектов развития отдельных видов транспорта друг с другом.	Сохраняется с начала реализации
	Короткий горизонт планирования реализации проектов в сфере транспорта (всего 6 лет); отсутствие предварительного планирования мероприятий на период после 2024 г.	Сохраняется с начала реализации
	Некоторые целевые показатели являются труднодостижимыми (например, улучшение на 24 позиции места России в рейтинге стран по индексу эффективности грузовой логистики).	Сохраняется с начала реализации
	В КП недостаточно обоснована и конкретизирована связь транспортных проектов с задачами по развитию экономики регионов России.	Сохраняется с начала реализации
	Недостаточно чётко детализированы мероприятия по реализации КП	Частично устранены при корректировке мероприятий.
	Тяготение к мегапроектам в ущерб точечным инвестиционным проектам, которые могут оказать значительное влияние на социально-экономическое развития регионов.	Сохраняется с начала реализации
	Риски неравномерности распределения нагрузки на производителей стройматериалов и риски их неспособности удовлетворить потребности в ресурсах в рамках КП.	Сохраняется с начала реализации
	Сложности в мониторинге и оценке рисков, проблем реализации КП, сомнения в достоверности и надежности данных о достижении их фактических значений.	Новый
	Сложная система согласования проектов, недостаток механизмов оперативной увязки работы федерального Правительства и регионального бизнеса и инструментов привлечения частного капитала и т.п., создающие проблемы партнерства государства и бизнеса.	Новый
Раздел 2. Энергетическая инфраструктура, включая проекты: 1. Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией 2. Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата	Риск неосвоения бюджетных средств или возникновения потребностей в дополнительном финансировании ввиду отсутствия информации по энергетической части КП.	Сохраняется с начала реализации
	Недостаточная проработанность и неясность механизма реализации может служить сдерживающим фактором при привлечении частных инвестиций в реализацию проектов.	Сохраняется с начала реализации
	Отсутствие детальной проработки инструментов развития альтернативной энергетики, получившей широкое распространение за рубежом, с перспективой использования её на территории всей страны, а не только в изолированных энергорайонах.	Сохраняется с начала реализации
Примечание. По данным на 26.08.2020 г.		

С 2021 г. новым инструментом реализации национальных целей развития России, обозначенных в Указе Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» от 21.07.2020 г. №474, стали стратегические инициативы социально-экономического развития²⁴. По своей сути, как отмечают в Правительстве РФ (<http://government.ru/news/43451/>), стратегические инициативы – это проекты, призванные повысить качество жизни людей и сделать российскую экономику более современной и гибкой. Каждая из них соответствует ряду важных критериев: отвечает на реальные запросы граждан, дает ощутимые результаты в плане улучшения качества жизни, помогает достичь национальных целей развития и не дублирует уже существующие мероприятия, представленные, например, в нацпроектах.

Перечень из 42 инициатив можно условно разделить на шесть блоков:

1) социальная сфера («Санитарный щит страны – безопасность для здоровья», «Первичное звено для каждого», «Оптимальная для восстановления здоровья медицинская реабилитация», «Медицинская наука для человека», «Социальное казначейство», «Бизнес-спринт (Я выбираю спорт)», «Россия – привлекательная для учебы и работы страна», «Профессионалитет», «Придумано в России»);

2) строительство («Реинжиниринг правил промышленного строительства», «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения», «Национальная система пространственных данных», «Мой частный дом», «Мобильный город», «Новый ритм строительства»);

3) экология («Генеральная уборка», «Экономика замкнутого цикла», «Политика низкоуглеродного развития», «Геология: возрождение легенды»);

4) цифровая трансформация («Доступ в Интернет», «Цифровой профиль гражданина», «Госуслуги онлайн», «Электронный документооборот», «Подготовка кадров для IT»);

5) технологический рывок («Чистая энергетика», «Новая атомная энергетика», «Развитие производств новых материалов», «Прорыв на рынки СПГ», «Аграрная наука – шаг в будущее развитие АПК», «Круглогодичный Севморпуть», «Беспилотные логистические коридоры», «Автономное судовождение», «Беспилотная аэродоставка грузов», «Персональные медицинские помощники», «Электроавтомобиль и водород-

²⁴ Согласно распоряжению Правительства РФ от 6 октября 2021 г. № 2816-р был утвержден Перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года.

ный автомобиль», «Взлет – от стартапа до IPO», «Цифровая экосистема», «Одно окно экспортера», «Платформа университетского технологического предпринимательства», «Передовые инженерные школы»);

б) государство для граждан («Клиентоцентричность»).

Для каждой из 42 инициатив обозначены конкретные результаты на 2024 и 2030 гг.

На реализацию инициатив до 2024 г. планируется направить 4,6 трлн руб. Средства на эти цели будут взяты из федерального бюджета и Фонда национального благосостояния, однако также будут привлекаться и частные инвестиции (<http://government.ru/news/43451/>).

Намечено, что ряд инициатив будет реализовываться посредством создания новых федеральных проектов (например, ФП «Санитарный щит страны», «Новый ритм строительства», что зафиксировано в Едином плане по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года) в рамках реализации госпрограмм и нацпроектов. В то же время некоторые инициативы не потребуют отдельных проектов и станут дополнением к уже существующим (например, в Едином плане отсутствует проект «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения», т.к. мероприятия этой инициативы распределены между различными национальными целями).

Исходя из данных, опубликованных на сайтах органов власти и СМИ, можно сделать вывод, что стратегические инициативы будут включены в систему стратегического планирования следующим образом (рис. 2.3).



Рис. 2.3. Место стратегических инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года в системе госуправления

В целом данный инструмент считается новым для российской практики: до того правительство решало задачи в сфере обеспечения развития страны преимущественно посредством проведения системных реформ (налоговой, административной и других), использования стратегического планирования и управления, реализации программно-проектного подхода. Таким образом, реализация национальных проектов РФ, дополненных стратегическими инициативами, имеет значительный потенциал в обеспечении устойчивого социально-экономического и сбалансированного пространственного развития страны и ее регионов. Однако для своевременного достижения заявляемых целей и задач крайне важно расширить «узкие» места, а именно решить проблемы финансового, организационного, информационного характера, обеспечить координацию нацпроектов между собой.

ГЛАВА 3

ТЕНДЕНЦИИ И ОСОБЕННОСТИ ТРАНСФОРМАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ И ХОЗЯЙСТВА РЕГИОНОВ РОССИИ

В настоящее время стратегическими задачами для России выступают обеспечение сбалансированного пространственного развития и формирование оптимальных и адекватных систем расселения и территориальной организации хозяйства. Однако, несмотря на закрепление этих задач в стратегических документах федерального уровня (например, в стратегиях пространственного развития и национальной безопасности РФ) и внимание научного и экспертного сообщества к исследованиям пространственной тематики, ряд негативных тенденций развития пространства России сохраняется.

Для Северо-Западного округа одной из главных проблем пространственного развития является несбалансированность. Так, в постсоветский период между урбанизированными и неурбанизированными территориями СЗФО сформировался значительный разрыв в качестве жизни населения, уровне инфраструктурной обустроенности, распределении экономической активности. В то время как крупные города и агломерации восстановили и укрепили свой потенциал после рыночных реформ, малые и средние города и сельские территории столкнулись с проблемами хозяйственного опустынивания и обезлюдивания, образовав, по сути, «экономическую периферию».

Рассмотрим более подробно тенденции развития крупных городов и агломераций, малых и средних городов, сельских территорий СЗФО.

3.1. Особенности развития крупных городов и формирования городских агломераций

В настоящее время в качестве одного из ключевых приоритетов пространственного развития страны выступают городские агломерации. В утвержденной распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года в качестве перспективных крупных центров экономического роста страны и субъектов РФ обозначена 41 крупнейшая (с числом жителей более 1 млн чел.) и крупная (от 0,5 до 1,0 млн жителей) агломерация. Ряд городов с численностью населения менее 500 тыс. чел. (в том числе административные центры субъектов РФ) указаны в данной Стратегии в качестве перспективных центров экономического роста субъектов РФ. Вместе с тем результаты научных исследований российских и зарубежных ученых, а также мировая и российская практика свидетельствуют о наличии агломерационных процессов и развитии агломераций с численностью населения менее 500 тыс. чел.

Следует отметить, что в России пока не сформировалось какого-либо единого нормативно-правового регулирования вопросов развития агломераций; имеются определенные трудности и в проведении комплексного анализа агломерационных процессов в силу отсутствия статистического учета непосредственно по агломерациям и единого подхода к проведению такого анализа. Вследствие этого отсутствует единое понимание того, сколько в России уже сформировавшихся и потенциальных агломераций, каковы границы существующих агломераций (в разных источниках можно обнаружить до трех различных составов одной и той же агломерации). Так, в первоначальном варианте Стратегии пространственного развития Российской Федерации было указано на наличие в стране 124 сформировавшихся и формирующихся агломераций. Известный российский ученый-урбанист А.М. Лола [96] выделяет на территории России 146 крупногородских агломераций.

Городская агломерация (определение согласно Стратегии пространственного развития РФ) – это совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения 0,5–1,0 млн чел. для крупных агломераций, более 1,0 млн чел. для крупнейших, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями.

Городская агломерация (по А.Г. Лаппо [88]) – это компактная территориальная группировка городских и сельских поселений, объединенных

в динамичную локальную систему многообразными интенсивными связями: производственными, деловыми, трудовыми, культурно-бытовыми, рекреационными и прочими, а также совместным использованием ресурсов агломерационного ареала.

В исследованиях зарубежных и российских ученых показано, что развитие агломераций обусловлено прежде всего экономическими выгодами – так называемой агломерационной экономией – экономией затрат вследствие объединения различных видов деятельности в одном месте, отказом от дублирования функций на территориях членов агломераций (городских округов и сельских муниципальных районов).

Агломерационные формы пространственной организации населения и хозяйства имеют ряд объективных преимуществ (снижение издержек, кумулятивные эффекты, создание и распространение инноваций и т. д.; табл. 3.1) и возможных негативных последствий (отток населения из периферийных территорий региона, ухудшение экологической ситуации на территории агломерации, транспортные проблемы и т. д.).

Таблица 3.1. **Эффекты агломерационных форм пространственной организации населения и хозяйства**

Сфера	Содержание эффектов
<i>Положительные эффекты</i>	
Экономика	<ul style="list-style-type: none"> – Повышение эффективности производства и сервисных услуг на основе функциональной специализации; снижение издержек на производство. – Реализация крупных проектов развития на основе расширения рынков и ресурсов в масштабах агломерации. – Развитие продвижения товаров и услуг за пределы агломерации на основе зонтичного бренда территории. – Создание и распространение инноваций и т.д. – Формирование скоординированных систем разрешительных процедур в отношении инвесторов; формирование скоординированных систем градорегулирования, налогообложения в части местных налогов и сборов. – Повышение эффективности затрат муниципальных бюджетов на ЖКХ, транспорт, охрану окружающей среды и др.
Социальная сфера	<ul style="list-style-type: none"> – Рост мобильности рабочей силы; формирование единого рынка труда, расширение спектра рабочих мест, доступных для жителей муниципальных образований, входящих в состав агломерации. – Рост интенсивности и разнообразия направлений миграций внутри агломерации. – Формирование скоординированных систем предоставления социальных услуг.
Инфраструктура	<ul style="list-style-type: none"> – Повышение связанности и эффективности использования объектов инфраструктуры. – Формирование единой системы маршрутов пассажирского транспорта, межмуниципальных объектов транспортной инфраструктуры. – Формирование межмуниципальных объектов коммунальной инфраструктуры и интегрированных коммунальных сетей. – Формирование единого рынка жилья. – Формирование единого информационного пространства.
Негативные (отрицательные) эффекты: отток населения из периферийных территорий региона, ухудшение экологической ситуации на территории агломерации, перегруженность транспортной системы и т.д.	

В 2017 году Международная сеть компаний PwC, занимающаяся предоставлением услуг в области консалтинга и аудита, провела комплексное исследование роли и развития агломераций в мире, основные результаты которого свидетельствуют о следующем [222].

1. В среднем экономика (валовой внутренний продукт) городских агломераций растет на 0,3 п. п. быстрее, чем экономика стран. В частности, в агломерациях доходы домохозяйств за период с 2001 по 2016 год выросли на 4,7 тыс. долл. США больше, чем в среднем доходы домохозяйств в странах. Непосредственно ядра агломераций в большинстве случаев показывают более высокие темпы экономического роста, нежели агломерации в целом.

2. Агломерации более привлекательны для жителей, так как создают больше рабочих мест. Прирост населения в агломерациях происходит на 0,5 п. п. быстрее, чем в целом по странам. Миграционный прирост населения выше, чем в странах, в среднем на 3 человека на 1000 человек. Агломерации более привлекательны с точки зрения условий труда, чем страна, что выражается в более высоком приросте занятых на 1000 человек (больше на 20 занятых). В агломерациях рынок труда более сбалансирован – найти работников дефицитных специальностей проще, чем в среднем по стране.

3. К 2030 году доля крупнейших агломераций в мировом ВВП увеличится с 38 до 43%. Среднегодовой темп роста будет на 1 п. п. опережать среднемировой темп роста (3,7% против 2,9%).

Российская практика свидетельствует также о наличии конкурентных преимуществ данных территорий. В частности, Московская агломерация значительно опережает Россию по 11 из 13 показателей (только агломерация Пекина имеет более высокие показатели – 12 из 13), в т. ч. по приросту ВВП (на 1,4 п. п.), населения (1,2 п. п.) и миграции (8 мигрантов на 1 тыс. человек).

В настоящее время в мировой и российской практике используется довольно широкий перечень критериев выделения городских агломераций: наличие города-центра определенной людности; плотность городского населения; непрерывность застройки; интенсивность и дальность трудовых и культурно-бытовых поездок между городом-центром и другими поселениями агломерации; удельный вес несельскохозяйственных рабочих; доля работающих вне места жительства; количество городов-спутников и интенсивность их связанности с городом-центром; число телефонных разговоров с центром; наличие экономико-производственных связей; единые инфраструктурные системы и другие.

В таблице 3.2 представлены основные критерии выделения агломераций по наиболее известным методикам.

Таблица 3.2. Критерии выделения агломераций по ряду методик

Критерий	Методика ИГ РАН (Г. Лаппо, П. Полян)	Методика ЦНИИПград (Ф. Листенгурт)	Унифицированная методика (П. Полян, Н. Наймарк, И. Заславский)	
			Крупногородские агломерации	Большегородские агломерации
1. Численность населения центра	Не менее 250 тыс. чел.	Не менее 100 тыс. чел.	Не менее 250 тыс. чел.	Не менее 100 тыс. чел.
2. Временная доступность от окраин до центра	Не более 1,5 часа	Не более 2 часов	Не более 1,5 часа	Не более 1 часа
3. Доступность от периферийных больших и средних городов до центра	–	–	Не более 0,5 часа (от больших и средних)	Не более 0,5 часа (от средних)
4. Количество городских населенных пунктов агломерационной зоны	Не менее 5	Не менее 3	Не менее 4	Не менее 4
5. Совокупная численность населения городов-спутников	Не менее 50 тыс. чел.	–	–	–
6. Численность городского населения в агломерации	–	Не менее 110 тыс. чел.	–	–
7. Доля населения городских населенных пунктов агломерационной зоны	–	Не менее 10% от общей численности городского населения	–	–
8. Коэффициент развитости агломерации (агломеративности)	Не менее 1	Не менее 0,1	Не менее 1	Не менее 2
Источник: Волчкова И.В., Минаев Н.В. Теория и практика управления развитием агломераций. Томск: Том. гос. архит.-строит. ун-т, 2014. 234 с.				

Еще один подход к установлению границ агломераций предлагает Ю.Л. Пивоваров [149], выделяющий зоны влияния всех городов с населением свыше 50 тыс. жителей. Величина радиуса зоны влияния рассчитана по формуле, которая установлена эмпирическим путем:

$$R = \sqrt[3]{\frac{H}{4}}, \quad (3.1)$$

где R – зона влияния города, км;
 H – численность населения города, чел.

Российскими учеными, как и советскими, для общей оценки развитости и проведения типологизации агломераций применяются следующие показатели (критерии): численность населения агломерации и ее ядра; коэффициент и индекс агломеративности; коэффициент развитости агломерации; коэффициент динамичности (темпы роста городского населения за 20 лет); количество ядер агломерации. Причём в данном случае рассматриваются лишь параметры демографического развития муниципалитетов, входящих в агломерацию, а также особенности системы расселения.

В соответствии с методикой Института географии РАН [87] коэффициент развитости агломерации определяется следующим образом:

$$K_a = P \cdot (N \cdot n + M \cdot m), \quad (3.2)$$

где P – численность населения агломерации, млн чел.;

M – число городов в агломерации;

N – число поселков городского типа в агломерации;

m – доля численности населения городов в численности населения агломерации;

n – доля численности населения поселков городского типа в численности населения агломерации.

Классы развитости агломерации по методике ИГ РАН определяют исходя из значения данного коэффициента: 1) более 50 – наиболее развитые; 2) от 10 до 50 – сильно развитые; 3) от 5 до 10 – развитые; 4) от 2,5 до 5 – слаборазвитые; 5) менее 2,5 – наименее развитые; 6) агломерации, не отвечающие ни одному из критериев, – потенциальные.

Для оценки степени экономического взаимодействия между муниципалитетами, входящими в агломерацию, некоторые ученые [65; 111; 141] предлагают использовать показатель гравитации (экономической мощности агломерации), учитывающий экономический потенциал (объем отгрузки товаров и услуг) и расстояние между ядром агломерации и центром муниципального образования, входящего в нее. В данном исследовании предлагается рассчитывать показатель гравитации (экономической мощности) агломераций России [27]. Оценка данного показателя проводилась по следующей формуле:

$$G_A = \frac{\sum_{j=1}^n (G_{cj} \cdot f_j)}{\sum_{j=1}^n f_j}, \quad (3.3)$$

где G_A – коэффициент гравитации (экономической мощности) агломерации A , млн руб. / км;

G_{cj} – показатель взаимодействия между ядром агломерации (i) и муниципальным образованием (j), входящим в данную агломерацию;

f_j – численность населения муниципального образования (за исключением ядра агломерации), входящего в агломерацию A ;

n – число муниципальных образований (за исключением ядра агломерации), входящих в агломерацию;

$$G_{cj} = \sqrt{\frac{p_c \cdot p_j}{d_{cj}^2}}, \quad (3.4)$$

где G_{cj} – показатель взаимодействия между ядром агломерации (c) и муниципальным образованием (j), входящим в данную агломерацию;

p_c – показатель значимости муниципального образования – ядра агломерации (объем отгрузки продукции, численность населения и т. д.);

p_j – показатель значимости муниципального образования (j), входящего в агломерацию (за исключением ядра агломерации) (объем отгрузки продукции, численность населения и т. д.);

d_{cj} – расстояние между ядром агломерации (c) и центром муниципального образования (j), входящего в нее.

Расчеты проводились на основе данных об объеме отгрузки товаров, услуг, выполненных работ собственного производства (в млн руб.) по муниципалитетам агломерации и о расстоянии между городом-ядром агломерации и административным центром муниципального образования, входящего в агломерацию.

Для комплексной оценки агломераций предложена также методика оценки уровня социально-экономического развития агломераций и их группировки [28], сущность которой заключается в расчете интегрального показателя уровня социально-экономического развития муниципальных образований, агрегирующего исходные статистические показатели, и выделение на его основе пяти групп территорий. Последовательность оценки уровня развития муниципальных образований представлена следующим алгоритмом.

На *первом этапе* на основе имеющейся официальной статистической информации формируется перечень показателей, которые отражают различные стороны социально-экономического развития территорий (табл. 3.3). Данный перечень был определен исходя из имеющейся официальной статистической информации по всем муниципалитетам России,

представленной в Базе данных показателей муниципальных образований (<https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/>), формируемой Федеральной службой государственной статистики РФ с 2006 года.

Таблица 3.3. **Перечень показателей, используемых для оценки уровня социально-экономического развития городских агломераций**

Показатель
1. Инв.* – инвестиции в основной капитал, осуществляемые организациями, находящимися на территории муниципального образования (без субъектов малого предпринимательства) в расчёте на 1 жителя, тыс. руб. (+**)
2. Дох. – налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов на душу населения, тыс. руб. (+)
3. Кр – коэффициент рождаемости, промилле (+)
4. Ксм – коэффициент смертности, промилле (-)
5. Зарплата – среднемесячная заработная плата работников организаций (без субъектов малого предпринимательства), руб. (+)
6. ОНЖ – общая площадь жилых помещений в расчёте на 1 жителя, тыс. кв. м (+)
7. ВЖ – ввод в действие жилых домов на территории муниципального образования, кв. м (+)
8. Отгрузка – отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами (без субъектов малого предпринимательства), средняя численность работников которых превышает 15 человек, по основному виду экономической деятельности в расчёте на 1 жителя, тыс. руб. (+)
9. ОРТ – оборот розничной торговли (без субъектов малого предпринимательства) в расчёте на 1 жителя, тыс. руб. (+)
* Перед названием каждого показателя указано его условное обозначение, применяемое в данном исследовании.
** Символом «+» обозначен прямой показатель; символом «-» – обратный показатель.

Значения всех стоимостных показателей, входящих в методику, вначале приводятся к единым, среднероссийским ценам по следующей формуле:

$$П_{прив} ik = П_{исх} ik \times \frac{C_{РФ}}{C_k}, \quad (3.5)$$

где $П_{прив} ik$ – значение i -го показателя муниципального образования агломерации, входящей в k -й субъект РФ, в соответствующем году, скорректированное на стоимость фиксированного набора товаров и услуг (межрегиональные различия уровня цен);

$П_{исх} ik$ – исходное значение i -го показателя муниципального образования агломерации, входящей в k -й субъект РФ;

$C_{РФ}$ – среднегодовая стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг в среднем по России на конец соответствующего года;

C_k – среднегодовая стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг в k -м регионе на конец соответствующего года.

Далее рассчитывается значение каждого из 10 показателей, применяемых в методике (x_{ij}), для каждой j -й агломерации как среднее арифметическое взвешенное из соответствующих значений показателей муниципальных образований, входящих в агломерацию.

На *втором этапе* показатели стандартизируются относительно средних значений:

$$k_{ij} = x_{ij} / x_{cpi}, \quad (3.6)$$

$$k_i = x_{cpi} / x_j, \quad (3.7)$$

где k_i – стандартизированный коэффициент, который рассчитывается по формуле 6 для прямых показателей, а для обратных – в соответствии с формулой 7;

x_i – значение i -го показателя в j -й агломерации;

x_{cpi} – среднее значение i -го показателя по всем анализируемым агломерациям.

На *третьем этапе* рассчитывается интегральный показатель уровня социально-экономического развития агломерации (I):

$$I = \left(\sum_{i=1}^n k_{ij} \right) / n, \quad (3.8)$$

где n – число показателей, применяемых в методике.

На завершающем (*четвертом*) этапе осуществляется группировка муниципальных образований по уровню социально-экономического развития, который определяется следующими интервальными оценками интегрального показателя I : высокий ($I \geq 1,15$); выше среднего ($1,05 \leq I < 1,15$); средний ($0,95 \leq I < 1,05$); ниже среднего ($0,85 \leq I < 0,95$); низкий ($I < 0,85$).

С использованием описанного выше инструментария были рассчитаны ключевые показатели, характеризующие развитие крупнейших и крупных городских агломераций России, а также агломераций на территории Европейского Севера России. Для расчетов по крупнейшим и крупным агломерациям использовался состав агломераций (перечень муниципальных образований, входящих в каждую конкретную агломерацию), представленный в одном из проектов Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года, подготовленных Министерством экономического развития РФ в 2018 году.

Для определения перечня и конкретного состава агломераций на территории ЕСР использовались следующие критерии:

- наличие города-ядра с численностью населения не менее 100 тыс. чел. (в отдельных случаях – с численностью населения свыше 50 тыс. чел.);

- 1,5–2-часовая транспортная доступность административных центров городских и сельских поселений соответствующих муниципальных районов до центра агломерации;

- наличие упоминания об агломерации в стратегиях социально-экономического развития и документах территориального планирования субъектов РФ;

- наличие упоминания об агломерации в публикациях ведущих российских учёных и экспертных организаций.

С учётом данных критериев на территории Европейского Севера России обосновано выделение 10 формирующихся и развивающихся агломераций (табл. 3.4).

Таблица 3.4. **Перечень и состав агломераций на территории Европейского Севера России**

Наименование агломерации	Перечень муниципальных образований, входящих в состав агломерации
Апатитская (Апатиты–Кировск–Мончегорск)	Городской округ г. Апатиты, Городской округ г. Кировск, Городской округ г. Мончегорск, Городской округ г. Оленегорск, Городской округ г. Полярные Зори
Архангельская	Городской округ Архангельск, Городской округ Новодвинск, Городской округ Северодвинск, Приморский муниципальный район
Вологодская	Городской округ «Город Вологда», Вологодский, Грязовецкий, Сокольский муниципальные районы
Воркутинская	Городской округ Воркута
Котласская	Городской округ Котлас, Городской округ Коряжма, Котласский муниципальный район
Мурманская	Городской округ г. Мурманск, Городской округ Александровск, Городской округ п. Видяево, Городской округ г. Заозерск, Городской округ г. Североморск, Кольский муниципальный район
Петрозаводская	Городской округ г. Петрозаводск, Кондопожский, Прионежский, Пряжинский муниципальные районы
Сыктывкарская	Городской округ Сыктывкар, Кортекросский, Сыктывдинский, Сысольский, Усть-Вымский муниципальные районы
Ухтинская	Городской округ Ухта, Муниципальный район Сосногорск
Череповецкая	Городской округ «Город Череповец», Кадуйский, Череповецкий, Шекснинский муниципальные районы

В таблице 3.5 представлен рейтинг крупных и крупнейших агломераций в России и агломераций на территории ЕСР по численности населения.

Таблица 3.5. **Рейтинг городских агломераций России по численности населения**

Место и наименование агломерации	Численность населения на конец 2016 года, тыс. чел.	Место и наименование агломерации	Численность населения на конец 2016 года, тыс. чел.
1. Московская*	20627,1	26. Барнаульская (Алтайский край)	891,3
2. Санкт-Петербургская	6576,3	27. Ярославская	871,5
3. Самарская (Самаро-Тольяттинская)	2534,7	28. Ставропольская	862,0
4. Екатеринбургская	2528,3	29. Владивостокская	812,7
5. Ростовская	2525,6	30. Чебоксарская (Чувашия)	810,3
6. Нижегородская	2209,1	31. Астраханская	801,2
7. Новосибирская	2110,0	32. Ульяновская	793,0
8. Челябинская	1782,7	33. Томская	781,8
9. Казанская	1679,8	34. Кировская	748,4
10. Волгоградская	1592,3	35. Оренбургская	730,1
11. Уфимская	1512,8	36. Хабаровская	707,1
12. Омская	1431,2	37. Кемеровская	696,9
13. Краснодарская	1351,0	38. Пензенская	696,4
14. Воронежская	1308,2	39. Липецкая	665,6
15. Махачкалинская	1264,5	40. Рязанская	632,3
16. Саратовская	1247,6	Архангельская	608,0
17. Красноярская	1246,3	Вологодская	455,0
18. Пермская	1239,3	Мурманская	450,7
19. Тульская	1127,9	Череповецкая	408,4
20. Камская (Набережно-челнинская)	1107,8	Петрозаводская	352,3
21. Новокузнецкая	1048,4	Сыктывкарская	316,2
22. Иркутская	1046,9	Апатиты-Кировск-Мончегорск	178,0
23. Ижевская (Удмуртия)	996,1	Ухтинская	163,0
24. Кавказские минеральные воды (Пятигорская)	954,6	Котласская	131,2
25. Тюменская	902,5	Воркутинская	80,1
* Если рассматривать в составе Московской агломерации только г. Москву и муниципалитеты Московской области, то численность населения данной агломерации составит 19572,5 тыс. чел. Источник: здесь и в таблицах 3.6–3.8 рассчитано по: База данных показателей муниципальных образований / Росстат. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm			

Итак, можно сделать вывод о крайне неравномерном развитии экономического пространства России: большинство агломераций расположены в Центральной полосе расселения; лишь 10 агломераций относятся к Азиатской части России; в Северо-Западном федеральном округе присутствует лишь одна такая агломерация (Санкт-Петербургская). 22 агломерации из 40 имеют численность населения свыше 1 млн чел. Московская агломерация опережает вторую по численности населения агломерацию в 3 раза.

Типология агломераций по коэффициенту их развитости позволяет заключить, что наиболее развитыми в России являются лишь 2 агломерации (Московская и Санкт-Петербургская; табл. 3.6); 5 агломераций (Екатеринбургская, Нижегородская, Ростовская, Самаро-Тольяттинская и Тульская) относятся к сильно развитым, 7 агломераций – к развитым. Вместе с тем большинство (17 из 40) агломераций страны относятся к категории наименее развитых. Это объяснимо как огромной площадью территории страны, исторически сложившимся дисперсным характером расселения населения, так и слабым развитием городской поселенческой сети.

Таблица 3.6. **Рейтинг городских агломераций России по коэффициенту развитости агломерации**

Место и наименование агломерации	Коэффициент развитости агломерации	Место и наименование агломерации	Коэффициент развитости агломерации
1. Московская*	1658,69	26. Уфимская	2,32
2. Санкт-Петербургская	122,34	27. Пермская	2,23
3. Екатеринбургская	36,86	28. Кемеровская	1,90
4. Нижегородская	23,54	29. Астраханская	1,74
5. Ростовская	19,49	30. Тюменская	1,57
6. Самарская (Самаро-Тольяттинская)	16,54	31. Омская	1,47
7. Тульская	10,01	32. Владивостокская	1,45
8. Челябинская	9,10	33. Ульяновская	1,45
9. Казанская	8,58	34. Барнаульская (Алтайский край)	1,45
10. Новосибирская	8,03	35. Томская	1,36
11. Волгоградская	7,38	36. Пензенская	1,18
12. Махачкалинская	5,89	37. Липецкая	1,11
13. Новокузнецкая	5,67	38. Рязанская	1,11
14. Камская (Набережно-челнинская)	5,58	39. Хабаровская	0,62
15. Кавказские минеральные воды (Пятигорская)	4,38	40. Оренбургская	0,56
16. Ярославская	3,84	Мурманская	2,65
17. Красноярская	3,52	Архангельская	1,72
18. Ижевская (Удмуртия)	3,41	Вологодская	1,50
19. Воронежская	3,40	Апатиты-Кировск-Мончегорск	0,81
20. Иркутская	2,83	Петрозаводская	0,62
21. Ставропольская	2,75	Ухтинская	0,43
22. Кировская	2,74	Череповецкая	0,42
23. Чебоксарская (Чувашия)	2,55	Котласская	0,36
24. Краснодарская	2,46	Сыктывкарская	0,29
25. Саратовская	2,46	Воркутинская	0,17
* Если рассматривать в составе Московской агломерации только г. Москву и муниципалитеты Московской области, то коэффициент развитости агломерации составит 1247,6. Исходя из значения данного коэффициента определяется класс развитости агломерации: более 50 – наиболее развитые; от 10 до 50 – сильно развитые; от 5 до 10 – развитые; от 2,5 до 5 – слаборазвитые; менее 2,5 – наименее развитые.			

Что касается рейтинга агломераций России по их экономической мощности, то наибольшее значение показателя коэффициента гравитации отмечается (без учета Московской и Санкт-Петербургской агломераций) в Тюменской и Пермской агломерациях (33,5 и 28,5 млрд руб. соответственно; табл. 3.7). В большинстве (18 из 40) агломераций значения данного показателя не превышают 5 млрд руб.

Таблица 3.7. **Рейтинг городских агломераций России по показателю гравитации (экономической мощности) агломерации**

Место и наименование агломерации	Показатель мощности взаимодействия, млн руб. / км	Место и наименование агломерации	Показатель мощности взаимодействия, млн руб. / км
1. Московская	—*	26. Красноярская	3341,3
2. Санкт-Петербургская	—*	27. Воронежская	3137,2
3. Тюменская	33463,2	28. Ростовская	2943,1
4. Пермская	28509,0	29. Казанская	2763,1
5. Омская	18807,2	30. Ижевская (Удмуртия)	2170,9
6. Липецкая	16649,1	31. Тульская	2002,2
7. Новосибирская	14894,8	32. Барнаульская (Алтайский край)	1776,8
8. Оренбургская	14693,1	33. Ставропольская	1582,5
9. Уфимская	14251,0	34. Астраханская	1258,2
10. Саратовская	13784,1	35. Владивостокская	1236,6
11. Рязанская	12312,0	36. Кировская	1097,4
12. Кемеровская	12172,7	37. Кавказские минеральные воды (Пятигорская)	741,5
13. Новокузнецкая	11082,6	38. Махачкалинская	444,4
14. Самарская (Самаро-Тольяттинская)	9433,3	Хабаровская	—**
15. Волгоградская	8830,2	Томская	—**
16. Иркутская	8488,8	Череповецкая	8061,6
17. Камская (Набережно-челнинская)	7513,2	Ухтинская	5202,6
18. Пензенская	7403,6	Мурманская	4782,8
19. Ярославская	6277,7	Вологодская	3713,6
20. Екатеринбургская	5922,6	Архангельская	2524,7
21. Нижегородская	5708,9	Апатиты-Кировск-Мончегорск	2210,4
22. Чебоксарская (Чувашия)	4081,9	Петрозаводская	2052,9
23. Челябинская	3919,6	Сыктывкарская	1687,9
24. Ульяновская	3606,2	Котласская	867,9
25. Краснодарская	3388,2	Воркутинская	—**

* По Московской и Санкт-Петербургской агломерациям данный показатель не рассчитывался в связи со сложностью выбора показателя расстояния между ядром агломерации и муниципалитетами, входящими в нее, и «размытостью» границ самой агломерации. Вместе с тем можно предположить, что эти агломерации могут быть лидерами в России по данному показателю, так как в них сконцентрирован наибольший объем производства и достаточно развита сеть городских населенных пунктов, расположенных близко друг к другу.

** По Хабаровской и Томской агломерациям показатель не рассчитывался, так как в их состав входит всего по 3 муниципалитета (в состав Томской агломерации входит также ЗАТО «Северск», по которому отсутствует статистическая информация по большинству показателей), что не позволяет достоверно рассчитать коэффициент гравитации в среднем по агломерации. По Воркутинской агломерации расчеты не проводились в связи с тем, что в ее состав входит только одно муниципальное образование – городской округ город Воркута.

Лидерами по объему отгрузки товаров, услуг в расчете на 1 жителя являются (без учета Московской и Санкт-Петербургской агломераций) 4 агломерации (Камская, Липецкая, Новокузнецкая), центрами которых являются города-лидеры в стране по развитию металлургического и машиностроительных производств. Наименьшее значение данного показателя достигнуто в 2 кавказских агломерациях: Пятигорской (112 тыс. руб.; табл. 3.8) и Махачкалинской (54,7 тыс. руб.).

Таблица 3.8. **Рейтинг агломераций России по объему отгрузки товаров и услуг**

Место и наименование агломерации	Среднедушевой объем отгрузки продукции, тыс. руб.	Место и наименование агломерации	Среднедушевой объем отгрузки продукции, тыс. руб.
1. Московская	- *	26. Оренбургская	360,1
2. Санкт-Петербургская	- *	27. Хабаровская	350,6
3. Камская (Набережночелнинская)	941,6	28. Ульяновская	349,5
4. Липецкая	920,5	29. Владивостокская	331,9
5. Новокузнецкая	866,1	30. Воронежская	317,1
6. Уфимская	762,6	31. Новосибирская	316,3
7. Тюменская	724,6	32. Саратовская	315,1
8. Пермская	662,0	33. Ростовская	298,4
9. Омская	647,5	34. Кировская	296,9
10. Екатеринбургская	643,8	35. Ставропольская	294,4
11. Нижегородская	599,5	36. Пензенская	257,7
12. Волгоградская	546,8	37. Чебоксарская (Чувашия)	214,2
13. Самарская (Самаро-Тольяттинская)	523,9	38. Барнаульская (Алтайский край)	207,6
14. Красноярская	496,8	39. Кавказские минеральные воды (Пятигорская)	112,0
15. Челябинская	457,9	40. Махачкалинская	54,7
16. Рязанская	456,4	Ухтинская	1836,9
17. Иркутская	455,8	Череповецкая	1266,5
18. Астраханская	428,5	Апатиты-Кировск-Мончегорск	947,9
19. Краснодарская	422,7	Воркутинская	906,6
20. Казанская	420,6	Мурманская	504,0
21. Томская	415,5	Котласская	476,3
22. Ижевская (Удмуртия)	393,2	Сыктывкарская	409,7
23. Тульская	391,3	Архангельская	302,2
24. Кемеровская	385,7	Вологодская	282,6
25. Ярославская	360,3	Петрозаводская	250,9

* По Московской и Санкт-Петербургской агломерациям данный показатель не рассчитывался в связи со сложностью выбора показателя расстояния между ядром агломерации и муниципалитетами, входящими в нее, и «размытостью» границ самой агломерации. Вместе с тем можно предположить, что эти агломерации могут быть лидерами в России по данному показателю, так как в них сконцентрирован наибольший объем производства.

Результаты анализа свидетельствуют о необходимости более детального количественного и качественного исследования различных параметров развития каждой агломерации, а также разработки научно обоснованных рекомендаций по управлению формированием и развитием агломераций, ядром которых являются средние, большие и крупные города.

В таблице 3.9 представлены результаты расчёта ключевых показателей, характеризующих развитость агломераций, таких как численность населения, коэффициент развитости агломерации, показатель мощности экономического взаимодействия между муниципалитетами агломерации и объём отгрузки продукции в расчете на 1 жителя.

Таблица 3.9. **Ключевые показатели развитости агломераций на территории Европейского Севера России в 2020 г.**

Название агломерации	Численность населения, чел.		Коэффициент развитости агломерации		Показатель гравитации (экономической мощности) агломерации (скорр*), млн руб./км		Объём отгрузки продукции в расчете на 1 жителя, тыс. руб.	
	Знач.	Место	Знач.	Место	Знач.	Место	Знач.	Место
Архангельская	596227	1	1,69	2	3662,3	5	492,1	7
Мурманская	448403	2	3,03	1	7787,0	2	867,5	4
Вологодская	446425	3	1,46	3	4876,6	3	389,6	9
Череповецкая	400345	4	0,41	8	8298,0	1	1599,5	3
Петрозаводская	351212	5	0,62	5	2507,7	6	335,8	10
Сыктывкарская	338188	6	0,59	6	1379,7	7	478,4	8
Апатитская	172291	7	0,77	4	770,2	9	4567,5	1
Ухтинская	154485	8	0,41	7	4247,9	4	2337,8	2
Котласская	128247	9	0,35	9	942,2	8	551,8	6
Воркутинская	72423	10	0,15	10	-	-	602,0	5

* Представлено скорректированное, приведенное к единым, среднероссийским ценам значение показателя (с учётом соотношения стоимости фиксированного набора товаров и услуг в субъекте РФ, в который входит соответствующая агломерация со среднероссийским значением данного индикатора).
Источник: здесь и в таблицах 3.10–3.11 рассчитано на основе официальной статистической информации Росстата.

Согласно приведённым данным, наиболее населённой является Архангельская агломерация с числом жителей на конец 2020 года 596 тыс. человек, наименее населённой – Воркутинская агломерация (72,4 тыс. чел.). Вместе с тем в советский период численность населения территории нынешнего городского округа Воркута составляла более

100 тыс. чел. В период рыночных трансформаций численность населения города Воркуты и посёлков городского типа заметно сократилась, ряд из них (пгт Мульда, пгт Октябрьский и пгт Промышленный) полностью обезлюдели. При сохранении данных негативных тенденций на дальнейшую перспективу можно будет говорить об отсутствии агломерации на этой территории.

Согласно коэффициенту развитости, на территории ЕСР лишь одна агломерация (Мурманская) относится к категории слаборазвитых, остальные 9 агломераций – к наименее развитым (формирующимся, перспективным). Что касается коэффициента экономической мощности взаимодействия муниципалитетов агломерации, то лидируют здесь Череповецкая, Мурманская и Вологодская агломерации. Наименьшее значение данного показателя отмечается в Апатитской и Котласской агломерациях, что во многом объяснимо тем, что они являются одними из самых малонаселенных.

По показателю объема отгрузки продукции на душу населения лидируют Апатитская, Ухтинская и Череповецкая агломерации. Менее развитые агломерации на территории ЕСР – Вологодская и Петрозаводская в связи с относительно невысоким уровнем развития крупного и капиталоемкого промышленного производства в городах-ядрах данных агломераций и выполнением ими преимущественно административных, логистических, рекреационных функций в экономике региона.

Ключевым показателем развития агломераций является динамика численности населения. За 2010–2020 гг. число жителей выросло лишь в Петрозаводской и Сыктывкарской агломерациях (табл. 3.10). В остальных агломерациях сокращение данного показателя составило 0,2–24%, но это менее заметно, чем в среднем по всем муниципалитетам соответствующего региона (за исключением Воркутинской агломерации).

Большинство населения регионов Европейского Севера России проживает в агломерациях: в Петрозаводской агломерации Республики Карелия – 57,7% населения региона, в трёх агломерациях Республики Коми – 69,5%, в двух агломерациях Архангельской области – 66,9%, в двух агломерациях Вологодской области – 73,6%, в двух агломерациях Мурманской области – 67,6%. При этом за 7 лет концентрация населения в агломерациях выросла во всех субъектах РФ, относящихся к Европейскому Северу России (за исключением Воркутинской агломерации).

Таблица 3.10. **Динамика численности постоянного населения в агломерациях на территории Европейского Севера России в 2010–2020 гг., на конец года, тыс. чел.**

Территория	2010 г.	2015 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2020 г. к 2010 г., %
Республика Карелия	642,6	629,9	618,0	614,1	609,1	94,8
Петрозаводская агломерация	339,2	351,4	352,5	352,6	351,2	103,5
Доля Петрозаводской агломерации	52,8	55,8	57,0	57,4	57,7	+4,9 п.п.
Республика Коми	899,2	856,8	830,2	820,5	813,6	90,5
Сыктывкарская агломерация	337,0	342,0	340,7	339,7	338,2	100,4
Доля Сыктывкарской агломерации	37,5	39,9	41,0	41,4	41,6	+4,1 п.п.
Ухтинская агломерация	168,6	164,0	159,2	156,3	154,5	91,6
Доля Ухтинской агломерации	18,7	19,1	19,2	19,1	19,0	+0,2 п.п.
Воркутинская агломерация	95,2	81,4	74,8	73,1	72,4	76,1
Доля Воркутинской агломерации	10,6	9,5	9,0	8,9	8,9	-1,7 п.п.
Архангельская область	1182,8	1130,2	1100,3	1092,4	1082,7	91,5
Архангельская агломерация	615,6	609,1	601,9	599,9	596,2	96,9
Доля Архангельской агломерации	52,0	53,9	54,7	54,9	55,1	+3,0 п.п.
Котласская агломерация	133,9	131,4	129,4	128,6	128,2	95,8
Доля Котласской агломерации	11,3	11,6	11,8	11,8	11,8	+0,5 п.п.
Вологодская область	1201,2	1187,7	1167,7	1160,4	1151,0	95,8
Вологодская агломерация	447,4	455,5	451,5	449,2	446,4	99,8
Доля Вологодской агломерации	37,2	38,4	38,7	38,7	38,8	+1,5 п.п.
Череповецкая агломерация	403,9	408,4	405,2	403,4	400,3	99,1
Доля Череповецкой агломерации	33,6	34,4	34,7	34,8	34,8	+1,2 п.п.
Мурманская область	794,1	762,2	748,1	741,4	732,9	92,3
Мурманская агломерация*	351,8	343,2	333,0	328,4	323,1	91,9
Доля Мурманской агломерации*	44,3	45,0	44,5	44,3	44,1	-0,2 п.п.
Апатитская агломерация	186,2	179,0	175,2	173,9	172,3	92,6
Доля Апатитской агломерации	23,4	23,5	23,4	23,5	23,5	+0,1 п.п.
Мурманская агломерация**	-	463,3	456,7	452,7	448,4	94,2
Доля Мурманской агломерации**	-	60,8	61,0	61,1	61,2	+0,8 п.п.
* Мурманская агломерация в данном случае рассматривается в составе г. Мурманска и Кольского района. ** Мурманская агломерация в данном случае рассматривается в составе г. Мурманска, Кольского района, городских округов Александровск, п. Видяево, г. Заозерск, г. Североморск (эти городские округа не могут в полной мере участвовать в развитии агломерации, так как являются закрытыми административно-территориальными единицами).						

Далее рассмотрим общую социально-экономическую ситуацию на уровне отдельных агломераций на основе результатов расчёта интегрального показателя уровня развития агломераций в соответствии с описанной выше методикой. В таблице 3.11 представлены значения стандартизированных коэффициентов и интегрального показателя уровня социально-экономического развития агломераций. Высокий уровень

развития характерен для Апатитской, Череповецкой и Мурманской агломераций (они являются лидерами по объёму отгрузки и инвестиций, уровню жизни населения), выше среднего – для Ухтинской, ниже среднего – для Сыктывкарской, Вологодской, Архангельской, Петрозаводской, низкий – для Воркутинской и Котласской.

Таблица 3.11. **Уровень социально-экономического развития агломераций на территории Европейского Севера России по итогам 2020 г.**

Наименование агломерации	Показатель									
	Инв	Дох	Кр	Ксм	Зарплата	ОНЖ	ВЖ	Отгрузка	ОРТ	Интегр
Апатитская	1,163	1,394	0,888	0,935	1,138	1,012	0,076	4,310	0,965	1,320
Череповецкая	2,081	0,862	0,997	0,985	1,032	1,048	1,444	1,775	0,653	1,208
Мурманская	2,368	1,741	0,993	0,948	1,198	0,923	0,195	0,819	1,337	1,169
Ухтинская	1,514	0,691	0,919	1,089	1,127	0,952	0,152	2,386	0,917	1,083
Сыктывкарская	0,509	0,786	1,100	1,087	0,886	1,001	1,333	0,488	1,023	0,913
Вологодская	0,565	0,703	1,179	0,951	0,805	1,119	1,249	0,432	1,082	0,898
Архангельская	0,492	0,967	0,888	1,049	1,009	0,916	1,084	0,501	1,006	0,879
Петрозаводская	0,304	0,601	0,998	0,962	0,885	0,964	1,466	0,351	1,204	0,859
Воркутинская	0,809	0,800	0,979	1,245	1,335	1,224	0,000	0,614	0,565	0,841
Котласская	0,521	0,661	0,929	0,935	0,827	1,035	1,061	0,562	0,696	0,803

Примечание. Условные обозначения частных показателей соответствуют их обозначениям, указанным в таблице 3.3.

Приведенные данные таблицы 3.11 позволяют также определить наиболее проблемные сферы развития каждой агломерации, отставание по показателям развития которых от средних значений может выступать негативным фактором их дальнейшего развития, сохранения и преумножения человеческого капитала. Так, Апатитская агломерация заметно отстаёт от других по вводу в действие жилых домов и доходной базе местного бюджета. Для Череповецкой агломерации наиболее проблемной является ситуация с местным бюджетом, относительно высокой смертностью населения и относительно низким уровнем развития сферы торговли. Для Вологодской агломерации проблемными сферами являются местный бюджет и инвестиционная деятельность, невысокий уровень жизни и экономического потенциала в целом.

В таблице 3.12 представлены основные данные, свидетельствующие о роли двух агломераций в развитии Вологодской области (доля агломераций в соответствующих параметрах развития региона).

Таблица 3.12. Доля муниципальных районов и городских кругов, входящих в Вологодскую и Череповецкую агломерации, в значениях ключевых параметров социально-экономического развития Вологодской области, %

Территория	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.	2019 г.	2020 г.	2020 г. к 2000 г., п.п.
Доля в численности постоянного населения на конец года							
Вологодская агломерация	35,6	35,9	37,2	38,4	38,7	38,8	3,2
Череповецкая агломерация	31,9	32,5	33,6	34,4	34,8	34,8	2,9
Доля в величине основных фондов коммерческих организаций*							
Вологодская агломерация	35,4	61,3	67,3	71,3	70,1	-	34,7***
Череповецкая агломерация	51,5	31,6	27,8	23,8	26,1	-	-25,4***
Доля в объеме отгрузки продукции и объеме производства промышленной продукции**							
Вологодская агломерация	10,5	12,9	13,0	18,3	19,2	20,0	-
Череповецкая агломерация	84,1	84,0	83,8	76,1	74,9	73,8	-
Доля в объеме производства сельскохозяйственной продукции							
Вологодская агломерация	33,9	38,7	40,6	43,3	47,0	-	13,1***
Череповецкая агломерация	21,7	25,8	25,4	22,9	19,3	-	-2,4***
Доля в объеме инвестиций в основной капитал*							
Вологодская агломерация	26,9	14,3	40,2	20,2	25,9	20,7	-6,2
Череповецкая агломерация	50,7	69,0	45,4	71,0	57,3	68,2	17,5
Доля в объеме оборота розничной торговли							
Вологодская агломерация	40,7	42,0	40,9	43,3	42,5	42,5	1,8
Череповецкая агломерация	31,9	35,3	36,5	35,7	36,8	37,0	5,1
* Без субъектов малого предпринимательства;							
** В 2000, 2005, 2010 гг. – доля агломерации по показателю «Объем производства промышленной продукции», в 2015, 2019, 2020 гг. – доля по показателю «Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами (без субъектов малого предпринимательства)».							
*** 2019 г. к 2000 г.							
Источник: рассчитано по: Муниципальные районы и городские округа Вологодской области. Социально-экономические показатели: стат. сб. / Вологдастат. Вологда, 2020. 274 с.							

Данные таблицы свидетельствуют о продолжающейся концентрации населения и производства в двух агломерациях Вологодской области, формирующихся вокруг двух крупных городов – Вологды и Череповца. Так, по итогам 2020 г. в муниципалитетах агломераций проживало 73,6% населения области, размещалось 96,2% основных производственных фондов, производилось 93,8% промышленной и 66,3% сельскохозяйственной продукции; на них же приходилось 88,9% объема инвестиций в основной капитал и 79,5% оборота розничной торговли. При этом Вологодская агломерация больше специализируется на сельском хозяйстве и торговле, Череповецкая – на промышленном производстве (она же является стабильным лидером по объёму привлеченных инвестиций).

Агломерационные процессы на территории Вологодской области анализировались также на основе результатов анкетного опроса глав муниципальных образований, который был проведен в 2019 г. и по результатам которого установлено, что наиболее распространёнными формами взаимодействия между муниципалитетами региона являются:

- обмен опытом деятельности органов власти по решению вопросов и проблем местного значения (на это указали 88% опрошенных глав в Вологодской агломерации, 75% – в Череповецкой и 82% – в среднем по области);

- организация и проведение совместных мероприятий (63; 50 и 57% соответственно);

- маятниковая миграция (регулярные, ежедневные поездки населения из одного населённого пункта, места жительства, в другой – на работу или учёбу и обратно) (67; 63 и 49% соответственно);

- заключение соглашений с органами местного самоуправления других муниципалитетов (42; 38 и 35%);

- наличие производственно-экономических связей между предприятиями, организациями соседних муниципалитетов (42; 0 и 21%).

Приоритетными направлениями сотрудничества органов местного самоуправления муниципальных образований, по мнению глав, являются:

- создание и развитие общих звеньев, объектов инфраструктуры; совместное использование и развитие имеющейся инженерной и коммунальной инфраструктуры; передача полномочий для более эффективного их выполнения;

- развитие производственно-экономических связей, взаимосвязей в законодательно-правой сфере и т.п.

Таким образом, исследование основных параметров развития российских городских агломераций позволяет сделать вывод о том, что в числе приоритетов пространственного развития страны и регионов должны быть не только крупнейшие и крупные агломерации, но и агломерации с численностью населения менее 500 тыс. человек; роль и основные ориентиры развития агломераций должны быть обозначены в стратегиях социально-экономического развития субъектов РФ. В свою очередь успешность развития агломераций во многом будет определяться наличием эффективного механизма управления их развитием.

3.2. Проблемы социально-экономического развития малых и средних городов

По данным на 1 января 2021 года в Российской Федерации насчитывается 1116 городов, большая часть из которых относится к категории малых и средних – 945 города. Свыше 26,5 млн человек или почти 1/5 всего населения страны проживает в данных населенных пунктах.

В Северо-Западном федеральном округе 137 из 148 городов являются малыми и средними: Ленинградская область – 33, Калининградская область – 21, Мурманская область – 15, Вологодская область – 13, Псковская область – 13, Республика Карелия – 12, Архангельская область – 12, Республика Коми – 9, Новгородская область – 9. На рисунке 3.1 представлены данные о доле населения, проживающего в малых и средних городах, в общей численности жителей субъектов СЗФО. Самое большое значение показателя в Ленинградской области – 55,9%, самое маленькое – в Вологодской области – 14,2%. Наличие такой дифференциации обусловлено особенностями сложившейся в регионах системы расселения. Так, в Ленинградской области зафиксировано самое большое в СЗФО количество малых и средних городов (33) и полное отсутствие более крупных городов. Миллионник г. Санкт-Петербург является самостоятельным субъектом РФ. В Вологодской области расположены два крупных города – Вологда и Череповец, численность населения каждого составляет более 300 тыс. чел.

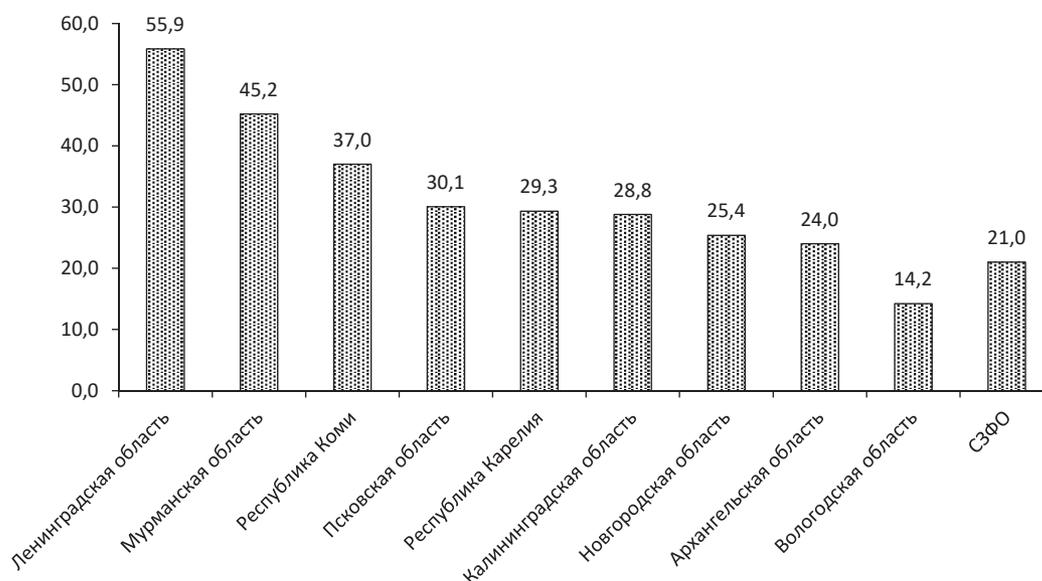


Рис.3.1. Доля жителей малых и средних городов в общей численности населения региона в 2020 г., %

Анализ динамики численности населения в СЗФО позволяет заключить, что в среднем по макрорегиону в 2020 году по сравнению с 1989 годом численность населения в малых и средних городах сократилась почти на 12 % (табл. 3.13). Однако если посмотреть в разрезе субъектов РФ, то можно заметить, что в двух из них численность жителей, напротив, увеличилась – в Ленинградской области на 16,2%, в Калининградской – на 6,5%.

Таблица 3.13. **Динамика численности населения в Северо-Западном федеральном округе, чел.**

Территория	1989 г.	2002 г.	2010 г.	2020 г.	Темп роста (убыли) 2020 г. / 1989 г., %	Темп роста (убыли) 2020 г. / 2010 г., %
РФ (РСФСР до 1991 г.)	147400537	145166731	142856536	146748590	99,6	102,7
СЗФО	15236000	13974466	13616057	13981992	91,8	102,7
Все города СЗФО	11417192	10651706	10668675	11226828	98,3	105,2
Малые и средние города СЗФО:	3331994	3146023	2975760	2936751	88,1	98,7
Ленинградская область	902051	927942	940998	1048158	116,2	111,4
Мурманская область	469643	396737	357036	335328	71,4	93,9
Республика Коми	479437	396010	351566	303654	63,3	86,4
Калининградская область	273568	296974	286707	291409	106,5	101,6
Архангельская область	285935	292293	282307	273122	95,5	96,7
Псковская область	264721	236442	212250	188348	71,1	88,7
Республика Карелия	244845	219530	197852	180165	73,6	91,1
Вологодская область	204676	190461	175225	165016	80,6	94,2
Новгородская область	207118	189634	171819	151551	73,2	88,2

Источник: составлено по данным Росстата.

Вместе с тем далеко не все малые и средние города Ленинградской области растут. Лишь в 13 из них численность населения в 1989–2020 гг. увеличилась, в остальных 20-ти показатели заметно уменьшились. Города Лодейное Поле, Подпорожье, Бокситогорск, Новая Ладога, Сланцы за рассматриваемый период потеряли свыше четверти своих жителей. В Калининградской области ситуация более благоприятная: лишь в 9 малых и средних городах из 21-го численность населения сократилась.

Важно отметить, что если в 1990-х годах снижение численности населения малых и средних городов было вызвано в первую очередь массовым миграционным оттоком с Севера страны, то в настоящее время одной из ключевых проблем развития исследуемых населенных пунктов

является естественная убыль населения. В таблице 3.14. представлены демографические показатели за 2012 и 2020 гг. по ряду городов СЗФО. К сожалению, более ранние статистические данные по большинству из них отсутствуют и приведены лишь за 2012 год. В целом можно сделать вывод, что значения коэффициента смертности в малых и средних городах макрорегиона растут, тогда как значения показателей рождаемости, наоборот, падают.

Таблица 3.14. **Основные демографические показатели малых и средних городов СЗФО в 2012 и 2020 гг.**

Муниципальное образование	Коэффициент рождаемости, промилле			Коэффициент смертности, промилле			Естественный прирост (убыль), чел.		Всего миграционный прирост (убыль), чел.	
	2012 г.	2020 г.	Темп роста, промилле	2012 г.	2020 г.	Темп роста, промилле	2012 г.	2020 г.	2012 г.	2020 г.
Кондопожское ГП	11	7,9	-3,1	15	17,3	2,3	-136	-278	-317	-202
Лахденпохское ГП	12	7,7	-4,3	13	14,9	1,9	-31	-48	-11	-103
ГО Ухта	11,6	8,3	-3,3	11,3	12	0,7	38	-418	-489	-995
ГП Микунь	Н.д.	8,1	Н.д.	Н.д.	13,2	13,2	-11	-48	-121	-110
ГО Котлас	13,5	9,3	-4,2	15	13,8	-1,2	-112	-329	78	617
Сольвычегодское ГП	24	5	-19	42	22,8	-19,2	-41	-68	-69	-57
ГО Нарьян-Мар	14,6	13,8	-0,8	8,3	8,9	0,6	141	124	396	262
ГП г. Сокол (2011)	14	9,6	-4,4	19	18,4	-0,6	-133	-317	-122	-47
ГП г. Кадников (2011)	17	7	-10	14	13,9	-0,1	24	-36	-56	-14
ГО город Апатиты	11,5	7,5	-4	14,1	16,6	2,5	-153	-494	-403	-316
ГП г. Кола	12	9,7	-2,3	15,3	19,9	4,6	-34	-99	-81	-26
ГП Гатчинское	Н.д.	8,9	8,9		22,3	22,3	Н.д.	-1211	1518	-1288
ГО Сосновоборский	9	11	2	8,3	13,1	4,8	-98	-323	97	-324
ГП Шлиссельбургское	Н.д.	6,2	Н.д.	Н.д.	13,3	Н.д.	Н.д.	-105	481	103
ГП Боровичи	Н.д.	7,3	Н.д.	Н.д.	18,9	Н.д.	-363	-566	121	414
ГП Холмское	Н.д.	5,4	Н.д.	Н.д.	17	Н.д.	-50	-39	-75	24
ГО Великие Луки	11	7,5	-3,5	14	15,1	1,1	-625	-1042	64	613
ГП Новоржевское	Н.д.	Н.д.	Н.д.	Н.д.	Н.д.	0	-39	-76	-35	40
ГО Советский	10,6	7,3	-3,3	15,4	16,2	0,8	-202	-345	63	-101
ГО Краснознаменский	16,7	8,7	-8	16,1	13,8	-2,3	7	-59	Н.д.	Н.д.

Источник: составлено на основе Базы данных показателей муниципальных образований.

В северной части федерального округа негативные демографические тенденции проявились более отчетливо. Так, например, в Республике Коми численность жителей малых и средних городов сократилась более чем на треть, что во многом обусловлено кризисной ситуацией в экономической и социальной сфере.

Экономика многих малых и средних городов Северо-Западного федерального округа по-прежнему остается моноотраслевой. 24 города включены в Перечень монопрофильных муниципальных образований (моногородов) Российской Федерации (утверждён распоряжением Правительства РФ от 29 июля 2014 г. №1398-р), при этом 11 из них относятся к категории моногородов с наиболее сложным социально-экономическим положением, а остальные 13 – с рисками его ухудшения (табл. 3.15).

Таблица 3.15. **Малые и средние города СЗФО с монопрофильной экономикой**

Категория 1. Монопрофильные муниципальные образования РФ с наиболее сложным социально-экономическим положением*	Категория 2. Монопрофильные муниципальные образования РФ, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения	Категория 3. Монопрофильные муниципальные образования РФ со стабильной социально-экономической ситуацией
г. Онега, г. Красавино, г. Кировск, г. Ковдор, г. Суоярви, г. Кондопога, г. Питкяранта, г. Пудож, г. Емва, г. Пикалево, г. Пестово	г. Коряжма, г. Новодвинск, г. Сокол, г. Мончегорск, г. Заполярный, г. Оленегорск, г. Сегежа, г. Костомукша, г. Лахденпохья, г. Инта, г. Воркута, г. Сланцы, г. Боровичи	Отсутствуют
* В том числе во взаимосвязи с проблемами функционирования градообразующих организаций. Источник: http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm		

Важно отметить, что малые и средние города в северной части макрорегиона находятся в гораздо более сложном положении, нежели в Ленинградской, Калининградской, Новгородской и Псковской областях. Суровые климатические условия, большие расстояния между населенными пунктами, моноотраслевая специализация экономики являются серьезными препятствиями для устойчивого развития малых и средних городов. С учетом этого особый интерес представляет изучение проблем социально-экономического развития малых и средних городов республик Карелия и Коми, Архангельской, Вологодской и Мурманской областей.

Своим созданием и развитием значительная часть из них обязана размещению на своей территории крупных промышленных предприятий регионального или даже национального значения. Вполне закономерно, что объемы инвестиций в экономику данных населенных пунктов иногда превышают значения показателей в крупных городах (табл. 3.16.).

Таблица 3.16. **Объем инвестиций в основной капитал в расчете на 1 жителя муниципальных образований СЗФО в 2013 и 2019 гг.**
(за исключением бюджетных средств), руб.

Муниципальное образование	2013 г.	2019 г.	Темп роста в 2019 г. к 2013 г.
Малые и средние города			
ГО Нарьян-Мар	988746,9	1171984,2	118,5
ГО Усинск	904539,9	806340,9	89,1
ГО город Кировск	525798,9	611344,0	116,3
ГО Ковдорский район	218034,8	509458,0	233,7
ГО Ухта	83630,5	233406,3	279,1
ГО г. Полярные Зори	152746,0	219477,0	143,7
ГО г. Мончегорск	28053,7	207542,0	739,8
Костомукшский ГО	70760,2	181801,0	256,9
ГО Новодвинск	81643,0	141068,1	172,8
ГО Коряжма	150155,2	134236,5	89,4
ГО г. Оленегорск	56391,9	115244,0	204,4
ГО Воркута	453519,7	93398,8	20,6
ГО Котлас	4642,8	9122,9	196,5
ГО город Апатиты	35808,5	6758,0	18,9
ГО Инта	727630,5	5768,8	0,8
Крупные и большие города			
ГО Череповец	63163,8	192407,7	304,6
ГО Мурманск	37879,8	86694,0	228,9
ГО Сыктывкар	33492,2	71839,5	214,5
ГО Вологда	25368,9	70186,9	276,7
ГО Архангельск	16066,8	42301,3	263,3
ГО Северодвинск	9665,0	26156,9	270,6
ГО Петрозаводск	25157,8	25885,0	102,9
Источник: составлено на основе Базы данных показателей муниципальных образований (рассчитано в ценах 2019 г. с учетом индекса физического объема инвестиций).			

За период 2013–2019 гг. наблюдался рост показателей в 10-ти из 15 рассмотренных малых и средних городов. Однако необходимо отметить, что, во-первых, статистическая информация представлена лишь по ограниченному кругу муниципальных образований, а во-вторых, положительные тенденции наблюдались преимущественно в тех городах, где развиты добыча нефти и газа (Нарьян-Мар, Усинск, Ухта), горнодобывающая промышленность (Ковдор, Мончегорск, Кировск), атомная энергетика (Полярные Зори).

Вместе с тем инвестиции в экономику многих малых и средних городов направляются обычно в производства, приносящие прибыль, а не на развитие новых отраслей. К примеру, в ГО г. Оленегорск на долю градообразующего предприятия АО «Олкон» в 2018 году приходилось более 80% инвестиций (1208,0 млн рублей)²⁵. При этом приоритетными направлениями инвестиционной программы предприятия являлись поддержание природно-сырьевой базы, обновление парка оборудования горно-транспортного и фабричного комплекса. В г. Усинске преобладающая часть инвестиций коммерческих организаций направлялась на добычу сырой нефти, природного газа и развитие трубопроводного транспорта.

От экономической специализации города во многом зависит и уровень среднемесячных заработных плат. В 2019 году самые высокие зарплаты фиксировались в г. Полярные Зори – 95,1 тыс. руб. в месяц. Необходимо отметить, что градообразующим предприятием города является Кольская АЭС, на которой работают около 2000 человек, или почти 12% жителей муниципалитета, что непосредственным образом отражается на средних показателях по муниципалитету.

В официальной статистике информация о средней заработной плате представлена лишь по ограниченному кругу малых и средних городов. Однако анализ отчетов органов местного самоуправления тех муниципальных образований, в которых отсутствуют крупные промышленные предприятия, свидетельствует о существенно более низком уровне заработной платы, чем в крупных городах. К примеру, в г. Никольске Вологодской области в 2019 году среднемесячная заработная плата составляла 24,5 тыс. руб., в то время как в областном центре г. Вологде – 43,2 тыс. руб. При этом отметим также, что в г. Никольске наиболее высоко оплачивался труд работников учреждений образования и культуры, чьи заработные платы были увеличены в соответствии с «майскими» указами Президента РФ. Как показывает анализ динамики среднемесячной заработной платы в 2013–2019 гг., ее уровень снизился почти в половине (7 из 15) малых и средних городов региона, тогда как во всех крупных и больших (за исключением г. Сыктывкара), напротив, наблюдался его рост.

К числу доступных статистических показателей, с помощью которых можно оценить уровень развития экономики и качество жизни населения в малых и средних городах, относится оборот розничной торговли и общественного питания в расчете на душу населения (табл. 3.17).

²⁵ Сайт ПАО «Северсталь». Электронный адрес: <https://olcon.ru/rus/about/history/index.phtml>

Таблица 3.17. **Оборот розничной торговли и общественного питания в городах регионов СЗФО за 2015 и 2019 гг.**

Муниципальное образование	Оборот розничной торговли на душу населения*, тыс. руб.			Оборот общ. питания на душу населения, тыс. руб.		
	2015 г.	2019 г.	Темп роста в 2019 г. к 2015 г.	2015 г.	2019 г.	Темп роста в 2019 г. к 2015 г.
Малые и средние города						
ГО Ухта	85,0	125,1	147,2	3,1	3,7	119,1
Костомукшский ГО	112,6	118,0	104,8	2,3	1,6	69,7
ГО Нарьян- Мар	110,8	108,0	97,5	23,7	25,5	107,4
ГО город Кировск	70,7	98,0	138,5	6,0	12,0	199,0
ГО Котлас	49,8	93,9	188,6	1,3	1,2	97,6
ГО город Апатиты	101,7	92,0	90,4	2,8	1,9	68,4
ГО г. Мончегорск	98,4	86,3	87,7	4,8	9,3	193,3
ГО г. Полярные Зори	101,5	85,4	84,1	10,4	13,9	133,0
ГО г. Оленегорск	74,8	81,7	109,3	0,8	14,5	В 19 раз
ГО Коржма	58,0	80,1	138,1	1,2	1,4	111,6
ГО Усинск	39,0	68,1	174,6	14,2	7,1	49,8
ГО Воркута	29,0	57,4	198,1	2,7	9,3	В 3,5 раз
ГО Новодвинск	31,6	54,7	173,4	н.д.	1,9	н.д.
ГО Ковдорский район	66,6	53,2	79,9	3,3	5,7	170,6
ГО Инта	18,8	17,0	90,6	4,4	4,2	95,4
Крупные и большие города						
ГО г. Вологда	118,4	151,5	128,0	1,5	2,5	161,6
ГО Сыктывкар	130,1	147,1	113,1	2,4	4,2	173,7
Петрозаводский ГО	138,4	146,9	106,2	2,7	3,3	119,2
ГО Г. Мурманск	154,2	142,1	92,1	5,2	7,4	140,6
ГО Архангельск	77,0	140,0	181,8	1,6	3,3	В 2 раза
ГО Северодвинск	44,6	73,8	165,5	2,9	4,5	158,7
ГО г. Череповец	50,3	69,4	138,0	4,1	5,0	122,1
Источник: составлено на основе Базы данных показателей муниципальных образований (рассчитано в ценах 2019 г. с учетом индекса потребительских цен).						
* В связи с изменениями в системе статистического учета показателей данные за 2019 год представлены без учета субъектов малого предпринимательства.						

Анализ статистических данных позволяет сделать вывод о наличии большого разрыва между показателями в населенных пунктах различных категорий. К примеру, по данным за 2019 год в г. Вологде оборот розничной торговли на душу населения составлял 151,5 тыс. руб./чел., в то время как в г. Инте – всего лишь 17 тыс. руб./чел. В среднем по малым и средним городам макрорегиона значение показателя равно 81,3 тыс. руб./чел., а по крупным – 124,4 тыс. руб./чел. На наш взгляд, одной из причин подобной дифференциации в показателях является то обстоятельство, что предприятия торговли, расположенные в крупных городах, обладают более широким ассортиментом предлагаемых к продаже товаров. Жители малых и средних городов из-за элементарного отсутствия

автосалонов или магазинов бытовой техники и электроники приезжают за крупными покупками в региональные центры [178].

Средние показатели оборота общественного питания в малых и средних городах выше, чем в крупных. Однако здесь также можно отметить наличие дифференциации: к примеру, в г. Нарьян-Маре оборот общественного питания в расчете на душу населения в 2019 году составлял 25,5 тыс. руб./чел, а в г. Котласе – 1,2 тыс. руб./чел. Высокие значения показателей можно наблюдать в основном в городах с развитой экономикой и высоким уровнем зарплат. Сравнительный анализ данных за 2015 и 2019 гг. свидетельствует о наличии положительных тенденций: в 9 из 15-ти рассмотренных малых и средних городов показатели оборота розничной торговли и общественного питания увеличились.

На основе анализа данных об общей площади жилых помещений, приходящейся в среднем на одного жителя, можно сказать, что во многих населенных пунктах уровень обеспеченности населения жильем выше или примерно равен показателям в крупных городах макрорегиона (табл. 3.18). Однако в первую очередь это объясняется тем, что в связи со значительным миграционным оттоком населения из районов Крайнего Севера большая часть жилищного фонда не используется. К примеру, в 2019 году один из самых высоких показателей общей площади жилых помещений в расчете на 1 жителя зафиксирован в ГО Воркута (32,8 кв.м/чел.), который долгое время являлся лидером по миграционной убыли населения.

Таблица 3.18. Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя в городах СЗФО, кв. м

Муниципальное образование	2010 г.	2014 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	Темп прироста 2019 г. к 2010 г.
Малые и средние города						
Костомукшский ГО	19,2	21,3	22,1	22,9	22,9	119,3
ГО Воркута	25,5	32,4	34,7	36,1	32,8	128,8
ГО Инта	27,8	31,4	34,0	34,6	36,2	130,2
ГО Усинск	20,6	22,9	23,6	27,7	23,1	112,1
ГО Ухта	20,7	22,7	23,8	23,7	24,5	118,4
ГО Котлас	22,7	23,7	25,9	26,0	26,6	117,2
ГО Новодвинск	20,0	21,3	22,0	22,1	22,8	114,0
ГО Корьяжма	19,6	22,9	24,4	24,7	25,3	129,1
ГО Нарьян- Мар	25,1	23,4	24,9	24,8	25,3	100,8
ГО город Апатиты	24,6	26,2	26,9	27,2	27,4	111,4
ГО г. Мончегорск	25,1	25,5	25,9	26,1	26,1	104,0
ГО город Кировск	27,2	29,9	31,0	31,4	31,6	116,2
ГО г. Оленегорск	22,5	24,1	23,7	23,4	23,6	104,9
ГО Ковдорский район	25,5	28,5	29,7	30,0	30,3	118,8
ГО г. Полярные Зори	23,6	24,5	25,2	н.д.	н.д.	-

Муниципальное образование	2010 г.	2014 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	Темп прироста 2019 г. к 2010 г.
Крупные и большие города						
ГО Петрозаводск	21,5	26,9	25,6	25,8	26,3	122,3
ГО Сыктывкар	21,2	21,7	23,7	24,3	25,3	119,3
ГО Архангельск	22,4	22,6	23,3	23,4	23,8	106,3
ГО Северодвинск	21,7	22,4	23,2	23,4	24,2	111,5
ГО Вологда	н.д.	24,0	н.д.	н.д.	28,8	-
ГО Череповец	н.д.	23,9	н.д.	н.д.	26,2	-
ГО Мурманск	22,6	23,5	23,8	24,1	24,5	108,4

Источник: составлено на основе Базы данных показателей муниципальных образований.

Сравнение показателей ввода жилья за 2013 и 2019 гг. (табл. 3.19) свидетельствует о снижении объемов жилищного строительства в 25-ти из 42 малых и средних городов. В частности, в г. Микунь показатели ввода жилых домов снизились на 86 % (с 1,8 до 0,25 тыс. кв. м/год), в г. Нарьян-Маре – на 68,4% (с 21,1 до 6,6 тыс. кв. м/год), в г. Кириллове – на 67,5% (с 9,5 до 3,7 тыс. кв. м/год). В малых и средних городах, где наблюдалось увеличение объемов жилищного строительства, рост показателей был обусловлен по большей части их низкими значениями в базовый период.

Таблица 3.19. **Ввод в действие жилых домов на территории муниципальных образований СЗФО, кв. м общей площади**

Муниципальное образование	2013 г.		2019 г.		Темп роста 2019 г. к 2013 г., %
	Ввод в действие жилых домов на территории муниципального образования, кв. м. общ. пл.	Доля индивид. строит-ва	Ввод в действие жилых домов на территории муниципального образования, кв. м. общ. пл.	Доля индивид. строит-ва	
Кондопожское ГП	4315,0	39,6	2772	100,0	64,2
Костомукшский ГО	13524,8	19,9	7025	90,3	51,9
Сегежское ГП	1251,0	71,0	684	100,0	54,7
Сортавальское ГП	14360,8	28,3	7809	58,0	54,4
Медвежьегорское ГП	3261,0	100,0	2394	100,0	73,4
Кемское ГП	3136,1	39,1	2902	55,5	92,5
Питкярантское ГП	1351,0	0,0	4746	100,0	В 3,5 раза
Беломорское ГП	548,0	100,0	2387	100,0	В 4,3 раза
Суоярвское ГП	94,0	100,0	851	89,3	В 9 раз
Пудожское ГП	1136,6	50,5	1952	100,0	171,7
Олонецкое ГП	1209,0	100,0	6167	100,0	В 5,1 раза
Лахденпохское ГП	1565,7	54,7	2781	100,0	177,6
ГО Воркута	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
ГО Инта	н.д.	н.д.	125	100,0	н.д.
ГО Усинск	1912,0	51,5	1373	100,0	71,8
ГО Ухта	29586,0	4,5	10741	18,5	36,3
ГП Печора	232,4	100,0	753	100,0	В 3,2 раза

Окончание таблицы 3.19

Муниципальное образование	2013 г.		2019 г.		Темп роста 2019 г. к 2013 г., %
	Ввод в действие жилых домов на территории муниципального образования, кв. м. общ. пл.	Доля индивид. строит-ва	Ввод в действие жилых домов на территории муниципального образования, кв. м. общ. пл.	Доля индивид. строит-ва	
ГП Емва	4803,2	19,5	2686	100,0	55,9
ГП Сосногорск	Н.д.	Н.д.	3337	100,0	Н.д.
ГП Микунь	1797,0	14,0	254	100,0	14,1
ГО Котлас	47532,6	15,5	22784	41,2	47,9
ГО Новодвинск	3047,0	34,2	2991	19,0	98,2
ГО Коряжма	2706,0	100,0	5180	29,6	191,4
Вельское ГП	3488,0	100,0	2835	100,0	81,3
Няндомское ГП	5686,0	100,0	2098	100,0	36,9
Онежское ГП	2437,3	64,4	1837	100,0	75,4
Каргопольское ГП	5734,0	81,5	2750	96,5	48,0
Шенкурское ГП	503,0	100,0	Н.д.	Н.д.	Н.д.
Мезенское ГП	448,0	100,0	547	100,0	122,1
Сольвычегодское ГП	1179,0	23,6	666	100,0	56,5
ГО Нарьян- Мар	21148,0	32,9	6684	39,0	31,6
ГП г. Сокол	385,4	100,0	4414	100,0	В 11,5 раза
ГП г. Великий Устюг	3926,0	62,7	11550	100,0	В 2,9 раза
Грязовецкое ГП	2516,0	46,5	4416	63,2	175,5
ГП г. Бабаево	3056,9	100,0	4458	100,0	145,8
ГП г. Вытегра	5085,0	75,9	2489	68,7	48,9
ГП г. Тотьма	5979,6	92,9	3900	32,1	65,2
ГП г. Харовск	743,3	100,0	7700	31,2	В 10,4 раза
ГП г. Белозерск	7802,0	80,8	3000	0,0	38,5
ГП г. Устюжна	900,0	100,0	1546	100,0	171,8
ГП г. Никольск	2521,8	20,8	2363	71,3	93,7
ГП г. Кириллов	9460,1	88,9	3078	100,0	32,5
ГП г. Красавино	Н.д.	Н.д.	2356	100,0	Н.д.
ГП г. Кадников	91,3	100,0	600	100,0	В 6,6 раза
ГО город Апатиты	6815,4	25,5	2005	100,0	29,4
ГО г. Мончегорск	3959,0	0,0	Н.д.	Н.д.	Н.д.
ГО г. Кандакша	Н.д.	Н.д.	2286	100,0	Н.д.
ГО город Кировск	Н.д.	Н.д.	Н.д.	Н.д.	Н.д.
ГО г. Оленегорск	Н.д.	Н.д.	Н.д.	Н.д.	Н.д.
ГО Ковдорский район	Н.д.	Н.д.	208	100,0	Н.д.
ГО г. Полярные Зори	1113,0	0,0	564	100,0	50,7
ГП г. Кола	308,0	100,0	5324	100,0	В 17,3 раза
ГО Петрозаводск	143420	13,9	154011	10,3	107,4
ГО Сыктывкар	68856	15,0	140316	26,6	В 2 раза
ГО Архангельск	94869	7,4	107671	4,3	113,5
ГО Северодвинск	19401	6,5	73002	2,2	В 3,8 раза
ГО Вологда	164058	8,8	189466	5,9	115,5
ГО Череповец	97050	11,0	106010	11,8	109,2
ГО Мурманск	8620,4	0,0	5819	48,8	67,5

Источник: составлено на основе Базы данных показателей муниципальных образований.

Значительная часть вводимых в эксплуатацию жилых домов в малых и средних городах приходится на долю индивидуального жилищного строительства. По данным за 2019 год в 31-м из 42 муниципальных образований 100% вводимого жилья составляли объекты индивидуального строительства (для сравнения: в 2013 году данная ситуация была характерна лишь для 16-ти из 44 городов).

К сожалению, в официальной статистике не представлены данные, позволяющие оценить состояние жилищно-коммунального хозяйства в малых и средних городах. Однако на основе информации, приведенной в публичных отчетах глав муниципальных образований, можно сделать выводы о наличии в данной сфере достаточно большого количества проблем. К примеру, показатели износа инженерных сетей теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в Кондопожском городском поселении равняются 78, 87 и 92% соответственно [127]. В жилом фонде Медвежьегорского городского поселения износ коммунальной инфраструктуры составляет более 70%, износ жилого фонда – порядка 60% [134].

В целом уровень благоустройства жилья в некоторых малых и средних городах остается крайне низким. К примеру, в городском поселении г. Красавино (Вологодская область) центральным отоплением оборудовано 56,8% жилищного фонда, газоснабжением – 78,8%. При этом более 50% многоквартирных домов муниципального образования требуют проведения ремонтных работ [161]. В ГП г. Тотьма (Вологодская область) централизованным водопроводом оборудовано 62,67% домов, централизованным водоотведением – 55,75%, центральным отоплением – 48,95% [136].

Качество и уровень развития городской среды в большинстве малых и средних городов макрорегиона также не соответствует современным требованиям: в 2020 году лишь в 20 городах из 61-го она была признана благоприятной. Несмотря на наличие положительных сдвигов в сфере благоустройства, произошедших в основном благодаря реализации госпрограммы «Формирование комфортной городской среды», для большей части населенных пунктов по-прежнему достаточно остро стоят вопросы состояния социально-досуговой и общественно-деловой инфраструктуры и прилегающих к ним территорий. Например, согласно рассчитанным по методике Минстроя России индексам качества городской среды в 10-ти из 13 малых городов Вологодской области оценки качества социально-досуговой инфраструктуры составляют 20 и менее баллов из 60 возможных.

Состояние автомобильных дорог местного значения в большей части рассмотренных малых и средних городов также остается неудовлет-

ворительным. Например, в городском поселении Печора потребность в ремонте автомобильных дорог общего пользования местного значения составляет более 40 % от их общей протяженности [135].

Помимо показателей состояния экономики и жилищно-коммунальной сферы уровень развития малых и средних городов во многом определяется наличием и качественными характеристиками объектов социальной инфраструктуры. Как показало сравнение статистических данных, между малыми и средними и крупными городами существует, в частности, дифференциация по уровню развития системы здравоохранения²⁶.

Информация о количестве больничных коек в расчете на 10 тыс. населения представлена Росстатом лишь по Республике Коми. Судя по данным анализа, в 8-ми из 9 малых и средних городов республики показатели ниже, чем в г. Сыктывкаре (рис. 3.2) При этом наиболее напряженная ситуация складывалась в, казалось бы, достаточно развитых в экономическом плане муниципальных образованиях: ГО Усинск, ГО Ухта и ГП Сосногорск [177].

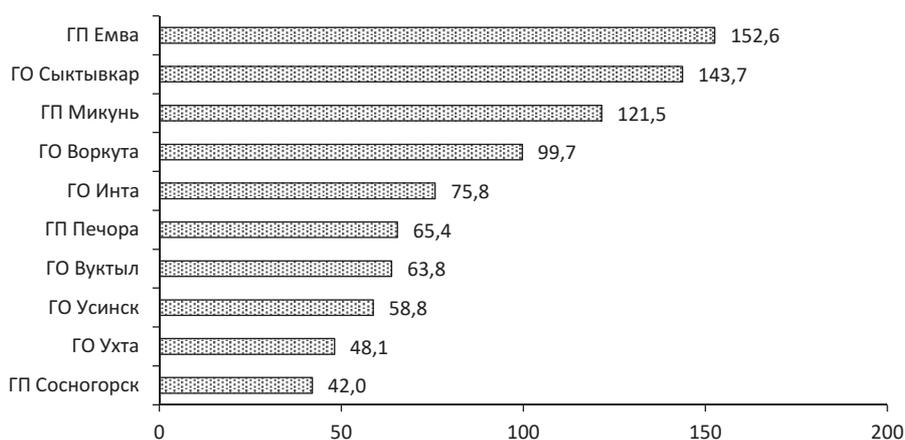


Рис. 3.2. Количество больничных коек на 10 тыс. чел. в городских округах и городских поселениях Республики Коми, ед.

Источник: составлено на основе Базы данных показателей муниципальных образований.

Уровень обеспеченности врачами жителей крупных городов порой в разы выше, чем небольших муниципальных образований. Так, в г. Архангельске на 10 тыс. населения приходилось в среднем 92 врача, в то время как в г. Котласе – лишь 29. В среднем в малых и средних городах на 10 тыс. жителей приходилось 32 врача. Показатели в большинстве крупных городов в 1,5–2,5 раза выше. В малых и средних городах более благопри-

²⁶ В базе данных Росстата последняя информация представлена лишь за 2013 год.

ятна ситуация с обеспечением населения средним медицинским персоналом: на 10 тыс. чел. приходится 117 единиц персонала, что приблизительно равно показателям в городах Череповце и Петрозаводске. Однако средние значения показателей в крупных городах все же выше – 139 ед. на 10 тыс. жителей²⁷ (приложение 4).

За последние годы в сфере образования малых и средних городов произошли изменения в лучшую сторону (табл. 3.20).

В период с 2012 по 2019 г. увеличилась доля детей, посещающих детские сады. Вместе с тем в 11-ти из 15 малых и средних городов макрорегиона количество детских садов сократилось. Проблемы обеспечения населения услугами дошкольного образования решаются «благодаря» во многом лишь демографической убыли населения: рождаемость в малых и средних городах падает, в том числе и по причине миграционного оттока молодежи, соответственно количество вакантных мест в детских садах увеличивается.

Дать объективную оценку уровня обеспечения населения малых и средних городов услугами сферы культуры представляется весьма затруднительным в силу проведения неоднократной реорганизации и оптимизации сети учреждений и из-за наличия статистических данных лишь за 2017 год. В целом выявлены негативные тенденции: с 2010 по 2017 г. более чем в половине (28 из 51) муниципальных образований сократилось количество культурно-досуговых организаций. Лишь в трех малых и средних городах из 51-го количество учреждений сферы культуры увеличилось.

Положительной тенденцией является то, что в период с 2010 по 2019 г. в подавляющем большинстве малых и средних городов (в 35 из 43) возросло число спортивных сооружений. Показатели уменьшились только в 8 муниципальных образованиях (Кондопожское ГП, Сегежское ГП, Кемское ГП, Питкярантское ГП, ГП г. Великий Устюг, Грязовецкое ГП, ГП г. Вытегра, ГП г. Никольск). Однако уровень обеспечения населения объектами спортивной инфраструктуры по-прежнему недостаточный. К примеру, в относительно большой по численности населения Ухте обеспеченность жителей физкультурно-спортивными залами в процентах от нормативной потребности составляет 51,5%, плавательными бассейнами и плоскостными сооружениями – 25,0% и 47,3% соответственно [126]. Во многих городах с небольшой численностью населения объекты спортивной инфраструктуры не отличаются разнообразием. Так, в Вологодской области лишь в 4-х из 13 малых городов имеются плавательные бассейны.

²⁷ Данные представлены за 2013 г. вследствие отсутствия статистической информации за более поздние временные периоды.

Таблица 3.20. Показатели обеспечения населения услугами дошкольного образования в 2012 и 2019 гг.

Муниципальное образование	Число дошкольных образовательных организаций, ед.			Количество мест в дошкольных образовательных учреждениях, ед.			Доля детей, получающих услуги дошкольного образования*, %		
	2012 г.	2019 г.	Темп роста 2019 г. к 2012 г.	2012 г.	2019 г.	Темп роста 2019 г. к 2012 г.	2012 г.	2019 г.	Темп роста 2019 г. к 2012 г.
Малые и средние города									
Костомукшский ГО	6	8	133,3	1401	1894	135,2	84,3	89	4,7
ГО Воркута	41	30	73,2	6195	5249	84,7	81,7	87,8	6,1
ГО Инта	18	13	72,2	2196	1773	80,7	81,7	89	7,3
ГО Усинск	23	19	82,6	3243	3693	113,9	85,3	90,5	5,2
ГО Ухта	47	49	104,3	6173	8622	139,7	86,2	н.д.	
ГО Котлас	27	19	70,4	4250	5373	126,4	80,5	86,9	6,4
ГО Новодвинск	14	8	57,1	2021	2533	125,3	83,8	89,1	5,3
ГО Коряжма	17	12	70,6	2419	2615	108,1	84	91,4	7,4
ГО Нарьян-Мар	9	10	111,1	1602	2223	138,8	78,7	н.д.	н.д.
ГО город Апатиты	28	18	64,3	3385	3530	104,3	85,8	88,1	2,3
ГО г. Мончегорск	20	19	95,0	2927	3283	112,2	77,5	86,1	8,6
ГО город Кировск	17	8	47,1	1806	2718	150,5	85,5	91,4	5,9
ГО г. Оленегорск	10	10	100,0	2025	2201	108,7	65,2	78	12,8
ГО Ковдорский район	9	5	55,6	1230	1237	100,6	83,9	89,5	5,6
ГО г. Полярные Зори	7	6	85,7	1225	1284	104,8	89,4	94,1	4,7
Крупные и большие города									
ГО Петрозаводск	70	74	105,7	13757	16434	119,5	77,7	79	1,3
ГО Сыктывкар	82	71	86,6	17301	19962	115,4	89,6	н.д.	н.д.
ГО Архангельск	78	70	89,7	17249	20078	116,4	71,9	80,1	8,2
ГО Северодвинск	33	29	87,9	10087	12875	127,6	86,8	91,7	4,9
ГО Вологда	84	93	110,7	16968	20900	123,2	83,2	87,9	4,7
ГО Череповец	93	83	89,2	18250	23063	126,4	83	89,3	6,3
ГО Мурманск	100	73	73,0	14405	15450	107,3	81,4	85,9	4,5
Источник: составлено автором на основе Базы данных муниципальных образований.									
*Доля детей в возрасте 1–6 лет, получающих дошкольную образовательную услугу и (или) услугу по их содержанию в муниципальных образовательных учреждениях, в общей численности детей в возрасте 1–6 лет, %.									

Таким образом, в большинстве малых и средних городов СЗФО сохраняются негативные демографические тенденции. С 1989 года численность населения исследуемых населенных пунктов сократилась на 11,9% или почти на 400 тыс. человек. Не только продолжающийся миграционный отток населения, но и естественная убыль населения по-прежнему

остаются одними из главных проблем рассматриваемых муниципальных образований. Во многих городах, особенно северных, сохраняется моноотраслевая структура экономики. Инвестиционный интерес для бизнеса представляет лишь незначительное количество городов, преимущественно с сырьевой экономикой. Улучшение показателей обеспеченности жильем в малых и средних городах макрорегиона обусловлено в основном сокращением численности населения, а не увеличением объемов жилищного строительства. Многие проблемы в социальной и жилищно-коммунальной сферах малых и средних городов всё ещё не решены, уровень их благоустройства сохраняется на низком уровне.

3.3. Сельские территории и локационное сжатие освоенного пространства

Рыночные реформы 1990-х гг. оказали значительное влияние на трансформацию производственного и расселенческого каркасов России, распределение экономической активности между территориями. В то время как крупные города и агломерации укрепили свои позиции как центры производства, знаний, транспортные узлы, в развитии остальной территории усилились деструктивные процессы и проблемы: снижение численности населения, технологическая отсталость промышленных предприятий и высокий уровень износа их основных фондов, разрушение социальной, транспортной инфраструктуры и т.д. При отсутствии каких-либо противовесов подобная поляризация пространства повлекла за собой его локационное сжатие, дробление и фрагментацию.

Как отмечает д.г.н. Т.Г. Нефедова [123], сжатие пространства наглядно выражается:

- в убыли сельского населения и связанном с этим ухудшением качества социальной среды;
- поляризации всей системы расселения, вплоть до исчезновения деревень;
- поляризации хозяйственной деятельности, включая наиболее землеёмкие отрасли – сельское и лесное хозяйство;
- непосредственном физическом сжатии землепользования, уменьшении площади сельскохозяйственных угодий и земель, которые так или иначе используются.

На примере субъектов Северо-Западного федерального округа можно четко увидеть, к каким последствиям привело неуправляемое сельское сжатие.

Во-первых, стоит отметить ухудшение демографической ситуации, сопровождаемое бедностью и безработицей, низким уровнем и качеством жизни селян, повлекшее за собой упрощение сети расселения, укрупнение ее узлов.

Так, за 1990–2020 гг. в границах округа произошла значительная поляризация системы расселения: на фоне общей депопуляции (на 8,8% или 1348,8 тыс. чел.) доля и численность сельского населения сократились на 2,7% и 613,7 тыс. чел. соответственно вследствие естественной убыли и миграционного оттока (табл. 3.21). Помимо этого снижение доли сельского населения отчасти объясняется изменениями в административно-территориальном устройстве субъектов (изменением статуса населенных пунктов и т.п.).

Таблица 3.21. Динамика численности сельского населения СЗФО*

Территория	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019	2020	2020 к 1990, +/-
<i>Численность постоянного сельского населения в среднем за год, тыс. чел.</i>									
Северо-Западный ФО	2714,7	2671,9	2541,7	2397,9	2257,8	2199,9	2135,2	2101,0	-613,7
Республика Карелия	144,9	198,6	187,7	163,5	142,7	127,8	118,0	115,6	-29,3
Республика Коми	300,4	281,9	258,8	236,5	209,9	191,3	179,8	177,6	-122,8
Архангельская область	413,2	390,9	347,3	329,9	302,2	268,9	245,6	240,7	-172,5
Ненецкий авт. округ (Архангельская область)	18,8	16,6	15,5	14,7	13,7	12,2	11,7	11,5	-7,3
Вологодская область	464,6	433,3	404,8	391,1	356,3	333,7	318,7	315,6	-149,0
Калининградская область	186,5	203,3	214,7	210,7	212,7	217,0	224,7	226,4	39,9
Ленинградская область	567,1	568,0	567,0	570,6	586,5	632,7	637,3	617,1	50,0
Мурманская область	101,2	82,6	72,3	66,4	57,5	57,0	58,0	57,8	-43,3
Новгородская область	227,4	219,7	217,5	196,7	187,3	180,0	171,0	168,9	-58,6
Псковская область	309,5	293,6	271,6	232,6	202,9	191,6	182,1	181,3	-128,2
<i>Доля постоянного сельского населения в общей численности населения региона, %</i>									
Северо-Западный ФО	17,7	18,1	17,8	17,4	16,6	15,9	15,3	15,1	-2,7
Республика Карелия	18,3	25,9	25,6	24,0	22,1	20,3	19,2	18,9	0,6
Республика Коми	24,1	24,6	24,6	24,3	23,2	22,2	21,8	21,7	-2,4
Архангельская область	26,3	26,3	25,2	25,6	24,5	22,8	21,5	21,3	-5,0
Ненецкий авт. округ (Архангельская область)	36,2	37,8	37,8	35,0	32,5	27,9	26,5	26,0	-10,2
Вологодская область	34,3	32,4	31,3	31,5	29,6	28,1	27,4	27,3	-7,0
Калининградская область	21,1	21,7	22,4	22,4	22,6	22,3	22,3	22,3	1,2
Ленинградская область	33,9	33,7	33,7	33,9	34,3	35,6	34,2	32,8	-1,2
Мурманская область	8,5	7,9	7,8	7,8	7,2	7,5	7,8	7,9	-0,7
Новгородская область	30,2	29,8	30,4	29,4	29,4	29,2	28,6	28,4	-1,8
Псковская область	36,7	35,5	34,5	32,0	30,0	29,5	29,0	29,1	-7,6
Источник: составлено по данным Единой межведомственной информационно-статистической системы.									
* В городе федерального значения Санкт-Петербурге отсутствует сельское население, он не включен в таблицу.									

В разрезе субъектов СЗФО наибольшее сокращение численности сельского населения (более 40%) за анализируемый период произошло в таких северных регионах, как Архангельская и Мурманская области, Республика Коми, а также в Псковской области. Увеличение численности селян характерно только для Калининградской и Ленинградской областей (на 21,4 и 8,8% соответственно), тогда как увеличение доли сельского населения – для Калининградской области и Республики Карелия (на 1,2 и 0,6 п.п.).

Депопуляция обусловила изменение каркаса расселения. Хотя по данным Всероссийских переписей населения за 2002–2010 гг. число сельских населенных пунктов в субъектах СЗФО снизилось незначительно, доля фактически «умирающих» деревень (обезлюдненных и с численностью населения менее 10 чел.) к 2010 г. варьировалась в пределах от 7,3% (в Ненецком автономном округе, где из 41 пункта один без населения и два с населением до 10 чел.; табл. 3.22) до 69,6% (в Псковской области, где из 8351 пункта 191 без населения и 3894 ед. с населением до 10 чел.). По сути, сельская поселенческая сеть существенно сжалась.

Таблица 3.22. **Динамика числа сельских населенных пунктов без населения и их удельного веса в общем числе сельских поселений субъектов СЗФО**

Территория	Общее число сельских населенных пунктов, ед.			Число сельских населенных пунктов обезлюдненных и с населением менее 10 чел., ед.			Доля сельских населенных пунктов обезлюдненных и с населением менее 10 чел. в их общем числе, %		
	2002	2010	2010 к 2002, +/-	2002	2010	2010 к 2002, +/-	2002	2010	2010 к 2002, +/-
Республика Карелия	775	776	1	268	312	+44	34,6	40,2	+5,6
Республика Коми	729	720	-9	103	134	+31	14,1	18,6	+4,5
Архангельская область	3914	3970	56	1877	2277	+400	47,4	57,4	+10
Ненецкий авт. округ (Архангельская область)	43	41	-2	3	3	0	6,98	7,3	+0,32
Вологодская область	8041	8006	-35	4671	5359	+688	58,1	66,9	+8,8
Калининградская область	1079	1073	-6	99	123	-124	9,2	11,5	2,3
Ленинградская область	2908	2882	-26	863	889	+26	29,7	30,8	1,2
Мурманская область	135	112	-23	41	34	-7	30,4	30,4	0
Новгородская область	3793	3728	-65	1877	2236	+359	49,5	60,0	10,5
Псковская область	8393	8351	-42	4832	5813	+981	57,6	69,6	12,0

Источник: составлено по данным Всероссийских переписей населения за 2002 и 2010 годы.

В дальнейшем данные негативные тенденции продолжились. Так, в Вологодской области к 2020 г. число сельских населенных пунктов сократилось с 8006 до 7851 ед. за счет выбытия из их реестра обезлюдивших населенных пунктов.

Между тем на внутрирегиональном уровне обезлюдивание сельского пространства проявилось с разной степенью интенсивности в зависимости от степени периферийности сельских территорий и потенциала близлежащих городов. Так, в Вологодской области наибольшая доля поселений без населения в общем числе сельских населенных пунктов (в 2010 г. от 26 до 50%) характерна для сельских территорий ближней периферии – Вологодского, Усть-Кубинского, Грязовецкого, Великоустюгского и других районов (рис. 3.3)²⁸. Обусловлено это, на наш взгляд, действием сильного центростремительного вектора миграции ввиду близости крупных городов (Вологда, Череповец) и агломераций.

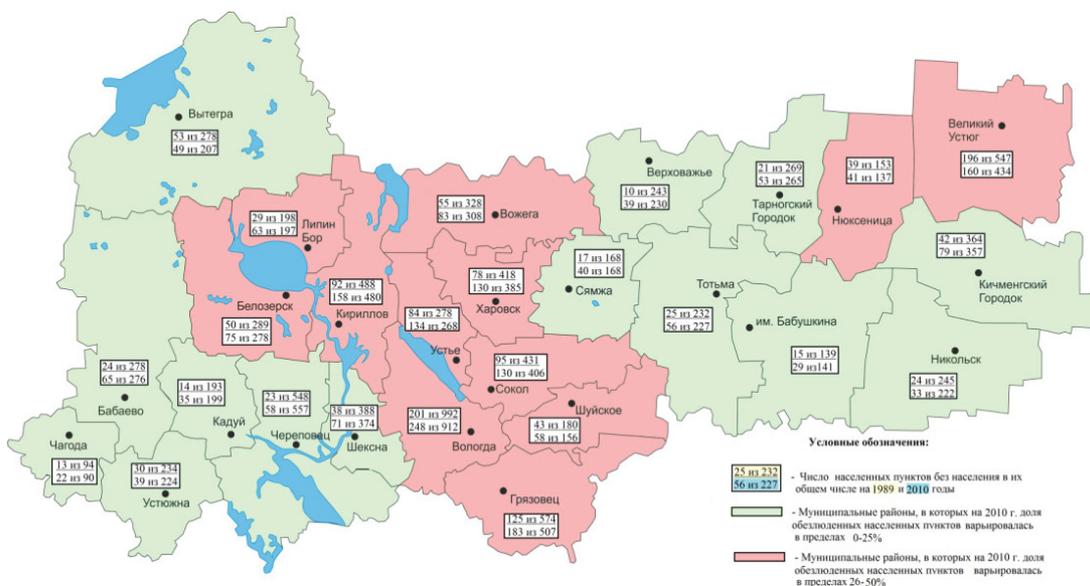


Рис. 3.3. Доля обезлюжденных сельских населенных пунктов в муниципальных районах Вологодской области

Стоит отметить также, что в межпереписной период 1989–2010 гг. доля населения, проживающего в малых сельских населенных пунктах области²⁹, снизилась с 37,7 до 32,2% (на 5,5 п.п.), в средних пунктах –

²⁸ Согласно типологии сельских территорий Вологодской области, представленной в [29].

²⁹ Классификация сельских населённых пунктов: крупные – с населением свыше 3 тыс. чел., большие – 1–3 тыс. чел., средние – 200–1 тыс. чел., малые – менее 200 чел. – приведена в соответствии с СП 42.13330.2016 Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89 (утв. приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 30 декабря 2016 г. № 1034/пр).

с 35,2 до 33,7% (на 1,5 п.п.). В свою очередь доля населения, проживающего в крупных пунктах, увеличилась с 9,7 до 17,0% (на 7,3 п.п.). Такое изменение расселения, когда за счет малых и средних поселений растет число и численность крупных, а также число обезлюдненных поселений, выступает типичным для России явлением и сохранится в среднесрочной перспективе [125].

В целом причины наблюдаемой трансформации расселенческого каркаса многогранны, но все они кроются в отсутствии условий и эффективных стимулов для проживания и работы в сельской местности, особенно в малых деревнях.

Удерживать население на селе и в советский период было трудной задачей, решавшейся преимущественно административными методами. Как отмечает д.соц.н. В.И. Ильин: «Введение в 1932 г. паспортной системы и разрешительной прописки означало жесткий контроль миграции из регионов, особенно это касалось сельских жителей, которые для выезда должны были запрашивать разрешение на получение паспорта у руководства колхозов и совхозов, испытывавших перманентный дефицит рабочих рук» [55]. С 1974 г., когда колхозникам начали свободно выдавать паспорта, темпы урбанизации и опустынивания села выросли в разы. В свою очередь распад СССР и рыночные реформы 1990-х гг. способствовали дальнейшему укреплению позиций городов как центров политической, общественной, образовательной жизни, формированию в них более широких возможностей выбора работы, самообразования, форм досуга и т.д. Связанная с этим, зачастую невозвратная, миграция молодежи в города обусловила увеличение доли лиц пенсионного и предпенсионного возраста среди постоянных жителей северного села, что вызвало снижение его совокупного трудового потенциала. Так, на 01.01.2020 г. в сельском населении Вологодской области доли женщин и мужчин старше трудоспособного возраста составляли соответственно 41,7 и 21,0%, тогда как на 01.01.2001 г. – 33,9 и 16,4%.

В целом концентрация в городах не только экономической деятельности, но и условий, ресурсов для развития способствовала тому, что социально-экономический и инфраструктурный разрыв между городом и селом приобрели новые масштабы, а проблемы села значительно обострились. Об этом свидетельствуют исследования [29; 72; 211].

Отметим также, что проблемы трудоустройства (для некоторых населенных пунктов это фактически означает отсутствие рабочих мест и высокий уровень безработицы) в сочетании с низким уровнем заработной платы, довольно тяжелыми условиями труда в основных отраслях

сельской экономики – сельском и лесном хозяйстве – в сравнении с работой в городских офисах делают северное село менее привлекательным для населения³⁰, особенно молодежи. Так, если в среднем по России в 2019 г. уровень официально зарегистрированной безработицы сельского населения в возрасте 15 лет и старше составлял 6,2%, то в субъектах СЗФО его значения варьировались в пределах от 3,2% в Ленинградской области до 11,3% в Ненецком автономном округе (табл. 3.23). Вместе с тем разрыв между городом и селом в уровне зарегистрированной безработицы к 2019 г. в субъектах СЗФО достигал 2,26 раза (Архангельская область).

Таблица 3.23. **Уровень безработицы населения в возрасте 15 лет и старше по типу поселения, %**

Территория	Вид поселения	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2019 к 2010, +/- п.п.
РФ	Город	6,4	4,8	4,8	4,3	4,0	3,9	-2,5
	Село	10,8	7,9	8,0	8,0	7,3	6,2	-4,6
Республика Карелия	Город	8,2	8,7	8,7	8,3	7,9	6,7	-1,5
	Село	14,8	9,3	11,4	10,1	12,6	10,8	-4
Республика Коми	Город	9,1	6,3	7,8	7,4	6,3	6,1	-3
	Село	14,6	9,8	12,2	9,7	11,5	9,7	-4,9
Ненецкий авт. округ	Город	5,6	6,6	7,1	6,8	6,4	6,9	1,3
	Село	9,0	11,3	12,8	11,8	13,3	11,1	2,1
Архангельская область	Город	-	6,1	5,6	5,1	4,8	5,0	-
	Село	10,7	9,4	13,1	11,2	12,9	11,3	0,6
Вологодская область	Город	6,5	6,2	5,7	4,6	3,7	4,2	-2,3
	Село	11,2	8,5	9,0	7,0	8,9	5,2	-6
Калининградская область	Город	9,1	5,7	6,0	4,4	4,3	3,9	-5,2
	Село	15,1	6,0	6,1	7,9	6,5	6,6	-8,5
Ленинградская область	Город	4,9	5,5	5,0	4,9	4,4	4,2	-0,7
	Село	5,8	4,1	3,9	3,9	3,6	3,2	-2,6
Мурманская область	Город	8,9	7,7	7,6	6,9	6,6	5,5	-3,4
	Село	8,5	9,1	9,5	8,7	9,2	5,1	-3,4
Новгородская область	Город	5,1	3,7	4,1	4,1	3,8	3,3	-1,8
	Село	7,4	6,9	6,9	6,6	5,1	4,6	-2,8
Псковская область	Город	8,6	6,1	5,6	5,4	4,3	4,3	-4,3
	Село	12,4	9,1	9,5	9,7	9,6	7,6	-4,8

Источник: составлено по данным Росстата.

³⁰ Классификация сельских населённых пунктов: крупные – с населением свыше 3 тыс. чел., большие – 1–3 тыс. чел., средние – 200–1 тыс. чел., малые – менее 200 чел. – приведена в соответствии с СП 42.13330.2016 Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89 (утв. приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 30 декабря 2016 г. № 1034/пр).

Но, как отмечено в [207], даже занятость не гарантирует в сельской местности безбедного существования, т.к. на селе превалирует так называемая экономическая бедность³¹, проявляющаяся в наибольшей степени в аграрном секторе. Например, в 2019 г. среднемесячная заработная плата в Вологодской области по виду деятельности «Растениеводство и животноводство, охота и предоставление соответствующих услуг в этих областях» не превышала 72% от средней по её экономике, в Архангельской – 65%, в Мурманской – 63%.

На наш взгляд, основные причины безработицы и экономической бедности – это разрушение сельской экономики и, как следствие, нехватка рабочих мест при отсутствии возможностей для альтернативной (несельскохозяйственной) занятости населения. Как и социально-демографические, экономические проблемы северного села значительно обострились под влиянием сжатия пространства, усиливающейся урбанизации.

Сдвиг аграрного производства с Севера на Юг в масштабах страны с 1990-х гг. обусловил сокращение посевных площадей и поголовья скота, разрушение инфраструктуры сельского хозяйства в большинстве субъектов СЗФО и т.д. [204]. Под угрозой оказалось арктическое традиционное хозяйство – оленеводство, рыболовство, охота и звероводство – в силу почти полного отсутствия его кооперации по поводу переработки про-

Таблица 3.24. **Индекс физического объема производства сельскохозяйственной продукции в хозяйствах всех категорий субъектов СЗФО, в % к 1990 году***

Территория	1990	2000	2010	2019	2019 к 1990, +/- п.п.
СЗФО	100	57,9	56	74,9	-25,1
Псковская область	100	59,9	37,8	115,8	15,8
Калининградская область	100	48,1	71,7	115,5	15,5
Новгородская область	100	57,5	71,6	94,7	-5,3
Ленинградская область	100	59,7	67,7	85,5	-14,5
Республика Коми	100	65,1	54,6	56,7	-43,3
Вологодская область	100	74,7	51,0	52,8	-47,2
Республика Карелия	100	48,8	38,9	25,2	-74,8
Архангельская область (с Ненецким авт. округом)	100	56,6	32,6	24,5	-75,5
Мурманская область	100	40,1	34,0	11,7	-88,3

Источник: составлено по данным Единой межведомственной информационно-статистической системы.

*Ранжировано в порядке убывания индекса физического объема производства в регионах в 2019 г.

³¹ В целом за чертой бедности могут оказываться не только традиционно уязвимые категории населения (пенсионеры, люди с ограниченными возможностями здоровья и др., как при социальной бедности), но и экономически активное население (экономическая бедность).

дуктов, необустроенности факторий [85]. В итоге это привело к снижению объемов производства сельхозпродукции (в целом по СЗФО индекс производства продукции сельского хозяйства за 1990–2019 гг. снизился на 25,1 п.п.; табл. 3.24), закрытию ряда некогда крупных предприятий, сокращению рабочих мест и даже разрушению сельского уклада жизни.

Вместе с тем заметное влияние на разрушение сельской экономики оказало пространственное сжатие сельского хозяйства и внутри субъектов СЗФО по линии «центр – периферия». На примере Вологодской области можно проследить, что за 1991–2019 гг. в общем объеме сельхозпроизводства значительно возросла в основном за счет интенсивного фактора доля муниципальных районов именно ближней периферии (на 6,8 п.п. – Вологодского, на 9,5 п.п. – Грязовецкого, на 2,1 п.п. – Шекснинского; рис. 3.4).

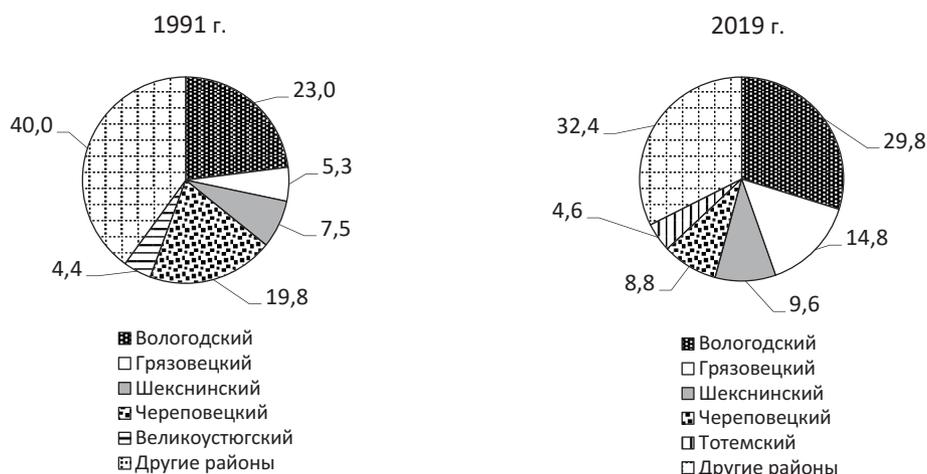


Рис. 3.4. Доля муниципальных районов Вологодской области в объеме производства сельскохозяйственной продукции, %

Источник: составлено по данным Вологдастата.

Схожие тенденции прослеживаются и в сфере производства промышленной продукции. Однако здесь сжатие сопровождалось уходом обрабатывающей промышленности из сельской местности³². Как результат, удельный вес всех районов области в промышленном производстве за 1991–2019 гг. снизился на 7,9 п.п. (с 22,9 до 15%; рис. 3.5).

³² Например, в советский период Вологодский оптико-механический завод имел ряд филиалов в районах области, скрепляя тем самым территории и обеспечивая их включенность в процесс создания общественного продукта; к настоящему моменту они закрыты.

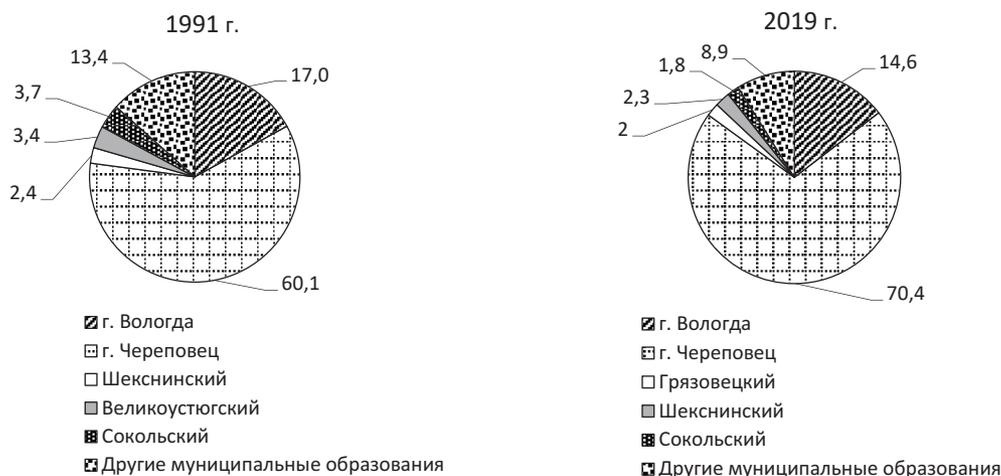


Рис. 3.5. Доля муниципальных образований Вологодской области в объеме производства промышленной продукции, %

Источник: составлено по данным Вологдастата.

При этом уходящие из сельской периферии виды деятельности не были в достаточной степени замещены иными, альтернативными, о чем свидетельствуют исследования [55; 144; 204]. Подтверждают этот факт и данные опросов глав муниципальных образований Вологодской области, проводимых ФГБУН ВолНЦ РАН. Так, судя по итогам опроса 2020 г. (табл. 3.25), 51% глав сельских поселений считают уровень диверсифицированности экономики их поселений «плохим» и «очень плохим» (в городских поселениях аналогичный уровень указали лишь 28,6% глав). По степени актуальности для глав сельских поселений проблема недостаточной диверсификации экономики территорий сопоставима с проблемами демографического характера.

Таблица 3.25. Оценка состояния сельских поселений по итогам 2019 г., в % от числа ответивших

Параметр оценки	Состояние	
	хорошее	плохое и очень плохое
Демографическая ситуация	5,3	68,4
Диверсифицированность экономики	2,0	51,0
Трудоустройство	6,9	50,0
Экономическое развитие	3,7	46,3
Развитие дорожно-транспортной инфраструктуры	0,0	44,6
Обеспеченность населения транспортными услугами	7,0	40,4
Обеспеченность населения услугами связи (сеть Интернет, мобильная связь)	14,0	35,1

Окончание таблицы 3.25

Параметр оценки	Состояние	
	хорошее	плохое и очень плохое
Доступность и качество услуг сферы здравоохранения	12,1	25,9
Материальное благосостояние населения	5,3	22,8
Жилищно-коммунальное обслуживание	8,6	22,4
Обеспеченность населения жильем	10,3	17,2
Обеспечение общественной безопасности	14,3	10,7
Экология	53,6	7,1
Доступность и качество услуг сферы образования	45,6	5,3
Отдых и культура	29,8	1,8
Примечание. В опросах ежегодно участвуют 120–210 глав из 208–372 муниципальных образований региона, что обеспечивает ошибку выборки в пределах 4–5%.		

Таким образом, сельские территории субъектов СЗФО характеризуются наличием как схожих (например, демографических), так и специфичных проблем (так, в отличие от южных, для северных территорий в последние годы усугубилась проблема сжатия сельского пространства).

При этом наиболее остро проблемы демографического и социального, экономического и инфраструктурного характера стоят перед северной сельской периферией. К настоящему времени в слабозаселенной сельской местности Севера сформировалась так называемая воронка [217]: снижение численности населения обусловлено разрушением социально-экономического потенциала этих территорий (закрытием сельскохозяйственных и промышленных производств, крайне низким уровнем обеспеченности объектами инфраструктуры, снижением уровня господдержки северного села и т.д.), что в свою очередь провоцирует дальнейший миграционный отток.

ГЛАВА 4

СТРАТЕГИЯ РОСТА И СТРУКТУРНАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА

4.1. Направления и инструментарий региональной структурной политики

Мировую экономику в XXI веке отличает высокий уровень неопределенности, который проявляется в неустойчивости экономического роста. Усиление глобализации, индустриализация крупных развивающихся стран с вовлечением в мировой воспроизводственный процесс большого объема дешевой рабочей силы снизили конкурентоспособность развитых стран, обострили проблему занятости, усугубили неравномерность распределения доходов, замедлили экономическое развитие [60]. По мнению ученых, неустойчивость экономического роста может проявиться как в длительной стагнации, так и смениться новым витком кризиса [173]. Дополнительными факторами риска устойчивого развития стран мира выступают повышенный уровень политической нестабильности, высокая волатильность рынка энергоносителей, распространение новых инфекционных заболеваний. Так, тяжелый урон национальным экономикам нанесли мировой экономический кризис 2008–2009 гг., а также экономический кризис на фоне пандемии коронавируса в 2020 году, ставший, по мнению генерального секретаря ООН А. Гутерриша, «худшим экономическим кризисом за последние сто лет» [112]. По данным ООН, мировая экономика в 2020 году сократилась на 4,3% [112].

В условиях глобальной турбулентности обостряется проблема неравенства, которое проявляется во всех сферах жизни общества. Вопросы неравенства рассматриваются учеными не только сквозь призму социальной дифференциации, в частности неравномерного распределения до-

ходов, но и трактуются более широко. Например, выделяют такие виды неравенства, как межличностное, межэтническое, гендерное, глобальное, межрегиональное, внутрирегиональное, экономическое, политическое, социальное, горизонтальное, вертикальное, неравенство возможностей и т. д. Согласно позиции Международного валютного фонда [77], за последнее десятилетие неравенство стало одной из наиболее сложных и трудноразрешимых проблем в мировой экономике. Высокий уровень дифференциации социально-экономических параметров находит отражение в падении общей экономической активности, негативно влияет на уровень и качество жизни населения, снижает возможности для реализации человеческого потенциала.

Неопределенность перспектив роста мировой экономики остается в фокусе внимания экспертов Всемирного Банка. Так, экономический рост после коронакризиса прогнозируется в первую очередь в США и Китае, в то время как страны Евразии будут восстанавливаться медленнее. Развивающиеся страны, за исключением Китая, столкнутся с дополнительными рисками ускорения инфляции и возникновения долговых проблем [146].

Таким образом, в этих условиях возрастает актуальность изучения российской проблематики экономического роста как в ближайшей, так и в долгосрочной перспективе.

В России задача обеспечения темпа роста валового внутреннего продукта страны выше среднемирового при сохранении макроэкономической стабильности декларирована в Указе Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» от 21.07.2020.

Среди российских экономистов развернулась дискуссия по поводу выявления ключевых факторов, способных ускорить рост экономики страны. Исследователями отмечается, что «модели, представленные в современной теории экономического роста, не всегда адекватно отражают российские реалии, поскольку сосредоточены на раскрытии факторов экономического роста, которые серьезно влияют преимущественно на экономику в современных развитых странах», в связи с чем важен учет национально-специфических факторов, исследование которых особенно актуально в условиях сохраняющейся мировой нестабильности [197].

Говоря об ограничениях роста российской экономики, следует отметить, что к одним из таковых относятся институциональные проблемы. По мнению экспертов [14], Россия находится в «институциональной ловушке», заключающейся в высокой степени монополизации экономики,

при которой крупные монополии, приближенные к власти, не заинтересованы в развитии конкуренции и прилагают все усилия к сохранению монопольного положения, ограничивая вход на рынок альтернативных производителей, что не способствует внедрению инноваций и повышению производительности труда, являющихся двигателями экономического роста. Ожидается, что при устранении институциональных ограничений экономический рост может составить 5–6% в год [14].

В работах других исследователей [197] доказано также, что условием роста российской экономики служит увеличение объема инвестиций в основной капитал, что подразумевает обеспечение инвестиционной активности, в том числе стимулирование внутреннего спроса.

Как полагает академик РАН А.Г. Аганбегян, первоочередной задачей для российской экономики должно быть не наращивание темпов ВВП, а сокращение отставания России от развитых стран по уровню социально-экономического развития [2].

Специалисты Института народнохозяйственного прогнозирования РАН видят в современном кризисе не только негативные последствия, но и «окно возможностей» для восстановления и перехода к подъему экономики, решения проблем, которые накапливались в предыдущее десятилетие [154]. По мнению экспертов, установившиеся низкие цены на углеводороды принуждают искать пути формирования экономики нового типа, способной развиваться и обеспечивать высокий уровень доходов за счет не природной и конъюнктурной ренты, а наукоемкого высокопроизводительного и энергоэффективного производства. Единственно возможной альтернативой стагнации ослаблению позиций России в мире ученые видят переход к новой социально-инновационно-экологической модели развития экономики. По их словам, меры структурной политики должны быть направлены на опережающее развитие человеческого капитала, современной экономики знаний и здоровья, технологический подъем российской экономики и достижение ее конкурентоспособности на мировом уровне, социально ориентированное развитие экономики и переход к обществу благосостояния, соответствующего стандартам развитых стран.

Ряд авторов в качестве стратегического ресурса модернизации общества и экономики России видят производство, распространение знаний и информации и формирование экономики знаний [116]. Во многих странах мира именно реформирование системы науки и образования выступает способом, влияющим на экономическое развитие, поскольку знания, воплощаемые в технологиях и образованности населения, являются значимым фактором хозяйственной динамики [192].

По мнению исследователей, несмотря на невысокую долю экономики знаний в структуре ВВП России и низкий удельный вес образовательной сферы РФ в формировании экономики знаний (на уровне 4%), который почти в два раза меньше по сравнению с показателями развитых стран, Россия обладает определенным потенциалом для развития «умной» экономики, для эффективной реализации которого необходимо активизировать усилия в целях повышения научно-технического и инновационного потенциалов территорий, формирования экономико-правового пространства образования на национальном и региональном уровнях [8].

Другими авторами поднимаются вопросы перспективной пространственной организации экономического развития России, выступающей в качестве фактора роста экономики. Трансформационные рыночные преобразования периода 90-х гг. XX века привели к резкому снижению роли государства в управлении пространственным развитием, что вызвало крайне негативные экономические и социальные последствия: усилилась контрастность расселения в результате стягивания производства, населения в ареалы концентрации при одновременном его «вымывании» из глубинных районов [63].

Отмечается, что в настоящее время особенности межрегиональных взаимодействий можно охарактеризовать как «продолжающийся размен потенциала сбалансированного пространственного развития на преимущественно инфраструктурное обустройство агломераций и связей между ними, что в краткосрочном периоде является оправданным, но в долгосрочной перспективе может привести к ограничениям экономического роста в плане создания условий комплексного пространственного развития страны» [74].

Исследователями предлагаются пути для достижения сбалансированного пространственного развития. В качестве одного из них рассматривается создание на всей территории страны современных высокотехнологичных рабочих мест, что означает перенос акцента на развитие предпринимательского потенциала определенной территории, а не на превалирование мер фискальной поддержки из-за ее пределов [80]. Учеными отмечается, что ситуацию, при которой часть регионов преуспевает (обеспечивает основной вклад в экономическое развитие), в то время как другая часть (более значительная) «балансирует» на грани минимально допустимых показателей социальной обеспеченности населения (за счет и при помощи субсидий и трансфертов из бюджетов вышестоящего уровня), нельзя признать приемлемой и тем более устойчивой [80]. В ка-

честве мер по преодолению пространственных дисбалансов называются: опережающее развитие каркаса современной транспортной инфраструктуры; поддержка проектов межрегиональной кооперации и инициатив; ориентированных на создание наукоемкой продукции в рамках взаимодействия технологически взаимодополняющих компаний; создание макрорегионов; переориентация бюджетной системы на стимулирование развития регионов [80].

Е.М. Бухвальдом подчеркивается, что важнейшей предпосылкой единства экономического пространства страны выступает преодоление экономической дифференциации регионов [17].

В последнее время в экономической науке набирает популярность точка зрения о том, что экономический рост зависит не только от экономических факторов, но и от неэкономических. В частности, учеными рассматриваются такие неэкономические факторы, как социокультурные, психологические, политико-институциональные, инновационно-технологические, географо-климатические и прочие. С учетом того что в России проживает множество различных народов и национальностей, возрастает внимание к социокультурным факторам, определяющим стабильный и долгосрочный экономический рост. По мнению исследователей, социокультурные различия между регионами могут обуславливать специфические для региона барьеры и конкурентные преимущества, которые важно учитывать при осуществлении региональной политики. Так, более высокий индивидуализм при прочих равных условиях может быть предпосылкой более успешного инновационного развития [12].

Одним из приоритетов научно-технологического развития России на пути к росту экономики рассматривается пересмотр ее текущей промышленной политики в сторону воссоздания на новом качественном уровне цепочек создания стоимости, частично разрушенных в результате ликвидации многих промышленных предприятий в ходе реформ 1990-х гг. Так, В.В. Крюковым утверждается, что, несмотря на понесённый урон, фундамент промышленно-производственного «каркаса» экономики и инфраструктуры России по-прежнему в значительной степени определяют те технологические комплексы и системы, которые были созданы ранее [79]. Модернизация подобных активов предполагает наличие целенаправленной промышленной политики, в основе которой заложены процедуры совместного участия государства, науки и бизнеса. По мнению ученого, воссоздание цепочек создания стоимости на новом качественном уровне предполагает и наличие экономической политики, направленной как на развитие производства, так и на стимулирование внутреннего спроса.

Формирование и развитие цепочек создания добавленной стоимости в отечественной экономике базируется на научно-технологической политике, основанной на кооперации усилий государства, науки и бизнеса. Критически важное место в её реализации занимает локальный – проектный – уровень взаимодействия всех участвующих сторон.

В мире идут интенсивные процессы структурных трансформаций экономик, сочетающиеся с усилением неравномерности развития и общей неопределенности. В этих условиях круг стран, активно ищущих новые решения в структурной политике, расширяется. Россия тоже не остается в стороне от этого процесса, однако сейчас в связи с существенным изменением внешних и внутренних условий, новыми трендами в развитии, общей неудовлетворенностью темпами экономического роста и сложившейся структурой экономики важно оценить новые возможности и перспективы для структурной политики в России и ее регионах. При этом стоит отметить, что в условиях повышения экономической и политической самостоятельности российских регионов, именно региональная структурная политика приобретает большую актуальность. В то же время регионы не могут интенсивно развиваться самостоятельно, без межрегиональных взаимодействий, что говорит о необходимости принятия кооперативных решений в области структурной политики с учетом потребностей регионов-партнеров.

Помимо этого улучшить ситуацию возможно за счет устранения сложившихся структурных дисбалансов [145]. Под структурными преобразованиями экономистами понимается прежде всего реформа структуры национальных производительных сил. По мнению А. Белякова, для российской экономики оптимальной формой структурных преобразований является массовое строительство недорогого малоэтажного индивидуального пригородного жилья, что позволит увеличить внутренний спрос на конкурентоспособные отечественные товары (жилье), создать в экономике новый товарный рынок, имеющийся во всех странах, кроме России, вовлечь в экономику все имеющиеся финансовые ресурсы, включая сбережения граждан, расширить базу и поле деятельности малого бизнеса [10].

Значительное внимание структурной трансформации экономики уделяет О.С. Сухарев. Он рассмотрел ряд теоретических вопросов, связанных с анализом структурных сдвигов, указал группы факторов, оказывающих прямое влияние на реструктуризацию экономики, создал эконометрический и математический аппарат для анализа структурных трансформаций экономики на национальном уровне, а также определил взаимосвязь между изменениями структуры и инвестициями [193].

В ходе исследования влияния изменения структурных параметров на рост экономики им выявлено, что для организации инвестиционной модели экономического роста в России недостаточна интенсификация инвестиций и требуется стимулирование валового потребления и изменение структуры инвестиций, снижение разрыва между секторами за счет уменьшения в них рисков. Внешние факторы, влияющие на рост экономики России (цена на нефть, поступление валюты), по мнению ученого, необходимо элиминировать посредством изменения структуры, в том числе за счет повышения чувствительности ее элементов к инструментам макроэкономической политики, дифференциации мер отраслевой политики с учетом положительного влияния на вклад компонентов ВВП и секторов, денежной массы и инфляции [191].

Актуальность региональной структурной политике придают и сформировавшиеся в экономике структурные проблемы. Как отмечают исследователи Высшей школы экономики, потенциал восстановительного подъема в российской экономике представляется в основном исчерпанным, как и связанный с ним потенциал трансформационных бонусов [186]. Ключевым ограничением, сформировавшимся из-за экспортно-сырьевой экономической модели страны, являются отраслевые и территориальные диспропорции структуры экономики, выраженные в неравномерном распределении создаваемой добавленной стоимости, инвестиций в основной капитал, доходов. Это отражается в сокращении сектора материального производства при концентрации экономических благ в отраслях, производящих продукцию низких переделов, и регионах с богатыми запасами природных ресурсов [190].

Нехватка инвестиций в основной капитал как структурная проблема находит свое отражение в недостаточно высоком уровне накопления, что ведет к сокращению конкурентоспособности экономики из-за ухудшения материально-производственной базы и утере возможностей к ее восстановлению и модернизации.

Отмечается также, что приемлемый рост экономики (4–5%), позволяющий сохранить конкурентоспособность экономики российских регионов на международном уровне, может быть достигнут при планомерном повышении нормы накопления основного капитала к 2025 г. до 25–28% от ВВП. В последующем она может снизиться до 22–24% [188].

Одними из ограничений являются узость внутреннего рынка и его негативная динамика, что ведет к недопотреблению товаров и услуг, сокращению стимулов у предприятий для наращивания производства и углубления глубины переработки сырья [92].

При этом одновременно существующие структурные ограничения не устраняются традиционными рыночными инструментами, что обосновывает необходимость поиска новых направлений активизации экономического роста на базе структурной политики.

Возможности и ограничения российского государства в области структурной политики существенно изменились в настоящее время по сравнению с началом 2000-х годов:

- государство стало более сильным, особенно на федеральном уровне, хотя складывается впечатление, что возникла иллюзия контроля ситуации, избыточная уверенность в полноте представлений об изменениях в экономике и, как следствие, ограничили мотивации к партнерству и с бизнесом, и с регионами;

- произошло заметное огосударствление экономики, это расширило возможности проведения изменений в ручном режиме, но заметно ослабило потенциал институциональных механизмов, основанных на рыночных стимулах;

- существенно расширилось количество доступных инструментов структурной политики, однако сократилось поле эффективного применения таких инструментов (ограничились мотивации к их применению);

- расширилось число акторов структурной политики, созданы различные институты развития, однако взаимодействие между ними пока остается недостаточно эффективным;

- достигнут заметный прогресс в понимании важности технологических изменений, необходимости существенного продвижения по ряду научных направлений, но при этом сохраняется недостаток соответствующих компетенций и остаются значительные риски манипулирования при выборе приоритетов.

С 2012 года на фоне ужесточения бюджетных ограничений, последующего усиления геополитической напряженности особенно заметны вызовы, требующие проведения активной структурной политики. Реакцией государства стала активизация поиска новых подходов к проведению структурной политики и механизмам ее реализации. Можно отметить такие новации, как Национальная технологическая инициатива, Российский экспортный центр, Планы мероприятий по импортозамещению, Фонд развития промышленности, Проект 5-100, Российский научный фонд.

В целом в последние годы, с одной стороны, появилось некоторое пространство для новых идей и людей в различных государственных структурах для проведения структурной политики, усилился запрос на «умные», менее «бюджетоёмкие» инструменты, но, с другой стороны, уси-

лилась борьба различных групп интересов за поддержку на высшем политическом уровне и за государственные ресурсы.

Необходимыми направлениями структурной трансформации региональной экономики, отталкиваясь от выявленных ранее проблем, стоит признать:

- разработку активной структурно-инвестиционной региональной политики;
- стимулирование внутреннего потребительского спроса;
- развитие межрегиональных цепочек стоимости, которое приводит к дальнейшему углублению разделения труда; процессы регионализации и все больший переход контрактации в форму глобальных цепочек и технологических платформ усиливают селективность в установлении экономических отношений. Более подробно это направление структурной политики будет рассмотрено в следующем параграфе.

Необходимость использования структурно-инвестиционной политики обоснована тем, что ключевым источником ресурсов для структурной трансформации экономики служат именно инвестиции. Повышение темпов и качества экономического роста в среднесрочной перспективе невозможно без увеличения уровня инвестиционной активности. По этому вопросу в экспертном сообществе имеется полный консенсус. Региональная инвестиционная политика создает условия расширенного воспроизводства и предполагает совокупность принципов и методов государственного регулирования, адекватных внутреннему состоянию инвестиционной сферы региона и возможностям ее развития и саморазвития.

Понятие структурно-инвестиционной политики подразумевает комплекс мер, которые нацелены на сглаживание диспропорций отраслевого, технологического и пространственного характера, затрудняющих взаимодействие между секторами экономики и не устраняемых традиционными рыночными механизмами, и которые включают систему целенаправленных действий по развитию механизмов финансирования инвестиций в основной капитал [188].

Одной из центральных задач структурно-инвестиционной политики является определение приоритетов для инвестирования, обеспечивающих модернизацию структуры экономики и формирование надлежащих источников роста. Объектами региональной структурно-инвестиционной политики должны быть те регионы, которые располагают необходимыми условиями для модернизации производства и в которых инвестиции могут дать наиболее ощутимый эффект в кратко- и среднесрочной перспективе.

Конкурентными преимуществами в этом плане обладают экономики:

- традиционных промышленных регионов, имеющих потенциал развития и модернизации;
- традиционных промышленных (старопромышленных) регионов, имеющих потенциал развития и модернизации, однако испытывающих недостаток материальных ресурсов;
- регионов – точек роста, создающих мультипликативные эффекты регионального и межрегионального характера за счет развития перспективных высокотехнологичных отраслей;
- регионов, обеспечивающих защиту геополитических интересов РФ в стратегическом плане (Арктика, Калининградская область).

Структурно-инвестиционная политика как составляющая часть региональной политики не отрицает целесообразности сближения (выравнивания) удельных показателей производства, доходов и потребления в территориальном разрезе. Однако такое сближение, во-первых, не является самоцелью, во-вторых, может рассматриваться как задача скорее долгосрочной перспективы.

В кратко- и среднесрочной перспективе более актуальными задачами являются:

- эффективное использование и поддержка потенциала экономического роста в тех регионах, где он имеется;
- снижение экономических стимулов к избыточной миграции в столичные агломерации и прилегающие к ним территории;
- создание условий для сокращения критичного оттока населения из стратегически важных регионов Востока и Севера страны.

Результатом структурно-инвестиционной политики в отношении групп регионов должна стать нормализация соотношений в цепочке, представленной на рис. 4.1.



Рис. 4.1. **Схема влияния структурно-инвестиционной политики на социально-экономическое развитие региона**

Источник: составлено авторами.

Особенностью сложившейся модели развития российской экономики является ее высокая зависимость от внешней конъюнктуры и результатов экспортно-импортной деятельности, что влечет за собой структурную несбалансированность (в отдельных видах экономической деятельности, в распределении ресурсов и доходов, во взаимоотношениях регионов и т.д.).

Особое значение для экономического роста имеет потребительский спрос, на долю которого в отдельных регионах приходится более 70% конечного спроса. В условиях кризиса, на фоне опережающего падения инвестиционного и экспортного спроса, именно конечное потребление домашних хозяйств является фактором, определяющим стабильность социально-экономической ситуации в регионе и возможности его роста.

Предпосылки для восстановления потребительской активности и в перспективе положительной динамики потребления связаны со стабилизацией и начавшимся в некоторых регионах ростом заработной платы, а также ростом потребительского кредитования. Роль заработной платы в формировании доходов населения сильно различается по регионам, при этом прямой зависимости между динамикой реальной заработной платы и реальных доходов населения не прослеживается. Доля оплаты труда в денежных доходах населения наиболее высока в северных регионах, где возможности получения других доходов ограничены; минимален вклад заработной платы в формирование доходов в сельскохозяйственных, особенно южных регионах, где в структуре доходов населения преобладают другие доходы, а также в регионах с низкими доходами и пожилым населением, в которых высока доля социальных выплат.

Конечное потребление домашних хозяйств как фактор экономической динамики в регионах находится в сильной зависимости от процессов перераспределения доходов, которые регулируются государством через систему социальных выплат населению и социальных трансфертов в натуральной форме и в ряде случаев происходят независимо от государства, как в случае межрегиональных перетоков доходов населения и корпораций. Социальные трансферты, на долю которых в регионах приходится 13–20% фактического конечного потребления домашних хозяйств, выполняют демпфирующую роль в формировании территориальных пропорций фактического конечного потребления. На территориальную структуру распределения социальных трансфертов воздействуют различия в социально-экономических условиях развития регионов, включая северные удорожания, влияющие на стоимость предоставления социальных услуг, которые обуславливают самую высокую долю трансфертов в

фактическом конечном потреблении. В связи с этим политика стимулирования роста заработной платы как основного фактора повышения доходов населения и восстановления потребительского спроса должна сопровождаться ростом социальных выплат и социальных трансфертов в натуральной форме, позволяющей избежать значительного увеличения межрегиональной дифференциации доходов населения.

Так, к задачам в рамках активизации потребительского спроса можно отнести:

- увеличение расходной части бюджета в отношении социальных расходов, что обеспечит рост покупательной способности доходов населения и потребительских расходов;
- формирование со стороны государства дополнительного спроса на товары и услуги отечественного производства (например, машиностроительную продукцию, услуги сектора информационно-коммуникационных технологий и туризма);
- развитие механизмов потребительского и ипотечного жилищного кредитования;
- стимулирование предприятий к повышению производительности труда, что обеспечит внедрение прогрессивных подходов к организации производства, управлению и изменениям технологических процессов [92].

Результатом стимулирования внутреннего потребительского спроса должно стать индуцированное расширение ресурсов конечного использования.

Эффективное государственное регулирование экономики региона должно рассматриваться как часть более общей и обострившейся в настоящее время проблемы национальной экономики. Речь идет о потребности в создании условий для формирования механизмов государственного воздействия на отдельные территории России с учетом тенденций глобализации. Гибкость региональной структурной политики на основе дифференцированного подхода к субъектам РФ должна стать важным шагом к формированию устойчивой территориальной экономики.

Структурная трансформация региональной экономики – процесс медленный, изменения народнохозяйственных пропорций накапливаются со временем, однако в точках бифуркации могут возникать коренные переломы, как, например, при переходе от плановой экономики к рыночной после распада Советского Союза или при влиянии таких глобальных экономических или политических явлений, как кризис 2008–2009 гг. Это говорит о необходимости, с одной стороны, стратегического подхода к

структурной политике с опорой на внутренние, управляемые факторы, а с другой – сценарного, многовариантного прогнозирования развития экономики для обоснования принимаемых управленческих решений.

В общем виде структурная политика обладает достаточно широким набором инструментов, применение которых должно быть обосновано и своевременно (табл. 4.1). Их количество, возможное сочетание и степень использования могут принимать различные значения в зависимости от конкретных задач, решений и реального состояния всех элементов механизма.

Таблица 4.1. **Инструментарий региональной структурной политики**

Методы	Инструментарий
Экономические	Финансовое стимулирование развития перспективных видов экономической деятельности, осуществляемое посредством предоставления инвестиционных кредитов, субсидий, дотаций, налоговых льгот, грантов и государственных заказов Стимулирование передачи технологий иностранными компаниями в высокоприоритетных сферах экономики льготами в налоговой и инвестиционной деятельности
Административные	Разработка региональных отраслевых программ развития, целевых программ формирования производственной кооперации и вертикальной интеграции отраслевых комплексов Упорядочивание всех полномочий органов власти с целью выделения структурной политики как самостоятельного раздела политики экономической для устранения их противоречий или дублирования полномочий Создание благоприятного инвестиционного климата как для отечественных, так и для иностранных инвестиций
Инновационные	Создание зон развития новых технологий Научно-технологическое прогнозирование (форсайт) Определение критических технологий, технологическое сканирование и конкурентная разведка Создание опытно-конструкторских, селекционных, научных центров на базе коллаборации отраслевых предприятий, профильных научных и образовательных организаций
Организационные	Проведение совещаний, круглых столов, научных форумов, посвященных структурной политике, с приглашением экспертов от органов власти, научного и бизнес-сообщества Организация делегаций для обмена опытом со странами, имеющими успешные примеры реализации региональной структурной политики
Информационные	Активизация освещения нормативно-правовых актов, планов и мероприятий структурной политики в средствах массовой информации Мониторинг отраслевого развития региональной экономики
Проектное управление	Реализация проектов государственно-частного партнерства для создания инфраструктуры Формирование портфеля стратегических проектов, реализуемых в регионе
Нормативно-правовые	Разработка согласованных с федеральными стратегическими документами стратегий структурной политики и развития отраслевых комплексов Защита интеллектуальной собственности как инструмент стимулирования внутренней инновационной деятельности
Образовательные	Точечное, практико-ориентированное обучение специалистов согласно потребностям перестраивающейся экономики Сотрудничество региональных вузов с зарубежными вузами и предприятиями
Источник: составлено авторами.	

Проведенный нами анализ инвестиционного процесса национальной [56] и региональной [171] экономики позволил выявить следующие проблемы:

- замедление темпов роста объемов инвестиций и низкий уровень нормы накопления при высоком износе основных фондов;
- слабая конвертация сбережений в накопления;
- усиление отраслевого и территориального диспаритета в распределении инвестиций, что обуславливает недостаток капиталовложений в отдельные виды экономической деятельности в регионах, недостаточное насыщение инвестициями ключевых отраслей промышленности;
- несбалансированная, уязвимая структура источников формирования инвестиционных ресурсов;
- спад внутреннего производства продукции инвестиционного назначения и рост зависимости от импорта;
- ухудшение параметров технологического развития, сокращение доли затрат на НИР и НИОКР во внутреннем валовом продукте.

Конкретными инструментами структурной политики для устранения сложившихся ограничений могут стать:

- реализация трехсторонних инвестиционных соглашений-программ между федеральными и региональными органами власти, а также бизнесом;
- введение временных налоговых стимулов для жесткого подстегивания инвестиционной активности;
- активизация заключения специальных инвестиционных контрактов;
- формирование механизма перераспределения федеральных ресурсов социальной поддержки на инвестиционные цели (в случае невосребованности);
- согласование планов развития и стратегических документов крупных естественных монополий с аналогичными документами структурной и экономической политики регионов;
- создание специального налогового режима для предприятий, проектирующих и производящих высокотехнологичную продукцию, в т. ч. образованных и функционирующих в рамках Национальной технологической инициативы, что даст возможность увеличить привлекательность венчурных проектов за счет снижения ряда инвестиционных рисков и выйти на российский рынок большему числу частных инвесторов;

- расширение льгот в рамках «патентного окна» путем снятия с предприятий фискальной нагрузки в виде налога на прибыль, стимулирующих рост инновационно-инвестиционной активности за счет повышения рентабельности НИОКР;

- возврат отмененной ранее инвестиционной налоговой льготы, заключающейся в освобождении предприятий от налогообложения части налоговой базы при условии инвестирования средств в расширение и модернизацию основных фондов производственного назначения;

- внедрение гибкой системы налоговых зачетов по расходам на НИОКР, способствующей переходу промышленности на более высокие технологические уклады;

- формирование сети региональных фондов поддержки научных разработок и инновационной деятельности, позволяющих существенно нарастить инвестиции в НИОКР [100].

В стимулировании платежеспособного потребительского спроса видится большой резерв роста экономики регионов СЗФО. Повышение доходов населения и, как следствие, потребительских расходов обеспечивает помимо роста прибыли предприятий, обслуживающих потребительский сектор (а это более трети выпуска товаров и услуг), прирост ресурсов для инвестиций.

В связи с этим важно поддерживать уровень доходов населения и социальных расходов бюджета, обеспечивая как минимум рост зарплат в бюджетной сфере. Другим направлением увеличения доходов населения выступает повышение эффективности и производительности труда. Решению этой задачи будут способствовать стимулирование внедрения социальных инноваций, передовых управленческих и производственных технологий, улучшение условий труда на предприятиях, проведение политики по предупреждению эмиграции квалифицированных кадров, сокращению болезней и ранней смертности [53].

В инструментарий стимулирования внутреннего потребительского спроса входят:

- активное стимулирование внутреннего туристского потребления, обладающего значительным мультипликативным эффектом [99]; высокую эффективность продемонстрировало введение туристического кэшбека [91], что наталкивает на мысль о потенциальном внедрении симметричных мер, к примеру, в розничной торговле (кэшбек на поддержание местных товаропроизводителей);

- увеличение расходной части бюджета в части социальных расходов, что обеспечит рост покупательной способности доходов населения и потребительских расходов;
- упрощение доступа к потребительскому и ипотечному кредитованию за счет регулирования ключевой ставки Центрального банка РФ;
- развитие выставочно-ярмарочной деятельности;
- внедрение безусловного базового дохода для социально незащищенных категорий граждан с целью повышения уровня их потребления.

Активизация внутреннего потребительского спроса также во многом зависит от способности экономики генерировать доход и правильно его распределять.

Подводя итог, подчеркнем, что работа в каждом из представленных направлений требует разработки и гибкого применения инструментов структурной политики с возможностью ее корректировки в краткосрочном периоде без ущерба достижению стратегических целей. В рамках разработки и обоснования инструментария структурной политики в региональной экономике было отмечено, что структурная политика обладает достаточно широким набором инструментов, применение которых должно быть обоснованно и своевременно. Их количество, возможное сочетание и степень использования могут принимать различные значения в зависимости от конкретных задач, решений и реального состояния всех элементов механизма.

4.2. Развитие межрегиональных цепочек создания стоимости в экономике

Реформирование российской экономики и переход к рыночному механизму хозяйствования привели к разрыву многих межрегиональных производственных связей в стране и переориентации значимой части предприятий на удовлетворение внешнего спроса.

Россия превратилась в активного участника международного разделения труда. По индексу участия в глобальных ЦСС, рассчитываемому Организацией экономического сотрудничества и развития, она занимает второе место среди крупнейших экономик мира [180]. Однако отведенная нашей стране роль поставщика промежуточных товаров и потребителя конечной продукции усугубляет закоренелые проблемы ее экономики, закрепляет структурные дисбалансы, сдерживает развитие внутреннего рынка [92].

Отечественная практика фиксации прибыли на стадии добычи сырья и производства полуфабрикатов ведет к депрессии производства конечной продукции и, как следствие, к деградации производства машинных средств производства, снижению внутреннего спроса на фундаментальную и прикладную науку [38], росту технологической импортозависимости [83], сжатию заселенного и используемого пространства [98], усилению экономического неравенства и неравенства возможностей между регионами страны [105].

В то же время на фоне турбулентности и неопределенности, характерных для современного этапа развития мировой цивилизации, перед Россией открывается окно возможностей для изменения ситуации. Мир сейчас переживает период трансформации, сопровождаемый экономической рецессией, снижением потоков инвестиций, замедлением процессов формирования новых транснациональных производственных цепочек. Эксперты³³ отмечают нарастающую регионализацию глобальной экономики и разделение мира на «зоны доверия», в рамках которых только и будет возможным восстановление промышленных цепочек.

Данные процессы усиливаются проникновением в промышленность технологических новаций (цифровизации, робототехники, ИИ, аддитивных технологий), которые уменьшают издержки производства и повышают его мобильность, позволяя перемещать предприятия ближе к потребителю [69]. Меняется технологический фундамент развития мировой экономики, в ней появляются новые сектора, формируются новые региональные центры экономического и политического влияния.

Превращение России в такой центр, формирование вокруг нее собственной «зоны доверия» мы считаем одной из ключевых целей утвержденной 2 июля 2021 г. Стратегии национальной безопасности. Ее достижение потребует обеспечения устойчивого развития экономики на новой технологической основе за счет институциональной и структурной перестройки экономики, повышения ее диверсифицированности, конкурентоспособности и устойчивости.

В связи с этим, на наш взгляд, особенно актуальной становится государственная экономическая политика, направленная на развитие межрегиональных ЦСС в национальной экономике³⁴. Во-первых, ее осу-

³³ В частности, об этом в июне 2021 г. говорил в своем выступлении на полях Петербургского международного экономического форума глава Роснефти И.И. Сечин [78].

³⁴ А также в «зонах доверия», в первую очередь Евразийском экономическом союзе.

ществование поспособствует развитию производства конечной продукции, расширит внутренний спрос на науку и отечественные технологии. Во-вторых, она окажет положительное влияние на доходность предприятий, входящих в ЦСС: производство продукции более глубокой степени переработки, в среднем, приносит большую добавленную стоимость на единицу затраченных ресурсов. В-третьих, такая политика выступит драйвером регионального развития, создаст точки роста, рабочие места, снизит стимулы для оттока населения с периферии³⁵.

В научной литературе под ЦСС понимается полный спектр видов экономической деятельности, осуществляемых предприятиями для доведения товара или услуги от стадии разработки до конечного использования [241]. Концепция цепочек создания стоимости (а точнее глобальных ЦСС) возникла в 1970-е гг. в качестве объяснения причин различных темпов роста экономики в разных странах. Для этого анализировалось их участие в глобальном разделении труда, оценивалась вовлеченность в процесс создания добавленной стоимости по всей длине технологической цепочки. В настоящее время исследование различной проблематики цепочек создания стоимости продолжается³⁶. Изучается их влияние на развитие экономики, экономическую безопасность, пространственную организацию территорий, процессы региональной интеграции. Развивается методический инструментарий адекватной оценки, моделирования и проектирования ЦСС. Обосновываются механизмы организации производственной кооперации в рамках цепочек создания стоимости. Формулируются теоретические представления о государственном регулировании ЦСС через формирование соответствующих инструментов экономической политики.

Каково же состояние цепочек создания стоимости в российской экономике?

Перед ответом на этот вопрос необходимо отметить сложность оценки хозяйственной деятельности в России в силу ее масштабности и ограниченности статистической информации. В стране насчитывается более 4,5 миллиона предприятий и организаций. Большая часть из них

³⁵ Отметим, что Стратегией пространственного развития значимая роль в устранении дисбалансов в экономике и территориальном развитии отводится макрорегиональному уровню, укреплению межрегиональных связей и кооперации, т.е., по сути, развитию межрегиональных цепочек создания стоимости.

³⁶ В мире, по данным Web of Science Core Collection, с 1987 г. вышло в свет 13507 публикаций, в которых упоминается ЦСС (value chain); в последнее время ежегодно появляется около 1300–1500 новых публикаций; в России, по данным РИНЦ, с 2008 г. издано 329 публикаций.

(3,5 миллиона) относится к сфере производства услуг (в том числе почти 1,5 миллиона – к торговле). Оставшийся миллион с лишним зарегистрирован в сфере материального производства: в сельском и лесном хозяйстве – 129 тысяч, в промышленности – 401 тысяча, в строительстве – 493 тысячи. Также следует учитывать, что производственно-сбытовые цепочки различной продукции имеют различные характеристики. Товары и услуги отличаются количеством пройденных переделов, структурой используемых для их производства материальных, трудовых и инвестиционных ресурсов, долей в ней импорта. У них дифференцированы потребители и каналы сбыта. Соответственно существенно разнится фрагментированность той или иной цепочки и потребность в кооперировании.

В силу данных обстоятельств для анализа функционирования цепочек создания стоимости использовались два индикатора, характеризующие степень фрагментированности производства и позволяющие комплексно оценить уровень взаимодействия предприятий в цепочках снабжения и сбыта продукции³⁷.

Первый из них – длина производственной цепочки (D) – отражает средневзвешенное (взвешивание осуществляется по величине конечного потребления продукции) число предприятий, последовательно участвующих в производстве того или иного товара или услуги. Чем выше величина D, тем больше доля промежуточной продукции в потребляемых ресурсах, тем сложнее промежуточные связи при снабжении ресурсами с технологически связанными отраслями. Минимальное значение D принимает тогда, когда производству не требуется каких-либо промежуточных товаров, что может свидетельствовать о низком уровне развития производственной кооперации в цепочке снабжения.

Второй индикатор – длина сбытовой цепочки (U) – фиксирует средневзвешенное (взвешивание осуществляется по величине валовой

³⁷ Для расчета показателей, характеризующих фрагментацию производства в российской экономике, использовались данные базовых таблиц «затраты – выпуск» Росстата за 2011 г. в разрезе 125 отраслей, а также данные ЕМИСС об объеме отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами за 2017 г. в разрезе 263 отраслей (эти отрасли агрегировались до 125-отраслевой номенклатуры таблиц «затраты – выпуск») по субъектам РФ. В силу того, что официальной статистикой региональные таблицы «затраты – выпуск» не разрабатываются для расчета показателей по регионам, использовалось допущение о схожести усредненных технологических процессов в одноименных отраслях в целом по стране и в отдельных регионах.

добавленной стоимости, создаваемой той или иной отраслью) число предприятий, которое проходит произведенная продукция до достижения конечного потребителя. Чем выше величина U , тем больше доля промежуточной продукции в валовом выпуске, тем сложнее промежуточные связи с технологически связанными отраслями при сбыте продукции. Индикатор U принимает значение 1, когда вся выпускаемая продукция направляется на конечное потребление. Такая ситуация характеризует низкий уровень развития производственной кооперации в цепочке сбыта.

Наши оценки показали, что усредненная длина производственных цепочек (D) в российской экономике в 2017 г. составила 1,98, т.е. до момента изготовления продукта ресурсы в среднем проходили две производственные стадии³⁸. Такое значение обусловлено преобладанием в структуре экономики видов деятельности, которые либо находятся на начальных этапах производственных цепочек (добыча полезных ископаемых, сельское и лесное хозяйство), либо имеют низкую материалоемкость и в связи с этим слабо взаимодействуют с другими отраслями экономики (отрасли коммерческих и социальных услуг). Суммарно ими создается более 70% ВВП.

Наиболее фрагментированными являются отрасли обрабатывающей промышленности ($D = 2,62$). В структуре их производственного потребления преобладает промежуточная промышленная продукция (сырье, электроэнергия, полуфабрикаты), которая требует проведения дальнейших операций по ее переработке. Среди лидеров – производства транспортных средств и оборудования ($D = 2,98$), резиновых и пластмассовых изделий ($D = 2,87$), пищевых продуктов ($D = 2,71$; рис. 4.2). Высокую степень фрагментированности имеют производства готовых металлических изделий ($D = 2,60$), машин и оборудования ($D = 2,57$), прочей неметаллической минеральной продукции ($D = 2,55$), металлургическое ($D = 2,55$) и целлюлозно-бумажное ($D = 2,55$) производства. Аутсайдами среди отраслей обрабатывающей промышленности по данному показателю являются текстильное и швейное производство; производство кожи и обуви ($D = 2,43$), издательская и полиграфическая деятельность ($D = 2,43$).

³⁸ Справочно: среднемировое значение D в 2011 г. составляло 2,15 [247]. Величина D в России в 2011г. по нашим расчетам была равна 1,90.



Рис. 4.2. **Усредненные длины производственных цепочек (D) в отраслях экономики РФ, 2017 г.**

Источник: рассчитано на основе данных Росстата.

Вне обрабатывающей промышленности наибольшие длины производственных цепочек среди видов деятельности характерны для строительства³⁹ ($D = 2,26$), сельского ($D = 2,10$) и лесного ($D = 2,22$) хозяйства⁴⁰, гостиничного и ресторанного бизнеса ($D = 2,16$), транспортировки и хранения ($D = 2,13$). В наименьшей степени фрагментированы отрасли по добыче полезных ископаемых ($D = 1,66$), а также сферы коммерческих ($D = 1,60$) и социальных ($D = 1,67$) услуг. Малая длина производственных цепочек в них во многом обусловлена слабым взаимодействием с технологически связанными отраслями по линии поставок потребляемых ресурсов и интенсивным использованием прямых затрат труда (это особенно характерно для социальных услуг – государственного управления, образования и здравоохранения).

³⁹ Строительство по праву можно считать одной из самых мультипликативных отраслей экономики. В качестве своих ресурсов оно использует наибольший удельный вес продукции обрабатывающих производств (58%) и при этом находится довольно близко к конечному потребителю.

⁴⁰ Высокие значения показателя для сельского и лесного хозяйства, а также для транспортной отрасли обусловлены их активным использованием ресурсоемкой машиностроительной продукции.

По нашим расчетам, средневзвешенная длина сбытовой цепочки (U) в российской экономике в 2017 г. была равна 2,25, т.е. с момента производства до момента использования конечным потребителем продукция в среднем проходила еще чуть больше двух производственных стадий. Наибольшая протяженность сбытовой цепочки характерна для добычи полезных ископаемых ($U \approx 4$; рис. 4.3). Чуть ближе к конечному потреблению ($U \approx 3$) располагается продукция металлургии, нефтепереработки, энергетики, транспорта, лесного хозяйства, деревообработки, химического и целлюлозно-бумажного производства. Она используется в качестве ресурсов и промежуточных товаров в технологически связанных отраслях экономики. В одной стадии от конечных потребителей ($U \approx 2$) разместились торговля, операции с недвижимостью, полиграфия, машиностроение, сельское хозяйство и рыболовство. Остальные виды экономической деятельности, среди которых пищевая и легкая промышленность, строительство, гостиничный и ресторанный бизнес, образование, здравоохранение, госуправление, направляют практически всю выпускаемую продукцию непосредственно домохозяйствам и органам власти ($U \approx 1$), обеспечивая их продовольствием, одеждой, товарами и услугами в области питания, проживания, здравоохранения и образования.



Рис. 4.3. **Усредненные длины сбытовых цепочек (U) в отраслях экономики РФ, 2017 г.**

Источник: рассчитано авторами на основе данных Росстата.

Размах отраслевых значений длин производственных и сбытовых цепочек, а также разнообразие производственной специализации российских регионов обусловили значительную территориальную дифференциацию ЦСС. Логично, что положение того или иного региона в производственных и сбытовых цепочках определяется номенклатурой выпускаемой им продукции. Так, дальше всего от поставщиков первичных ресурсов ($DR \approx 3$) располагаются регионы, в структуре экономики которых преобладают наиболее ресурсоемкие производства автомобилестроительной (Калужская и Калининградская области) и металлургической (Липецкая, Вологодская и Челябинская области) ориентации (табл. 4.2). Основная часть российских регионов (80 из 85) имеют схожие длины производственных цепочек ($DR \approx 2$), располагаясь в среднем в одной стадии от поставщиков первичных ресурсов. Среди них наиболее короткие производственных цепочки – $DR \in [1,7; 2,0)$ – у регионов со слабо диверсифицированной экономикой, специализирующейся на добыче нефти, газа и железной руды (Ханты-Мансийский, Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа, республики Саха (Якутия) и Карелия, Сахалинская и Астраханская области), оптовой торговле (республики Калмыкия и Дагестан).

Наибольшая протяженность сбытовых цепочек – $UR \in [3,0; 3,7)$ – характерна для ресурсодобывающих регионов (Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский, Чукотский автономные округа, республики Саха (Якутия) и Коми, Кемеровская, Сахалинская, Астраханская, Оренбургская и Магаданская области, Забайкальский край), продукция которых, до того как дойти до конечного российского потребителя, проходит еще в среднем 2–2,5 передела. Значения показателя UR регионов, специализирующихся на обрабатывающей промышленности⁴¹ (Омская, Калужская, Владимирская, Липецкая, Тульская, Нижегородская, Новгородская, Свердловская, Челябинская и Вологодская области, Красноярский край), лежат в диапазоне от 2,1 до 3. Наименьшие значения UR зафиксированы в регионах, в которых слабо развита промышленность, в структуре экономики преобладают сельское хозяйство, пищевое производство, торговля и сектора здравоохранения, образования и госуправления (республики Ингушетия, Тыва, Северная Осетия-Алания, Алтай, Калмыкия, Адыгея,

⁴¹ Доля валовой добавленной стоимости, создаваемой обрабатывающими производствами, превышает 30% ВРП.

Таблица 4.2. Распределение регионов России по величине усредненной длины производственных (D_R) и сбытовых (U_R) цепочек

Длина производственных цепочек (D_R)		Длина сбытовых цепочек (U_R)				
		$U_R \approx 2$		$U_R \approx 3$		$U_R \approx 4$
		$U_R \in [1,6; 2,5)$		$U_R \in [2,5; 3,0)$	$U_R \in [3,0; 3,5)$	$U_R \in [3,5; 3,7]$
$D_R \approx 2$	$D_R \in [1,7; 2,0)$	–	Респ. Калмыкия, Респ. Карелия, Респ. Дагестан	Ханты-Мансийский АО, Сахалинская обл., Астраханская обл., Респ. Саха (Якутия)	Ненецкий АО, Ямало-Ненецкий АО	
	$D_R \in [2,0; 2,3)$	Респ. Бурятия, Приморский край, Краснодарский край, Курская обл., Чеченская Респ., Новосибирская обл., Санкт-Петербург, Ставропольский край, Респ. Крым, Севастополь, Респ. Алтай, Пензенская обл., Московская обл., Камчатский край, Орловская обл., Респ. Адыгея, Кабардино-Балкарская Респ., Тамбовская обл., Респ. Северная Осетия-Алания, Респ. Ингушетия	Респ. Тыва, Иркутская обл., Респ. Хакасия, Томская обл., Пермский край, Тюменская обл. (без АО), Красноярская автономная обл., Респ. Татарстан, Омская обл., Волгоградская обл., Амурская обл., Мурманская обл., Респ. Башкортостан, Хабаровский край, Москва, Респ. Удмуртия	Чукотский АО, Респ. Коми, Оренбургская обл., Магаданская обл., Забайкальский край	Кемеровская обл.	
	$D_R \in [2,3; 2,5)$	Самарская обл., Белгородская обл., Ленинградская обл., Тульская обл., Алтайский край, Архангельская обл. (без АО), Нижегородская обл., Тверская обл., Смоленская обл., Ростовская обл., Новгородская обл., Кировская обл., Рязанская обл., Ярославская обл., Воронежская обл., Костромская обл., Курганская обл., Респ. Марий Эл, Респ. Чувашия, Карачаево-Черкесская Респ., Ивановская обл., Владимирская обл., Респ. Мордовия, Псковская обл., Ульяновская обл.	Свердловская обл., Саратовская обл.	–	–	
$D_R \approx 3$	$D_R \in [2,5; 2,7]$	Калужская обл., Калининградская обл.	Липецкая обл., Вологодская обл., Челябинская обл.	–	–	
Источник: рассчитано на основе данных Росстата.						

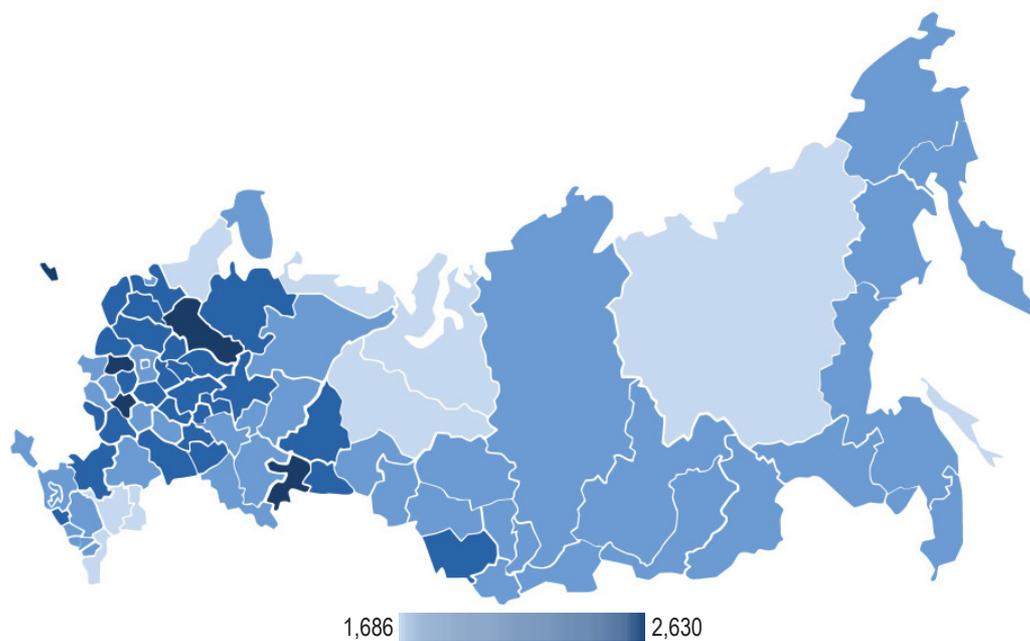


Рис. 4.4. Агрегированный показатель D_r по экономике регионов России

Источник: построено на основе данных Росстата.

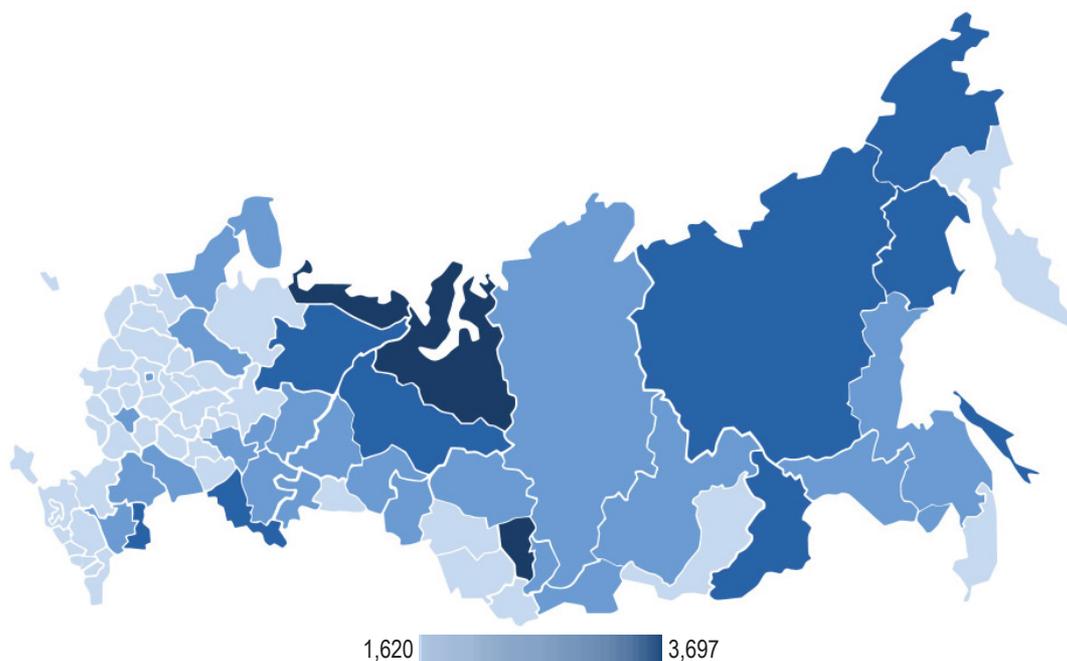


Рис. 4.5. Агрегированный показатель U_r по экономике регионов России

Источник: построено на основе данных Росстата.

Дагестан, Крым, Чеченская, Карачаево-Черкесская, Кабардино-Балкарская, Камчатский и Ставропольский края, г. Севастополь). В целом предприятия регионов Европейской части России в среднем занимают более высокое положение в ЦСС (рис. 4.4 и 4.5). Именно на них в силу близости к местам скопления населения направляются полуфабрикаты со всей страны (из регионов Сибири и Дальнего Востока через Урал) для производства конечной продукции. Отметим, что между местами региона в производственной и сбытовой цепочках прослеживается сильная отрицательная связь (коэффициент корреляции между DR и UR равен -0,580). В среднем, регион, близкий к конечным потребителям в сбытовых цепочках, оказывается дальше от поставщиков первичных ресурсов в производственных цепочках. То есть в российских цепочках создания стоимости на региональном уровне довольно ярко прослеживается территориальное разделение труда, когда одни регионы специализируются на добыче различных полезных ископаемых, другие – на их первичной переработке, третьи – на изготовлении конечной продукции из полуфабрикатов.

Происходящие макроэкономические и геополитические события оказывают существенное влияние на функционирование российских цепочек создания стоимости (рис. 4.6). Снижение фрагментированности производства обуславливается замедлением экономической динамики (например, в 2011–2014 годах⁴²), усиление фрагментированности – значительным ослаблением курса рубля на фоне почти трехкратного падения мировых цен на нефть и экономических санкций против России из-за событий с Крымом в 2014–2015 гг. С одной стороны, это привело к стимулированию внутреннего производства в связи с относительным удорожанием импорта на внутреннем рынке и ростом ценовой конкурентоспособности российских экспортеров на внешних рынках. С другой – появились проблемы с доступностью кредита в экономике: внешнее кредитование было ограничено в рамках санкций, внутреннее – в результате повышения ключевой ставки Центральным банком. В целом по экономике фрагментация производства в цепочках снабжения и сбыта в последние годы увеличивается (на 4 и 2,8% в период с 2011 по 2017 г. соответственно).

⁴² За 2011–2014 гг. среднегодовой темп прироста ВВП сократился с 4,3 до 0,7%. Рост валового накопления основного капитала затормозился со 109,1% в 2011 г. до 97,9% в 2014 г.

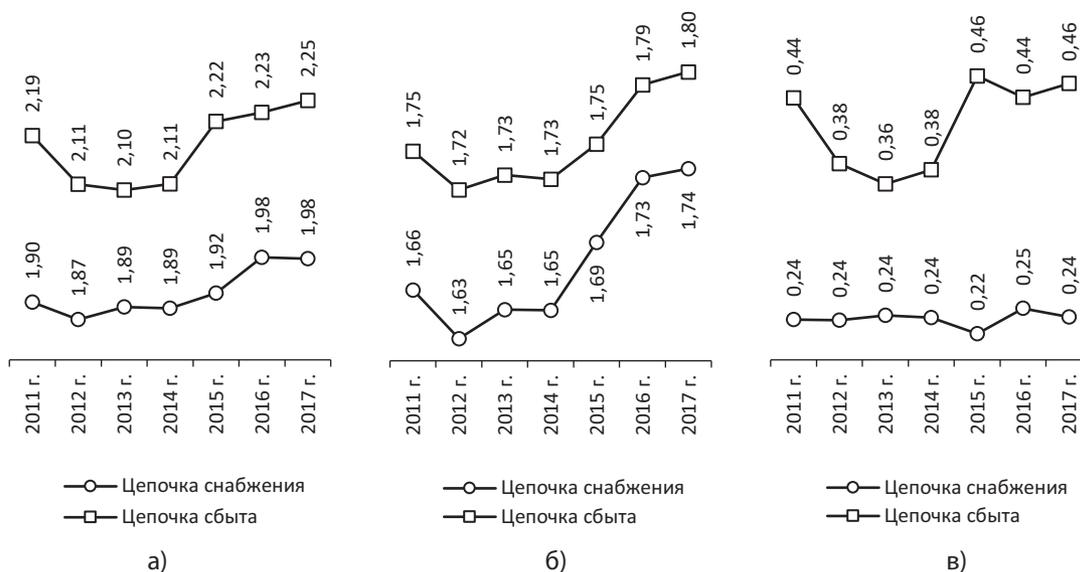


Рис. 4.6. Динамика усредненной длины производственных (D) и сбытовых (U) цепочек в экономике РФ: а) в целом; б) внутри РФ; в) вне РФ

Источник: рассчитано на основе данных Росстата.

Представленные данные характеризуют фрагментацию российской экономики. Ее уровень разнится от отрасли к отрасли и зависит от технических характеристик производимого товара, а также издержек, возникающих в процессе дробления производства по разным стадиям и регионам [70]. Материалоемкие производства включают больше производственных стадий, трудо- и капиталоемкие – соответственно меньше.

При этом удельный вес валовой добавленной стоимости сокращается по мере удлинения производственной цепочки, т.е. чем более фрагментировано производство, тем меньше создается добавленной стоимости на каждой его стадии [97]. Иными словами, развитие производственной кооперации способствует снижению концентрации доходов, обеспечивая тем самым сглаживание чрезмерного пространственного неравенства в стране. Удлинение цепочек добавленной стоимости и стимулирование кооперационного взаимодействия бизнеса является драйвером экономики и, на наш взгляд, должно быть важным направлением государственной экономической политики.

Проблема заключается в том, как способствовать освоению наиболее выгодных стадий цепочек добавленной стоимости внутри страны. В настоящее время средневзвешенная длина производственной цепочки в России ($D = 1,98$) существенно короче длины сбытовой цепочки

($U = 2,25$), что объясняется диспаритетом в экспортно-импортных операциях (в закрытой экономике длины производственных и сбытовых цепочек равны). Используемый в исследовании инструментарий позволяет, опираясь на информацию о величине полных затрат импортной продукции и структуре использования произведенных товаров и услуг, выделить внешнюю для страны часть производственных и сбытовых цепочек. Как видно из рисунков 4.2 и 4.3, Россия является активным участником международного разделения труда. Многие отрасли нашей экономики включены в глобальные цепочки добавленной стоимости. Однако текущий формат участия страны в этих процессах далек от оптимального. Имеет место высокая зависимость от импортных производственных ресурсов в большинстве видов обрабатывающих производств (за исключением, пожалуй, только производства кокса и нефтепродуктов). Российская легкая промышленность зависит от поставок импортной текстильной продукции; химическая – от поставок органических и неорганических химических вещества, основных фармацевтических продуктов; машиностроение – от поставок автотранспортных средств, компьютеров, электронных и оптических изделий, машин и оборудования и т.д. Экспортируемая продукция используется другими странами в качестве сырья и полуфабрикатов в дальнейших своих технологических процессах. В наибольшей степени это касается добычи полезных ископаемых, металлургического и химического производства, производства кокса и нефтепродуктов, лесного хозяйства и обработки древесины. Очевидно, что такая специализация не предполагает высокой доли добавленной стоимости, создаваемой внутри страны. Экспортируемые отечественными компаниями ресурсы возвращаются в экономику уже в виде готовых зарубежных товаров с соответствующей наценкой, усугубленной к тому же тарифными и нетарифными торговыми ограничениями [246].

Отдельного внимания заслуживает региональная проблематика в развитии цепочек создания стоимости. Положение в них того или иного региона в значительной мере определяет уровень его социально-экономического развития. Отмечается сильная корреляция показателей D_R и U_R со среднедушевыми объемами ВРП, инвестиций в основной капитал, доходов населения и консолидированного бюджета (табл. 4.3). Значения всех этих индикаторов в среднем выше в тех регионах, которые располагаются в начале производственных и в конце сбытовых цепочек. При этом наиболее «обделенным» является сред-

нее звено – регионы с развитой обрабатывающей промышленностью. Можно констатировать, что государство в целом слабо справляется с задачей перераспределения доходов по ЦСС. Этот вывод подтверждается и другими исследователями [54].

Таблица 4.3. **Корреляция характеристик социально-экономического развития регионов с показателями D_R и U_R**

Характеристика	D_R	U_R
Среднедушевой объем ВРП	-0,544*	0,574*
Фондоёмкость ВРП	-0,355*	0,229*
Удельный вес убыточных организаций	-0,226*	0,203*
Среднедушевой объем инвестиций в основной капитал	-0,519*	0,497*
Среднедушевой объем экспорта	-0,318*	0,439*
Среднедушевой объем импорта	-0,020	0,078
Среднедушевое число малых предприятий	0,187	0,004
Среднедушевые доходы консолидированного бюджета	-0,453*	0,523*
Среднедушевая численность работников органов власти	-0,326*	0,380*
Среднедушевые затраты на научные исследования и разработки	-0,017	0,198
Затраты на технологические инновации	-0,252*	0,353*
Среднедушевые доходы населения	-0,452*	0,522*
Среднемесячная начисленная заработная плата работников	-0,514*	0,622*
Среднедушевое фактическое потребление домашних хозяйств	-0,387*	0,437*
Среднедушевое число легковых автомобилей	0,240*	-0,022
Среднедушевая площадь жилых помещений	0,483*	-0,153
Общий коэффициент рождаемости	-0,539*	0,250*
Общий коэффициент смертности	0,627*	-0,241*
Коэффициент миграционного прироста	0,151	-0,333*
Заболеваемость населения	-0,158	0,427*
Уровень безработицы	-0,210*	-0,155
Уровень преступности	-0,158	0,475*

* Коэффициенты корреляции значимы при $p < 0,05$.
Источник: рассчитано на основе данных Росстата.

В российской экономике имеет место парадоксальная ситуация, когда чем дальше регион в ЦСС от конечного потребителя, чем более промежуточный продукт им производится, тем выше валовые доходы его экономики (рис. 4.7 А). Причины этого кроются в структурных изменениях экономики регионов, вызванных существующей экономической моделью, рост в которой во многом определяется результатами экспортно-импортной деятельности и внешней конъюнктурой. Наибольшую выгоду получают экспортеры продукции невысоких переделов, продукция собственных высоких переделов (прежде всего машиностроения) не востребована экономикой. Для сравнения: на рисунке 4.7 Б проиллюстрирована

ситуация в американской экономике⁴³. Вследствие отсутствия сильной дифференциации между штатами⁴⁴ не прослеживается корреляция между объемом душевого ВРП и значением показателя U.

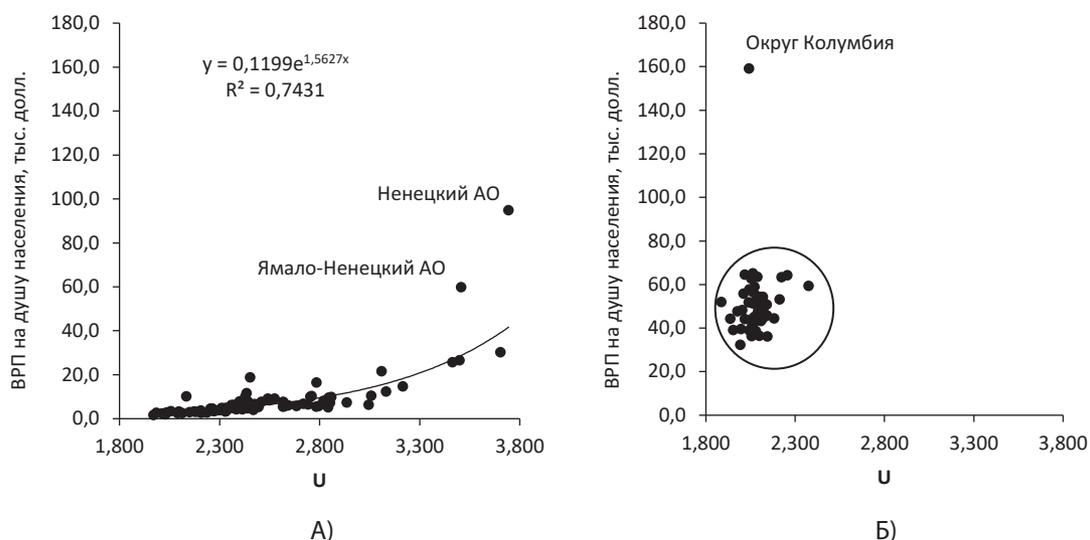


Рис. 4.7. Взаимосвязь ВРП на душу населения и показателя U по экономике регионов России (А) и США (Б) в 2015 г.

Примечание. Для лучшей наглядности масштабы на обоих графиках выбраны одинаковыми, а ВРП регионов России пересчитан в долларах по среднегодовому курсу 2015 г.

Источник: рассчитано на основе данных Росстата и U.S. BEA.

Мы убеждены, что способствовать изменению ситуации будет создание отсутствующих в стране стадий производства, стимулирование внутреннего спроса (как конечного, так и промежуточного) вдоль цепочек создания стоимости, поддержка развития межрегиональной производственной кооперации.

Научным сообществом глубоко проработаны вопросы управления данными процессами. Растущая потребность в адекватной оценке различных аспектов и проработке вариантов функционирования ЦСС обу-

⁴³ Выбор США для сопоставления обусловлен наличием в этой стране промышленно развитой многоотраслевой экономики с высокой долей конечной продукции в структуре выпуска.

⁴⁴ По объему ВРП на душу населения в 2015 г. (без учета округа Колумбия) разрыв между максимальным (67,6 тыс. долл. в Северной Дакоте) и минимальным (31,7 тыс. долл. в Миссисипи) значениями составлял 2,1 раза (4,9 раза с учетом округа Колумбия). По значению показателя U разрыв между максимальным (2,376 в Вайоминге) и минимальным (1,886 на Гавайях) значениями составлял 1,3 раза. В России – соответственно 15,2 (без учета автономных округов Архангельской и Тюменской областей; с их учетом – 54,5 раза) по душевому ВРП и 1,9 раза по значению показателя U.

словила развитие соответствующего методического инструментария. Для этого используется широкий набор модельных инструментов – межотраслевых, агент-ориентированных и пространственных авторегрессионных моделей, элементов теории игр.

Расчеты позволяют давать согласованные оценки различных вариантов трансформации ЦСС. Например, нами предпринималась попытка с помощью трехрегиональной агент-ориентированной модели оценить последствия для экономики от «удлинения» ЦСС (под «удлинением» понималось увеличение выпуска товаров и услуг сектором конечной обработки, т.е. расширение производства готовых металлоизделий, машиностроительной продукции, пищевых, текстильных, лекарственных и прочих потребительских товаров). При задании начального состояния системы применялись региональные таблицы «затраты – выпуск» трех технологически связанных регионов Северо-Западного федерального округа – Республики Карелия, Вологодской области и Санкт-Петербурга, характеризующие входящие и исходящие потоки товаров и услуг по секторам экономики и дающие информацию об их связях с поставщиками и потребителями. Проведенные нами расчеты позволили выявить дифференцированные экономические эффекты (как по величине, так и по структуре) от стимулирования «удлинения» ЦСС на фиксированную сумму в размере 1 млрд руб. в различных регионах, продемонстрировав тем самым важность учета множества факторов и осуществления соответствующих модельных расчетов при выборе места для реализации инвестпроектов, развития того или иного вида производства (табл. 4.4).

Таблица 4.4. **Экономические эффекты от прироста выпуска в секторе конечной обработки на 1 млрд руб.** [131]

Регион	Добыча	Промежуточная обработка	Конечная обработка	Строительство	Транспорт	Услуги	В целом по экономике
Прирост выпуска, млн руб.							
Республика Карелия	314	314	1000	18	74	249	1969
Вологодская область	316	316	1000	18	74	251	1975
Санкт-Петербург	348	354	1000	20	86	283	2091
Прирост численности работников, чел.							
Республика Карелия	61	133	408	7	128	291	1028
Вологодская область	195	59	324	5	41	329	953
Санкт-Петербург	81	53	168	8	35	147	492
Прирост фонда оплаты труда, млн руб.							
Республика Карелия	19	76	108	3	47	159	412
Вологодская область	71	30	102	2	20	125	350
Санкт-Петербург	108	42	101	4	28	99	382

Важным направлением исследований является поиск и обоснование механизмов организации производственной кооперации в рамках ЦСС. Большое количество работ посвящено разработке систем планирования и механизмов кооперационного взаимодействия, выбору оптимального размещения предприятий, выявлению причин и устранению потерь в производственных цепочках. В качестве перспективных инструментов управления рассматриваются вертикальная межфирменная координация, преодоление несправедливого распределения ресурсов, социальные коммуникации, организационное обучение, поощрение добровольных инициатив.

Логическим развитием исследований проблематики управления процессами производственной кооперации в ЦСС стало формулирование теоретических представлений о ее государственном регулировании через формирование соответствующих инструментов экономической политики. Разрабатываются стратегии укрепления промышленного сотрудничества, формируются организационно-экономические механизмы развития интеграционных процессов в производстве и переработке продукции, прорабатываются системы оптимального налогообложения и инфраструктурного обеспечения реализации проектов в рамках развития ЦСС.

Кроме того, государству важно решить задачу формирования системы управления трансформацией ЦСС в национальной экономике. При этом в объединении потенциала и ресурсов отдельных субъектов ключевую роль должны играть макрорегионы. Видится перспективной разработкой и реализацией единой инвестиционной, структурной, технологической политики на макрорегиональном уровне (скоординированные планы привлечения инвестиций), аккумуляция инвестиционных ресурсов в форме макрорегиональных фондов (корпораций) развития (интегрированные территориальные инвестиции), как это делается в ЕС в рамках, например, Европейской межрегиональной инициативы в области умной специализации «Авангард», Межрегионального партнерства RIS3 «Безопасная и устойчивая мобильность».

Одна из важнейших проблем – как выбрать и обосновать перспективную рыночную нишу для того или иного региона. Для этих целей используются форсайт, технологическое сканирование, конкурентная разведка, картирование технологического ландшафта, исследование актуальной научной литературы по перспективным продуктовым нишам (только начинаемым разрабатываться учеными) и систем учета научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ

(например, ЕГАСУ НИОКТР), другие подходы. Это позволяет идентифицировать глобальные технологические тренды в отраслях текущей и потенциальной специализации территорий.

Для задания приоритетов в создании конкурентных преимуществ территорий в ЕС реализуются стратегии умной специализации [233]. Их особыми признаками являются учет профиля региональной экономики, доказательность посредством количественных показателей и обширной эмпирической базы, развитие диверсификации, согласованного разнообразия и междисциплинарных связей, межотраслевой и межрегиональный характер.

Концепция умной специализации зародилась в 2007 г., а уже с 2011 г. начала внедряться в практику госрегулирования: в ЕС было разработано Руководство по разработке исследовательских и инновационных стратегий умной специализации [232]; для информационной, методологической и экспертной поддержки национальных и региональных органов власти создана Платформа умной специализации (<https://s3platform.jrc.ec.europa.eu>), которая в настоящее время содержит более 180 стратегий умной специализации на региональном и национальном уровнях. В дальнейшем умная специализация стала распространяться в мире. Ее используют в ООН и ОЭСР, а также в таких странах, как Австралия и Южная Корея.

Элементы концепции умной специализации планируется использовать в российской Стратегии пространственного развития. Запланирована разработка методических рекомендаций по определению субъектами Российской Федерации приоритетов инновационного развития отраслей перспективных экономических специализаций. Пока же перечень перспективных экономических специализаций субъектов РФ сформирован с опорой на иную методологию и вызывает вопросы как у экспертов, так и у самих регионов. В частности, акцент делается на традиционных промышленных видах деятельности, которым свойственны высокая агрегация (всего 35 типов специализаций) и высокий уровень равномерности этих специализаций (например, 80-ти из 85 субъектов РФ предлагается специализироваться на растениеводстве и животноводстве) и др. В российской исследовательской литературе с 2016 г. обсуждаются различные аспекты реализации стратегии умной специализации в нашей стране. Предлагается методический подход к определению умной специализации регионов России, обосновывается необходимость проведения дифференцированной региональной инновационной политики исходя из принципов «умной специализации», показана важность межрегионального взаимодействия в данных процессах, описывается опыт других стран и пр.

Наши исследования показывают, что внедрение в практику государственного управления различных аспектов анализа, моделирования и регулирования ЦСС будет способствовать проведению взвешенной, научно обоснованной политики по их развитию.

1. Сложившаяся экспортно-сырьевая ориентация хозяйственного механизма во многом способствовала нарастанию структурных и пространственных дисбалансов в российской экономике. Развитие внутри-страновых межрегиональных ЦСС конечной продукции создаст так необходимый сейчас народному хозяйству спрос на многие виды товаров и услуг, активизирует деятельность многих секторов экономики (в т.ч. наукоемких), позволит повысить доходы бизнеса, а стало быть, будущие инвестиции, налоговые отчисления и заработные платы. Кроме того, увеличение длины и усиление фрагментированности ЦСС приводит к сокращению удельного веса добавленной стоимости, создаваемой на каждой стадии производства. Иными словами, развитие ЦСС и укрепление производственной кооперации в экономике способствует снижению концентрации доходов, что может быть использовано для поднятия экономики периферийных территорий и сглаживания чрезмерного пространственного неравенства в стране.

2. Развитие и трансформация существующих в российской экономике межрегиональных ЦСС должны опираться на их многоаспектный и многоуровневый углубленный анализ (в том числе с учетом внешних участков). Практика показывает, что совокупность разнородной информации (данных межстрановых, национальных и региональных таблиц «затраты – выпуск», статистики внешнеторгового, межрегионального и межотраслевого обмена, отраслевой и финансовой статистики, отчетности конкретных компаний и пр.) позволяет комплексно оценивать текущую конфигурацию цепочек создания стоимости (как отраслевую, так и пространственную), динамику их развития, выявлять узкие места и варианты их устранения. Соотнесение этих сведений с показателями социально-экономического развития территорий присутствия предприятий ЦСС может служить индикатором качества регулирования процессов пространственного развития страны.

3. Использование модельного инструментария при проектировании направлений развития межрегиональных цепочек создания стоимости дает возможность оцифровать и визуализировать параметры взаимодействия предприятий с внутренней и внешней средой, просчитать экономические эффекты от реализации тех или иных сценариев. Для повышения надежности получаемых оценок важным видится возобнов-

ление советской практики составления отчетных региональных (макро-региональных) межотраслевых балансов, а в перспективе – разработка многорегиональных межотраслевых балансов (по типу WIOD).

4. Выбор перспективных рыночных специализаций предприятий и территорий в рамках цепочек создания стоимости целесообразно осуществлять не только на основе текущей структуры экономики, но и с опорой на глобальные технологические тренды, образ будущего проектируемой ЦСС. При этом важно учитывать перспективные специализации других российских цепочек создания стоимости (а вероятно, и шире – стран из нашей «зоны доверия»).

5. Регулирование процессов развития межрегиональных ЦСС предполагает реализацию скоординированной инвестиционной, структурной, технологической политики нескольких регионов, что, на наш взгляд, обуславливает необходимость создания макрорегионального субъекта управления и формирования системы макрорегионального планирования ЦСС.

В целом активная государственная политика по созданию благоприятных условий для взаимодействия фирм, отраслей и регионов, а также по использованию потенциала этих связей может стать решающим фактором формирования условий для объединения экономических субъектов в ЦСС и, как следствие, устойчивого развития российской экономики на новой технологической основе и устранения существующих структурных дисбалансов.

4.3. Приоритеты и инструменты развития урбанистических форм расселения и организации хозяйства

Формы, методы и инструменты, приоритеты развития урбанизированных территорий разных типов различаются исходя из их ресурсов и потенциала развития, специализации, актуальных проблем, внутренних и внешних вызовов. Охарактеризуем далее перспективы развития городских агломераций, малых и средних городов.

Перспективы развития городских агломераций

Как показывает успешная мировая и российская практика, эффективное развитие агломераций и использование преимуществ агломерационных эффектов для развития региона в целом возможны лишь при целенаправленном содействии данным процессам со стороны органов государственной власти и местных органов власти.

Важной задачей является также разработка механизма (системы) управления формированием и развитием городских агломераций. В настоящее время в мировой практике сложились 4 основные модели управления развитием агломераций:

1) одноуровневая модель – создание единого муниципального образования, охватывающего всю территорию агломерации, в результате слияния самостоятельных муниципальных образований либо включения в состав городского муниципалитета близлежащих земель;

2) «договорная» модель – муниципальные образования договариваются на основе заключаемых договоров о согласовании общей стратегии развития, сотрудничестве в реализации инфраструктурных проектов и оказании услуг отдельными самостоятельными муниципальными образованиями на территории агломерации;

3) двухуровневая модель – формирование органа управления агломерационного уровня наряду с сохранением муниципалитетов нижних уровней (существующие муниципальные образования передают на верхний, агломерационный уровень часть своих полномочий, однако продолжают самостоятельно решать остающуюся у них часть вопросов местного значения);

4) модель регионального управления – вместо создания дополнительных муниципальных структур функции по координации деятельности в рамках крупных мегаполисов может брать на себя орган власти субъекта федерации (провинции, штата и т. п.) [165].

Далее рассмотрим опыт некоторых субъектов РФ, в которых уже в течение многих лет реализуются мероприятия по развитию агломераций.

Томская область

Принят Закон Томской области от 10 апреля 2017 года № 23-03 «О развитии агломераций в Томской области», в соответствии с которым целью создания агломераций выступает обеспечение устойчивого экономического роста, инвестиционной привлекательности и улучшения качества жизни населения Томской области за счет сбалансированного социально-экономического и пространственного развития территорий, входящих в агломерации.

Задачами создания агломераций являются:

1) развитие территории агломераций на основе комплексного подхода к размещению жилых, производственных зон, зон сельскохозяйственного использования, зон рекреационного назначения;

2) оптимизация развития систем коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур на территории агломераций;

3) создание условий для привлечения инвестиций, развития новых производств и роста численности населения за счет притока высококвалифицированных специалистов на территории агломераций;

4) улучшение качества жизни населения муниципальных образований, входящих в агломерации.

К полномочиям уполномоченного органа в сфере развития агломераций в Томской области относятся:

– разработка и реализация государственных программ (подпрограмм госпрограмм, мероприятий подпрограмм государственных программ) области в сфере развития агломераций;

– привлечение экспертов для решения задач функционирования и развития агломераций совместно с органами местного самоуправления входящих в агломерацию муниципальных образований.

Органы государственной власти Томской области оказывают поддержку агломерациям в порядке и формах, предусмотренных законодательством области, направленную на содействие:

1) комплексному освоению территорий агломераций;

2) развитию конкурентных преимуществ территорий агломераций; формированию благоприятной среды для развития предпринимательства в агломерациях;

3) решению вопросов социальной направленности, жилищно-коммунального хозяйства, градостроительства, архитектурного планирования на территориях агломераций; развитию жилищного строительства;

4) развитию объектов инженерной, энергетической и иных инфраструктур; оптимизации транспортного сообщения в границах агломераций;

5) формированию единого культурного пространства, развитию туризма;

6) решению иных вопросов развития агломераций.

В Томской области в 2015 г. была также разработана Концепция социально-экономического и пространственно-территориального развития агломерации «Томск – Северск – Томский район», состоящая из следующих разделов: анализ социально-экономического развития территории агломерации; функциональное зонирование территории агломерации; миссия, цели и задачи развития агломерации; проектные предложения по развитию агломерации; разработка механизма управления территориями, входящими в состав агломерации; определение этапов реализации концепции.

Концепцией определены организационно-правовые механизмы реализации агломерационных проектов:

- заключение и исполнение разовых (краткосрочных) договоров о совместной деятельности (например, совместное проведение спортивного мероприятия, совместная разовая закупка оборудования в целях снижения цены закупки);

- заключение и исполнение длящихся во времени договоров о совместной деятельности в случаях, когда участники осуществляют систематическое сотрудничество по решению определенной задачи, входящей в число вопросов местного значения (например, договор о совместном вывозе ТБО);

- создание совместных хозяйствующих субъектов для институционализации совместного решения публичных задач на постоянной основе.

Новосибирская область (Новосибирская агломерация)

В рамках развития Новосибирской агломерации приняты следующие виды нормативно-правовых актов.

1. Соглашение от 29.03.2012 «О намерении создания Новосибирской агломерации» между Новосибирской областью и муниципальными образованиями, которые будут входить в агломерацию.

2. Постановление Правительства Новосибирской области от 28.04.2014 № 186-п «Об утверждении схемы территориального планирования Новосибирской агломерации Новосибирской области».

3. Соглашение о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации Новосибирской области от 22.05.2015. В соответствии с данным соглашением в состав Новосибирской агломерации вошли города Бердск, Искитим, Новосибирск, Обь, рабочий поселок Кольцово, Искитимский, Колыванский, Коченевский, Мошковский, Новосибирский, Ордынский, Тогучинский районы.

Основными задачами данного соглашения являются:

- разработка и утверждение планово-прогнозных документов развития Новосибирской агломерации, мониторинг и анализ социально-экономических процессов развития агломерации в целом; координирование планово-прогнозных и иных стратегических и оперативных документов муниципальных образований агломерации в целях ее развития как единого социокультурного и экономического пространства;

- концентрация и объединение интеллектуальных, финансовых, организационных и других ресурсов участников агломерации для реализации поставленных целей, представление интересов муниципальных образований агломерации;

- выработка предложений по реализации и совершенствованию отвечающей интересам развития агломерации экономической и социальной политики на основе передовых подходов (кластерная политика, парковые проекты, внедрение инструментов государственно-частного партнерства) и содействие эффективной реализации такой политики;

- содействие реформированию и комплексной модернизации всех инфраструктурных комплексов агломерации; обоснование развития транспортной инфраструктуры на территории агломерации;

- определение основных принципов осуществления градостроительной деятельности, разработка предложений по внесению изменений в схему территориального планирования агломерации; разработка предложений по оптимизации системы расселения на территории агломерации с учетом существующей и прогнозируемой маятниковой миграции;

- разработка и реализация управленческих механизмов межмуниципального сотрудничества при планировании размещения объектов капитального строительства регионального и местного значения на территории агломерации;

- систематизация комплекса межмуниципальных проектов, затрагивающих интересы нескольких муниципальных районов, городских округов на территории агломерации и области в целом;

- взаимодействие с агломерациями в других субъектах РФ и других странах, мониторинг, анализ и внедрение лучшей практики управления агломерационными процессами, оказание информационной, консультативной, правовой и иной помощи в процессе информационного обмена.

4. Между областью и муниципалитетами агломерации заключено соглашение от 22.05.2015 № 29 «Об информационном взаимодействии между Правительством Новосибирской области и органами местного самоуправления муниципальных образований в сфере градостроительной деятельности».

5. Постановлением Губернатора Новосибирской области от 27.08.2015 № 141 образован Координационный совет по развитию Новосибирской агломерации, основной задачей которого является координация деятельности областных исполнительных органов государственной власти области, органов местного самоуправления области, заинтересованных организаций, общественности и экспертов по развитию и повышению эффективности управления Новосибирской агломерацией.

Основными функциями Совета являются:

- информационное взаимодействие в сфере градостроительной деятельности в рамках развития Новосибирской агломерации;

- разработка предложений и рекомендаций по развитию и повышению эффективности управления Новосибирской агломерацией для областных исполнительных органов государственной власти области, органов местного самоуправления и организаций, в том числе и по определению приоритетных мероприятий и проектов, направленных на развитие Новосибирской агломерации;

- участие в разработке программ, направленных на социально-экономическое развитие агломерации, а также отдельных территорий, входящих в состав Новосибирской агломерации;

- участие в планировании и подготовке мероприятий по направлениям своей деятельности;

- внесение предложений в Правительство области для формирования системы мер по вопросам развития агломерации.

6. Принят Закон Новосибирской области от 18.12.2015 № 27-03 «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области и органами государственной власти Новосибирской области и внесении изменения в статью 3 Закона Новосибирской области «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области».

В Новосибирской агломерации выделены пять зон («Аэросити», «Науко-полис», «Восточная транспортно-логистическая зона», «Строительно-производственная зона», «Порт Ташара»), которые призваны обеспечить как позитивную динамику развития Новосибирской агломерации, так и пространственную диверсификацию деловой активности на её территории. Каждая из данных территорий обладает исключительной спецификой и высоким потенциалом.

На территории Новосибирской области планируется также развивать Барабинско-Куйбышевскую агломерацию

Республика Карелия (Петрозаводская агломерация)

В Стратегии социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2030 года (Распоряжение Правительства Республики Карелия от 29.12.2018 № 899р-П) Петрозаводский агломерационный район обозначен в качестве одной из основных зон развития для целей стратегического планирования региона.

В рамках проекта «Формирование Петрозаводской агломерации как инструмента освоения пространственного потенциала» определены задачи по развитию данной агломерации:

- формирование договорной модели управления развитием агломерации;

- усиление взаимодействия Петрозаводского городского округа и районов агломерации в сфере совместного территориального планирования, экономического развития, поселенческой и экологической политики; согласование документов территориального и стратегического развития Петрозаводской агломерации;
- разработка проектов комплексного развития территорий агломерации;
- совместная разработка комплекса мер, направленных на повышение инвестиционной привлекательности и маркетинг территорий агломерации;
- повышение эффективности использования территории и пространственного потенциала Петрозаводской агломерации, совершенствование градостроительной политики;
- создание условий для роста предложений на рынке жилья и повышения доступности жилья для всех категорий граждан, формирование комфортной городской среды;
- повышение транспортной доступности города, развитие и повышение качества транспортной инфраструктуры, а также совершенствование транспортно-логистической схемы агломерации.

Создание Петрозаводской агломерации предполагает решение следующих задач и реализацию следующих проектов:

1. Разработка концепции Петрозаводской агломерации, совмещение и согласование документов территориального стратегического и пространственного планирования, создание единой пилотной муниципальной схемы территориального планирования.

2. Выделение и комплексное оснащение межмуниципальных инвестиционных площадок (по принципу формирования сетевых особых экономических зон) для размещения технологически связанных производственных, туристско-рекреационных и инфраструктурных объектов; представление комплексных инвестиционных предложений крупным инвесторам.

3. Формирование концепции и проектирование развития поселений-спутников г. Петрозаводска, создание которых позволит разгрузить транспортную и инженерную инфраструктуру города, существенно снизить затраты на содержание и развитие жилищно-коммунальных систем, внедрить новые энерго- и экоэффективные технологии в строительстве и жилищно-коммунальном секторе, повысить эффективность использования пространственного потенциала, повысить качество жизни населения и др.

Таким образом, в ходе проведённого анализа выявлено, что документами, так или иначе «институционализирующими» управление развитием агломераций, являются:

- законы (проекты законов) субъектов Российской Федерации, касающиеся управления развитием агломераций;
- документы стратегического планирования субъектов Российской Федерации, касающиеся управления развитием агломераций;
- концепции и стратегии развития агломераций;
- схемы территориального планирования агломераций;
- межмуниципальные соглашения о сотрудничестве в рамках агломераций;
- положения об органах управления развитием агломераций;
- иные документы, касающиеся управления развитием агломераций.

Для начала целенаправленного управления процессами формирования и развития каждой агломерации, на наш взгляд, целесообразно реализовать следующие мероприятия.

1. Подписать Соглашение о намерении создания агломерации, Соглашение о создании и совместном развитии агломерации между муниципальными образованиями, входящими в агломерацию.

2. Разработать Концепцию и/или Стратегию развития агломерации (пример предлагаемого проекта Концепции развития Вологодской агломерации представлен в приложении А). Стратегию развития агломерации можно утвердить как Стратегию социально-экономического развития части территории субъекта РФ в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

3. Сформировать Координационный совет по развитию агломерации, куда войдут: представители органов местного самоуправления муниципалитетов, входящих в агломерацию; представители органов государственной власти субъекта РФ; представители бизнеса, экспертного сообщества, ряда общественных организаций и другие заинтересованные лица.

4. Разработать совместные агломерационные, межмуниципальные проекты, которые в дальнейшем могут быть заявлены в федеральные или региональные проекты по развитию агломераций. Наиболее приоритетными направлениями для данных проектов могут быть следующие: проведение единой градостроительной политики, согласованное развитие транспортной инфраструктуры в муниципалитетах агломерации;

развитие торговли и формирование единого рынка сбыта продукции; развитие культуры, туризма и рекреации; совместное использование и развитие коммунальной инфраструктуры на территории агломерации, в том числе путем учреждения межмуниципальных организаций; создание транспортно-логистического узла на территории агломерации; обмен опытом по решению вопросов и проблем местного значения и др. Инициаторами и ответственными за реализацию данных мероприятий должны стать органы местного самоуправления города-ядра агломерации и муниципальных образований, входящих в агломерацию, при активном участии органов государственной власти субъекта Российской Федерации [27].

5. Для совместного софинансирования муниципалитетами внутриагломерационных проектов может использоваться *механизм горизонтальных субсидий* (предоставление муниципальным образованиям субсидий из бюджетов других муниципалитетов), которые введены Федеральным законом от 02.08.2019 г. № 313-ФЗ в рамках внесения изменений в ФЗ от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Министерство экономического развития Российской Федерации разработало и 4 сентября 2020 г. разместило на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов пакет законопроектов, направленных на правовое регулирование развития городских агломераций (проект федерального закона «О городских агломерациях») [160] и совершенствование правовых механизмов межмуниципального сотрудничества. Вместе с тем по истечении года данные проекты нормативных актов так и не были внесены на рассмотрение Государственной Думы. В проекте федерального закона «О городских агломерациях» обозначены основные механизмы управления агломерациями:

- межмуниципальное соглашение о совместном решении вопросов местного значения на территории городской агломерации, которое заключают представительные органы местного самоуправления муниципальных образований, входящих в состав территории агломерации;
- межмуниципальный координационный совет по развитию городской агломерации, который формируют представительные органы муниципальных образований, входящих в состав агломерации;
- межмуниципальные предприятия и (или) межмуниципальные компании, которые могут учреждаться муниципальными образованиями, входящими в состав городской агломерации, в целях совместного осу-

ществления на территории городской агломерации управленческих, хозяйственных, социально-культурных и иных функций по вопросам местного значения;

- комплексный план развития городской агломерации, который разрабатывается и утверждается в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития агломераций;

- межбюджетные трансферты из федерального бюджета, которые могут предоставляться бюджетам субъектов РФ, на территории которых располагаются городские агломерации, для предоставления их соответствующим местным бюджетам в порядке, установленном Правительством РФ; межбюджетные трансферты из бюджета субъекта РФ, которые могут предоставляться бюджетам муниципальных образований, входящим в состав городской агломерации, в порядке, определенном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ; Данные трансферты предоставляются для реализации следующих мероприятий: а) развитие транспортной, производственной, коммунальной, социальной инфраструктуры, способствующей развитию агломерационных связей; б) поддержка занятости населения, привлечение на территорию городской агломерации высококвалифицированной рабочей силы; в) содействие развитию малого и среднего предпринимательства; г) обеспечение охраны окружающей среды; д) иные мероприятия.

Перспективы развития малых и средних городов регионов

Современные тенденции концентрации населения в крупных городах и агломерациях приводят к дисбалансу пространственного развития и являются одной из главных угроз национальной безопасности государства. В принятой в 2019 году Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р), обращается внимание на проблему депопуляции малых и средних городов. Однако внимание акцентируется лишь на необходимости повышения устойчивости системы расселения за счет социально-экономического развития городов, имеющих статус монопрофильных муниципальных образований, исторических поселений и наукоградов.

Важность и значимость реализации мер государственной политики по развитию малых и средних городов неоднократно отмечалась во многих работах современных исследователей-экономистов. Вместе с тем открытым остается вопрос, каким образом осуществлять управление всем многообразием их типов.

При определении целей и задач управления социально-экономическим развитием малых и средних городов необходимо рассматривать внутреннюю и внешнюю части системы управления [205]. В качестве первой (внутренней) цели управления можно обозначить повышение уровня и качества жизни населения малых и средних городов. Вторая цель (внешняя) состоит во включении данных населенных пунктов в систему социально-экономического и пространственного развития страны.

Реализация обозначенных целей требует решения целого комплекса задач. На наш взгляд, в числе главных задач, обеспечивающих достижение цели повышения уровня и качества жизни населения малых и средних городов, можно выделить следующие:

- обеспечение населения качественными услугами социальной сферы (образование, здравоохранение, культура, социальная защита);
 - поддержание систем, обеспечивающих жизнедеятельность в городе (ЖКХ, общественная и пожарная безопасность и др.);
 - поддержка и развитие субъектов предпринимательской деятельности, обеспечивающих население предметами народного потребления и сферы услуг;
 - обеспечение занятости населения, содействие созданию новых рабочих мест;
 - формирование качественной городской среды, благоустройство населенных пунктов;
 - поддержание стабильной экологической ситуации в городе.
- Важным дополнением к представленному перечню задач является то, что управление социально-экономическим развитием должно осуществляться таким образом, чтобы обеспечить уровень и качество жизни населения в малых и средних городах не ниже, чем в мегаполисах или крупных городах, которые являются их наиболее сильными конкурентами. Обеспечение сопоставимых условий жизнедеятельности позволит не только остановить миграционный отток населения, но и будет способствовать повышению привлекательности малых и средних городов для новых жителей.

Достижение внешней цели – включение малых и средних городов в систему социально-экономического и пространственного развития страны, также потребует решения целого комплекса задач, среди которых в качестве главных можно выделить следующие:

- обеспечение конкурентоспособности расположенных в городе производственных предприятий и организаций сферы услуг;

- развитие экономической сферы малых и средних городов и включение их в систему национального хозяйства;
- установление и развитие внутрорегиональных и межрегиональных связей между малыми и средними городами и другими населенными пунктами;
- повышение инвестиционной привлекательности малых и средних городов.

Нельзя не отметить, что в последние годы вопросы управления развитием муниципальных образований как в России, так и за рубежом рассматриваются преимущественно с точки зрения стратегического подхода. К примеру, в работах Бухвальда Е.М. и Валентик О.Н. [16], Оборина М.С. и Шерешевой М.Ю. [128], Дидык В.В. [42], Лебедевой Н.А. и Русецкой В.О. [89] анализируются различные инструменты и методы стратегического планирования в малых и средних городах. В настоящее время потребность в применении методов и технологий стратегического управления в малых и средних городах обусловлена необходимостью преодоления многих существующих проблем и негативных тенденций развития, которые обострились под влиянием глобального финансового кризиса, особенно в муниципальных образованиях с моноотраслевой экономикой. Как справедливо отмечает Е.М. Бухвальд, «экономическое и социальное возрождение малых городов возможно только в рамках стратегических решений» [15].

Главным преимуществом стратегического подхода является то, что он способствует решению не только тактических (текущих) задач, но и позволяет определить стратегические (перспективные) цели развития города [206]. Стратегическое планирование дает возможность системного и целенаправленного управления экономикой малых и средних городов с учетом перспектив их дальнейшего развития.

Не менее важным вопросом в определении форм, инструментов и методов управления развитием малых и средних городов является наличие большого многообразия их типов. Города отличаются не только по численности проживающего в них населения, но и по уровню социально-экономического развития, экономико-географическому положению, экономическому профилю и другим не менее значимым признакам. В большинстве современных научных работ, так или иначе, затрагивается вопрос необходимости проведения типологии муниципальных образований. Обусловлено это в первую очередь тем, что применение универсаль-

ных, однотипных инструментов и методов стратегического управления всем многообразием малых и средних российских городов на практике приводит лишь к «распылению» и без того ограниченных финансовых и организационных ресурсов.

На наш взгляд, в качестве главных критериев проведения типологии малых и средних городов целесообразно будет взять специализацию их экономики и положение в системе расселения. Данные критерии характеризуются высокой степенью устойчивости, а также позволяют выявить потенциальные точки роста городской экономики и определить перспективные направления развития города как составной части экономического пространства страны.

Одним из главных источников определения специализации экономики муниципального образования являются статистические данные об объемах отгруженной продукции и среднесписочной численности работников организаций. При этом для малых и средних городов показатели, характеризующие структуру занятости, обладают большей полнотой и доступностью. Однако необходимо отметить, что отсутствие некоторых данных муниципальной статистики в разрезе городских поселений и округов в какой-то степени ограничивает точность проведенного исследования. Так, некоторые сведения имеются лишь за период 2012–2013 гг. и далеко не по всем муниципальным образованиям. В частности, информация отсутствует по малым и средним городам, отнесенным к категории «закрытых административно-территориальных образований» (ЗАТО), в некоторых регионах имеются статистические данные лишь в разрезе городских округов. Однако, если принимать во внимание отсутствие других источников достоверных данных, определение специализации города на основе информации о структуре занятости населения города в отраслях экономики обладает меньшей погрешностью, что отмечается и в работах других исследователей [43].

В качестве основы типологии малых и средних городов по специализации экономики нами были взяты методологические подходы, представленные в работе [169]. На основе данных о структуре занятости в разрезе разделов ОКВЭД-2007⁴⁵ мы выделили несколько отраслей специализации (табл. 4.5).

⁴⁵ Общероссийский классификатор видов экономической деятельности ОК 029-2007 (действовал до 01.01.2017).

Таблица 4.5. Критерии типологии малых и средних городов по специализации экономики

Тип города по специализации экономики	Критерии типологии
Аграрные и лесопромышленные	Муниципальные образования, в которых доля занятых в отраслях специализации «А – сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство» и «В – рыболовство, рыбоводство» по ОКВЭД превышает средние значения по региону, а в других отраслях меньше среднероссийских значений.
Добывающие	Муниципальные образования, в которых доля занятых в отрасли специализации «С – добыча полезных ископаемых» по ОКВЭД превышает средние значения по региону, а в других отраслях меньше среднероссийских значений.
Индустриальные	Муниципальные образования, в которых доля занятых в отраслях специализации «D – обрабатывающие производства» и «E – производство и распределение электроэнергии, газа и воды» по ОКВЭД превышает средние значения по региону, а в других отраслях меньше среднероссийских значений.
Транспортные	Муниципальные образования в которых доля занятых в отрасли специализации «I – транспорт» по ОКВЭД превышает средние значения по региону, а в других отраслях меньше среднероссийских значений.
Туристические	Отнесение к данному типу производится экспертным путем на основании информации о наличии в городе объектов рекреации и культурно-исторического наследия.
Неспециализированные	Муниципальные образования, в которых отсутствует градообразующая база, доля занятых в бюджетных секторах экономики (отрасли специализации «L – государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование», «M – образование», «N – здравоохранение и предоставление социальных услуг», «O – предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг» по ОКВЭД) составляет более 50%. Также к данной группе относятся ЗАТО, где хозяйственная деятельность имеет направленность на обеспечение особого режима функционирования, отсутствует материальное производство в экономике, имеются ограничения права ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности.
Диверсифицированные	Муниципальные образования, в которых доля занятых в двух и более отраслях специализации по ОКВЭД превышает средние значения по стране.
Источник: составлено на основе [169].	

Для отнесения того или иного муниципального образования к какому-либо типу отрасль специализации должна была иметь более высокую долю в структуре занятости, чем в среднем по региону, но при этом ни один другой сектор экономики не должен был демонстрировать превышение среднероссийских значений, за исключением социальных отраслей. Вместе с тем по таким отраслям, как туризм, данные официальной статистики отсутствуют; соответственно, основываясь лишь на статистических данных, нельзя отнести тот или иной город к туристско-

рекреационным центрам. Или, к примеру, развитие лесопромышленного комплекса в ряде городов тоже может не всегда корректно отражаться. Поэтому в ряде случаев при отнесении города к тому или иному типу представляется целесообразным использовать дополнительные источники информации: данные официальных сайтов региональных органов власти, муниципальных образований, экспертные мнения представителей субъектов предпринимательства и научного сообщества.

В качестве общих и актуальных для всех типов малых и средних городов направлений социально-экономического развития можно обозначить следующие:

- повышение эффективности функционирования и интенсивное развитие производства и сферы услуг в перспективных для города отраслях экономики (промышленность, сельское и лесное хозяйство, транспорт, торговля, туризм и т.п.);

- повышение уровня доступности объектов социальной инфраструктуры и качества предоставляемых услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры, спорта, социального обеспечения;

- оптимизация сферы жилищно-коммунального хозяйства, благоустройство территории городов, обеспечение населения качественным и доступным жильем;

- развитие транспортной инфраструктуры, повышение территориальной доступности города;

- улучшение экологического состояния города;

- совершенствование финансово-экономической сферы в части управления городским бюджетом, муниципальным имуществом и собственностью, поиск дополнительных источников бюджетных поступлений (инвестиции, муниципально-частное партнерство, самообложение граждан и т.п.);

- оптимизация и совершенствование системы муниципального управления городами (повышение уровня квалификации работников органов местного самоуправления, внедрение современных технологий в управленческие процессы);

- повышение узнаваемости города на региональном и национальном уровне, внедрение инструментов городского маркетинга [132].

Экономический профиль города выступает основой для определения приоритетных направлений и инструментов его дальнейшего развития (табл. 4.6).

Таблица 4.6. **Приоритетные направления развития различных типов малых и средних городов**

№ п/п	Тип города	Приоритетные направления развития	Инструменты развития
1.	Аграрные и лесопромышленные	<p>Оказание поддержки предприятиям переработки продукции сельского хозяйства, содействие их вхождению в состав существующих в АПК кластеров</p> <p>Развитие кооперационных связей между поставщиками сельскохозяйственной продукции на селе и предприятиями-производителями готовых товаров</p> <p>Создание лесоперерабатывающих предприятий, оказание содействия по их вхождению в состав существующих лесопромышленных кластеров</p> <p>Развитие транспортных сетей между местами ведения лесозаготовок и предприятиями ЛПК</p>	<p>Субсидии субъектам предпринимательства, занятым в сфере производства и переработки продукции АПК</p> <p>создание в городах логистических центров для хранения и организации перевозок продукции АПК</p> <p>Льготное налогообложение для вновь созданных предприятий АПК и ЛПК</p> <p>Строительство лесных дорог за счет средств федеральных и региональных программ</p> <p>Проведение выставок и ярмарок сельскохозяйственных товаров и продукции ЛПК</p> <p>Включение предприятий города в состав агропромышленных и лесопромышленных кластеров</p> <p>Продвижение продукции АПК и ЛПК, произведенной в городе, на российском и международных рынках</p> <p>Развитие агротуризма</p> <p>Создание и поддержка деятельности сельскохозяйственных потребительских кооперативов</p>
2.	Индустриальные	<p>Создание новых производственных площадок</p> <p>Строительство высокотехнологичных промышленных предприятий и инновационных центров</p> <p>Переход на экологичные производственные технологии</p>	<p>Введение льготного режима налогообложения для вновь созданных производственных организаций</p> <p>Субсидирование части затрат предприятий на модернизацию оборудования и техники при переходе на более экологичное производство</p> <p>Включение предприятий города в состав действующих производственных кластеров</p> <p>Создание на территории города промышленных (индустриальных) парков</p>
3.	Добывающие	<p>Реализация мер по диверсификации экономики города, устранение тотальной зависимости социально-экономического развития от деятельности градообразующих предприятий</p> <p>Реализация проектов по модернизации предприятий добывающих отраслей промышленности в рамках ГЧП</p>	<p>Льготное налогообложение для вновь созданных предприятий и организаций как добывающих отраслей, так и сферы услуг</p> <p>Открытие курсов по обучению основам предпринимательства</p> <p>Субсидии на модернизацию предприятий и переход на более экологичные технологии производства</p>
4.	Транспортные	<p>Развитие складского хозяйства и оказание логистических услуг</p> <p>Повышение технологического уровня функционирования организаций железнодорожного хозяйства</p>	<p>Реализация инвестиционно-градостроительных проектов по ремонту и реконструкции зданий аэропортов, портов, железнодорожных и автовокзалов</p> <p>Реализация мероприятий по благоустройству прилегающих к транспортно-пересадочным узлам территорий</p> <p>Ремонт дорожной сети, соединяющей город с другими населенными пунктами</p>

№ п/п	Тип города	Приоритетные направления развития	Инструменты развития
5.	Туристические	<p>Проведение реставрационных работ объектов культурно-исторического наследия;</p> <p>Развитие транспортной инфраструктуры, а также предприятий гостиничного и дорожного сервиса</p> <p>Проведение маркетинговой политики, брендинга города как туристического и/или рекреационного центра</p> <p>Поддержка производства и сбыта продукции народных промыслов</p>	<p>Субсидии субъектам предпринимательства занятым в сфере туризма</p> <p>Формирование бренда города</p> <p>Включение города в состав существующих туристических маршрутов, либо создание новых</p> <p>Организация курсов для персонала гостиниц и предприятий общественного питания</p> <p>Организация обучающих курсов для гидов и экскурсоводов</p> <p>Проведение ремонта городских дорог за счет средств федеральных и региональных программ;</p> <p>организация регулярного транспортного сообщения между крупными городами и малыми и средними туристскими городами</p> <p>Субсидии на проведение реставрационных работ объектов культурно-исторического наследия</p> <p>Выделение средств из регионального бюджета на разработку проектно-сметной документации для участия малых и средних городов во Всероссийском конкурсе лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях</p> <p>Введение курортного (туристического) сбора на территории города с его зачислением в местный бюджет</p>
6.	Неспециализированные	<p>Поддержка существующих предприятий и организаций, которые способны стать точками роста экономики города</p> <p>Проведение инвестиционной политики, направленной на открытие новых производств и организаций сферы услуг</p>	<p>Организация курсов повышения квалификации для специалистов перспективных отраслей экономики;</p> <p>инвестиции в открытие новых предприятий в инновационных и наиболее перспективных отраслях экономики</p> <p>Субсидии на развитие новых производственных предприятий и организаций сферы услуг</p> <p>Введение льготного режима налогообложения для вновь созданных производственных предприятий и организаций сферы услуг.</p>
7.	Диверсифицированные	<p>Реализация мероприятий, направленных на саморазвитие города, за счет более полного использования его конкурентных преимуществ и имеющегося социально-экономического потенциала</p> <p>Развитие малого и среднего предпринимательства, формирование конкурентной среды</p> <p>Приоритетное решение проблем социальной сферы, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства</p>	<p>Реализация программ по обучению основам предпринимательской деятельности</p> <p>Субсидии в развитие объектов социальной инфраструктуры</p> <p>Внедрение и реализация ГЧП и МЧП</p>

Проводя типологию малых и средних городов по второму критерию, на наш взгляд, необходимо оценить возможность вхождения населенного пункта в состав уже существующих или потенциальных городских агломераций. Соответственно с данной точки зрения можно будет выделить два типа городов:

- входящие в состав существующей или потенциальной городской агломерации;
- города – локальные центры сельских территорий.

При выборе направлений и конкретных инструментов и методов управления развитием города решающее значение имеет его тип. Так, для городов, входящих в состав уже существующих или потенциальных агломераций, основой развития должно стать укрепление социально-экономических связей между самим малым или средним городом и другими населенными пунктами, входящими в состав агломерации. Перенос части промышленных предприятий, расположенных в крупных городах, или создание их подразделений в малых и средних городах будут способствовать расширению рынка труда и повышению занятости населения. Малые и средние города в данном контексте могут рассматриваться также в качестве зон рекреации для населения, проживающего в крупных городах.

Основой развития малых и средних городов и как участников агломераций, и как локальных центров сельских территорий может стать межмуниципальное сотрудничество. Вместе с тем в настоящее время данный инструмент используется недостаточно активно. Об этом, в том числе, свидетельствуют и результаты опроса глав и руководителей администраций малых городов Вологодской области. К примеру, несмотря на то, что большинство опрошенных представителей власти состоят в Ассоциации муниципальных образований региона, лишь треть респондентов (4 из 12) принимает участие в информационном и культурном обмене опытом с другими территориями. При этом почти все из них (11 из 12) признают необходимость развития межмуниципального сотрудничества: семь считают, что развивать необходимо как сотрудничество между малыми и крупными городами, так и между малыми городами и сельскими территориями, а каждый четвертый опрошенный отметил целесообразность развития взаимодействия непосредственно внутри группы малых и средних городов.

Важно отметить, что конкретные направления межмуниципального сотрудничества внутри группы малых и средних городов, а также между

ними и крупными городами или сельскими территориями во многом зависят от экономической специализации рассматриваемых населенных пунктов.

Таким образом, в качестве ключевых целей управления развитием малых и средних городов СЗФО можно обозначить, во-первых, повышение уровня и качества жизни их населения, а во-вторых, включение данных населенных пунктов в систему социально-экономического и пространственного развития страны и региона. Основой построения системы управления развитием малых и средних городов должен являться дифференцированный подход к различным типам населенных пунктов в зависимости от их экономического профиля. Представляется целесообразным использовать такие инструменты, как межмуниципальное сотрудничество и государственно-частное партнерство. Это позволит решить проблемы не только малых и средних городов, но и Северо-Западного федерального округа в целом, будет способствовать росту связности поселенческой сети и интеграции социально-экономического пространства всего региона.

4.4. Методы и инструменты управления развитием сельских территорий

Одной из актуальных стратегических задач современной России выступает обеспечение устойчивого социально-экономического развития сельских территорий. Как отмечено в монографии [155], главной целью устойчивого развития сельских территорий является создание условий для достижения благополучия населения путем формирования саморазвивающейся социо-эколого-экономической территориальной системы. Достижение этой цели предполагает: сохранение и преумножение культурного наследия; обеспечение воспроизводства и долговременного использования природных ресурсов и сохранение видового разнообразия; диверсификацию деятельности в сельской местности путем развития местной промышленности, ремесел, промыслов, туризма и других сфер хозяйственной деятельности.

В целом механизмы и инструменты решения обозначенных задач в сфере управления развитием сельских территорий России закреплены в профильных государственных программах и проектах, документах стратегического планирования, в законодательных и иных нормативно-правовых актах РФ. Так, с 2000-х годов реализуются профильные программы и подпрограммы по социально-экономическому развитию села, приняты

Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года, Стратегия устойчивого развития Российской Федерации на период до 2030 года. Кроме того, на решение проблем сельского развития нацелены и такие «непрофильные» для села госпрограммы, как «Развитие физической культуры и спорта» и «Развитие здравоохранения», национальные проекты «Культура», «Образование», «Цифровая экономика» и другие.

Однако стоит отметить, что обеспечение развития сельских территорий в первые годы после перехода России к рынку подразумевалось как синоним развития сельскохозяйственного производства и происходило в рамках экзогенной модели сельского развития. К основным недостаткам такого подхода относятся зависимость от внешних инвестиций и субсидий, стимулирование конкретных, отдельных секторов экономики, населенных пунктов и определенных видов бизнеса, пренебрежение неэкономическими аспектами сельской жизни, диктуемое внешними экспертами развитие, позиционирование городов как центров роста и развития сельских территорий (т.е. движущая сила развития села – внешняя) и другие.

Между тем с 2019 г. основным инструментом государственного регулирования сельского развития стала госпрограмма «Комплексное развитие сельских территорий» (ГП КРСТ), которая в силу своей наполненности может считаться практическим шагом по сочетанию отраслевого и территориального подхода к сельскому развитию в России, внедрению модели эндогенного и даже некоторых элементов неэндогенной модели развития. Сроки реализации ГП КРСТ: 2020–2025 годы. Ответственный исполнитель программы – Министерство сельского хозяйства РФ.

Целями государственной программы являются:

1) сохранение доли сельского населения в общей численности населения РФ на уровне не менее 25,1% в 2025 г. (в 2017 базовом году – 25,7%; в первоначальном варианте редакции Госпрограммы в 2025 г. – 25,3%);

2) достижение соотношения среднемесячных располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств до 75,5% в 2025 г. (в 2017 базовом году – 67,0%; в первоначальном варианте Госпрограммы в 2025 г. – 80,0%);

3) повышение доли общей площади благоустроенных жилых помещений в сельских населенных пунктах до 43,2% в 2025 г. (в 2017 базовом году – 32,6%; в первоначальном варианте Госпрограммы в 2025 г. – 50,0%).

Общий объем финансового обеспечения программы на 2020–2025 гг. – 1491,3 млрд руб., в т.ч.: бюджетные ассигнования федерального бюджета – 733,4 млрд руб. (49,2%); бюджетные ассигнования консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 108,9 млрд руб. (7,3%); средства из внебюджетных источников – 648,9 млрд руб. (43,5%).

ГП КРСТ включает в себя 5 направлений (подпрограмм), в рамках которых реализуются три ведомственные целевые программы (ВЦП) и пять ведомственных проектов (ВП) (табл. 4.7).

Таблица 4.7. **Объёмы финансового обеспечения реализации мероприятий Госпрограммы, ведомственных целевых программ, ведомственных проектов, млрд рублей***

Наименование ВЦП, ВП и механизмы их реализации	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Всего	96,4	78,4	66,7
<i>В том числе по источникам финансирования:</i>			
- федеральный бюджет;	35,9 35,9**	34,4 30,9**	35,0 31,5**
- консолидированные бюджеты субъектов РФ;	22,0	8,5	7,6
- внебюджетные источники.	38,4	35,5	24,1
<i>В том числе по направлениям финансирования:</i>			
- ВП «Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений» (социальные выплаты, социальный найм, компактная застройка, жилищные/ипотечные кредиты/займы), потребительские кредиты/займы);	42,0	33,4	28,2
- ВП «Развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях» (развитие сети автомобильных дорог, ведущих от сети автодорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на СТ, объектам производства и переработки продукции);	17,3	14,0	14,6
- ВЦП «Современный облик сельских территорий» (проекты комплексного развития сельских территорий);	15,2	11,9	12,6
- ВП «Содействие занятости сельского населения» (возмещение затрат по заключённым с работниками ученическим договорам, затрат на прохождение производственной практики, льготное кредитование развития инфраструктуры);	9,8	8,3	4,7
- ВП «Благоустройство сельских территорий» (проекты по благоустройству сельских территорий);	7,4	6,4	6,3
- ВП «Развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях» (развитие газификации и водоснабжения, проекты комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку);	4,4	4,4	0
- ВЦП «Обеспечение государственного мониторинга сельских территорий» (формирование и ежегодная актуализация базы данных и показателей уровня социально-экономического состояния сельских территорий (сельских агломераций); - ВЦП «Аналитическая и информационная поддержка комплексного развития сельских территорий» (обучение органов власти вопросам разработки и реализации проектов, проведение ежегодных мероприятий, направленных на популяризацию и поощрение достижений в сфере комплексного развития сельских территорий);	0,4	0,08	0,08
- Подпрограмма «Обеспечение реализации государственной программы РФ «Комплексное развитие сельских территорий».	0,03 (0,03*)	0,03 (0,20*)	0,03 (0,20*)
* В текущих ценах. ** Утверждено Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» от 02.12.2019 № 380-ФЗ.			

Стоит отметить, что в рамках ведомственного проекта «Благоустройство сельских территорий» и ведомственной целевой программы «Современный облик сельских территорий» на конкурсной основе осуществляется финансирование проектов в муниципальных образованиях.

При этом в рамках ведомственного проекта, как правило, осуществляется финансирование небольших проектов по благоустройству сельских населённых пунктов (данные проекты подаются непосредственно от поселений, а их инициаторами могут выступать в том числе и зарегистрированные в муниципалитете ТОС). В рамках ведомственной целевой программы финансируются крупные проекты по строительству, реконструкции, модернизации объектов социальной и инженерной инфраструктуры, приобретению транспортных средств и оборудования (проекты на конкурс подаются от муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов), общая сметная стоимость которых может достигать сотен миллионов рублей. Реализация проектов призвана дать импульс развитию сельских территорий, сократить разрыв в качестве и уровне жизни между городом и селом, обеспечить сельским жителям беспрепятственный доступ к услугам и к объектам культуры и спорта, сформировать комфортную среду жизнедеятельности на селе.

Подчеркнем, что ГП КРСТ ориентирована не только на создание в сельской местности условий для комфортного проживания, но и на развитие кадрового потенциала (к сожалению, согласно ВП «Содействие занятости сельского населения» содействие занятости предусматривается только в агропромышленном комплексе).

Несмотря на актуальность и стратегическую значимость принятия отдельной программы развития сельских территорий⁴⁶, она не лишена ряда недостатков.

Так, среди основных проблем / рисков / узких мест реализации госпрограммы в субъектах РФ на заседании Госсовета по вопросу «Государственная аграрная политика – эффективное сельскохозяйственное производство и развитие сельских территорий»⁴⁷, проведенного в декабре 2019 г. (т.е. в год активной подготовки субъектов к началу реализации госпрограмм), были выделены:

1) риски недофинансирования мероприятия в полном объеме, и, соответственно, невыполнения мероприятий в полном объёме и недостижения установленных целевых показателей;

⁴⁶ Здесь имеется в виду программа, отдельная от программ развития сельского хозяйства и агропромышленного комплекса.

⁴⁷ Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62418>

2) риски низкой заинтересованности и финансовой невозможности со стороны населения и бизнес-сообщества участвовать в мероприятиях госпрограммы;

3) проблема недостаточности средств в местных бюджетах на изготовление проектно-сметной документации на объекты капстроительства, ремонта, реконструкции и др.;

4) вопросы и проблемы координации всех программ и нацпроектов, реализующих смежные / аналогичные задачи (развитие инфраструктуры, рынка труда, сферы жилищно-коммунального хозяйства, жилого фонда и проч.), в т.ч. в сельской местности.

Вместе с тем проблемы сельских территорий России обсуждались и на последнем в 2020 г. заседании Президиума Российской академии наук⁴⁸, на котором в числе прочих была высказана обеспокоенность ресурсным обеспечением госпрограммы и отмечены недостатки конкурсного принципа финансирования проектов, обозначены узкие места кадрового обеспечения сельских территорий и АПК России.

Д.В. Дементьев видит успех комплексного развития территорий в сбалансированном бюджетном финансировании для обеспечения качества проживания в сельской местности и считает необходимым гарантировать непрерывный процесс выполнения задач госпрограмм [40].

В то же время анализ первого года реализации госпрограммы позволил не только подтвердить мнения экспертов, но и выявить ряд следующих «узких мест», в числе которых:

1. Проблемы оперативного анализа хода реализации госпрограммы. Анализ реализации ГП КРСТ затрудняется поиском (иногда и безрезультатным) необходимой актуальной информации, в т.ч. в разрезе субъектов РФ, отсутствием профильного сайта госпрограммы (по примеру сайтов нацпроектов, ведь госпрограмма по своим масштабам и целям, на наш взгляд, не уступает им).

2. Необходимость частичной доработки (корректировки) принятых и утвержденных региональных программ и подпрограмм комплексного развития сельских территорий. Органами власти субъектов РФ в рамках реализации федеральной госпрограммы принимаются как региональные госпрограммы, так и подпрограммы, которые значительно разнятся не только по объемам финансирования, но и по срокам реализации, реализуемым мероприятиям; в программах и подпрограммах в определенной степени отсутствует единообразие их оформления и представления информации, что затрудняет поиск необходимой информации.

⁴⁸ Официальный сайт Российской академии наук. URL: <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=61d9ebd0-6780-4ec1-be3b-3a2a70c43fc5#content>

При всех положительных аспектах данных программ и подпрограмм ряду из них, возможно, требуется корректировка. Например, в Калининградской области для достижения в рамках разных подпрограмм используются похожие по смыслу показатели – «Численность населения Калининградской области, проживающего в сельской местности», «Доля сельского населения в общей численности населения Калининградской области», «Прирост сельского населения Калининградской области (ежегодно)», что может осложнить оценку эффективности реализации конкретных мероприятий и подпрограмм.

3. Проблемы организационного характера при составлении и подаче на конкурсный отбор проектов развития сельских территорий. Так, большое число заявляемых на конкурсный отбор проектов комплексного развития сельских территорий отклоняется на этапе отбора и утверждения по причинам нарушения сроков представления документации заявителями, в целях недопущения задвоения финансирования мероприятий, несоответствия критериям отбора проектов и ряду других организационных причин.

Следует подчеркнуть, что на уровне субъектов РФ также активно применяется программно-целевой метод управления: вопросы сельского развития учитываются в региональных программах развития сельских территорий и АПК, систем образования и здравоохранения, коммунальной инфраструктуры и дорожных сетей и других программах. Кроме того, активно используются региональными органами власти и другие возможности развития сельских территорий, такие как:

- использование проектного подхода (существует возможность привлекать грантовые средства из государственных и негосударственных фондов, федеральных и региональных органов власти, средства бизнеса и населения на реализацию социально значимых для села проектов, например, в рамках реализации государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий»);

- участие в государственных программах и нацпроектах РФ и ее субъектов (субсидии на софинансирование региональных программ: например, «Земский учитель» и «Земский доктор», направленных на помощь гражданам в трудоустройстве на селе; «Народный бюджет», направленной на решение общественно значимых проблем и др.);

- проведение градостроительных советов, на которых обсуждаются и поддерживаются инициативы сельских жителей и органов местного самоуправления по благоустройству сельской местности (такой формат градсоветов внедрен в Вологодской области).

Решение вопросов местного значения в России возложено непосредственно на органы местного самоуправления. Но, как отмечено в [204], «этот институт власти не способен решить большую часть сельских проблем». Основная причина – низкая обеспеченность муниципалитетов собственными доходами (например, все сельские поселения Вологодской области являются дотационными).

Несмотря на существование большого числа инструментов сельского развития, переломить сложившуюся на сельских территориях Северо-Западного округа ситуацию пока не удается, попытки вывести северное село из затяжного кризиса не дают должного эффекта. На наш взгляд, недостаточная эффективность государственной политики сельского развития в России обусловлена следующим:

1. Недостатками системы государственного управления развитием территорий, заключающимися в их ориентации на развитие урбанизированных зон, концентрацию производительных сил в столице и крупных городах, агломерациях при отсутствии стратегического позиционирования северного села в общенациональном и региональном пространстве. Об этом можно заключить исходя, например, из утвержденной распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 г. № 207-р Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Так, в данном документе идеи и политические установки относительно сельского развития оказались фактически проигнорированы [85].

2. Несопоставимыми размерами господдержки сельского развития в регионах. Например, в 2020 г. разница между объемами субсидирования комплексного развития сельских территорий в Республике Саха (Якутия) и Ханты-Мансийском автономном округе достигала 392 раз; при расчете на одного сельского жителя – 148 раз (табл. 4.8).

3. Сохранением долгое время экзогенно-отраслевого подхода при реализации сельской политики [51; 73], о чем свидетельствовало позиционирование в официальных документах в качестве ключевой функции села производства продовольствия и сырьевых товаров для развития городской экономики. Такой подход, на наш взгляд, изначально ставит северные сельские территории в уязвимое положение в сравнении с территориями Черноземья.

4. Низкой эффективностью института местного самоуправления, с помощью которого реализуется субсидиарный подход к управлению. Главные причины – недостаточность финансовой поддержки государства при дефиците собственных средств, отсутствие широкого спектра административных ресурсов и зависимость от региональных органов власти, недостаток квалифицированных кадров.

Таблица 4.8. **Распределение субсидий на обеспечение комплексного развития сельских территорий в 2020 г. по регионам РФ***

Территория	Предусмотрено средств (согласно заключенным соглашениям)**					
	Всего		В том числе за счет средств			
	млн руб.	руб. на одного сельского жителя	федерального бюджета		бюджетов субъектов РФ	
			%	млн руб.	%	млн руб.
Российская Федерация	28 872,3	779,2	78,6	22 688,2	21,4	6 184,1
Республика Саха (Якутия)	1 488,2	4508,4	92,3	1 373,6	7,7	114,6
Республика Башкортостан	1 610,1	1066,6	69,2	1 114,9	30,8	495,2
...
Амурская область	15,9	62,8	85,0	13,5	15,0	2,4
Сахалинская область	7,7	89,8	43,0	3,3	57,0	4,4
Ханты-Мансийский авт. округ	3,8	30,4	30,0	1,1	70,0	2,7

* Ранжировано в порядке убывания сумм предусмотренных на 2020 год средств федерального бюджета в рамках государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий».

** В текущих ценах.

Источник: данные Минсельхоза РФ. URL: <https://mcx.gov.ru/activity/state-support/funding/>

5. Недостаточным развитием кооперативных и партнерских отношений как на селе, так и в стране в целом, что способствует сохранению взаимных барьеров как на национальном уровне, так и на уровне отдельных фирм, препятствует расширению и укреплению производственно-технологических связей между селом и городом и т.д. Хотя сеть производственных и потребительских кооперативов достаточно широка, порядка 30% из них фактически не осуществляет свою деятельность (в регионах это значение может достигать 75% [103]). В качестве основных проблем развития в стране кооперации выделяют: проблемы со сбытом продукции кооперативов; несовершенство правовой базы; недостаток квалифицированных кадров; недокапитализацию кооперативной базы; слабое желание к кооперированию со стороны аграриев [117; 223] и другие.

Таким образом, несмотря на наличие разнообразных форм, методов, инструментов управления развитием российского села, его положение остается крайне уязвимым. Так, госпрограмма комплексного развития сельских территорий, как основополагающий документ в области сельского развития, требует качественной доработки, устранения пробелов и проблем, рисков реализации. В свою очередь несовершенство механизмов государственного управления, в т.ч. невнимание к специфике северного села, способствует дальнейшему обострению демографических, социально-экономических, инфраструктурных проблем сельских территорий Северо-Запада.

В сложившейся ситуации перспективы развития сельских территорий в России видятся в переходе к неоэндогенной модели сельского развития (табл. 4.9), главное отличие которой заключается в развитии интеграционных и кооперационных взаимодействий между сельскими и урбанизированными территориями, в активном включении села в процессы пространственного развития страны и регионов. При этом развитие партнерских отношений между городом и селом предполагается осуществлять в совершенно различных сферах: в местном развитии и управлении, цепочках поставок товаров на село и сбыта сельской продукции, услуг, работ, деловых сетях и деятельности в области окружающей среды.

Таблица 4.9. Характеристика моделей развития сельских территорий

Признак	Экзогенное развитие	Эндогенное развитие	Неоэндогенное развитие
Принцип развития	Использование экзогенных внешних ресурсов развития.	Использование эндогенных местных ресурсов развития.	Опора на местные ресурсы, но с ориентацией на внешний мир и динамичное взаимодействие между самими сельскими районами и с окружающей их средой.
Движущая сила развития	Движущая сила вне сельских районов. Города, как полюсы роста, продуцирующие импульсы развития для села.	Движущая сила внутри сельских районов. Местная инициатива и предприимчивость.	Движущая сила заключается в культурной, хозяйственной, институциональной и других видах интеграции между городскими и сельскими районами, укреплении отношений.
Ключевые функции	Производство продукции сельского, лесного хозяйств и другой продукции для городской экономики.	Оказание различных услуг.	Сохранение природного и человеческого капитала сельских районов.
Направления развития	Индустриализация и специализация сельского хозяйства; поощрение мобильности рабочей силы и капитала.	Развитие внутреннего потенциала (институтов, инфраструктуры и др.); преодоление социальной изоляции сельских районов.	Децентрализация управления сельским развитием; наращивание потенциала местных субъектов для управления более крупными процессами и действиями; позиционирование сельских районов как мест производства и катализаторов экономического роста.
Основные проблемы	Зависимость от внешних инвестиций, субсидий; стимулирование отдельных секторов, населенных пунктов и определенных видов бизнеса; пренебрежение неэкономическими аспектами сельской жизни.	Ограниченные возможности районов и социальных групп для участия в экономической деятельности и деятельности в области развития. Обычно это происходит ввиду того, что предпочтение отдается отдельным более влиятельным социальным группам.	Риск формирования эксклюзивных (привилегированных) сельских районов; риск неравенства и асимметрии внутри сети; риск дисбаланса локального и внелокального контроля; слабость сельских сетей в контексте имеющихся знаний и капитала.
Источники: составлено на основе: [73; 228; 234; 242; 262].			

В связи с вышеобозначенным, а также согласно результатам проведенного нами анализа тенденций развития сельских территорий в постсоветский период актуальной задачей является разработка направлений совершенствования федеральной и региональной политики управления развитием сельских территорий.

В целом управление развитием сельских территорий должно осуществляться комплексно и одновременно как на федеральном, так и на региональном уровне в нескольких направлениях:

1. Повышение эффективности, развитие и диверсификация сельской экономики, кооперация сельских товаропроизводителей между собой и с представителями городского бизнес-сообщества.

Развитие сельской экономики представляется базовым условием развития сельских территорий. Однако в современных условиях оно не подразумевает модернизацию и развитие лишь сельского и лесного хозяйства, рыболовства, охоты и других традиционно «сельских» отраслей. Перспективным является развитие на сельских территориях и других видов деятельности – сельского, экологического, фольклорного, оздоровительного туризма (включающего аренду жилья, полный или частичный пансион, проведение развлекательной программы), обрабатывающей промышленности (в т.ч. при «выносе» из городов подразделений крупных предприятий), народных промыслов и ремесел (с целью продажи продукции, привлечения горожан на мастер-классы), деятельности по заготовке и переработке дикорастущих плодов и ягод, лекарственных растений и другого недревесного сырья, по бытовому и социально-культурному обслуживанию сельского населения, развитие различных видов малого и среднего предпринимательства на селе.

2. Инфраструктурное развитие, направление на повышение уровня и качества транспортной, информационно-коммуникационной, инженерной связанности сельских населенных пунктов с городами.

Так, для развития экономики, повышения качества и уровня жизни сельского населения, формирования новых цепочек создания стоимости с участием сельских товаропроизводителей обязательным условием является наличие инфраструктуры приемлемого качества, повышение транспортной и информационной доступности российского села.

3. Повышение уровня и качества жизни сельского населения в целях сокращения разрыва между городом и селом.

Основными мероприятиями являются улучшение жилищных условий, содействие диверсификации занятости и расширение предпринимательских инициатив на селе, сохранение природного и культурного наследия, повышения качества оказания услуг в социальной сфере (здравоохранение, образование, социальное обслуживание), содействие росту доходов сельских жителей, создание условия для реализации творческого и трудового потенциала населения, активизация участия граждан в реализации инициативных проектов и гражданских инициатив и т.п.

4. Рациональное использование и воспроизводство внутреннего потенциала сельских территорий, в т.ч. природно-ресурсного, социокультурного и других его видов, направленное на удовлетворение текущих потребностей человека без ущерба для возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности.

Между тем, несмотря на наличие общих направлений развития, конкретные инструменты их реализации могут различаться в зависимости от типов сельских территорий: инструменты, используемые для территорий с высоким уровнем социально-экономического развития, могут просто не сработать для территорий со средним или низким уровнем развития.

Для примера в таблице 4.10 представлены направления поддержки и соответствующие им инструменты для трех групп муниципальных образований: с высоким и выше среднего уровнем развития и высоким потенциалом; со средним уровнем развития и потенциалом; с низким и ниже среднего уровнем развития и низким потенциалом⁴⁹. Как видно из данных таблицы, территориям первой группы, имеющим относительные возможности для саморазвития, необходима в основном косвенная поддержка со стороны органов государственной власти, в то время как для районов третьей группы чаще требуются меры прямого воздействия и регулирования.

⁴⁹ В ходе критического анализа работ ведущих российских и зарубежных ученых специалистами ФГБУН ВолНЦ РАН была разработана методика оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований и их типологизации, базирующаяся на многомерном сравнительном анализе. Сущность методики заключается в расчете стандартизированных коэффициентов (соотношение значений показателя муниципального района со средним значением среди всех районов) по показателям, разделенным на четыре блока, характеризующим различные сферы социально-экономического развития районов. Далее эти коэффициенты сводятся в интегральный показатель, исходя из которого проводится группировка районов области по уровню их социально-экономического развития. Данная методика опубликована в статье [30].

Таблица 4.10. **Направления и инструменты государственной поддержки муниципальных образований**

Уровень социально-экономического развития и потенциал развития	Направления и инструменты поддержки со стороны региональных властей
1. Высокий и выше среднего уровень развития и высокий потенциал	<p>Направления:</p> <ul style="list-style-type: none"> - создание у муниципальной власти четких стимулов к поддержке процессов экономического роста, обеспечению его комплексности и сбалансированности; - создание возможности для обеспечения крупных инвестиций в коммунальную и социальную инфраструктуру, от чего в значительной степени могут зависеть темпы и перспективы развития; - выведение на бездотационность для обеспечения большей финансовой самостоятельности и перспектив устойчивого роста; - обеспечение доступности источников финансирования для осуществления значимых для территории инвестиционных проектов по открытию новых производств, а также реализация инфраструктурных проектов. <p>Инструменты:</p> <ul style="list-style-type: none"> - содействие переходу к бюджетированию, ориентированному на результат, и программно-целевому подходу к управлению; - создание бизнес-инкубаторов на территории муниципального образования; - совершенствование межбюджетных отношений; - контроль за ценами монополистов; - выставки, ярмарки, использование СМИ для трансляции опыта; - создание инвестиционных фондов развития территорий и поддержки гражданских инициатив и поддержка перспективных проектов развития.
2. Средние уровень развития и потенциал	<p>Направления:</p> <ul style="list-style-type: none"> - доступ к бюджетному финансированию для реализации проектов; - организационная поддержка в маркетинге территории, во взаимодействии с инвесторами, в других аспектах муниципального и проектного управления. <p>Инструменты:</p> <ul style="list-style-type: none"> - субсидии и бюджетные гарантии; - создание бизнес-инкубаторов на территории муниципального образования; - страхование рисков; - выставки-ярмарки; - содействие разработке проектов реструктуризации экономики муниципалитета.
3. Низкий и ниже среднего уровень развития и низкий потенциал	<p>Направления:</p> <ul style="list-style-type: none"> - обеспечение гарантированного предоставления необходимого минимума инфраструктурных и социальных услуг для жителей территории; - сохранение шанса превращения в реструктуризирующиеся (то есть возможность расширения действующих производств и открытия новых с более комплексным использованием всех имеющихся у муниципалитета ресурсов развития), что предполагает обеспечение финансовой и организационной поддержки; - поддержка содержания, реконструкции и строительства дорог и транспортной доступности в целом. <p>Инструменты:</p> <ul style="list-style-type: none"> - дотации, субсидии, субвенции; - налоговые льготы; - создание бизнес-инкубаторов на территории муниципального образования; - субсидии на подготовку кадров; - экспертиза проектов развития и бюджетов; - создание специальных структур и подразделений в системе управления регионом; - использование поощрений и санкций за меры государственной поддержки; - оказание консалтинговых услуг;

Уровень социально-экономического развития и потенциал развития	Направления и инструменты поддержки со стороны региональных властей
	- совершенствование законодательных актов, регулирующих отдельные виды деятельности и правовое поле.
Источник: Постсоветские трансформации и перспективы развития сельских территорий / Т.В. Ускова, О.Н. Калачикова, Г.В. Леонидова, Н.В. Ворошилов, С.А. Кожевников, К.А. Устинова, А.В. Короленко; под общ. ред. А.А. Шабуновой. Вологда: ВолНЦ РАН, 2021. 334 с.	

В целом перспективы развития сельских территорий видятся в расширении направлений и развитии составляющих механизма управления при обязательном учете специфики территорий (их природно-ресурсного и производственного потенциалов, уровня социально-экономического развития, инфраструктурной обустроенности, местоположения по линии «центр – периферия» и т.д.), а также отказе от унифицированного подхода к выбору приоритетов развития и единообразных инструментов.

Следовательно, приоритетными для сельских территорий субъектов Северо-Западного округа должны оставаться такие направления развития, как:

- повышение эффективности, развитие и диверсификация сельской экономики (поддержка как традиционных, так и новых для сельской местности отраслей);
- инфраструктурное развитие, ориентирование на повышение доступности для сельского населения качественной транспортной, инженерной, социальной инфраструктуры;
- повышение уровня и качества жизни сельского населения в целях сокращения разрыва между городом и селом, создания на селе условий для развития человеческого капитала;
- рациональное использование и воспроизводство внутреннего потенциала сельских территорий, в том числе природно-ресурсного, производственного, бюджетного и т.д.

4.5. Институты модернизации экономического пространства региона

В результате негативных последствий рыночных реформ 90-х гг. XX века, «сдвига» сельского хозяйства в южные регионы, сохранения центростремительного вектора развития России и в силу других негативных причин потенциал сельских территорий, а также ряда малых и средних городов Северо-Западного округа был в определенной степени разрушен.

В то же время крупные города смогли сохранить и укрепить свои позиции как узлы пространства, точки концентрации человеческого, производственного, научного потенциала.

Наблюдаемый дисбаланс в уровне и темпах, качестве экономического роста урбанизированных и неурбанизированных территорий, распределении человеческого капитала и экономической активности отчасти является результатом дезинтеграции пространства по линии «село – город», разрушения сельско-городской кооперации в экономике, инфраструктуре, социальной сфере, культуре и др. В связи с этим возрождение пространственных взаимодействий и укрепление единства между городом и селом стало актуальной задачей для России.

Обеспечить интеграцию внутрирегионального пространства по линии «город – село», как показывают теория и практика, можно посредством развития *института сельско-городских партнерств*, целью которого выступает развитие устойчивых и долгосрочных связей и преодоление конфликтов интересов между городским и сельским сообществом (основные субъекты – органы власти, бизнес и гражданское сообщества, некоммерческие организации и др.). Наиболее распространенными формами партнерских отношений между городской и сельской местностью как в России, так и за рубежом являются межмуниципальные (горизонтальные и вертикальные) сотрудничества, государственно-частные и муниципально-частные партнерства, производственные и потребительские кооперации, ассоциации, советы и т.п.

Выгоды от партнерства, реализации совместных проектов, выработки общей политики в различных сферах (инфраструктура, туризм, управление отходами и др.) будут заключаться:

- в укреплении и эффективном использовании потенциалов урбанизированных и неурбанизированных территорий;
- снижении взаимной конкуренции между территориями и объединении ресурсов для их развития;
- двусторонней передаче знаний, информации и опыта, снижении трансакционных издержек и т.д.;
- повышении уровня и качества жизни как городского, так и сельского населения.

Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) [235] выделены следующие управленческие подходы к организации сельско-городских партнерств (взаимодействий): а) организация прямых (формальных) партнерских отношений посредством заключения контрактов, соглашений; б) организация непрямых (неформальных) сельско-городских партнерств. Такое разделение обусловлено различием ин-

струментов оказания государственной поддержки, временных периодов, в течение которых предполагается достижение промежуточных и итоговых целей, и рядом других причин.

В целом, как показывает анализ зарубежной практики (например, партнерства BrabantStad между городами Хертогенбос, Эйндохвен, Тилбург, Бреда, Хелмонд и провинцией Северный Брабант Королевства Нидерландов), проведенный в [259]), можно выделить несколько этапов развития института сельско-городских партнерств (наличие всех перечисленных ниже этапов не является обязательным требованием):

1) формирование специальных неформальных договоренностей между потенциальными участниками, создание предварительной «официальной» сети партнерства;

2) создание официального партнерства, устанавливающего структуру и функции, задачи и цели, принципы взаимодействия участников и пр.;

3) совместное лоббирование общих интересов;

4) разработка и реализация совместной политики или стратегии;

5) реализация совместных инвестиционных проектов и коллективных инвестиций⁵⁰, культурных, образовательных, научно-технических и других проектов.

Стоит отметить, что в зарубежной практике (опыт Китая, стран Европейского Союза) деятельность органов власти и международных организаций играет важнейшую роль в развитии и самого института сельско-городских партнерств, и всех его форм. В силу имеющихся финансовых и административных ресурсов они выполняют функции не только непосредственных участников проектов сотрудничества, но и инициаторов, координаторов. Так, в Австрии в целях стимулирования межмуниципального сотрудничества в столичной области Штирия (Styria) было создано Региональное агентство по управлению (RMA), которое представляет собой сервисно-ориентированную посредническую организацию, действующую как генератор идей, советник, модератор и проводник процессов регионального развития [250]. Эта организация получает финансирование не только от муниципалитетов, но и находит внешнее финансирование для реализации местных, региональных, международных проектов.

В целом можно отметить, что сложившиеся в России и за рубежом системы поддержки сельско-городских партнерств между городом и селом отличаются по ряду признаков (табл. 4.11).

⁵⁰ Коллективное инвестирование – схема инвестирования, при которой средства, вложенные инвесторами, аккумулируются в единый фонд.

Таблица 4.11. **Российская и зарубежные модели развития сельско-городских партнерств**

Признак	Россия	Страны Европейского Союза	КНР
1. Законодательное оформление концептуальных основ взаимодействия сельских и городских районов	Концептуальные основы и актуальность развития взаимодействия между городской и сельской местностью не отражены в федеральных стратегиях и концепциях как приоритетные стратегические направления развития.	Концептуальные основы сельско-городского взаимодействия закреплены в программах Европейского территориального сотрудничества, хартиях, национальных стратегиях и программах стран Евросоюза.	Скоординированное и интегрированное городско-сельское развитие объявлено национальной политикой.
2. Подход к организации сотрудничества («сверху-вниз» или «снизу-вверх»)	Организация сотрудничества осуществляется в основном «снизу-вверх», т.к. цели, задачи, формы не заданы вышестоящими уровнями управления, а проекты являются инициативой «снизу» в рамках межмуниципального, государственно-частного и муниципально-частного сотрудничества.	Используются оба подхода к организации сельско-городского сотрудничества. Так, подход «сверху-вниз» характерен, например, для Франции, Германии, Италии. Подход «снизу-вверх» реализуется, например, в политике Испании, Австрии.	Используются оба подхода к организации сотрудничества между городскими и сельскими районами.
3. Составляющие механизма управления сотрудничеством сельских и городских районов	Формы: отсутствуют (нет стратегий, концепций, программ, проектов). Методы: административные, экономические, информационные. Инструменты: нормативно-правовое регулирование (нормативно-правовые акты в сфере межмуниципального сотрудничества, ГЧП и МЧП), формирование особых экономических зон, функциональных парков, создание кластеров, объединяющих города и прилегающие к ним сельские территории, межмуниципальное сотрудничество в договорной, ассоциативной и хозяйственной формах.	Формы: стратегии и планы, программы, проекты развития. Методы: административные, экономические, информационные. Инструменты: преимущественно сочетание финансовых (софинансирование проектов развития сельско-городских партнерств) и институциональных (создание институтов развития, координационных советов, ассоциаций, агентств и т.д.) инструментов; также применяются инструменты нормативно-правового регулирования.	Формы: стратегии и планы, проекты. Методы: административные, экономические, информационные. Инструменты: преимущественно сочетание инструментов административно-правового регулирования (нормы, НПА и др.), в т.ч. в сфере землепользования, и финансовых (компенсации за переселение сельских жителей, финансирование развития сельской инфраструктуры и др.).
Источники: составлено на основе: [245; 251; 253; 257; 260; 261].			

Как показал сравнительный анализ отечественной и зарубежной практики, российская модель отличается слабым законодательным оформлением и стратегическим позиционированием, отсутствием концептуальных основ и несовершенством механизма развития сельско-городских партнерств. Большая часть проектов сотрудничества (например, межмуниципального) между городской и сельской местностью представ-

ляют собой инициативу «снизу»; между тем, как показывает зарубежная практика, для устойчивого развития успешным является сочетание подходов «сверху-вниз» и «снизу-вверх». Для России может быть полезен опыт зарубежных стран в части разработки концептуальных основ и совершенствования механизма управления сельско-городскими взаимодействиями.

В настоящее время в России фактически отсутствуют государственные, региональные институты развития сельско-городских взаимодействий как структуры, однако возможность создания сельско-городских партнерств закреплена в Федеральном законе от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (предполагает создание советов муниципальных образований в субъектах РФ и иных объединений муниципальных образований на добровольной основе, образование межмуниципальных объединений, учреждение хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций, заключение соглашений и договоров между органами местного самоуправления в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения, создание муниципальных округов).

Косвенно возможность развития сельско-городских взаимодействий предоставляется также посредством использования следующих инструментов и методов:

- развитие кооперационных объединений в сфере производства и потребления (в соответствии с федеральными законами от 08.12.1995 №193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации», от 18.07.2009 №190-ФЗ «О кредитной кооперации» и др.);

- развитие институтов государственно-частного и муниципально-частного партнерства, регулируемое федеральным законом от 13.07.2015 №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», нацеленное на долгосрочное партнерство органов власти и бизнеса;

- развитие кластерных объединений (промышленных, инновационных и т.д.) с участием органов власти, бизнеса, некоммерческих организаций и гражданских сообществ, регулируемое постановлениями Правительства №779 от 31 июля 2015 «О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров» и №1863 от 27 декабря 2019 «О требованиях к промышленным технопаркам и УК» и рядом других нормативно-правовых актов;

– развитие инструментов горизонтальных субсидий и иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам из местных бюджетов, которые могут использоваться для совместного выполнения полномочий несколькими муниципальными образованиями, что создает условия для экономии от масштаба, например для финансирования совместных инвестиционных проектов при межмуниципальном сотрудничестве (в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации).

Таким образом, повышение внутрирегиональной интеграции пространства России по линии «город – село» требует создания особого механизма управления развитием сельско-городских партнерств, целостного внутренне и интегрированного в общую систему государственного управления развитием территорий. Создание такой системы в российских реалиях должно быть инициировано и поддержано «сверху», т.е. федеральными органами власти, в то время как полномочия, касающиеся непосредственной реализации проектов сотрудничества, следует передавать органам региональной власти и местного самоуправления.

На первоначальном этапе создание такой подсистемы предполагает разработку принципов, направлений, инструментов, нормативно-правовой базы, институтов и других концептуальных основ и организационных условий. При этом полагаем, что основы (цели, приоритеты и другие компоненты) развития сельско-городских взаимодействий должны быть формализованы на уровне Федерации в виде отдельной Концепции или одного из приоритетных направлений Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года. Главной целью данного шага должно стать закрепление в политике территориального и пространственного развития страны ориентира на развитие взаимовыгодного, сбалансированного, долговременного сотрудничества территорий (в том числе по линии «город – село»).

Также полагаем, что в рамках развития механизма внутрирегиональной интеграции необходимо обеспечить большую децентрализацию полномочий и деконцентрацию функций, повысить внутрирегиональную бюджетную децентрализацию [124], увеличить финансовую самостоятельность муниципалитетов. Вкупе это позволит оказать значительное позитивное влияние на способность органов местного самоуправления решать вопросы местного значения.

Иными словами, на уровне Федерации следует создать концептуальные основы и условия для обеспечения внутрирегиональной интеграции по линии «город – село».

В то же время на региональном уровне важно обеспечить координацию целей развития муниципалитетов, городов, сельских территорий, деятельности некоммерческих организаций, сельских и городских бизнес-структур в рамках общей концепции, стратегии социально-экономического развития. Здесь будут востребованы не столько формальные административные инструменты (правовое регулирование, законодательные инициативы), сколько неформальные или полужформальные (например, организация рабочих групп). Именно на региональном уровне можно раскрыть потенциал и возможности кооперации городской и сельской местности в сферах экономики, культуры, инфраструктурного развития и др.

В свою очередь органам местного самоуправления должна быть отведена роль непосредственных инициаторов создания социальных, производственных, финансово-экономических интеграционных связей. И так как непосредственная реализация интеграционных проектов происходит на локальном уровне, то совершенствованию должны подлежать и механизмы местного самоуправления и межмуниципального сотрудничества в РФ.

При этом необходимо понимать, что развитие сельско-городских интеграционных взаимодействий в современных условиях должно исходить не только из учета природно-климатических и экономико-географических особенностей, внутреннего потенциала и общих проблем этих территорий, национальных целей и приоритетов, но и мировой повестки, в том числе в области устойчивого развития, изменений климата. В связи с этим перспективные направления и сферы интеграции сельской и городской местности могут быть выделены как в рамках традиционной экономики (основанные на совместном использовании потенциала производственного и сырьевого потенциала территорий), так и инновационно-сырьевой, сервисной экономики.

Особого внимания, на наш взгляд, заслуживают следующие направления интеграции сельских и городских территорий:

1. Повышение связанности городской и сельской экономики:

- посредством удлинения существующих цепочек создания добавленной стоимости через развитие экономической (производственной, бытовой и др.) кооперации городских и сельских производителей, переноса в сельскую местность отдельных стадий производственных процессов;
- перехода к высокотехнологичному круговому аграрному производству, подразумевающему минимизацию потребления ограниченных природных ресурсов, повторное использование и переработку ресурсов и др.;

– ориентации потребителей из городской местности на потребление продукции местных сельских производителей, повышение ценности сельских товаров;

– развития и диверсификации сельской экономики путем размещения на селе предприятий отдельных отраслей, секторов, нацеленных на удовлетворение нужд горожан (например, в области возобновляемой энергетики).

2. *Повышение инфраструктурной связанности в контексте качественного развития транспортных, информационно-коммуникационных, инженерных сетей.* Этот важный для развития связей между городами и сельскими районами аспект направлен, в том числе, на расширение доступа сельских предприятий к новым рынкам и их интеграцию в региональные производственно-сбытовые цепочки, повышение мобильности людей, товаров, услуг, информации, развитие торговли.

3. *Развитие культурных связей между городской и сельской местностью* для удовлетворения потребностей горожан в отдыхе и «общении с природой», а сельских жителей – в приобщении к урбанизированной культуре (посещение объектов, которые не могут быть полностью или частично перенесены в сельскую местность). Вместе с тем развитие культурных связей подразумевает не только организацию различного рода мероприятий (фестивали традиционной песни и танца и др.), но и реализацию совместных исследовательских, образовательных проектов.

Таким образом, потенциальных сфер для развития взаимодействий между городской и сельской местностью множество. Выбор конкретного направления и проекта должен осуществляться исходя из анализа имеющегося потенциала территорий, общих целей, учета текущих и перспективных внешних условий, возможностей и угроз.

Наряду с институтом сельско-городских партнерств следует отметить и другие формы пространственной организации социально-экономической деятельности, которые изменяются под воздействием процессов развития и эволюции производительных сил, связанных в том числе с переходом мировой экономики к новому технологическому укладу.

Как свидетельствует опыт развитых и развивающихся стран мира (Италия, Испания, Турция, Великобритания и др.), в том числе северных (Швеция, Финляндия), в настоящее время в модернизации их регионального пространства повышается роль активно формирующихся *новых промышленных районов* (т.н. «малые районы Маршалла–Беккатини–Алаева»).

Исследования феномена новых промышленных районов начали зарождаться в науке еще в конце 1970-х годов. По организационной струк-

туре они напоминали те районы, которые описывал А. Маршалл в книге «Основы экономической науки» [106]. В дальнейшем идеи были развиты в трудах Дж. Беккатини [227], Э. Маркусен [244] и др.

Данные районы стали зарождаться в ответ на крупные изменения в общественном разделении труда, связанные с его фрагментацией и сетевизацией, мобильностью и динамичностью трансформации ключевых производственных процессов. Такие районы формировались параллельно с существовавшими крупными промышленными производствами конвейерного типа, ориентированными на массовый выпуск стандартизированной, однородной продукции (в СССР подобными образованиями были территориально-производственные комплексы – ТПК).

Однако специфика новых промышленных районов заключалась в том, что они были гибко организованными и высокофрагментированными, т.е. разбитыми на автономные стадии, производственные процессы. Как отмечают в своем исследовании А. Котов и А. Пилясов, значительно большая укорененность и интеграция существующих производственных процессов в местное сообщество, в местные традиции служит ключевым различием между понятиями промышленного района и территориального кластера [75].

Таким образом, общими чертами нового промышленного района являются:

- специализация в «комбинаторных» отраслях, т.е. способных к постоянным рекомбинациям в видах экономической деятельности, например в обрабатывающей промышленности;
- более высокая динамика экономического роста, чем старопромышленных территорий;
- экспортоориентированная профильная продукция;
- значительная экономическая роль сетей малых предприятий;
- сочетание элементов конкуренции и кооперации в деятельности районных фирм;
- большая глубина укорененности в местную почву, культуру и традиции;
- значительная роль социального капитала, факторов доверия во взаимодействии местных фирм;
- особое значение институциональных, организационных и социальных форм интеграции местных пространственно рассредоточенных хозяйствующих субъектов (в виде общей идентичности сообщества, единых норм и правил контрактации для всех субъектов промрайона, наличия общего для всех перерабатывающего производства и др.).

В промышленном районе нет доминирования предприятий крупного размера (в отличие от ТПК), потому здесь основной эффект обычно достигается за счет внешней экономии на плотных межфирменных связях за счет существования тесно взаимодействующих квалифицированных работников, специализированных поставщиков, неформальной системы диффузии знания.

Следовательно, промышленный район представляет собой местную экосистему со своей идентичностью, связями и отношениями, общими ценностями, историческим опытом, характерными именно для данного места. Границы таких районов лежат «поверх» административных границ регионов и муниципалитетов.

Новые промышленные районы в первую очередь зародились и активно развивались в Италии (Меззоджиорно и Эмилия-Романия), Испании (Андалусия, Арагон и Каталония), Южном Уэльсе, шведской Скании, датской Северной Ютландии, норвежском Хортене, финском Лахти, в группах малых и средних немецких городов от Аахена до Штутгарта и др.

Новые промышленные районы в России, называемые обычно как «полюса роста», «промышленные округа», «индустриальные парки», «особые экономические зоны» и др., представляют собой возникновение новой специализации в тех местах, где ее ранее не было, предполагающее встраивание данных территорий в национальное и прежде всего международное разделение труда.

Например, в Московской области к подобным промышленным районам можно отнести Бекасово-Пожитковский, Ступино-Старокаширский, Рошальский и др. В Воронежской области также развиваются такие районы, основой специализации которых являются производство машин и оборудования для АПК, производство бытовой техники и иной промышленной продукции потребительского назначения, нефтепереработка и нефтехимия, производство транспортного оборудования.

Особенно известен опыт развития Калужско-Боровского и Всеволожско-Шушарского новых автомобилестроительных районов, структура которых, по классификации Э. Маркусен [243], отвечает типу «спутниковой платформы». Активно развиваются Ростовский промышленный район обувной специализации, Калининградский мебельный, Алтайский машиностроительный промышленные районы.

В Северо-Западном федеральном округе к ним можно отнести Всеволожский, Лужский районы Ленинградской области, Харьягинско-Северопечорский район и Ненецкий автономный округ (НАО).

Последний является особенно интересным кейсом применительно к изучению проблем освоения ресурсов Севера и Арктики России. Так, освоение неоднородных по составу углеводородов месторождений Ненецкого автономного округа осуществляется здесь при значительной роли малых и средних предприятий как промышленных, так и интеллектуального производственного сервиса, обслуживающих крупные нефтегазовые компании (ОАО «Нарьян-Марсейсморазведка», ОАО «Нарьян-Марокргаз», ОАО «Ненецкая нефтебаза», ООО «Нарьянмарнефтегаз», ООО «Печора Эксплорейшн», ООО «Севергеолдобыча» и др.).

В целом следует отметить, что российские новые промышленные районы несут большие черты огосударствленности, в отличие от зарубежных новых промышленных районов, которые возникают спонтанно, в результате интенсивного взаимодействия локализованных фирм сходного профиля. Для России характерно развитие на основе тесного взаимодействия и сотрудничества крупных системообразующих отраслевых предприятий федерального уровня с профильным местным малым и средним бизнесом при содействии региональных властей, в попытке придать экономике большую инновационную направленность.

Успешный опыт зарубежных стран показывает необходимость разработки инструментов децентрализации промышленного развития в отдельных видах экономической деятельности, замены политики формирования «полюсов роста» сверху на модель «выращивания» и поддержки развития новых промышленных территорий из местного контекста. Гибкость районной производственной специализации проще обеспечивается усилиями малого и среднего промышленного и сервисного бизнеса и должна в каждом конкретном случае возникать с учетом имеющегося на конкретной территории человеческого, кадрового, инновационного и финансового потенциала.

Таким образом, значение сельско-городской интеграции определяется тем, что она посредством укрепления экономических и социально-культурных связей позволяет преодолевать обособленность сельских территорий в пространстве регионов, что в свою очередь является неотъемлемым условием сбалансированного пространственного развития страны. Однако реализация этой задачи в российских реалиях осложняется отсутствием института развития сельско-городских партнерств.

Поэтому в целях повышения связности узловых и внеузловых форм организации пространства (городов и сел) необходим ряд изменений в системе государственного управления территориальным развитием РФ, касающихся разработки концептуальных основ интегрированного сель-

ско-городского развития, повышения степени децентрализации полномочий и деконцентрации функций, финансовой самостоятельности муниципалитетов, координации целей и задач развития городской и сельской местности.

На основе бенчмаркинга зарубежного и отечественного опыта нами предложены перспективные направления развития пространственных взаимодействий по линии «город – село»: повышение связанности городской и сельской экономики; развитие связующей инфраструктуры; развитие культурных связей между городской и сельской местностью.

ГЛАВА 5

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

5.1. Развитие налогового потенциала территорий

Старт перехода налоговой системы Российской Федерации и ее регионов на рыночные рельсы получил свое базовое законодательное завершение в 1998–2000 гг. Этот период был ознаменован принятием двух частей Налогового кодекса (1998, 2000 гг.) и Бюджетного кодекса (1998 г.). Составление названных нормативно-правовых актов осуществлялось по подобию зарубежных аналогичных документов (главным образом, Германии) и предполагало расширение ранее существовавших налоговых возможностей регионов.

Опыт зарубежных стран, таких как США, Канада, Япония, страны Евросоюза, свидетельствует о реализации задач промышленной, внешнеэкономической, социальной, аграрной и иной государственной политики при помощи реформирования налоговых систем. *Однако в России и ее регионах начало перехода к рыночной форме хозяйствования в большей степени было сконцентрировано не на глобальной поддержке отраслей экономики, а на вопросе, как распределить налоговые доходы по бюджетным уровням.* То есть базовым аспектом построения новой налоговой системы стало формирование модели фискального федерализма [248], действующей в качестве верхнего надстроечного уровня и проявляющейся в диалектике и практической реализации принципов централизации и децентрализации. *Перед руководством страны остро, в большей степени из-за политических, нежели экономических, причин, стоял вопрос доли децентрализации – сколько налоговой свободы дать регионам, чтобы не потерять политическую стабильность и управляемость.*

Успешный опыт развитых стран показывал, что оптимальный баланс интересов при распределении финансовых ресурсов способствует эффективному формированию и использованию налогового потенциала на всех уровнях иерархии управления. По мнению Ч. Шармы [255], фискальный федерализм содействует конструкции финансового взаимодействия между центральными и субнациональными уровнями, а фискальная децентрализация относится к важнейшему принципу фискального федерализма.

Практика развитых федеративных государств доказывала, что первичное распределение (вертикальное налоговое выравнивание) может быть подчинено в большей степени принципам централизации, децентрализации или кооперации (табл. 5.1). В первом случае акцент делается на необходимости обеспечения макростабильности и макроуправляемости государства, во втором – на стимулировании эффективного саморазвития территорий и повышении ответственности за управленческие решения на местах [240]. Кооперационная модель подразумевает обязательность согласовательных процедур разных сторон.

Таблица 5.1. **Характеристики вертикального налогового распределения в мировой практике**

Модель	Регулирующие налоги	Закреплённые налоги	Примеры государств
Централизованный фискальный федерализм	Определены на длительный период	Закрытый перечень	Республика Индия, Боливарианская Республика Венесуэла
Децентрализованный фискальный федерализм	Отсутствуют	Открытый перечень	Соединенные Штаты Америки, Босния и Герцеговина, Королевство Бельгия, Республика Южный Судан
Кооперативный фискальный федерализм	Установлены конституционно	Устанавливаются в процессе согласования	Федеративная Республика Германия, Австрийская Республика, Швейцарская Конфедерация
Источник: составлено по: [Сильва М. Де., Курляндская Г.В. Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика. М.: Весь мир, 2006. 464 с.]			

Вопросы влияния выбора того или иного принципа на региональное развитие исследовались в рамках теории общественных финансов. Так, Ч. Тибу в 1956 году в работе «Чистая теория местных расходов» обосновал, что в условиях административно-территориального многообразия и миграции населения бюджетная децентрализация способствует Парето-улучшениям посредством создания предпосылок к оптимальному выбору необходимых территориальных общественных благ и их стоимости, определяемой суммой уплаченных налогов [258]. Позже У. Оатс сформулировал теорему о том, что децентрализованное принятие решений о

предоставлении региональных публичных услуг эффективнее централизованного при условии снижения государственных затрат [249]. По мнению А. Бретона, изучавшего так называемые «ошибки децентрализации», она неэффективна при высоких затратах на межуровневую координацию [229].

В то же время согласимся с мнением ученых [113] о том, что уровень децентрализации должен иметь некий предел во избежание обратного эффекта. В данном случае можно вспомнить рост проблем налогового администрирования и ухудшение территориальной инвестиционной привлекательности в 1996 г., когда в России существенно возросло число налоговых наименований вследствие предоставления региональным органам власти и органам местного самоуправления права введения собственных налогов.

Однако для понимания того, как формировалась налоговая система в новых условиях хозяйствования, целесообразно проведение ее ретроспективного исследования в тесной взаимосвязи с особенностями реформирования межбюджетного регулирования, которое напрямую влияло на возможности формирования и расширения налогового потенциала территорий.

Итак, после распада Советского союза в 1991 году Россия стала именоваться федеративным государством, однако фактически обладала признаками унитарного: субнациональные органы власти не имели значимой бюджетной автономии. Вызванные распадом СССР нарушение хозяйственных и экономических связей, либерализация цен, высокий рост инфляции, резкий переход к рыночным отношениям потребовали формирования нового типа системы межбюджетных отношений, заключающегося в учёте интересов как федерации в целом, так и её субъектов. Для укрепления федеративного устройства России были необходимы межбюджетные отношения, направленные на стимулирование региональных органов власти и местного самоуправления к ответственному управлению бюджетом.

Первый этап реформирования налоговой системы в России характеризовался активной нормотворческой деятельностью. Основным достижением на пути к децентрализации бюджетной системы в данный период стало создание трёхуровневой бюджетной системы. Вместе с тем серьёзные трудности вызвали методы разграничения полномочий между центром и регионами. Преобладающим оказался договорной метод, который нарушал принцип равенства бюджетных прав регионов во взаимоотношениях с федеральным центром. Дотационные регионы всеми спосо-

бами пытались привлечь в свои бюджеты финансовые ресурсы. Субъекты федерации, обеспеченные собственными бюджетными средствами, стремились сократить объём налоговых платежей, поступающих в федеральный бюджет. В 1991 – 1993 гг. республики Татарстан, Башкортостан, Чеченская и Якутия потребовали построения в России «одноканальной»⁵¹ модели бюджетного федерализма и прекратили перечисление в вышестоящий бюджет налоговых доходов, собранных на своих территориях. В ответ на данные действия федеральный центр запустил процесс передачи на региональный уровень федеральных расходных полномочий. Так, регионам были переданы все функции по социальной защите населения, поддержке сельского хозяйства и осуществлению капитальных инвестиций. Однако принятые меры повлекли за собой нарастание дефицита бюджетов субъектов РФ. С целью его снижения Правительство было вынуждено ввести в систему финансовой помощи новый элемент – дотации. Возникла следующая схема распределения трансфертов: при увеличении региональных доходов сокращался норматив отчислений от налогов или объём трансфертов и наоборот. Функционирование такой схемы не стимулировало региональные органы к наращиванию собственных доходов и оптимизации расходной части бюджетов.

Для корректировки налоговых методов и инструментов межбюджетных отношений с территориальным уровнем в России был образован Федеральный фонд финансовой поддержки регионов и введены единые нормативы отчислений от федеральных налогов. Но требовалось комплексное реформирование взаимоотношений различных уровней по распределению налоговых источников. Поэтому в 1998 г. была принята среднесрочная Концепция реформирования межбюджетных отношений на 1999–2001 гг. В трансфертной системе появились два новых элемента. Для поддержки инфраструктуры субъектов федерации был создан Фонд регионального развития, а для финансового обеспечения нефинансируемых мандатов – Фонд компенсаций. Кроме того, была усовершенствована методика формирования и распределения Федерального фонда финансовой поддержки регионов. Реформируя межбюджетные отношения федерального центра с регионами, законодатели практически не уделяли внимания внутрирегиональным бюджетным взаимосвязям. Вместе с тем их несовершенство препятствовало укреплению межбюджетных отношений в федеративном государстве.

⁵¹ По мнению Христенко В.Б. и Лаврова А.М., суть одноканальной модели бюджетного федерализма состоит в том, что налоги, собранные на территории субъектов РФ, остаются в их распоряжении, тогда как федеральный бюджет формируется за счёт так называемых взносов (в фиксированной сумме или в % от собранных налогов) субъектов РФ [84; 212].

В связи с этим основной задачей четвёртого этапа реформирования налоговой системы в соответствии со среднесрочной Программой развития бюджетного федерализма до 2005 г. определено стимулирование регионального, а также местного развития. Принципиальное новшество в механизме межбюджетного регулирования проявилось в закреплении на постоянной основе доходных источников (в т.ч. нормативов отчислений от федеральных налогов) за бюджетами субъектов РФ и муниципальными образованиями. Реформированию территориально-организационных основ местного самоуправления способствовало принятие в 2003 году Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Однако новый поселенческий тип муниципальных образований был сформирован в отрыве от финансово-экономической базы, что породило множество внутрирегиональных проблем межбюджетных отношений, существующих до сих пор.

Дальнейшее совершенствование налоговой системы и межбюджетного регулирования в среднесрочной перспективе отразилось в Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006–2008 гг. и Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях до 2013 года.

Таким образом, ретроспективный анализ эволюции налоговой системы РФ позволил нам выделить несколько этапов, качественно изменивших систему распределения налоговых доходов между различными бюджетными уровнями (табл. 5.2).

Таблица 5.2. Особенности регулирования налогового распределения между бюджетными уровнями в России с начала перехода на рыночные условия хозяйствования

Основные нормативно-правовые акты	Особенности этапа, достигнутые результаты
Первый этап (1991–1993 гг.)	
«Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (1991) «Об основах налоговой системы в РФ» (1991) «О субвенциях республикам в составе РФ, краям, областям, автономным округам, г. Москве и Санкт-Петербургу» (1992) «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, г. Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» (1993)	Создана многоуровневая бюджетная система. Распределены источники доходов между бюджетами разных уровней. Разрешено создание целевых и резервных бюджетных фондов. Даны определения понятий «субвенции» и «дотации». Регламентирован порядок предоставления централизованной помощи субъектам федерации. Федеральным органам предоставлено право определять размеры налогов, зачисляемые в бюджеты нижестоящих уровней власти на постоянной или долговременной основе. Модель «регулирующих» налогов.

Продолжение таблицы 5.2

Основные нормативно-правовые акты	Особенности этапа, достигнутые результаты
Второй этап (1994–1998 гг.)	
<p>«Об организации подготовки государственных минимальных социальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов» (1996)</p> <p>«Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (1995)</p> <p>«О финансовых основах местного самоуправления в РФ» (1997)</p> <p>Бюджетный кодекс (1998)</p> <p>Налоговый кодекс (1998)</p>	<p>Образован Фонд финансовой поддержки регионов → формализованная процедура выделения трансфертов на финансирование текущих расходов (1994 г).</p> <p>Введены единые для всех территорий нормативы отчислений от федеральных налогов.</p> <p>Приняты пропорции распределения на три года. Дано право региональным органам власти устанавливать размер ставки налога на прибыль предприятий (1996 г).</p> <p>Закреплено понятие «межбюджетные отношения», определены принципы их построения и условия предоставления финансовой помощи из одного бюджета другому на разных уровнях.</p>
Третий этап (1999–2001 гг.)	
<p>«Концепция реформирования межбюджетных отношений на 1999–2001 годы» (1998)</p>	<p>Усовершенствована методика формирования и распределения ФФФПР.</p> <p>Создан Фонд регионального развития для поддержки инфраструктуры субъектов РФ (2000 г).</p> <p>Создан Фонд компенсаций для финансового обеспечения нефинансируемых мандатов (2001 г).</p>
Четвёртый этап (2002–2005 гг.)	
<p>«Программа развития бюджетного федерализма до 2005 года» (2001)</p> <p>«Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (2003)</p>	<p>Закреплены на постоянной основе доходные источники (в т.ч. нормативы отчислений от федеральных налогов) за бюджетами субъектов федерации и муниципалитетами.</p> <p>Реформирование территориально-организационных основ местного самоуправления посредством образования типов муниципальных образований (городские округа, районы, поселения).</p>
Пятый этап (2006–2008 гг.)	
<p>«Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006–2008 гг.» (2006)</p>	<p>Органам власти региона предоставлено право замены дотаций дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов.</p> <p>Установлены дополнительные (ужесточающие) условия получения межбюджетных трансфертов в зависимости от уровня финансовой помощи, оказываемой муниципалитету.</p>
	<p>Введён элемент межбюджетного регулирования – отрицательные трансферты – изъятие сверхдоходов (превышение двукратного размера среднего уровня подушевых расчётных налоговых доходов в последнем отчётном году) обеспеченных муниципальных образований в пользу регионального бюджета.</p> <p>Принята норма, в соответствии с которой неиспользованные целевые средства подлежат возврату.</p>

Основные нормативно-правовые акты	Особенности этапа, достигнутые результаты
Шестой этап (2009–2012 гг.)	
«Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях до 2013 года» (2009) «О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления» (распоряжение Президента РФ от 27.06.2011 № 425-рп) Указы Президента от 07.05.2012 г.	Продолжена работа по совершенствованию системы разграничения расходных обязательств и развитию стимулов к увеличению доходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований. Скорректирован механизм оказания финансовой помощи региональным и местным органам.
Седьмой этап (2013–2021 гг.)	
«Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов РФ» (распоряжение Правительства РФ от 18.03.2013 № 376-р). «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»: Указ Президента РФ от 31.12.2015 №683 Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» Указ Президента РФ от 21.07.2020 №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»	Обязательность планирования бюджетов на трёхлетний период. Проектно-программный подход при планировании и исполнении бюджетов. Исполнение указов Президента (2012, 2018 гг.). Переход к единой субсидии. Курс на децентрализацию бюджетных полномочий. Национальные проекты и цели.
Источник: составлено автором по нормативно-правовым актам РФ.	

Согласно формирующейся с конца 90-х годов российской модели фискального федерализма, весь объем налоговых поступлений региона подразделяется на регулирующие налоги (означают, что часть из них будет перечислена в бюджет другого уровня) и закреплённые⁵² налоги (предполагают оседание в бюджете того уровня, на котором были собраны). Вопрос совокупного размера доли налоговых доходов, которая по результатам вертикального налогового выравнивания оседает в региональных бюджетах, не теряет своей актуальности со времен образования России как новой федерации.

Если обратиться к первой редакции российского Бюджетного кодекса, то можно заметить стремление законодателей к подготовке главного бюджетного документа в соответствии с децентрализованными принципами фискального федерализма. В частности, Бюджетный кодекс в редакции 1998 г. подразумевал необходимость 50%-ной доли налого-

⁵² Закреплёнными за региональным уровнем налогами являются налог на имущество организаций, транспортный налог и налог на игорный бизнес.

вых доходов регионов в консолидированных налоговых доходах государства (Статья 48. Регулирующие доходы бюджетов // Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ).

Фактически упомянутая норма 50 на 50% соблюдалась лишь в 1997 г., даже до принятия БК РФ (табл. 5.3). Вполне ясно, что сильное межтерриториальное неравенство, повлекшее масштабное бюджетное перераспределение, требует аккумулирования значительных ресурсов на федеральном уровне [252]. Вместе с тем пример некоторых развитых федераций показывает, что центральная налоговая доля уступала по размеру территориальной.

Таблица 5.3. **Доля налоговых доходов федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов федерации в консолидированном бюджете некоторых федеративных государств, %***

Год	Доля налоговых доходов	
	Федерального бюджета	Бюджетов административно-территориальных единиц (регионов, земель, штатов, провинций, кантоны и др.)
<i>Швейцария</i>		
1997	21,1	78,9
2019	32,7	67,3
<i>Канада</i>		
1997	42,9	57,1
2019	34,4	65,6
<i>Германия</i>		
1996	40,5	59,5
2019	36,1	63,9
<i>США</i>		
1998	46,7	53,3
2019	49,3	50,7
<i>Российская Федерация</i>		
1997	44,2	55,8
2020	57,0	43,0

* Уточним, что некоторые межстрановые различия в методиках расчета федеральных и территориальных налогов вряд ли кардинальным образом влияют на суть налогового вертикального распределения.
Источник: составлено по данным Счетной палаты РФ и финансового статистического ежегодника МВФ.

В современных нормативно-правовых актах данная проблематика стала затрагиваться менее буквально, однако более часто (например, в предвыборных кампаниях, посланиях Президента Федеральному Собранию, в официальных и альтернативных стратегиях социально-экономического развития страны). Так, авторы Программы социально-экономического развития России до 2025 г. рассматривали низкую долю налоговых доходов в структуре местных и региональных бюджетов как тормоз стимулирования качественного экономического роста страны и предлагали

осуществление налогово-бюджетного маневра по повышению доли налогов, остающихся в территориальных бюджетах [159].

Среди итогов работы Санкт-Петербургского экономического форума в 2011–2013 гг. было инициирование формирования в Правительстве РФ рабочих групп по разработке предложений о передаче на региональный уровень 100 важных полномочий, влияющих на инвестиционный климат территорий. Однако речь шла о федеральных расходных обязательствах, передача региону которых ни разу с 2000 г. не сопровождалась полным финансовым обеспечением [196]. При этом в мировой практике принято использовать так называемое «правило весов», когда ответственность территориальных властей становится формальной в условиях недостаточности ресурсов для обеспечения необходимого результата. Учитывается также и то, что превышение ресурсов приводит к не менее негативным последствиям, таким как, например, нецелевое использование. Как справедливо отметил академик А.И. Татаркин [196], полноценное бюджетное обеспечение полномочий территориальных органов власти консолидирует российское общество на пути к реиндустриализации.

Действительно, рост актуальности вопросов децентрализации, несомненно, назрел одновременно с необходимостью повышения роли, мотивации и ответственности каждого экономического агента в проведении системной модернизации в России. И это вызвано тем, что хозяйственные результаты эффективной региональной политики в централизованных условиях могут быть отражены в ракурсе сильнейшей демотивации. Так, на одном из научно-методических семинаров Совета Федерации был приведен пример исполнения бюджета г. Пикалёво Ленинградской области, где с одного рубля собранных налоговых доходов только 9 копеек оставалось в распоряжении местной администрации [185]. Следствием этого стала низкая заинтересованность местных органов самоуправления в привлечении инвестиций, поддержании развития бизнеса и наращивании собственных бюджетных доходов.

Д.э.н. Г.Д. Поляк вывел обратную закономерность между степенью концентрации бюджетных средств в центральном бюджете и уровнем социально-экономического развития государства [18]. В определенных сферах централизация полномочий и источников их реализации оправданна. Речь идет в большей мере о недостатках излишней централизации, которая вынужденно ослабляет региональные и местные бюджетные системы, минимизирует местные инициативы и несет угрозу финансового иждивенчества [167].

В РФ сложились два противоположных теоретико-методологических подхода к пониманию пропорций распределения налоговых доходов

между центром и регионами. В рамках симметрично-вертикального подхода пропорция 50 на 50% способна обеспечить устойчивость развития федеральной, региональной и муниципальной систем. Сторонники данного подхода (Е.М. Примаков, А.И. Татаркин и др.) причислили отказ от унитарно-федеративного принципа и пересмотра пропорции распределения налоговых доходов между центром и регионами к мерам минимизации существующих препятствий для устойчивого развития России [196]. Тогда как приверженцы асимметрично-вертикального подхода (С.Д. Валентей и др.) к распределению налоговых доходов в пользу федерального центра видели бессмысленность корректировки налоговой вертикальной пропорции в условиях формирования доходной базы региональных бюджетов не на основе расходных полномочий [19].

Следует оговориться, что дальнейшая логика исследования будет построена на официальной статистике в ее более углубленной интерпретации за период 2006–2019 гг. Выбор такого подхода не случаен, а обоснован требованием сопоставимости исходных данных при проведении сравнительного анализа, которое невозможно обеспечить при анализе большего временного периода из-за кардинальной трансформации бюджетной классификации в 2006 году.

Обобщенный вывод о том, какие пропорции вертикального налогового распределения сложились в Российской Федерации, можно сделать на основании сравнения долей федерального и субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете страны (рис. 5.1). Заметна тенденция снижения доли региональных налоговых доходов с 52,8% в 2009 г. до 42% в 2018 г., на фоне которой выросла роль неналоговых доходов.



Рис. 5.1. Доля собственных доходов бюджетов субъектов РФ в консолидированном бюджете РФ, %

Источник: рассчитано по данным отчетности Казначейства России.

Вследствие этого существенно возрастает необходимость исследования вопросов формирования налогового потенциала под действием принятых надстроечных принципов фискального федерализма.

Определение пропорции распределения налоговых доходов между федеральным центром и субнациональным уровнем позволит выявить следующие детали формирования налогового потенциала территорий.

Во-первых, какая часть налогового потенциала территории прямым образом не участвует в экономическом росте и развитии его социальной сферы, поскольку становится объектом налоговой централизации.

Во-вторых, каков вектор движения пропорции вертикального распределения налоговых доходов: в сторону роста территориальной налоговой конкуренции или уровня централизации.

В-третьих, каковы особенности бюджетного состояния регионов с различными пропорциями вертикального налогового распределения.

Для исследования нами были оценены пропорции распределения налоговых доходов между федеральным центром и субъектами Российской Федерации и выделены шесть групп регионов исходя из соотношения перечисленных в федеральный бюджет и собранных на своих территориях налоговых доходов. К первой группе отнесены те субъекты РФ, в которых доля федеральных налоговых доходов составила свыше 50%, ко второй – регионы с рассматриваемым показателем от 40 до 50%, к третьей группе – от 30 до 40%. Четвертая группа включила регионы со значением показателя в интервале от 20 до 30%, пятая – от 10 до 20%, шестая – менее 10%. Расчет пропорции собранных в регионе и перечисленных в федеральный центр налоговых доходов проведен согласно действующим в России канонам бюджетно-налогового законодательства на основании данных официальной отчетности Федеральной налоговой службы.

Расчеты показали, что почти в 60% российских регионов треть налогового потенциала используется в национальном масштабе, то есть служит инструментом реализации федеральных приоритетов пространственного развития страны (табл. 5.4) [137].

Таблица 5.4. Группы регионов по доле перечисленных в федеральный бюджет налоговых доходов из объема собранных налогов*, 2020 г.

Группа	Доля	Регионы	Количество регионов в группе
Первая	≥50% собранных налогов перечисляется в федеральный бюджет	Республика Коми, Томская область, Калининградская область, г. Санкт-Петербург, Ленинградская область, Пермский край, Астраханская область, Ненецкий АО, Удмуртская Республика, Республика Башкортостан, Иркутская область, Республика Татарстан, Оренбургская область, Самарская область, Тюменская область, Ханты-Мансийский АО – Югра, Ямало-Ненецкий АО, Саратовская область, Красноярский край	19
Вторая	[40–50%)	Волгоградская область, г. Москва, Калужская область,	3
Третья	[30–40%)	Владимирская область, Брянская область, Краснодарский край, Московская область, Республика Калмыкия, Рязанская область, Чувашская Республика, Курганская область, Смоленская область, Челябинская область, Ярославская область, Свердловская область, Ставропольский край, Омская область, Республика Адыгея, Сахалинская область, Республика Саха (Якутия), Ростовская область, Республика Алтай, Республика Марий-Эл, Пензенская область, Ульяновская область, Нижегородская область, Республика Мордовия	24
Четвертая	[20–30%)	Архангельская область, Новосибирская область, Республика Северная Осетия-Алания, Алтайский край, Белгородская область, Воронежская область, Ивановская область, Костромская область, Вологодская область, Хабаровский край, Курская область, Кировская область, г. Севастополь, Республика Крым, Орловская область, Карачаево-Черкесская Республика, Мурманская область, Республика Дагестан, Тверская область	19
Пятая	[10–20%)	Кабардино-Балкарская Республика, Новгородская область, Тамбовская область, Псковская область, Республика Ингушетия, Камчатская область, Приморский край, Республика Тыва, Кемеровская область, Республика Карелия, Республика Хакасия	11
Шестая	<10%	Чеченская Республика, Тульская область, Республика Бурятия	3
* Формирование групп не предполагает отрицательных значений показателя, поэтому не включены Еврейская автономная область и Чукотский автономный округ, Липецкая, Амурская и Магаданская области, а также Забайкальский край.			

Лонгитюдное исследование определило вектор на централизацию налоговых полномочий и источников (табл. 5.5). Так, за исследуемый промежуток времени треть регионов, ранее передававших в центр от 20 до 30% налоговых доходов, перешла в группу регионов с долей отчислений от 30 до 40%. Кроме того, с 12 до 19-ти расширилась группа тех регионов, которые перечисляли в федеральный бюджет более половины собранных средств.

Таблица 5.5. **Распределение количества регионов по доле налоговых доходов, перечисленных в федеральный бюджет, в общем объеме собранных на его территории**

Год	Доля налоговых доходов, перечисленная в федеральный бюджет в общем объеме собранных на его территории					
	<10%	[10–20%)	[20–30%)	[30–40%)	[40–50%)	≥50%
2006	12	12	22	26	9	2
2007	13	8	21	25	12	2
2008	11	5	16	27	19	3
2009	7	7	10	22	25	7
2010	9	3	13	27	20	7
2011	10	5	15	25	17	8
2012	10	8	11	25	15	8
2013	12	8	11	24	14	6
2014	12	8	15	25	12	6
2015	13	8	16	27	11	8
2016	14	7	16	26	11	5
2017	18	6	21	25	11	4
2018	19	3	24	19	11	3
2019	19	7	19	20	9	5
2020	19	6	20	19	10	6

Источник: рассчитано по данным отчетности Казначейства России.

В результате перераспределения доходов в пользу федерального бюджета фактические среднедушевые доходы бюджетов субъектов РФ были в 2 раза меньше среднедушевых собранных доходов. Так, например, в предкризисный 2008 год собранные доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ составили 100 тыс. руб. на душу населения, а после распределительных процедур – 44 тыс. руб.; при действии нормы перераспределения «50 на 50» данное значение увеличилось бы до 67 тыс. руб. В восстановительный после кризиса 2011 год данные значения равнялись соответственно 120; 54 и 90 тыс. руб. на душу населения. По нашим расчётам, норма перераспределения «50 на 50» позволяет повысить самообеспеченность регионов в 1,6 раза.

Что касается особенностей бюджетного состояния регионов с различными пропорциями вертикального налогового распределения, то дальнейшее исследование по выделенным группам регионов акцентируем на соотношении со следующими ключевыми параметрами, изменение которых прямо или косвенно отражается на налоговом потенциале. Это объем обратного финансового потока (трансферты), уровень долговой нагрузки, степень бюджетной сбалансированности, темпы роста государственных расходов.

Сопоставляя встречные финансовые потоки (налоговое распределение из регионов и трансфертное перераспределение в регионы), можно

выявить несколько интересных закономерностей относительно формирования в регионах налогового потенциала.

Во-первых, среди регионов с долей отчислений в федеральный бюджет свыше 50% больше тех, у которых уровень зависимости от межбюджетных трансфертов ниже 10% (14 из 19).

Во-вторых, для регионов с очень высокой зависимостью от межбюджетных трансфертов на исполнение собственных бюджетных полномочий (50–66%) характерен средний уровень централизации налоговых поступлений (7,5–35%).

В-третьих, в 11 регионах налоговые изъятия в федеральный центр были примерно сопоставимы с размером дотаций и субсидий из федерального центра.

В-четвертых, матрица, построенная на рисунке 5.2, демонстрирует смещение расположения регионов в квадрант с наибольшим уровнем централизации налоговых поступлений и наименьшим уровнем трансфертозависимости.

Следует отметить, что в первую группу регионов с отношением объема перечисленных в федеральный бюджет налоговых доходов к сумме собранных налогов более 50% вошли в основном регионы с мощным сырьевым потенциалом. Наиболее высокие значения перечисленных в федеральный бюджет налогов в данной группе наблюдались в Ханты-Мансийском (в 2018 г. – 89,7%) и Ямало-Ненецком (82,8%) автономных округах. Самый низкий показатель отмечен в Республике Башкортостан (50,7%). Примечательно, что эта группа характеризуется практически сбалансированным бюджетом (табл. 5.6).

Таблица 5.6. Средние показатели объема перечисленных в федеральный бюджет налоговых доходов и характеристики бюджетной системы по группам регионов, 2020 год

Группа	Среднее отношение объема перечисленных в федеральный бюджет налоговых доходов и суммы собранных налогов по группе	Среднее отношение дефицита бюджета к объему налоговых и неналоговых доходов по группе	Среднее отношение государственного долга к объему налоговых и неналоговых доходов по группе	Средний темп роста расходов бюджета по группе
1	64,1	-0,6	32,9	106,4
2	42,3	-1,2	32,5	107,1
3	34,4	-2,1	32,3	107,5
4	26,1	-3,4	29,1	107,7
5	15,1	-3,6	28,4	108,6
6	6,4	-4,5	32,5	109,1
Среднее значение	31,4	-2,6	31,3	107,7

Критерии классификации	Уровень зависимости региона от финансовой помощи из федерального центра, в % к объему совокупных доходов*				
	≥50%	[40–50%)	[30–40%)	[20–30%)	[10–20%)
Уровень централизации в % к объему поступлений, в % к объему собранных в регионе налогов	≥50%				Республика Башкортостан Удмуртская Республика Калининградская область Саратовская область Томская область
	[40–50%)				г. Санкт-Петербург, Республика Коми, Республика Татарстан, Ямало-Ненецкий АО, Ненецкий АО, Ханты-Мансийский АО, Тюменская область, Ленинградская область, Красноярский край, Пермский край, Астраханская область, Оренбургская область, Иркутская область, Самарская область
	[30–40%)	Республика Алтай	Республика Калмыкия, Курганская область, Брянская область	Республика Саха (Якутия), Республика Марий-Эл, Республика Адыгея, Чувашская Республика, Пензенская область, Ставропольский край	Волгоградская область
	[20–30%)	Республика Крым, Республика Дагестан, г. Севастополь, Кабардино-Черкесская Республика	Республика Северная Осетия-Алания	Орловская область, Алтайский край, Кировская область, Ивановская область	Республика Мордовия Краснодарский край, Республиканская область, Ульяновская область, Смоленская область, Ростовская область, Владимирская область, Омская область
	[10–20%)	Республика Тыва, Республика Ингушетия, Камчатская область	Кабардино-Балкарская Республика	Республика Карелия, Псковская область	Мурманская область, Вологодская область, Новосибирская область
	<10	Чеченская Республика	Республика Бурия		Новгородская область, Приморский край, Республика Хакасия
					г. Москва, Калужская область
					Тульская область

* В объеме финансовой помощи учитывались только формализованно распределяемые трансферты, которые предоставляются на реализацию собственных полномочий. Источники: составлено по данным отчетности ФНС и Казначейства России.

Рис. 5.2. Матрица российских регионов в разном направлении потоков финансовых ресурсов за 2020 год

Среднее отношение дефицита бюджета к объему налоговых и неналоговых доходов по группе составило 0,6%. В то же время показатель отношения государственного долга к объему налоговых и неналоговых доходов составил 32,9%, что превышало среднероссийские показатели для этого периода. Кроме того, это самый высокий показатель среди сформированных групп. С определенной долей условности он указывает на решение задачи сбалансированности бюджета за счет активной долговой политики и перспективы сдерживания бюджетных расходов.

Группы со второй по пятую демонстрировали следующую закономерность: чем меньше у них доля перечисленных в федеральный бюджет из общего объема собранных налоговых доходов, тем ниже долговая нагрузка и выше темп прироста бюджетных расходов. При этом показатель дефицита находится на экономически безопасном уровне (в пределах 4%) и свидетельствует о возможностях маневра в сторону бюджета развития. Шестая группа, с минимальными сборами федеральных налогов, показала наибольший дефицит бюджетной системы, прирост бюджетных расходов и уровень долговой нагрузки, сопоставимый с первой группой.

Вертикальное перераспределение налогов, при котором результат повышения эффективности регионального и муниципального управления в вопросе развития налогового потенциала все равно поступает в федеральный бюджет, становится определенного рода дестимулированием для регионов с преобладанием федеральных налогов в формировании налогового потенциала. Кроме того, положительные тенденции в развитии экономик ряда субъектов Российской Федерации в результате перераспределения доходов не приводили к соответствующему росту бюджетной обеспеченности и не создали заинтересованности регионов в дальнейшем развитии. Даже в так называемый «тучный» 2008 год рейтинг региона по взаимосвязанным показателям – объему ВРП на душу населения и объему подушевых бюджетных доходов – существенно различался. Например, Республика Коми по ВРП находилась на 5 месте в стране, по доходам – на 16-м; Ленинградская область – на 16 и 25 местах соответственно.

Не случайно по результатам опроса фонда «Общественное мнение» [35] половина респондентов считает, что жизнь в регионе в основном зависит от действий федеральной власти, и только 28% – указали на зависимость от региональной власти. Россияне понимают, что основные решения принимаются на федеральном уровне, поэтому половина респондентов уверена: так и должно быть. В данных суждениях можно увидеть некий патернализм или даже убеждение, что власть – это те, кто обязан опекать и обеспечивать население общественными благами. И если этого

не происходит на желаемом уровне, то резко ухудшаются общественные настроения и доверие к власти. Не секрет, что чрезмерная опека приводит к развитию иждивенчества. Получается, что федеральный центр, выстраивая ограничительные рамки для региональных властей, получает смещенный резонанс от конечного потребителя общественных благ.

Подведем некоторые итоги проведенного исследования. Стоит отметить, что часть выявленных выше закономерностей в большей степени ставит вопросы, нежели раскрывает ответы. Вместе с тем просматривается ряд тенденций при проведении типологизации регионов в период рыночной трансформации.

Во-первых, изначально волевые решения о резком увеличении с конца 1990-х годов так называемой налоговой свободы регионов оказались законодательно не обеспеченными и методически не продуманными, потому на практике столкнулись с целым спектром сложных последствий (рост налоговой нагрузки на конечного потребителя, господство одноканальной модели бюджетного федерализма, сокращение централизованных возможностей сглаживать социально-экономическую нестабильность и т.д.).

Во-вторых, «обжегшись» на стартовом периоде перехода на рыночную систему хозяйствования о несистемную и непродуманную налоговую децентрализацию, федеральное правительство даже спустя 30 лет стремится удержать позиции централизации и по-прежнему «боится» децентрализации. Расчеты показали, что почти в 53% российских регионов треть налогового потенциала используется в национальном масштабе, то есть служит инструментом реализации федеральных приоритетов пространственного развития страны. В исследуемом периоде наблюдалось смещение вектора на централизацию налоговых полномочий и источников: для регионов с очень высокой зависимостью от перечислений из федерального бюджета дотаций и субсидий (порядка 50–65%) характерен средний уровень централизации налоговых поступлений (7,5–35%); в некоторых российских регионах налоговые изъятия в федеральный центр примерно сопоставимы с размером дотаций и субсидий из федерального центра, что указывает на сложный встречный характер межбюджетных финансовых потоков; среди регионов с высокой долей отчислений в федеральный бюджет (свыше 50%) преобладают практически трансферто-независимые территории с уровнем дотационности менее 10%.

В-третьих, при исследовании особенностей бюджетного состояния регионов с различными пропорциями вертикального налогового распределения выяснено, что наилучшие бюджетные показатели (уровень

долговой нагрузки менее 30%, уровень дефицитности бюджета менее 4%, рост бюджетных доходов 7–9%) присущи группам регионов с долей централизации налоговых доходов в пределах 15–30%. При большем или меньшем значениях сокращаются возможности роста бюджетных расходов, возрастает уровень дефицитности или долговой нагрузки. Это свидетельствует о недостижении умеренной децентрализации в России в 1990–2021 гг., что создает серьезные проблемы регионального управления и повышения качества жизни населения на местах.

5.2. Финансовые инструменты стимулирования экономики

Переход к рынку резко обострил региональную неоднородность в Российской Федерации. Её экономика, открытая международному рынку, попала в полную зависимость от его конъюнктуры, а неконкурентоспособность большинства регионов по сравнению с зарубежными странами привела к снижению уровня жизни населения. Как известно, устойчивое территориальное развитие является приоритетной задачей любого государства, поскольку в конечном итоге направлено на повышение качества и уровня жизни населения. Решение данной задачи требует учета как внешних, так и внутренних факторов, а также применения целого комплекса различных инструментов, которые используются в страховой и банковских системах.

К переломному моменту в истории развития страховой системы регионов выделяются следующие периоды:

1. Дореволюционный (до 1918 г.).
2. Советский (плановый) (1918 – начало 1990-х гг.).
3. Современный (рыночный) (с начала 1990-х гг.).

В 1765 году в Риге была создана первая в Российской Империи страховая компания («Рижское общество взаимного страхования от пожаров»). Чуть позднее, в 1781 г., императрица Екатерина II издала «Устав купеческого водоходства», который содержал первые систематизированные нормы о морском страховании в стране. Приход промышленной революции и развитие капиталистических отношений привели к зарождению нового направления страхования, которое было связано со страхованием жизни и пожизненных доходов. Существенным испытанием для формирования страхования стали Первая мировая война (1917–1918 гг.) и последовавшие за ней Февральская и Октябрьская революции (1917 г.), Гражданская война (1917–1922 гг.), что фактически вызвало уничтожение системы страхования в начале советского периода. Однако с переходом со-

ветского государства к новой экономической политике возродилось страховое дело, что обусловило издание первого декрета об имущественном страховании. Позднее в структуре Госстраха помимо центрального аппарата начинают создаваться филиалы. Отдельно историками отмечается большая роль работников органов Госстраха в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг. Значительных успехов в советский период достигло не имущественное, а медицинское и социальное страхование. К 1970 году, кроме служащих и рабочих, социальное страхование было распространено на все рабочие классы колхозов. Последнее десятилетие существования СССР оказалось для Госстраха успешным в хозяйственном плане. В 1990 г. страховая компания застраховала 6,1 млн частных автомобилей, 111,1 млн голов крупного рогатого скота, а также 36,3 млн строений.

Конец 1980-х – начало 1990-х годов ознаменованы переходом от плановой системы Госстраха к рыночному этапу формирования страхования, которое включало в себя принятие Закона о кооперации, Положения об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью и ценных бумагах, а также Постановления о мерах по демополизации народного хозяйства. В феврале 1992 года создана Российская государственная страховая компания (в настоящее время – ПАО СК «Росгосстрах»), которая была правопреемником Госстраха СССР. В конце 1992 года принят новый законодательный акт в области страхования – Закон об организации страхового дела. Следом отдельная глава о страховании была включена во вторую часть ГК РФ. В целом данный этап развития страхования характеризуется нормативным регулированием страховой отрасли, что было нехарактерным для предыдущих периодов ее развития. С 1996 по 2004 год функции страхового надзора исполнял Департамент страхового надзора Минфина России. В мае 2004 г. в рамках административной реформы создается Федеральная служба страхового надзора, которая просуществовала до 2011 года, затем ей на смену пришла Федеральная служба по финансовым рынкам. С 2013 года главную роль в развитии страхования в Российской Федерации стал играть Центральный банк, который регулирует страховую деятельность [162].

Переходя к анализу, отметим, что важным показателем развития страхования является динамика числа его субъектов. В 1997 году количество страховых организаций на рынке оказалось наивысшим по сравнению с 2019 годом и составило 2950 субъектов страхового дела⁵³, после

⁵³ Субъекты страхового дела – страховые организации, общества взаимного страхования, страховые брокеры и страховые актуарии, деятельность которых подлежит лицензированию, за исключением деятельности страховых актуариев, которые подлежат аттестации.

чего оно начало снижаться – до 256 в 2019 году (табл. 5.7). Данная тенденция возникла в связи с ужесточением законодательных норм по надзору за деятельностью страховщиков и, как следствие, отзывом лицензий у существующих компаний, снижением темпов образования новых. Сокращение числа страховых компаний при одновременном увеличении страховых взносов говорит о повышении надежности и востребованности страхования. Это также говорит о том, что при наступлении страхового случая гарантия своевременности и полноты возмещения убытков страхователям увеличивается, а страховой рынок становится более надежным. Такая ситуация положительно влияет на финансовую стабильность и защищенность экономических агентов в непредвиденных ситуациях, что благотворно влияет на экономику территорий.

Таблица 5.7. **Основные показатели российского страхового рынка**

Показатель	Среднее значение за 1992–2001 гг.	Среднее значение за 2002–2008 гг.	Среднее значение за 2008–2012 гг.	Среднее значение за 2013–2020 гг.	Абсолютное изменение, 2019 г. к 1992 г.
Количество субъектов страхового дела	1672	969	667	299	-1373
Из них: Число страховщиков	1164	783	472	209	-954
Совокупный уставный капитал субъектов страхового дела, млрд руб.	2,67	86,65	157,69	199,31	196,62
Страховые взносы, млрд руб.	22,22	607,14	1071,86	1355,98	1333,76
Коэффициент выплат, %	73,0	52,9	51,2	39,8	-33,2
Объем страховой премии на душу населения, тыс. руб.	0,6	4,2	7,5	9,3	8,7
Отношение объемов собранных страховых премий к ВВП, %	1,8	2,0	2,1	1,4	-0,4
Источник: составлено авторами на основании данных Банка России. URL: https://cbr.ru/analytics/insurance/overview_insurers/					

Подчеркнем, что для российского страхового рынка в 2013–2019 гг. характерны снижение общего количества его участников, укрепление позиций оставшихся страховщиков (увеличение числа заключенных договоров, наращивание страховых премий). При сопоставлении количественных и качественных показателей страховой деятельности отметим

рост вторых. Данная тенденция отражается в сокращении коэффициента выплат и увеличении плотности страхования, т.е. объема страховых премий на душу населения. Темпы роста страховых премий относительно прироста ВВП не показывают высокого уровня, что подтверждается сокращением глубины проникновения на 0,4 п.п. Добавим также тот факт, что начиная с 1990-х годов рынок обслуживали две компании-монополисты – Госстрах и Ингосстрах. Они имели ограниченное страховое поле, характеризовались жесткой регламентацией страхового рынка и некомпетентностью ведения политики. Что касается 2019 года, то из 175 страховых компаний 82% сборов страховых премий приходилось на двадцать крупнейших страховщиков (АО «Согаз», ООО СК «Сбербанк страхование жизни», АО «АльфаСтрахование», СПАО «Ингострах», СПАО «Ресо-гарантия» и др.) [22].

Динамика важнейших показателей страхового сектора России в 1992–2019 гг. свидетельствует о стабильном развитии рынка страхования (рис. 5.3). Прослеживается устойчивая тенденция роста страховых премий (в 190 раз за исследуемый период), с небольшим увеличением страховых выплат (в 110 раз), что подтверждается возрастанием доли долгосрочного личного страхования, с присутствием отсроченных выплат.

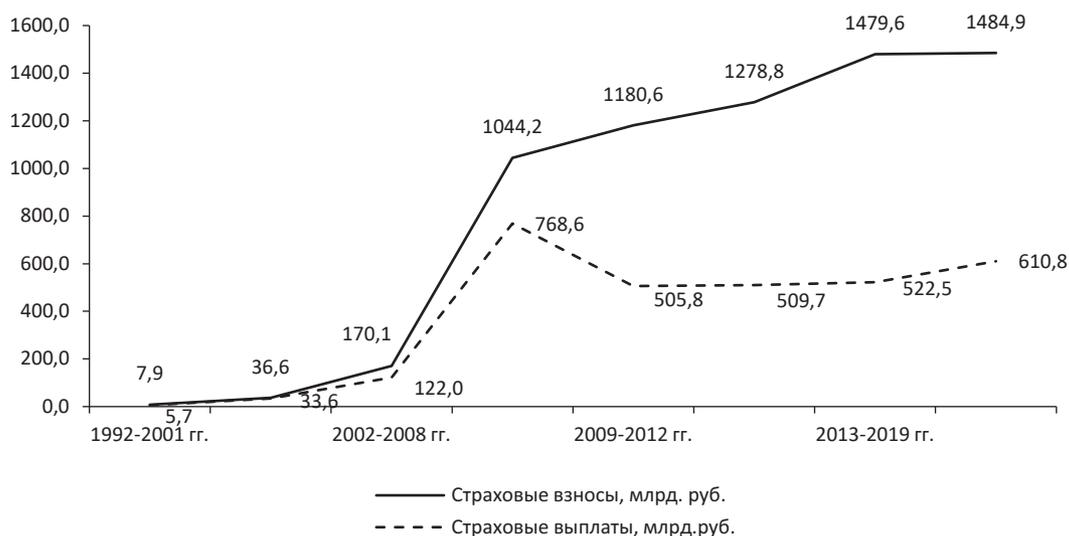


Рис. 5.3. Динамика страховых премий и выплат в РФ в 1992–2019 гг.

Источник: составлено авторами на основании данных Банка России. Сведения о страховых премиях. URL: https://cbr.ru/analytics/insurance/overview_insurers/

Распределение страховых премий по округам и регионам служит одним из показателей экономического развития территорий. Так, при рассмотрении структуры страховых премий по федеральным округам была выявлена тенденция территориальных диспропорций, поскольку доля сборов премий в Центральном федеральном округе за исследуемый период оставалась практически на неизменно высоком уровне (табл. 5.8). Рост этой доли отмечен в Северо-Западном ФО (на 4,5 п.п.), Приволжском ФО (на 2 п.п.) и Южном ФО (на 1,7 п.п.); по остальным округам доля сократилась.

Таблица 5.8. Структура страховых премий по федеральным округам, %

Субъект	Среднее значение за 1992–2001	Среднее значение за 2002–2008	Среднее значение за 2008–2012	Среднее значение за 2013–2020	Абсолютное изменение 2019 г. к 1992 г.
Центральный ФО	60,85	52,25	56,70	59,19	-1,66
Северо-Западный ФО	5,52	10,44	10,10	9,99	4,47
Республика Карелия	3,37	1,55	3,57	2,37	-1,00
Республика Коми	3,21	0,88	5,99	3,37	0,17
Архангельская область	3,71	3,50	6,70	4,56	0,85
Вологодская область	17,57	14,75	6,54	5,28	-12,30
Калининградская область	4,91	3,43	5,39	4,03	-0,89
Ленинградская область	1,55	1,13	4,75	4,33	2,79
Мурманская область	0,63	0,09	5,04	3,21	2,59
Новгородская область	3,40	0,81	2,61	2,00	-1,40
Псковская область	0,61	0,15	2,11	1,66	1,05
г. Санкт-Петербург	61,04	73,73	57,31	69,18	8,14
Южный ФО	2,74	5,80	4,50	4,47	1,73
Приволжский ФО	9,31	12,38	12,30	11,25	1,94
Уральский ФО	8,66	7,22	6,80	5,88	-2,77
Сибирский ФО	10,28	8,37	6,15	5,64	-4,65
Дальневосточный ФО	2,22	2,92	2,20	2,51	0,29
Северо-Кавказский ФО	0,42	0,61	1,20	1,05	0,63
Российская Федерация всего	100	100	100	100	-

Источник: составлено авторами на основании данных Банка России об отчетности по отдельным субъектам страхового дела. URL: https://cbr.ru/analytics/insurance/overview_insurers/

Судя по показателям за весь исследуемый период развития страхования, в формировании страхового рынка имеет место территориальная диспропорция, а также концентрация более крупных компаний, обеспечивающих прирост капитала, в центральных регионах РФ. Данное суждение подтверждается раскрытием региональных показателей по регионам СЗФО, в которых 60% собираемых премий приходится на г. Санкт-Петербург и лишь малая их часть собирается в остальных регионах. Это явление остается немаловажной системной проблемой российского страхового рынка. Территориальный дисбаланс обусловлен такими причинами, как высокая концентрация финансовых ресурсов на федеральном уровне, сосредоточение административных и деловых ресурсов, малоразвитость сети продаж, низкая капитализация местных страховых компаний, разнородный трудовой потенциал. Данная тенденция территориального неравенства негативно влияет на экономический рост. Решение этой проблемы может заключаться в государственном стимулировании и активизации региональных страховых программ [4; 33; 216].

Сопоставление темпов прироста ВВП и темпов прироста страховых премий позволили выявить следующее (рис. 5.4). В 1990-е годы страховой сектор претерпевал кризисное состояние, о чем свидетельствуют данные о страховых премиях и динамика ВВП. Так, с переходом к рыночной экономике роль страховой системы значительно выросла, поскольку государство сняло с себя многие обязательства по рискам перед предприятиями и населением.



Рис. 5.4. Динамика страховых премий и ВВП в 1992–2020 гг., % к предыдущему году

*НСЖ – накопительное страхование жизни

Источник: составлено авторами на основании данных Банка России об отчетности по отдельным субъектам страхового дела. URL: https://cbr.ru/analytics/insurance/overview_insurers/

Что касается ситуации в 2000–2001 гг., то она характеризуется сложными финансово-экономическими условиями, которые привели к значительному падению емкости рынка в результате сокращения капиталов страховых организаций из-за резкой девальвации рубля и продолжающейся инфляции, снижения ликвидности активов. Тем не менее система страхования сохранялась и продолжала функционировать. В 2005–2007 гг. происходил активный рост страхования, который прекратился из-за начавшегося осенью 2008 г. мирового финансового кризиса. В условиях кризиса сузился спрос на страхование вследствие падения реальных доходов населения, снижения затрат, уменьшения доступности банковских кредитов.

В 2013–2019 гг. страхование показывало умеренные темпы роста, положительную динамику обязательного страхования (в частности, ОСАГО) и страхования жизни. Наибольшие темпы прироста инвестиционных продуктов страхования жизни были обусловлены падением ставок по депозитам, окончанием высокодоходных депозитных договоров и поиском клиентами новых финансовых инструментов для усиления добровольного страхования.

Негативно повлияла на сферу страхования в 2020 г. пандемия коронавирусной инфекции. Карантинные меры вызвали падение спроса на страхование туризма, автотранспортных средств, объектов коммерческой недвижимости и т.д. Тем не менее, по оценкам ЦБ РФ, деятельность страховщиков в третьем квартале 2020 г. стала нормализоваться по мере возобновления экономической активности после снятия некоторых ограничительных мер. Показатели страховой деятельности улучшились по сравнению с соответствующим периодом предшествующего года на 3,1%. Объем собираемых страховых премий начал расти, чему поспособствовал умеренный рост кредитования физических лиц по ипотечному сегменту в условиях действия льготной программы ипотечного кредитования. На фоне снижения ставок по депозитам в значительной степени вырос также интерес граждан к накопительному страхованию жизни. Важную роль в этом сыграл переход Банка России к мягкой денежно-кредитной политике в сочетании с комплексом антикризисных мер, которые поддерживали рост кредитования физических лиц [95; 119; 172].

При рассмотрении структуры страховых премий по видам страхования в 1992–2019 гг. выявлена тенденция трансформации страхового рынка (табл. 5.9).

Таблица 5.9. **Удельный вес видов страховой деятельности в совокупных страховых взносах 1992–2019 гг., %**

Вид страхования	Среднее значение за 1992–2001 гг.	Среднее значение за 2002–2008 гг.	Среднее значение за 2008–2012 гг.	Среднее значение за 2013–2019 гг.	Абсолютное изменение 2019 г. к 1992 г.
Обязательное личное страхование	27,9	19,2	16,6	1,3	-26,5
Обязательное имущественное страхование	7,9	33,3	56,2	17,2	9,3
Страхование иное, чем страхование жизни	17,9	20,5	22,6	55,8	37,9
Добровольное страхование жизни	46,3	26,6	4,6	25,6	-20,7
Итого	100	100	100	100	100,0
Источник: составлено авторами на основании данных Банка России. URL: https://cbr.ru/analytics/insurance/overview_insurers/					

Добровольное страхование показывало ускоренный рост – в 1,3 раза. Обязательное страхование при этом увеличилось лишь в 0,5 раза. Снижение объемов продаж автомобилей в кредит и имущества по ипотечным программам, а также пандемия коронавирусной инфекции замедлили объемы взносов по обязательным видам страхования. Основываясь на мнениях экспертов [7; 13; 82] и на ранних исследованиях, следует заключить, что по своему потенциалу страхование жизни стало одной из ключевых точек экономического роста страны. Так, судя по примерам развитых стран, динамичное развитие страхования жизни благоприятно влияет на многие сектора экономики, прирост качества рабочей силы и сокращение социальных издержек государства. За исследуемый период в России происходит сокращение удельного веса страхования жизни в начале второго этапа 2002–2008 гг. Подобный спад можно связать с введением плоской шкалы подоходного налога в 2001 г., совершенствованием системы налогового механизма и с финансовым кризисом 2008 года. Оживление данного вида страховой деятельности началось на четвертом этапе и продолжается по сей день. С учетом названных факторов считаем необходимыми мерами для дальнейшего развития страхования жизни разъяснительные работы страховщиков с потенциальными страхователями и активизацию внедрения цифровых каналов продаж и новых страховых продуктов [226; 230; 231; 238; 254].

Что касается российских регионов, то в них прослеживается аналогичная ситуация с изменением отраслевой структуры в пользу добровольного страхования, что представляет дополнительный ресурс для их экономического развития (табл. 5.10). А тенденцию отставания от Центрального остальных федеральных округов можно опять же объяснить территориальными диспропорциями.

Таблица 5.10. Распределение удельного веса видов страховой деятельности в совокупных страховых взносах по федеральным округам, 1992–2019 гг., %

Территория	Среднее значение за 2002–2007 гг.			Среднее значение за 2013–2019 гг.		
	Итого	Добровольное страхование	Обязательное страхование	Итого	Добровольное страхование	Обязательное страхование
Российская Федерация всего	100,00	47,10	52,90	100,00	83,03	16,97
Центральный федеральный округ	56,63	37,51	18,22	59,90	52,90	7,00
Северо-Западный федеральный округ	9,61	1,95	7,66	9,27	7,52	1,75
Южный федеральный округ	4,65	1,52	3,13	4,56	3,21	1,35
Приволжский федеральный округ	11,87	2,45	9,42	11,41	8,52	2,89
Уральский федеральный округ	7,47	1,28	6,19	5,90	4,41	1,49
Сибирский федеральный округ	7,33	1,70	5,64	5,29	3,78	1,51
Дальневосточный федеральный округ	2,40	0,68	1,71	2,66	2,05	0,61
Северо-Кавказский федеральный округ	0,03	0,00	0,03	1,00	0,63	0,37

Источник: составлено авторами на основании данных Банка России. URL:https://cbr.ru/analytics/insurance/overview_insurers/

Важным для развития страхового бизнеса является также доверие потребителей страховых услуг, их возможности и желание заключить договоры добровольного характера. При анализе страховой деятельности периодов 2002–2007 гг. и 2013–2019 гг. выявлена тенденция повышения доверия населения к институту страхования (табл. 5.11).

Таблица 5.11. Структура пользования страховыми услугами, % от числа респондентов

Показатель	Среднее значение за 2002–2007 гг.	Среднее значение за 2013–2019 гг.
Общая доля респондентов, пользовавшихся добровольными страховыми продуктами	18	34
Добровольное страхование жизни	2	10
Добровольное медицинское страхование (в дополнение к обязательному медицинскому страхованию – ОМС)	11	20
Добровольное страхование имущества и недвижимости	8	9
КАСКО – добровольное страхование транспортного средства	3	9
Добровольное страхование гражданской ответственности (НЕ ОСАГО, страхование от ущерба третьим лицам)	0	2
Добровольное страхование финансовых рисков (страхование убытков, потери доходов и т.п.)	0	3

Источник: составлено авторами по НАФИ. URL:<https://nafi.ru/analytics/>

За 2002–2019 гг. произошло увеличение численности пользователей добровольными видами страхования, что свидетельствует о росте уровня доверия граждан к страховщикам. На наш взгляд, в 2020 году этому способствовала пандемия коронавируса, поскольку полисы ДМС стали реальным гарантированным механизмом получения квалифицированной медицинской помощи в сложных жизненных ситуациях. Есть основания полагать, что в дальнейшем этот фактор обеспечит еще большую востребованность добровольного вида страхования. Что касается добровольного страхования жизни, то оно активно развивается и его рост обусловлен повышением финансовой грамотности граждан, социальной ответственности, а для ряда страховых продуктов (инвестиционное и накопительное страхование) – позитивной конъюнктурой на финансовом рынке, что делает данные продукты хорошей альтернативой для депозитов или инвестиционных инструментов [189].

Таким образом, анализ развития страхования в российских регионах за 1992–2019 гг. позволил выявить следующее.

Во-первых, произошел переход от экстенсивного пути развития страхования, подразумевающего расширение его видов, к интенсивному, с приоритетом добровольного страхования, доля которого за весь период увеличилась с 47,1 до 83,03%, и внедрением автоматизированных технологий потребления услуг.

Во-вторых, ключевыми тенденциями развития страхования стали:

- сохранение высокой пространственной неравномерности развития качественных и количественных аспектов страхования (концентрация страховщиков в крупных промышленно развитых городах, дифференциация в уровне и спектре предоставляемых страховых услуг и т.д.);
- ослабление позиций обязательного страхования и усиление роли видов долгосрочного добровольного страхования, что способствует активизации инвестиционной деятельности страховщиков;
- повышение уровня доверия населения к инструментам страхования в 2 раза.

На основе изучения научной литературы и результатов проведенного нами исследования этапов и тенденций развития страхования считаем целесообразным выделить ключевые направления совершенствования страхования как важнейшего финансового инструмента экономического развития территорий:

- развитие инфраструктуры страхового рынка и повышение его конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности;
- повышение клиентоориентированности субъектов страхования;

– активизация инвестиционной деятельности страховых компаний регионов, в том числе посредством введения нормирования страховых резервов, повышения уровня доходности государственных ценных бумаг, а также осуществления государственной поддержки наиболее перспективных сегментов долгосрочного страхования;

– стимулирование интереса граждан к добровольному страхованию, в частности страхованию жизни, путем повышения их финансовой и страховой грамотности; введение так называемых налоговых привилегий и обеспечение защиты накопительных счетов; активизация агентских каналов продаж с организацией виртуального Диджитал страхового агентства.

Важно отметить, что реализация данных мер потребует слаженной и целенаправленной работы государственных органов управления, Банка России, банковских и страховых организаций.

Рассмотрим деятельность российской банковской системы, становление которой произошло в начале 1990-х годов. Тогда же был принят первый закон РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)». Основными задачами ЦБ стали регулирование денежного обращения, обеспечение устойчивости рубля, организация расчетов и кассового обслуживания, надзор за деятельностью акционерных коммерческих банков и других кредитных учреждений, осуществление операций по внешнеэкономической деятельности [57]. Помимо этого был принят еще один важный закон – «О банках и банковской деятельности», ряд нормативных документов по регулированию деятельности коммерческих банков. В результате этих действий была создана двухуровневая банковская система Российской Федерации, а Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации, принятая в декабре 2001 г., способствовала реализации основных направлений совершенствования банковской системы и укреплению российского банковского сектора [61]. Всего было утверждено три заявления о стратегии развития банковского сектора страны:

1) Заявление Правительства РФ, Банка России от 30.12.2001 «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации» [49];

2) Заявление Правительства РФ № 983п-П13, Банка России № 01-01/1617 от 05.04.2005 «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года» [48];

3) Заявление Правительства РФ № 1472п-П13, Банка России № 01-001/1280 от 05.04.2011 «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года» [47].

Указанные проекты содержат в себе цели, условия, задачи и результаты развития банковского сектора в РФ.

Как говорилось ранее, в Российской Федерации функционирует двухуровневая банковская система, что характерно для большинства стран с рыночной экономикой:

- первый уровень – Банк России;
- второй уровень – кредитные организации, а также филиалы и представительства иностранных банков (банки и небанковские кредитные организации).

Безусловно, главным инструментом, регулирующим банковскую деятельность, является денежно-кредитная политика (ДКП). Успешное развитие экономики зависит от проводимой государством денежно-кредитной политики, так как она воздействует на общее количество денег в обращении в стране, чтобы обеспечить стабильность цен, рост реального производства, занятость населения. Денежно-кредитная политика оказывает воздействие на экономику через процентную ставку, основным параметром которой выступает ключевая ставка [45]. Ключевая ставка – это процентная ставка по основным операциям Центрального банка России по регулированию ликвидности банковской системы (рис. 5.5). Она служит одним из важных инструментов денежно-кредитной политики в стране. Понятие «ключевая ставка» введено Центральным банком 13 сентября 2003 года, а с начала 2016 года он приравнял ставку рефинансирования к значению ключевой ставки.

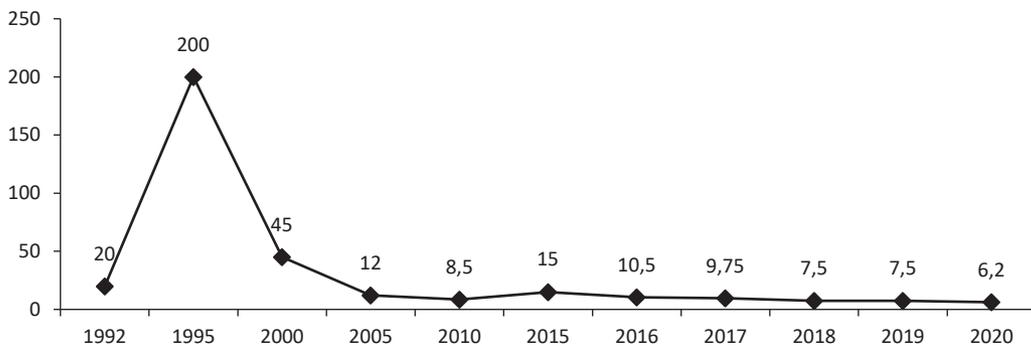


Рис. 5.5. Ключевая ставка (ставка рефинансирования) ЦБ РФ с 1992 г.

Источник: составлено авторами на основании данных Банка России.

Как видно, наибольший уровень процентной ставки зафиксирован в 1995 году (200%), что объясняется падением курса рубля к иностранным валютам, а также высокой инфляцией. Далее, с 2000 года, ставка плано-

мерно снижалась. Тем не менее в 2015 году показатель увеличился, что было связано с ухудшением внешних условий: во-первых, с ужесточением санкций в отношении ряда крупных российских компаний, во-вторых, со снижением цен на нефть. К 2017 году ключевая ставка снизилась почти на 5,25 п.п. и составила 9,75%. Это обусловили несколько факторов: волатильность на международных финансовых рынках, установившаяся рекордно низкая инфляция в России и снижение инфляционных рисков. К 2020 году уровень ставки снизился до 6,2%. Подобное приводит к росту покупательной способности, снижению процентных ставок по кредитам, стимулированию роста экономики. Таким образом, можно констатировать переход Банка России от жесткой денежно-кредитной политики к мягкой [175].

Анализируя банковский сектор России, отметим, что ключевой тенденцией стало резкое снижение числа кредитных организаций, о чем свидетельствуют данные таблицы 5.12.

Таблица 5.12. **Количество действующих кредитных организаций в РФ и СЗФО в 2000–2020 гг.**

Территория	2000	2009	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
РФ	1318	1058	1012	1049	1021	975	923	464	442	406
СЗФО	93	75	71	64	60	49	43	41	37	35
Республика Карелия	1	1	1	1	1	2	1	1	1	-
Республика Коми	6	3	3	1	1	1	1	1	1	1
Архангельская обл.	5	3	2	-	-	-	-	-	-	-
Ненецкий авт. округ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Вологодская обл.	10	8	9	9	8	5	3	3	3	3
Калининградская обл.	13	7	4	1	1	1	1	1	1	1
Ленинградская обл.	4	4	4	4	3	1	1	1	1	1
Мурманская обл.	4	4	4	3	3	2	2	2	2	2
Новгородская обл.	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Псковская обл.	5	3	3	2	2	2	2	2	2	2
г. Санкт-Петербург	42	40	39	41	39	33	30	28	24	23

Источник: составлено авторами на основании данных Банка России.

Так называемая политика «оздоровления» банковской системы, проводимая ЦБ РФ, привела к тому, что количество игроков РФ на данном рынке сократилось почти в 4 раза: с 1318 (по состоянию на 1 января 2000 года) до 406 (по состоянию на 1 января 2021 года) [39]. Массовый отзыв лицензий у коммерческих банков сломал существовавшее в банковской системе равновесие между кредитными организациями с государственным участием и частными банками [159]. По мнению мегарегулятора,

проведение подобных мер оптимизации направлено на снижение уровня монополизма и повышение эффективности банковского сектора в среднесрочной перспективе, даже несмотря на ослабление позиции средних и малых банков в краткосрочном периоде [140]. Необходимо отметить, что отзыв лицензий у кредитных организаций проходил в два этапа. Первый этап касался региональных банков, лицензии оставались в основном у мелких периферийных банков. Это привело к тому, что в отдельных регионах не осталось самостоятельных кредитных организаций и на этих территориях осуществляют свою деятельность филиалы или дополнительные офисы инорегиональных банков [166]. Наглядно это видно на примере Республики Карелия, Архангельской области и Ненецкого автономного округа. Второй этап затронул крупные региональные финансовые структуры и банки Центрального округа, в основном г. Москвы. Рассматривая остальные регионы Северо-Западного федерального округа, мы видим аналогичную тенденцию сокращения числа региональных банков. В Вологодской области за рассматриваемый период количество региональных банков уменьшилось в 3 раза, в г. Санкт-Петербурге – в 2 раза.

По нашему мнению, политика, проводимая Банком России, вполне оправданна, т.к. сокращение числа кредитных организаций, которые не отвечают требованиям регулятора, положительно повлияет на банковскую систему в целом.

Одним из важнейших показателей функционирования работы банков как коммерческих организаций является общий объем полученной прибыли. И, соответственно, чем больше прибыль банков, тем больше налоговых отчислений получит бюджетная система и тем выше роль банков в развитии экономики (табл. 5.13).

Общая прибыль банковского сектора страны с 2002 по 2020 г. выросла более чем в 50 раз. Однако, рассматривая данный показатель в динамике, мы видим, что его значение в 2015 году на фоне ослабления рубля заметно снизилось. Затем, в 2016 г., последовал резкий рост прибыли коммерческих банков: она увеличилась в 5 раз в сравнении с показателем 2015 года. Большую часть прибыли среди действующих кредитных организаций получил Сбербанк России [208]. Помимо этого, в 2016 году из-за политики регулятора, направленной на минимизацию рисков, кредитным организациям было необходимо уменьшить уровень риска по операциям. Такие действия привели к сокращению расходов на потери, что способствовало увеличению инвестиционных возможностей кредитных организаций. В 2017 году значение показателя снизилось на 15%, однако далее произошел уверенный рост: уже в 2019 году общая прибыль

Таблица 5.13. **Общая прибыль/убыток банковской системы РФ и СЗФО за 2002–2020 гг., млрд руб.**

Территория	2002	2009	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
РФ	27,81	205,11	573,38	589,14	191,97	929,66	789,66	1344,83	2036,84	1449,30
СЗФО	5,45	2,74	18,66	25,32	2,96	3,26	3,44	11,53	191,95	78,12
Республика Карелия	-	0,02	0,02	0,03	-0,03	-0,07	0,01	0,01	0,07	0,10
Республика Коми	0,14	0,34	0,43	0,07	0,02	0,06	0,07	0,09	0,03	0,03
Архангельская обл.	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ненецкий авт. округ	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Вологодская обл.	0,31	0,51	1,14	-0,34	-0,29	1,08	0,42	0,91	0,36	0,53
Калининградская обл.	0,11	0,43	0,55	0,11	0,26	0,14	0,30	0,39	2,25	0,32
Ленинградская обл.	-	-0,15	-0,30	0,22	-0,18	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00
Мурманская обл.	0,02	0,07	0,11	0,29	0,32	0,06	0,03	0,01	0,03	0,01
Новгородская обл.	-	0,03	0,00	0,13	0,14	0,18	0,17	0,16	0,15	0,08
Псковская обл.	0,01	0,06	0,05	0,06	0,04	0,05	0,04	0,06	0,06	0,03
г. Санкт-Петербург	4,85	1,43	16,65	24,75	2,67	1,76	2,39	9,91	188,99	77,02

Источник: составлено авторами на основании данных Банка России.

составила более 2 млрд руб. На это повлияли уровень инфляции, новые банковские продукты, снижение процентных ставок по кредитам, а также снижение ключевой ставки, анализ которой необходимо провести. Тем не менее в 2020 году прибыль уменьшилась из-за последствий пандемии коронавирусной инфекции, что повлекло за собой снижение значений большинства показателей банковского сектора. В отношении СЗФО хочется отметить, что прибыль его банков за весь анализируемый период увеличилась в 14 раз. По результативности деятельности в СЗФО кредитных организаций в 2020 году лидирующие позиции занимал г. Санкт-Петербург, доля которого в общем объеме прибыли составила почти 99% [164]. На втором месте находилась Вологодская область. Причина такого преобладания Санкт-Петербурга – это наибольшее количество действующих в нем региональных банков, одним из которых является государственное ПАО «Банк ВТБ», находящийся в рейтинге по объему активов на втором месте в РФ. Нельзя не обратить внимание на то, что у банков в Санкт-Петербурге и Калининградской области с 2018 по 2019 г. произошел резкий скачок прибыли. Как отмечают аналитики РИА «Рейтинг» [58], это связано с уменьшением убытков кредитных организаций, что способствовало освобождению резервов, а сокращение процентной маржи было возмещено увеличением рентабельности капитала и комиссионных доходов, которые выросли как у лидеров банковской системы, так и у небольших, средних банков; тем не менее уже к 2020 году прибыль уменьшилась.

Основным инструментом привлечения средств кредитными организациями являются вклады (табл. 5.14).

Таблица 5.14. **Вклады (депозиты) физических лиц, привлеченные кредитными организациями РФ и СЗФО за 2001–2020 гг., млрд руб.**

Территория	2001	2009	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
РФ	445,78	5510,17	7909,50	13699,09	16347,07	18471,99	20640,79	22348,32	24563,07	27200,79
СЗФО	45,67	619,03	886,12	1596,81	1888,48	2145,14	2435,78	2655,63	2926,91	3259,81
Республика Карелия	1,58	16,19	22,68	46,73	54,30	60,83	68,45	75,05	82,46	90,50
Республика Коми	4,57	38,37	51,60	79,76	92,64	104,78	112,82	120,67	126,51	136,59
Архангельская обл.	3,27	39,10	56,04	95,90	114,78	127,55	142,90	156,44	169,85	182,65
Ненецкий авт. округ	-	2,01	2,61	5,59	6,20	6,98	7,54	8,44	9,02	10,46
Вологодская обл.	4,58	39,73	52,25	88,78	101,01	112,15	123,28	140,20	158,36	168,19
Калининградская обл.	2,15	28,79	42,09	83,87	101,79	113,68	128,57	141,11	158,03	178,98
Ленинградская обл.	0,33	37,83	50,43	88,44	117,19	130,04	143,12	153,37	166,02	182,29
Мурманская обл.	4,12	37,33	49,50	104,08	119,45	129,76	145,31	151,85	163,78	175,71
Новгородская обл.	1,28	13,36	18,69	38,57	45,33	48,40	54,06	58,31	63,61	68,57
Псковская обл.	1,26	12,36	17,15	36,29	42,07	46,52	52,08	57,98	63,56	66,33
г. Санкт-Петербург	22,52	353,96	523,09	928,80	1093,72	1264,44	1457,65	1592,23	1765,72	1999,51
Средне-взвешенные процентные ставки по вкладам (свыше 1 года)	19,5	8,5	5,6	18,11	9,41	7,84	6,66	6,91	5,48	4,18
Источник: составлено авторами на основании данных Банка России.										

Так, обязательства банков с 2001 года увеличились более чем в 50 раз. Это свидетельствует о том, что кредитные организации расширяют источники для проведения активных операций. По данным Центрального банка, основную долю привлеченных средств занимают вклады (депозиты) физических лиц (около 50%). Несмотря на то что в настоящее время ставки по вкладам уменьшаются, данный финансовый инструмент все равно востребован среди населения, т.к. он является практически единственным источником вложения денежных средств, имеющим наи-

меньший уровень риска. Увеличенные доходы физических лиц от вкладов стимулируют потребление и повышают качество жизни населения, что неразрывно связано с развитием экономической активности хозяйствующих субъектов.

Также стоит отметить, что наибольшая доля объема вкладов в СЗФО в 2020 году приходится на кредитные организации Санкт-Петербурга, Архангельской, Калининградской и Ленинградской областей.

Такой финансовый инструмент, как кредит, считается одной из перспективных отраслей банковского рынка, поскольку он является не только крупнейшей статьёй доходов банковской деятельности, но и имеет существенные возможности влияния на социально-экономическое развитие территорий (табл. 5.15). В настоящее время банки предлагают широкий выбор услуг различного назначения: потребительский кредит, автокредит, ипотечный кредит и т.д. [218].

Таблица 5.15. **Объемы кредитования, предоставленные кредитными организациями физическим лицам в РФ и СЗФО за 2006–2020 гг., млрд руб.**

Территория	2006	2009	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
РФ	1982,08	2485,04	3506,19	8456,35	5765,76	7100,61	9132,51	12366,66	13998,49	15492,46
СЗФО	205,41	171,00	343,62	960,34	689,49	863,67	1178,82	1531,53	1708,19	1879,26
Республика Карелия	7,90	7,61	12,37	41,95	27,59	33,62	44,46	55,73	63,33	69,45
Республика Коми	13,49	11,42	19,73	66,86	47,77	52,06	65,76	86,95	95,79	103,52
Архангельская обл.	14,22	13,82	22,70	70,70	49,18	58,89	76,68	102,73	116,30	128,80
Ненецкий авт. округ	1,12	0,00	1,09	3,05	1,84	2,70	3,17	4,61	5,24	5,74
Вологодская обл.	17,40	11,90	22,94	67,70	44,02	54,61	68,73	90,64	101,29	113,50
Калининградская обл.	10,49	7,55	23,40	53,95	37,29	47,54	65,49	87,84	102,86	111,96
Ленинградская обл.	17,13	12,56	27,03	98,71	72,84	95,79	134,32	184,76	211,70	235,34
Мурманская обл.	11,95	11,02	20,29	64,75	46,09	55,05	72,47	88,75	99,19	108,53
Новгородская обл.	6,33	4,72	8,52	32,41	22,09	26,65	35,47	43,35	48,07	52,31
Псковская обл.	4,69	4,00	7,43	29,43	20,82	25,17	33,72	41,08	46,43	50,22
г. Санкт-Петербург	101,78	86,41	179,22	430,82	319,94	411,59	578,58	745,09	817,99	899,89
Средневзвешенные процентные ставки по кредитам (свыше 1 года)	19,6	20,3	17,5	19,5	18,1	16,2	13,5	13,1	12,4	10,6
Источник: составлено авторами на основании данных Банка России.										

По результатам 2020 г. кредитный портфель физических лиц в России и СЗФО достиг значения 15492,46 и 1879,26 млрд рублей, что в сравнении с уровнем 2006 г. больше почти в 8 раз. Это свидетельствует о том, что рынок кредитования становится наиболее востребованным среди населения [142]. Основной причиной увеличения кредитного портфеля физических лиц является снижение процентной ставки по кредитам и расширение линейки банковских продуктов. Стоит заметить, что на протяжении исследуемого периода во всех регионах Северо-Западного федерального округа наблюдалась положительная тенденция объема предоставленных кредитов. Увеличенный восьмикратно объем предоставленных кредитов говорит об ускорении товарного обмена между покупателями и продавцом, однако, и об инфляции тоже.

Через кредитование субъектов малого и среднего бизнеса организации банковского сектора оказывают непосредственное влияние на экономику территорий, тем самым развивая их хозяйственную активность. Так как основным источником финансирования для предприятий остаются банки [23], проанализируем динамику объема предоставленных субъектам малого и среднего предпринимательства кредитов (табл. 5.16). Как следует из данных таблицы, объем предоставленных кредитов за весь исследуемый период увеличился как в России, так и Северо-Западном федеральном округе.

Таблица 5.16. **Сведения об объемах кредитов, предоставленных субъектам малого и среднего предпринимательства в РФ и СЗФО за 2008–2020 гг., млрд руб.**

Территория	2008	2009	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
РФ	3843,59	2838,31	4443,99	7194,04	5080,55	5161,52	5984,49	6626,44	7332,26	6213,07
СЗФО	408,84	303,48	479,50	836,40	535,39	581,36	642,77	728,58	780,22	770,38
Республика Карелия	5,67	5,10	12,62	19,30	8,71	11,35	15,03	15,04	17,83	13,11
Республика Коми	20,87	11,76	22,20	15,81	12,82	13,47	13,14	17,80	16,40	14,23
Архангельская обл.	22,60	11,25	30,40	37,85	27,47	35,52	0,29	25,30	22,15	19,76
Ненецкий авт. округ	0,35	0,31	0,56	0,40	0,07	0,07	30,42	0,23	0,27	0,31
Вологодская обл.	33,65	28,27	45,67	60,86	41,09	40,17	37,21	41,65	23,82	36,51
Калининградская обл.	27,91	27,49	33,30	37,40	32,33	40,44	43,44	52,91	44,86	61,33
Ленинградская обл.	20,48	31,89	37,64	71,99	42,99	45,89	46,59	51,42	57,10	127,27
Мурманская обл.	23,50	14,40	19,74	25,13	13,05	13,96	15,11	21,08	56,91	26,53
Новгородская обл.	13,21	7,82	11,94	19,05	11,60	12,94	10,39	11,96	17,23	12,37
Псковская обл.	6,96	4,46	7,83	13,72	6,97	7,79	8,45	10,26	13,65	10,39
г. Санкт-Петербург	234,01	161,04	258,16	534,89	338,29	362,76	422,70	480,94	493,27	448,57
Источник: составлено авторами на основании данных Банка России.										

Подчеркнем, что недостаточное участие кредитных организаций в кредитовании реального сектора экономики также обосновывается рядом факторов: это высокие риски вложений в предприятия, краткосрочность кредитов, большой уровень просроченной задолженности, отсутствие ликвидного залога по кредиту, непрозрачность заемщиков [24]. Тем не менее в некоторых регионах значения показателя заметно увеличились (Ненецкий автономный округ, Вологодская, Калининградская и Ленинградская области). Увеличение показателя говорит об эффективной работе кредитных организаций, несомненно, оказывающей положительное влияние на экономику данных регионов.

Одной из главных проблем банковских инструментов является просроченная задолженность (табл. 5.17). Её высокий уровень негативно влияет на банковскую деятельность, что отрицательно воздействует на экономику региона.

Таблица 5.17. Объемы просроченной задолженности по кредитам, предоставленным субъектам малого и среднего предпринимательства и физическим лицам в РФ и СЗФО за 2001–2020 гг., млрд руб.

Территория	2001	2009	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
РФ	0,617	206,28	294,55	412,53	673,00	667,26	655,09	560,99	614,28	705,72
СЗФО	0,048	30,65	40,92	50,68	83,74	81,45	91,65	75,78	57,41	65,14
Республика Карелия	0,001	0,23	0,28	1,18	2,99	2,16	2,75	2,21	0,53	0,71
Республика Коми	0,007	2,22	2,26	0,88	2,65	2,20	1,38	2,43	1,95	2,15
Архангельская обл.	0,007	1,70	2,70	2,20	1,82	1,65	1,42	0,73	0,77	0,43
Ненецкий авт. округ	-	-	-	0,03	0,01	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02
Вологодская обл.	0,004	6,85	10,39	7,84	5,91	4,94	4,31	4,32	2,59	2,55
Калининградская обл.	0,007	6,60	8,11	4,78	4,44	3,38	8,42	7,34	4,74	5,06
Ленинградская обл.	0,002	1,25	2,16	7,62	14,45	15,39	12,34	9,43	5,02	5,90
Мурманская обл.	0,001	3,33	3,77	3,05	2,95	2,00	1,38	1,24	1,39	0,97
Новгородская обл.	0,002	0,44	0,63	0,82	0,91	1,24	2,10	1,46	1,12	1,60
Псковская обл.	0,003	1,14	1,84	2,69	3,33	3,17	1,92	1,57	1,12	1,06
г. Санкт-Петербург	0,014	6,90	8,77	19,59	44,30	45,31	53,63	45,02	38,17	44,69
Источник: составлено авторами на основании данных Банка России.										

Как показывают данные, представленные в таблице, просроченная задолженность с 2001 года заметно увеличилась. Причем в СЗФО в период 2014–2015 годов на фоне ослабления рубля её объемы выросли в 2 раза. Далее, с 2018 года, наблюдается снижение темпов роста значений показателя, что можно объяснить ужесточением требований к заемщикам со стороны банков. Тем не менее в 2020 году в связи с пандемией коронавируса просроченная задолженность как в целом по стране, так и в регионе резко увеличилась. Стоит добавить, что наибольший объем задолженности наблюдался в г. Санкт-Петербурге и Калининградской и Ленинградской областях.

Таким образом, в результате исследования финансовых инструментов стимулирования экономики регионов России в период перехода к рыночной экономике были получены следующие результаты.

Во-первых, произошел переход от экстенсивного пути развития страхования, подразумевающего расширение его видов, к интенсивному, с приоритетом добровольного страхования, а также внедрение автоматизированных технологий потребления услуг.

Во-вторых, ключевыми тенденциями развития страхования стали:

- сохранение высокой пространственной неравномерности развития качественных и количественных аспектов страхования (концентрация страховщиков в крупных промышленно развитых городах, дифференциация в уровне и спектре предоставляемых страховых услуг и т.д.);
- ослабление позиций обязательного страхования и усиление роли видов долгосрочного добровольного страхования, что способствует активизации инвестиционной деятельности страховщиков;
- повышение доверия населения к инструментам страхования в 2 раза.

В-третьих, уровень ключевой ставки за весь анализируемый период значительно уменьшился и в 2020 году составил 6,2 п.п., что свидетельствует о переходе Банка России от жесткой денежно-кредитной политики к мягкой. Низкий уровень ключевой ставки приводит к росту покупательной способности, снижению процентных ставок по кредитам, что стимулирует рост экономики.

В-четвертых, политика, проводимая Банком России, привела к сокращению кредитных организаций (около 40%), что способствует снижению уровня монополизма и повышению эффективности банковской системы в целом; при этом общая прибыль банковского сектора в регионе с 2002 по 2020 год выросла в 14,3 раза.

В-пятых, несмотря на снижение процентных ставок по вкладам на 15,3 п.п. за анализируемый период, вклады в кредитных организациях увеличились в 71,3 раза.

В-шестых, объем кредитов, выданных физическим лицам за рассматриваемый период, вырос в 9,1 раза, что свидетельствует о востребованности данного вида кредитования среди населения. Объем кредитов, предоставленных субъектам малого и среднего предпринимательства, увеличился в 1,9 раза, что, несомненно, оказывает положительное влияние на экономику российских регионов.

5.3. Роль частного капитала в развитии территорий

С 1991 года в Российской Федерации начался переход к рыночной системе хозяйствования, что кардинальным образом повлияло на изменения форм собственности. Если в Советском Союзе господствовала государственная форма собственности, а частная была представлена в виде колхозов и кооперативных объединений, то в современной России доминирующей постепенно становилась и теперь является частная собственность [104].

В экономической литературе становление рыночной экономике тесно переплетается с этапами развития корпоративного управления. С начала 1990-х годов по настоящее время можно выделить несколько таких этапов (табл. 5.18).

Таблица 5.18. **Этапы возникновения и развития корпоративного управления в России**

Период этапа	Описание этапа	Цель этапа
1990–1991 гг.	Подготовительный этап приватизации. Создание Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП).	Возникновение частной собственности. Объединение усилий, направленных на модернизацию деловой среды, рост уровня российского бизнеса в стране и в мире, поддержание баланса интересов общества, власти и бизнеса.
1992–1999 гг.	Массовая приватизация. Принят Федеральный закон от 26.12.1995 №208-ФЗ «Об акционерных обществах». Залоговые аукционы. Создание Национальной ассоциации участников фондового рынка.	Придание законности акционерным обществам как форме ведения бизнеса, закрепление деления на закрытые и открытые акционерные общества, описание основных акционерных норм и процедур. Возникновение крупнейших частных компаний в результате продажи крупных пакетов акций на залоговых аукционах. Развитие и совершенствование системы регулирования рынка ценных бумаг, установление правил и стандартов, контроль их соблюдения.

Период этапа	Описание этапа	Цель этапа
2000–2001 г.	Организационное оформление итогов приватизации крупнейших промышленных предприятий. Приход портфельных инвесторов. Тенденции глобализации экономики России. Создание Ассоциации по защите прав инвесторов (АПИ). Разработка регулятором финансового рынка ФКЦБ первого Кодекса корпоративного поведения (Кодекс №1).	Активный выход на мировые рынки. Объединение усилий инвесторов по защите их прав и улучшению корпоративного управления в России. Закрепление императива корпоративного «поведения в отношении акционеров и инвесторов». Создание ориентиров для участников рынка ценных бумаг, внедрение принципов и лучших практик корпоративного поведения.
2002–2006 гг.	Ведение в действие Кодекса корпоративного управления. Создание РСПП, Комиссии по этике. Создание Национального совета по корпоративному управлению (НСКУ). Массовое создание кодексов корпоративного управления (поведения) в компаниях, выходящих на мировые рынки. Активное перераспределение прав собственности. Массовые корпоративные конфликты.	Повышение инвестиционной привлекательности вновь создаваемых компаний. Урегулирование корпоративных конфликтов. Улучшение имиджа российских компаний. Повышение их инвестиционной привлекательности. Повышение обязательств для эмитентов. Создание гарантий для инвесторов. Повышение инвестиционной привлекательности вновь создаваемых компаний.
2006–2008 гг.	Разработка Минэкономразвития Концепции развития корпоративного законодательства на период до 2008 года. Подготовка Бюро экономического анализа первого в России Национального доклада по корпоративному управлению.	Преобразование организационно-правовых форм ведения бизнеса. Улучшение практик корпоративного управления в целях преодоления корпоративных конфликтов. Отслеживание изменений в корпоративном управлении в российских компаниях.
2008–2013 гг.	Разработка поправок в ГК РФ. Финансовый кризис. Нормы, изложенные в Кодексе №1, нашли отражение в корпоративном законодательстве. Внесен в Думу Законопроект о принятии поправок в ГК РФ. Согласование разногласий по поводу поправок в ГК РФ.	Комплексное изменение гражданского и корпоративного законодательства.
2014–2015 гг.	Финансовый кризис. Девальвация рубля. Банком России одобрен (подготовленный в 2013 г. ФСФР) Кодекс корпоративного управления для публичных банков и компаний (Кодекс №2).	Введение деления всех АО на публичные и непубличные, ликвидация ЗАО, введение ответственности органов управления АО, установление обязанности подтверждения решений общего собрания юридического лица, новые правила реорганизации АО и др.
2016 г. – по настоящее время	Создание и развитие институтов независимых директоров; разработка и внедрение стандартов и норм корпоративного управления в ОАО с государственным участием. Привлечение опыта зарубежных специалистов. Применение в корпоративном управлении элементов цифровизации.	Совершенствование системы отбора профессиональных и независимых директоров в советы директоров в компании с государственным участием. Повышение уровня профессиональной компетентности отечественных управленцев. Прозрачность, контроль и автоматизация управленческих процессов.
Источник: составлено авторами.		

Роль частного капитала в развитии территорий определяется его долей в составе источников финансирования проектов по развитию территорий. Например, в случае если крупная корпорация построила для населения спортивный комплекс или стадион полностью на свои финансовые ресурсы, то можно говорить о высокой роли частного капитала в развитии территорий. В ситуации, когда инфраструктурные объекты строятся на деньги как государства, так и частных инвесторов, роль частного капитала ниже.

По оценкам аналитиков консалтинговой компании Boston Consulting Group (BCG)⁵⁴, объем частного капитала в Российской Федерации достигает 1,3 трлн долларов. Отмечается, что к 2023 году он может вырасти до 1,9 трлн долларов. Темпы роста состояний самых богатых россиян за последние пять лет значительно превышают среднемировые показатели. Основным источником хранения сбережений россиян выступают депозиты и валюта, поскольку инвестировать в акции и прочие ценные бумаги предпочитают не более 24% состоятельного населения.

Исследователи Boston Consulting Group отмечают, что около 55% частных сбережений в России находятся в руках владельцев состояний более миллиона долларов. Около 39% состояний принадлежит россиянам с состоянием до четверти миллиона долларов.

По мнению управляющего директора и партнера BCG Макса Хаузера, в российском сегменте частных банковских счетов наиболее популярны такие продукты, как депозиты или золотые монеты, акции и облигации. Предрасположенность россиян к депозитам и иностранной валюте объясняется неудовлетворительным состоянием отечественной экономики [215].

В долгосрочной перспективе доля России в мировом ВВП сокращается, что приводит и к снижению курса национальной валюты. Кроме того, уровень доходности обычных депозитных вложений иногда превышает доходность многих видов предпринимательства, при этом имея низкий уровень риска. В этой связи мотивация россиян вкладывать деньги в более рискованные и сложные активы снижается. Даже аренда жилья – один из самых простых видов рентных доходов – может приносить меньше дохода, чем депозиты. Простота инвестирования, сохранность, доступность и надежность – ключевые факторы, определяющие желание россиян инвестировать.

⁵⁴ BCG – международная компания, специализирующаяся на управленческом консалтинге, входит в «большую тройку управленческого консалтинга» (наряду с McKinsey и Bain & Company).

В структуру частного капитала входит номинальная зарплата граждан, которая за период 1998–2020 гг. выросла в 48,6 раза. Хотя реальная зарплата растет гораздо меньшими темпами, покупательная способность населения в 2020 году значительно выше, чем в 1998 г. (рис. 5.6).



Рис. 5.6. Средняя номинальная заработная плата в России с 1998 по 2020 год, рублей [184]

Источник: составлено авторами по данным Infotables.ru

Объем вкладов физических лиц за 1998–2020 гг. вырос в 221,2 раза: со 148,5 млрд до 32,8 трлн рублей (рис. 5.7). Наибольший прирост был достигнут в 2015 году (+25,2% к уровню 2014 года или + 4,7 трлн руб.).

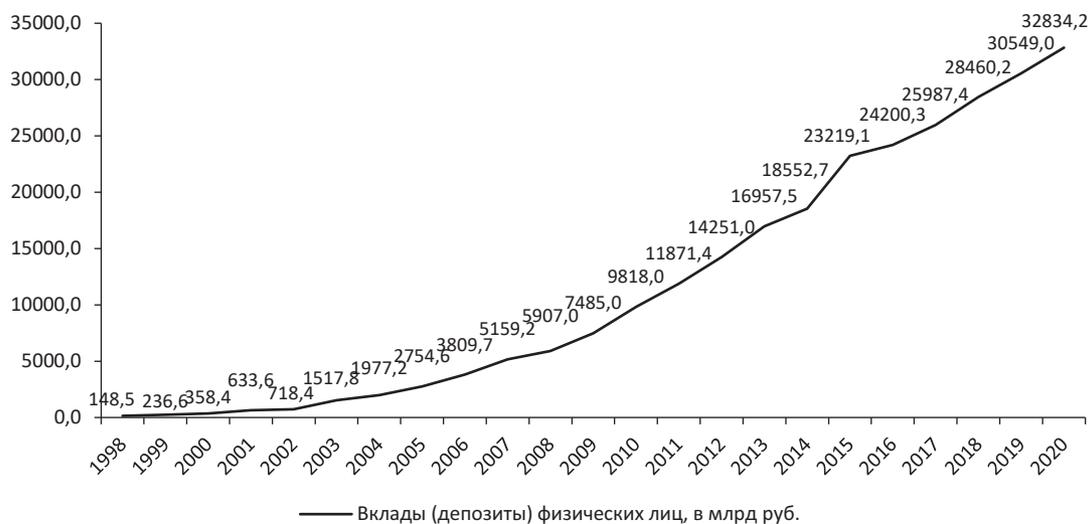


Рис. 5.7. Вклады (депозиты) физических лиц в России с 1998 по 2020 год, млрд руб.

Источник: составлено авторами по данным Центрального банка РФ.

Говоря о частном капитале, стоит затронуть такое явление, как «отток капитала». Сам по себе отток капитала – это вывоз денежной массы из страны в другие государства для выгодного их вложения в более выгодные экономические инструменты и механизмы.

Отток капитала из Российской Федерации за 27 лет (с 1994 по 2020 год) составил 836,1 млрд долларов, при этом 94,6% этой суммы сформировалось с 2008 года. Средний отток в 1994–2005 годах в 4,6 раза меньше, чем в 2008–2020 годах. Отметим, что наибольший отток капитала пришелся на 2008 год (-133,6 млрд долл.), что вызвано мировым финансовым кризисом, а также на 2014 год (-154,1 млрд долл.), что спровоцировано валютным кризисом, почти двукратным падением цен на нефть, введением экономических санкций против России (рис. 5.8).

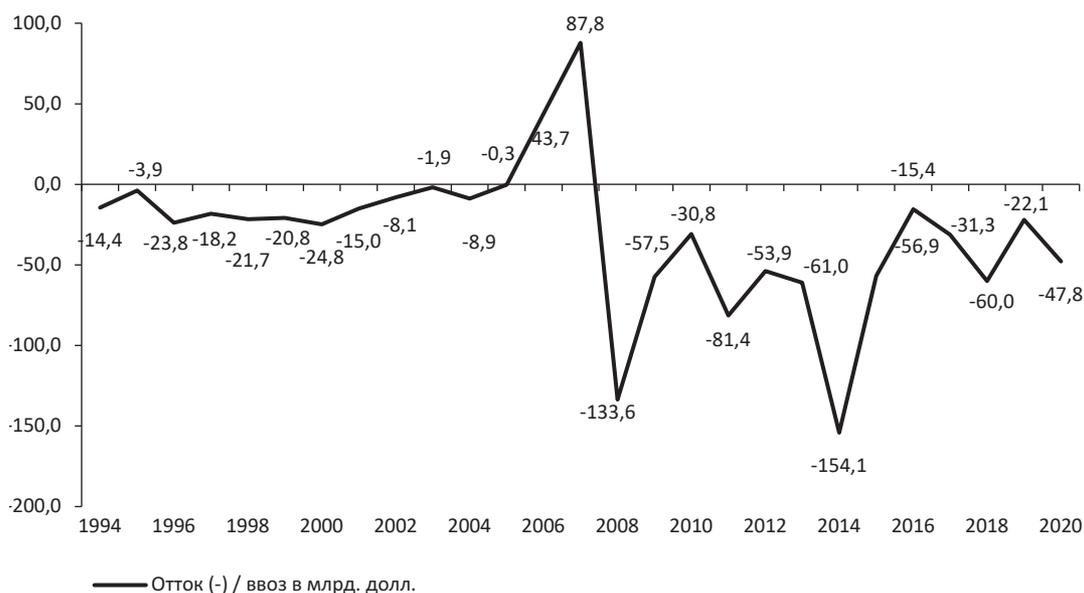


Рис. 5.8. Отток капитала из России с 1994 по 2020 год, млрд долл.

Источник: составлено авторами по данным Центрального банка РФ.

К основным причинам, приводящим к оттоку капитала из России, можно отнести следующие.

1. *Нестабильность российской экономической и политической ситуации*: постоянно ухудшающиеся отношения с другими странами-конкурентами (США, Великобритания и т.д.), из которых идет достаточно существенный поток инвестиций.

2. *Недоверие населения к банковской системе*. В 2008 году банковская система оказалась в кризисе и многие инвесторы, предприниматели

и физические лица потеряли огромные денежные средства. После данного кризиса банки восстанавливались несколько лет. Но за этот период потерянное доверие не вернулось на прежний уровень.

3. *Сложность налогообложения и бюрократическая система учета налогов.* В России очень большое количество разного вида налогов, создающих сильное давление на бизнес. Предпринимателям проще уйти в теневую экономику, чем работать в существующих условиях.

4. *Недостаточно развита судебная система.* Предприниматели плохо защищены существующей правовой системой, это снижает также мотивацию зарубежных инвесторов вкладывать свои сбережения в экономику страны.

5. *Высокий по сравнению с другими развитыми странами инфляционный уровень,* что вызывает обесценивание вложенных капиталов.

Основные последствия оттока капитала заключаются в уменьшении поступлений денежных средств в бюджет РФ. Отсутствие инвестиций, вывоз денежной массы отечественными бизнесменами приводят к закрытию предприятий, к сокращению поступления налоговых поступлений и росту безработицы.

Так ли плох на самом деле отток капитала? Существуют разные мнения по этому поводу [133]. Вопреки часто негативной реакции людей на данное явление, сам по себе «отток капитала» представляет собой движение денежных средств, связанное с экономическими потребностями компаний и людей. Нарастание оттока капитала может быть обусловлено ситуацией, когда российские компании заработали денег больше, чем потратили, и у них остается иностранная валюта, которая при размещении на счетах зарубежных банков попадает в категорию «отток капитала». Отток капитала также увеличивается, если отечественное предприятие продает какое-либо заграничное имущество.

Одним из главных показателей, характеризующих вклад частного капитала в территориальное развитие, являются инвестиции в основной капитал. Так, по имеющимся данным Росстата, можно отметить абсолютный рост инвестиций в основной капитал государственной и муниципальной собственности в 9,5–10,2 раза с 2000 по 2019 год, при этом рост инвестиций в сопоставимых ценах составил 1,7–1,9 раза. Инвестиции в основной капитал частной собственности выросли в 35,1 раза – с 348,3 млрд рублей в 2000 году до 12,2 трлн рублей в 2019 году, а в сопоставимых ценах – в 6,5 раза. Если в 1993 году из совокупного объема инвестиций половина приходилась на капитал государственной собственности, а на частную – лишь 12,1%, то в 2019 году доля инвестиций в государственную форму собственности составляла 14,6%, а в частную – 63,3% (табл. 5.19).

Таблица 5.19. **Инвестиции в основной капитал по формам собственности**

Период	Государственная		Муниципальная		Частная		Государственная	Муниципальная	Частная
	млрд руб.						%		
	В текущих ценах	В сопоставимых	В текущих ценах	В сопоставимых	В текущих ценах	В сопоставимых	–		
1993	н/д						50,8	12,4	12,1
1994							н/д		
1995							31,3	6,3	13,4
1996							27,1	5,3	16,0
1997							24,5	5,4	22,7
1998							22,8	5,2	30,1
1999							22,8	4,7	24,4
2000	277,9	277,9	52,9	52,9	348,3	348,3	23,9	4,5	29,9
2001	332,6	280,5	74,1	62,5	551,3	464,9	22,1	4,9	36,7
2002	355,8	260,8	82,2	60,2	740,9	543,0	20,2	4,7	42,0
2003	459,1	300,5	94,9	62,1	900,8	589,5	21,0	4,3	41,2
2004	489,3	286,6	119,2	69,8	1331,6	780,0	17,1	4,1	46,5
2005	677,7	357,9	137,6	72,7	1623,1	857,1	18,8	3,8	44,9
2006	828,3	401,3	197,5	95,7	2249,6	1089,9	17,5	4,2	47,5
2007	1190,8	515,7	298,1	129,1	3336,9	1445,1	17,7	4,4	49,7
2008	1589,6	607,7	380,1	145,3	4490,6	1716,8	18,1	4,3	51,1
2009	1433,8	503,8	273,1	96,0	4643,9	1631,8	18,1	3,4	58,6
2010	1577,1	509,4	294,5	95,1	5213,9	1684,2	17,2	3,2	57,0
2011	1861,8	566,8	346,6	105,5	5986,7	1822,7	16,9	3,1	54,2
2012	2114,6	604,1	404,7	115,6	6385,5	1824,2	16,8	3,2	50,7
2013	2042,5	548,0	405,6	108,8	7942,4	2131,1	15,4	3,1	59,9
2014	2069,7	498,7	466,3	112,4	7832,9	1887,5	14,9	3,4	56,3
2015	2052,2	438,0	414,1	88,4	7903,2	1686,7	14,8	3,0	56,8
2016	2212,8	448,1	381,5	77,3	8244	1669,4	15,1	2,6	56,3
2017	2309,2	456,2	394,8	78,0	9318,3	1840,8	14,4	2,5	58,1
2018	2627	497,7	410,1	77,7	10465,6	1983,0	14,8	2,3	58,9
2019	2829,7	520,3	501,7	92,3	12231,6	2249,2	14,6	2,6	63,3
2019 к началу периода, раз	10,18	1,87	9,48	1,74	35,12	6,46	0,29	0,21	5,23
Среднее за период	1397	444	273	90	4846	1412	19,6	4,1	42,4

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

На постепенное усиление роли частного капитала в экономике страны повлиял и рост количества предприятий частной формы собственности с одновременным сокращением числа государственных предприятий. Число государственных предприятий и организаций за 26 лет (с 1994 по 2019 год) сократилось в 3,45 раза. Сокращение вызвано в пер-

вую очередь передачей государственных предприятий в частные руки, а также их частичной ликвидацией. За этот же период количество частных компаний выросло с 1,2 до 3,3 млн или в 2,7 раза. Доля госпредприятий в общем числе предприятий сократилась с 16,7 до 2,5%, доля частных – выросла с 62,5 до 85,2% (табл. 5.20).

Таблица 5.20. **Число предприятий и организаций по формам собственности**

Год	Государственная	Муниципальная	Частная	Государственная	Муниципальная	Частная
	тысяч			%		
1994	325	171	1216	16,7	8,8	62,5
1995	322	198	1426	14,3	8,8	63,4
1996	233	184	1731	9,3	7,3	69,1
1997	143	178	2014	5,4	6,5	73,9
1998	148	183	2147	5,1	6,3	74,0
1999	150	198	2312	4,8	6,4	74,4
2000	151	217	2510	4,5	6,5	75,0
2001	155	231	2726	4,3	6,4	75,8
2002	157	239	2957	4,1	6,2	76,9
2003	161	246	3238	3,9	5,9	78,0
2004	159	248	3499	3,6	5,6	79,2
2005	160	252	3838	3,4	5,3	80,5
2006	149	264	3639	3,3	5,9	80,7
2007	142	263	3855	3,0	5,6	82,5
2008	135	258	3976	2,8	5,4	83,3
2009	130	253	4128	2,6	5,2	84,1
2010	119	246	4104	2,5	5,1	85,1
2011	116	239	4165	2,4	4,9	85,6
2012	113	231	4195	2,3	4,7	85,9
2013	116	225	4160	2,4	4,7	85,9
2014	114	219	4212	2,3	4,5	86,2
2015	111	212	4378	2,2	4,2	86,8
2016	108	203	4122	2,3	4,3	86,5
2017	103	196	3936	2,2	4,3	86,3
2018	99	190	3620	2,3	4,5	85,9
2019	94	185	3261	2,5	4,8	85,2
2019 к 1994, раз	0,29	1,08	2,68	0,15	0,55	1,36

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

Для Вологодского научного центра РАН исследование проблем перераспределения финансового результата крупных металлургических комбинатов, а также влияния интересов управленцев данных компаний на

региональное развитие стало одной из главных научных тем. В 90-е годы XX века государство практически за бесценок передало корпорации черной металлургии в частные руки и тем самым полностью утратило контроль над отраслью. В этот же период владельцы контрольных пакетов акций металлургических комбинатов в одночасье стали долларовыми миллиардерами. Полученное в распоряжение металлургов количество акций позволило и позволяет им полностью управлять производственно-финансовой деятельностью комбинатов так, как им необходимо, в том числе с целью собственного обогащения.

Наблюдающийся в последние 8 лет рост рублевой выручки, консолидированный режим налогообложения прибыли, сокращение затрат на производство благодаря усилению вертикальной интеграции, низкая ставка НДС на железорудное сырье, уменьшение величины реальной выручки и льготное налогообложение дивидендов при помощи подконтрольных оффшорных компаний – всё это позволяет владельцам корпораций черной металлургии занимать высокие позиции в рейтинге богатейших людей России.

По имеющимся данным о величине состояний владельцев корпораций черной металлургии можно отметить следующее:

- состояние Алексея Мордашова на 2020 год было в 14 раз меньше уровня 2003 года, при этом Виктор Рашников увеличил состояние лишь в два раза, а владелец Новолипецкого комбината (Владимир Лисин) – в 4,8 раза;

- среднее состояние за период оценивалось в 12,2 млрд долл. (у Алексея Мордашова); 6,5 млрд долл. (у Виктора Рашникова) и 14,3 млрд долл. (у Владимира Лисина); кроме того, в среднем они занимали 6-е, 19-е и 4-е место в списке богатейших людей России;

- мировой финансовый кризис 2008–2009 года значительно сократил размеры состояний – по средним меркам в 4,4 раза; интересным является тот факт, что при потере 188 позиций в мировом рейтинге Виктор Рашников не потерял позиции в России (16 место в 2008 и 2009 гг.);

- для всех владельцев было характерно улучшение позиций в рейтинге богатейших людей мира, за исключением владельца ПАО ММК, который к 2020 году опустился на 15 строчек к уровню 2006 года (табл. 5.21).

Таблица 5.21. **Состояние владельцев российских корпораций черной металлургии и их рейтинг в России и в мире за 2003–2020 гг.**

Год	Алексей Мордашов (ПАО «Северсталь», Вологодская область)			Виктор Рашников (ПАО ММК, Челябинская область)			Владимир Лисин (ПАО НЛМК, Липецкая область)		
	Состояние, млрд долл.	Место в мире	Место в России	Состояние, млрд долл.	Место в мире	Место в России	Состояние, млрд долл.	Место в мире	Место в России
2003	1,2	348	10	Нет данных			Нет данных		
2004	3,5	135	7				3,8	124	6
2005	4,8	107	6				7	60	2
2006	7,6	64	7	3,6	185	20	10,7	41	3
2007	11,2	54	9	7	104	15	14,3	36	3
2008	22,1	18	3	10,4	73	16	20,3	21	4
2009	4,3	122	8	2,5	261	16	5,2	93	5
2010	9,9	70	8	9,8	71	9	15,8	32	1
2011	18,5	29	2	11,2	70	11	24	14	1
2012	15,3	45	3	5,6	183	23	15,9	41	2
2013	12,8	73	11	4,2	308	27	14,1	62	8
2014	10,5	111	12	2,8	609	37	16,6	53	4
2015	13,0	89	5	3,5	497	30	11,6	107	8
2016	10,9	93	6	3,8	403	23	9,3	116	8
2017	17,5	51	2	8,3	156	14	16,1	57	3
2018	18,7	34	2	9,3	164	14	19,1	57	1
2019	20,5	48	4	8,9	162	14	21,3	45	2
2020	16,8	54	4	7,3	200	15	18,1	45	2
Изменения 2020 к началу периода, раз	14,0	+294 позиции	+6 позиций	2,0	-15 позиций	+5 позиций	4,8	+79 позиций	+4 позиции
Среднее за период	12,2	85,8	6,1	6,5	229,7	18,9	14,3	59,1	3,7

Источник: составлено авторами по оценкам состояний в журнале Forbes.

Рассматривая динамику дивидендных выплат в 2000–2019 гг., можно отметить следующее:

- лидером по выплате дивидендов стало ПАО «Северсталь», заплатившее 629 млрд рублей; на втором месте – ПАО НЛМК – 550,5 млрд рублей, на третьем – ПАО ММК с результатом 289,5 млрд рублей; всего за 20 лет корпорациями черной металлургии было выплачено около 1,47 трлн рублей дивидендов, из которых 1,21 трлн рублей – основным владельцам;
- рост величины дивидендов у ПАО «Северсталь» составил 73,34 раза, у Магнитогорского металлургического комбината – 676,14 раза (табл. 5.22).

Таблица 5.22. **Дивиденды, начисленные акционерам металлургических корпораций за 2000–2019 гг.**

Период	ПАО «Северсталь»			ПАО ММК			ПАО НЛМК		
	Всего, млн руб.	Основному акционеру		Всего, млн руб.	Основному акционеру		Всего, млн руб.	Основному акционеру	
		Млн руб.	%		Млн руб.	%		Млн руб.	%
2000	1324	962	72,62	88	39	44,32	Н/д	Н/д	Н/д
2001	636	462	72,62	90	39	43,33	Н/д	Н/д	Н/д
2002	1589	1154	72,62	176	77	43,75	1871	1526	81,56
2003	9426	7800	82,75	431	321	74,48	3623	2916	80,49
2004	9867	8165	82,75	14244	10873	76,33	10788	9502	88,08
2005	8223	6804	82,74	19708	15018	76,20	17980	13354	74,27
2006	10251	8444	82,37	34112	29183	85,55	17980	14952	83,16
2007	15604	12853	82,37	10489	8973	85,55	17980	13861	77,09
2008	30957	25499	82,37	4269	3698	86,62	11986	9240	77,09
2009	0	0	х	4135	3582	86,63	1318	1045	79,29
2010	6762	5272	77,97	3688	3171	85,98	10907	9330	85,54
2011	15307	12696	82,94	0	0	х	11986	10253	85,54
2012	9622	7618	79,17	3129	2685	85,81	3716	3178	85,52
2013	6953	5505	79,17	0	0	х	4015	3435	85,55
2014	61723	48886	79,20	6481	5655	87,26	14623	12509	85,54
2015	49325	39065	79,20	9945	8678	87,26	41653	35630	85,54
2016	67520	53476	79,20	21924	19131	87,26	55258	46433	84,03
2017	92191	71015	77,03	31131	27163	87,25	84120	71502	85,00
2018	134647	103718	77,03	65951	57509	87,20	136740	116229	85,00
2019	97100	74786	77,02	59500	51884	87,20	104000	88400	85,00
Всего за 2000–2019	629027	494180	78,6	289491	247679	85,6	550544	463295	84,2
Среднее за 2000–2019	31451	24709	79,0	14475	12384	77,7	30586	25739	83,0
2019 к 2000, раз	73,34	77,74	1,06	676,14	1330,36	1,97	х	х	х

* В связи с отсутствием данных за 2000 и 2001 годы средние значения рассчитаны по 2002 и 2003 годам.
Источник: рассчитано авторами по данным финансовых отчетов металлургических корпораций.

Рациональное использование чистой прибыли во многом зависит от уровня корпоративного управления, выработки стратегии распределительной политики, основанной на поиске компромисса между желаниями акционеров и производственными потребностями. Вопреки этому принципу, существенные объемы прибыли, получаемые корпорациями черной металлургии, использовались на масштабные дивидендные выплаты основным собственникам. С 2014 по 2019 год рост выплат дивидендов отмечался у всех предприятий. Из-за нехватки чистой прибыли зачастую использовалась и нераспределенная прибыль. Дивиденды выплачивались даже тогда, когда у предприятий были убытки. Рассматривая среднегодо-

вые объемы чистой прибыли и дивидендов с 2000 по 2019 год, можно отметить, что лидером по выплатам являлось ПАО «Северсталь», в среднем выплачивавшее около 94,1% дивидендов от суммы чистой прибыли. Наименьший результат у ПАО ММК – 58,7% от суммы чистой прибыли (табл. 5.23).

Таблица 5.23. Доля дивидендов в чистой прибыли корпораций черной металлургии за 2000–2019 гг.

Период	ПАО «Северсталь»			ПАО ММК			ПАО НЛМК		
	Дивиденды, млн руб.	Чистая прибыль, млн руб.	Доля дивидендов в ЧП, %	Дивиденды, млн руб.	Чистая прибыль, млн руб.	Доля дивидендов в ЧП, %	Дивиденды, млн руб.	Чистая прибыль, млн руб.	Доля дивидендов в ЧП, %
2000	1324	12734	10,4	88	7211	1,2	Н/д	10487	х
2001	636	-13633	х	90	6067	1,5	Н/д	6031	х
2002	1589	6353	25,0	176	3099	5,7	1871	15098	12,4
2003	9426	18809	50,1	431	20371	2,1	3623	22569	16,1
2004	9867	39616	24,9	14244	33446	42,6	10788	49849	21,6
2005	8223	34312	24,0	19708	29820	66,1	17980	35165	51,1
2006	10251	35094	29,2	34112	37114	91,9	17980	50508	35,6
2007	15604	42101	37,1	10489	51723	20,3	17980	40424	44,5
2008	30957	38580	80,2	4269	10064	42,4	11986	71676	16,7
2009	0	1357	0,0	4135	27407	15,1	1318	23998	5,5
2010	6762	-39628	х	3688	24377	15,1	10907	32384	33,7
2011	15307	-1909	х	0	-1692	0,0	11986	34667	34,6
2012	9622	14638	65,7	3129	7925	39,5	3716	21318	17,4
2013	6953	8055	86,3	0	-56446	х	4015	-12829	х
2014	61723	-13101	х	6481	-2278	х	14623	19933	73,4
2015	49325	40106	123,0	9945	30678	32,4	41653	49928	83,4
2016	67520	84704	79,7	21924	67968	32,3	55258	36419	151,7
2017	92191	130179	70,8	31131	67300	46,3	84120	109466	76,8
2018	134647	124269	108,4	65951	73689	89,5	136740	117859	116,0
2019	97100	105732	91,8	59500	55563	107,1	104000	83420	124,7
Всего за 2000–2019	629027	668368	94,1	289491	493406	58,7	550544	818370	67,3
Среднее за 2000–2019	31451	33418	56,7	14475	24670	36,2	30586	40919	53,8
2019 к 2000, раз	73,34	8,30	8,83	676,14	7,71	89,25	х	7,95	х

Источник: рассчитано авторами по данным финансовых отчетов металлургических корпораций.

Следующим в налоговой нагрузке металлургических предприятий стоит налог на добавленную стоимость. Если сравнивать величину на-

лога на прибыль и налога на добавленную стоимость, то ситуация неравнозначная. Так, лидером по объему уплаченного налога на прибыль в бюджет региона стал Новолипецкий комбинат. С 2006 по 2019 год он заплатил в бюджет Липецкой области сумму свыше 174,7 млрд рублей, что в 1,54 раза больше налога от ПАО «Северсталь» в бюджет Вологодской области и на 40% больше налога от ПАО ММК в бюджет Челябинской области.

В динамике НДС выделяется особенность его возмещения предприятиям из федерального бюджета. С 2006 по 2019 год федеральный бюджет возместил Новолипецкому комбинату 180,3 млрд руб., при этом от Череповецкого и Магнитогорского комбинатов поступления были в пользу бюджета (7,9 и 51,7 млрд рублей соответственно). Это говорит о том, что, несмотря на лидерство Новолипецкого комбината по уплате налога на прибыль в бюджет региона, федеральный бюджет потерпел убытки от возмещения НДС предприятию. Добавим, что с 2019 г. уровень процентной ставки по НДС вырос на 20%, с 2004 по 2018 год она составляла 18% (табл. 5.24).

Таблица 5.24. **Расчеты металлургических корпораций с бюджетной системой по налогу на прибыль и НДС с 2006 по 2019 г., млн руб.**

Год*	ПАО «Северсталь»		ПАО ММК		ПАО НЛМК	
	Налог на прибыль	НДС	Налог на прибыль	НДС	Налог на прибыль	НДС
2006	11949	-1141	12020	-6686	17059	-3829
2007	15334	3097	12019	-8367	12740	-6087
2008	18138	4090	10512	-11189	17616	-10775
2009	303	-979	508	-11855	1286	-7307
2010	5148	-975	1488	-5747	5274	-12166
2011	5104	-1404	1595	5406	7023	-16178
2012	1576	-588	1958	4390	4648	-14867
2013	1339	-2932	0	5069	5324	-14321
2014	2219	1547	143	8669	9622	-10380
2015	1955	5819	10981	16041	15973	-10690
2016	4404	3524	15552	13393	13667	-14512
2017	11411	462	15959	14350	15850	-19041
2018	17831	1220	24674	9639	27266	-21101
2019	16790	-3834	17238	18550	21374	-19088
Всего за 2006-2019	113501	7906	124647	51663	174722	-180342
Среднее за 2006-2019	8107	565	8903	3690	12480	-12882
2019 к 2006, раз	1,41	3,36	1,43	x	1,25	4,99

* В связи с отсутствием данных статистической налоговой отчетности ФНС информация об объеме налоговых поступлений от корпораций черной металлургии приведена с 2006 года.
Источники: рассчитано авторами по данным управлений ФНС по Вологодской и Липецкой областям; отчетность корпораций.

Существенное падение поступлений налога на прибыль от металлургических комбинатов с 2009 года привело к сокращению удельного веса данного налога в общих поступлениях в бюджетную систему регионов базирования (рис. 5.9). В свою очередь роль налога на доходы физических лиц в формировании бюджетов регионов базирования возросла (рис. 5.10).

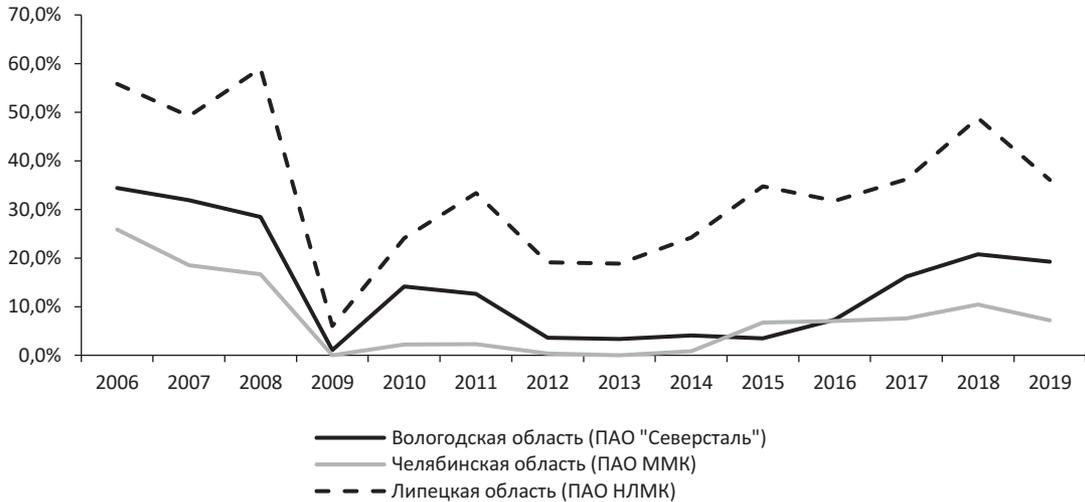


Рис. 5.9. Доля налога на прибыль от металлургических производств в общих поступлениях в бюджетную систему РФ от регионов-металлургов за 2006–2019 гг., %

Источник: составлено авторами по данным ФНС.

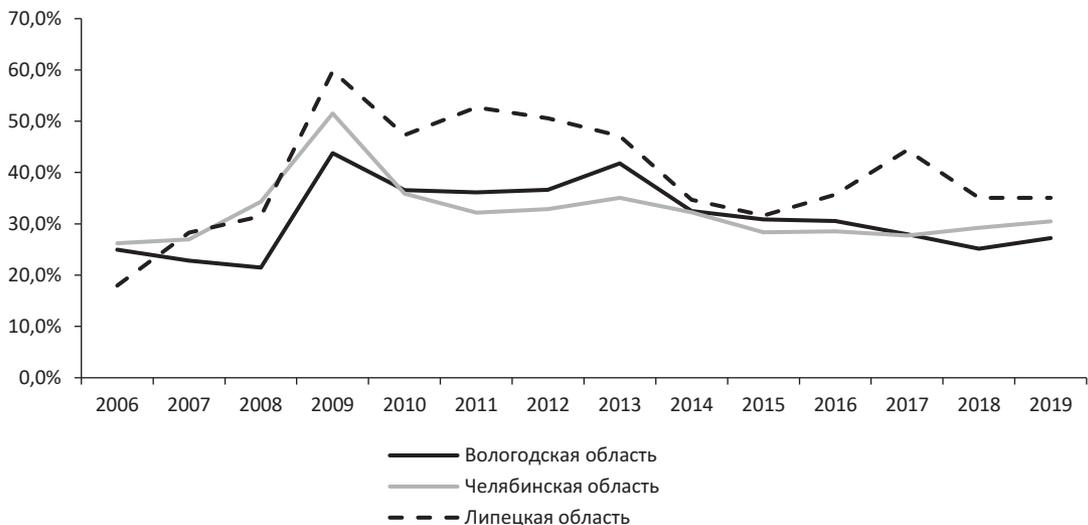


Рис. 5.10. Доля НДС в общих поступлениях в бюджетную систему РФ от регионов-металлургов за 2006–2019 гг., %

Источник: составлено авторами по данным ФНС.

Таким образом, проведенное нами исследование позволяет ответить на следующие проблемные вопросы.

1. *Как менялась роль частного капитала в развитии регионов в переходный период?* Распад СССР и переход от командно-плановой к рыночной экономике современной России изменили представления о частном капитале. В ходе форсированной приватизации, зачастую криминального характера, ключевая советская сырьевая промышленность (черная и цветная металлургия, химическая и нефтегазовая отрасль) довольно быстрыми темпами получила олигархическую структуру управления и «назначила» своих собственников на «должность» долларовых миллиардеров.

Мощный финансовый результат от функционирования крупных корпораций направляется чаще на выплату огромных сумм дивидендов и вознаграждений акционерам и управленческому персоналу (Совету директоров и Правлению), нежели формирует нераспределенную прибыль и инвестируется в основные производственные активы предприятия. Данная ситуация характерна для корпораций черной и цветной металлургии и отчасти оправдана, ведь увеличение объема выпускаемой продукции ещё не обещает спрос на нее. Так же как и не имеют смысла многомиллиардные вложения в модернизацию оборудования, если эффект от них минимален. Кроме того, консолидация налоговой базы, покупка «у себя же» конечной продукции по заниженной цене, один из самых низких уровней НДС среди отраслей, регистрация структуры акционерного капитала в оффшорных странах, искусственно заниженный Центральным банком курс рубля позволили владельцам металлургических корпораций практически удвоить свои состояния за период с 2012 по 2019 год.

Однако важно понимать, что всё состояние олигархов – это не доверху забитые комнаты с деньгами или двенадцать нулей после единицы на банковской карте, а стоимость акций, которыми они владеют на данный момент времени. Поэтому не удивительно, что величина состояния может меняться в течение недели на 2–3 млрд долларов как в плюс, так и в минус.

Так или иначе, нет никаких гарантий, что в государственной собственности металлургические корпорации будут «активнее» наполнять бюджетную систему страны налоговыми отчислениями, так как мотивация к внедрению инновационных технологий, изучение потребностей рынка будут минимальными, а всё внимание будет уделено бюджетной обеспеченности. Частный собственник, напротив, сильнее заинтересо-

ван в больших объемах чистой прибыли и эффективности производства (снижение себестоимости в выручке, усиление вертикальной интеграции, участие в капиталах других организаций).

2. *Каковы факторы трансформации частного капитала в развитии территорий?* Главным фактором трансформации частного капитала в экономике как регионов, так и территорий стало развитие государственно-частного партнерства и развитие совместных проектов.

Крупные предприятия, имеющие большое количество экономических связей и власти, могут осуществить тот или иной проект намного дешевле и эффективнее, чем органы власти. Предприниматель (частный бизнес) сильнее заинтересован в эффективном использовании каждого рубля, нежели государство. Кроме того, в процессе реализации проектов государственно-частного партнерства бизнес приобретает новые полезные взаимоотношения с другими экономическими агентами, а предприниматели развивают свои способности.

3. *Каковы рычаги влияния государства на возможность повышения роли частного капитала в развитии территорий?* Для того чтобы повысить значимость частного капитала (частных инвестиций) в экономике страны или отдельного региона, государству необходимы активные действия, а именно:

- создание благоприятных инвестиционных условий для бизнеса;
- развитие существующих информационных систем, направленных на поддержку бизнеса;
- цифровизация, ускорение и упрощение процессов регистрации, лицензирования деятельности и других видов государственных услуг;
- понимание того, что любые увеличения налоговой нагрузки (к примеру, рост НДС) имеют возможность быстро «оказаться» в себестоимости продукции, что в конечном итоге не порадует налоговой базой;
- развитие государственно-частного партнерства (участие бизнеса в проектах, связанных с улучшением инфраструктуры и т.п.);
- создание в России территорий с льготным налогообложением дивидендов.

Подводя итоги исследования, можно заключить следующее.

1. Роль частного капитала в развитии территорий состоит в финансировании социально значимых проектов: это строительство школ, детских садов, парков, больниц, спортивных комплексов и т.д. Если крупная корпорация построила инфраструктурный объект для населения полностью на свои финансовые ресурсы, можно говорить о высокой роли

частного капитала в развитии территорий. В ситуации, когда инфраструктурные объекты строятся на деньги как государства, так и частных инвесторов, роль частного капитала ниже.

2. Переход современной России от командно-плановой к рыночной экономике изменил представления о частном капитале. В ходе форсированной приватизации, зачастую криминального характера, ключевая советская сырьевая промышленность довольно быстрыми темпами получила олигархическую структуру управления. Государственный капитал, трансформировавшийся в капитал частный, стал служить финансовым обеспечением потребностей новых владельцев крупных корпораций, а не драйвером территориального развития.

3. Главным фактором трансформации частного капитала в экономике как регионов, так и территорий стало развитие государственно-частного партнерства и совместных проектов.

4. Для повышения значимости в экономике страны частного капитала или отдельного региона государству необходимо создавать благоприятные инвестиционные условия для бизнеса, развивать информационные системы его поддержки и институты государственно-частного партнерства (законодательство, налогообложение, финансирование).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Переход Российской Федерации к рынку, реализованный в начале 1990-х годов, коренным образом изменил траекторию развития страны и ее территорий, уклад жизни населения, методы и инструменты регулирования социально-экономических процессов. Либеральными реформаторами в качестве основной для проведения рыночных преобразований была выбрана концепция «шоковой терапии». Реформы разворачивались в условиях отсутствия необходимой законодательной базы, соответствующих рынку институтов. Радикальные преобразования в российском обществе проводились без учета особенностей государственного устройства страны, ее национальных интересов, других внутренних и внешних факторов. План реформаторов сводился к либерализации цен, ускоренной приватизации, земельной реформе с введением права купли-продажи земли, трансформации банковской системы. Как результат, российские экономические реформы сопровождалась весьма высокими издержками, значительным сокращением производственного потенциала, резким падением уровня жизни подавляющего большинства россиян.

Лишь к 1995 г. в России были заложены основы рыночной экономики. Эпоха восстановительного экономического роста началась только в 1999 году. Вместе с тем делать вывод о макроэкономической стабилизации преждевременно. В прошедшие годы наблюдались периоды как устойчивого развития, так и кризисов. Поэтому дать однозначную оценку развития России в последние тридцать лет весьма трудно. Аналогичный вывод можно сделать и в отношении российских регионов.

Вологодский научный центр Российской академии наук более 30 лет исследует проблемы регионов. Одной из первых его научных публикаций стала монография «Вологодская область: движение к рынку». В ней молодой авторский коллектив дает анализ трех прошедших лет эконо-

мических реформ в Вологодской области, как и во всей России. Делает первые оценки «влияния изменения форм собственности на развитие предпринимательства, динамики и тенденций материального производства; функционирования финансовой, кредитной и бюджетной систем в условиях перехода к рыночным отношениям; социальных последствий реформ, взаимодействия федеральных и региональных уровней власти» [25]. За прошедший период научными сотрудниками Вологодского научного центра выполнен не один десяток проектов по проблемам региональной экономики. Авторы данной монографии сделали попытку провести анализ динамики основных социально-экономических показателей и показать, как чувствовали себя российские регионы в течение тридцати лет функционирования в условиях рынка; как изменилась их экономика, производственная сфера; какие трансформации произошли в управлении социально-экономическими процессами, реализуемой политике; какие процессы характеризуют региональное экономическое пространство; какими стали взаимоотношения региональных и федеральных органов государственной власти. Выполненная работа позволила выявить основные тенденции в развитии российских регионов и сделать ряд принципиальных выводов.

Анализ теории и практики проведения реформ показал, что основными концепциями перехода от плановой экономики к рыночной выступают «шоковая терапия» и градуализм. Так, осуществление рыночных реформ в рамках «шоковой терапии», как было в Польше и СССР, сопровождалось более высокими издержками, сжатием производства, падением уровня жизни. В то же время Китай и Венгрия, где рыночная трансформация осуществлялась в рамках градуалистического подхода, понесли значительно меньшие потери. Однако даже в рамках использования одних и тех же концепций при переходе к рынку следует учитывать особенности государственного устройства стран, национальные интересы и ряд других факторов. Принципиально важная роль в этом процессе отводится государству. Государственное регулирование выступает одним из важнейших факторов достижения стратегически важных социально-экономических целей. Однако степень его вмешательства должна определяться исходя из особенностей текущего этапа экономического цикла и сложившейся структуры экономики. В условиях рынка наиболее адекватными инструментами государственного регулирования экономики являются индикативное планирование и прогнозирование, которые позволяют ориентировать отдельные звенья экономической системы на достижение заданных социально-экономических показателей.

Анализ тридцатилетней динамики основных социально-экономических показателей российских регионов, выполненный на материалах субъектов СЗФО, показал, что в условиях рынка выявленные тенденции развития были весьма противоречивыми. Наряду с позитивными изменениями, в числе которых увеличение производственных показателей, рост потребительского и внешнеторгового спроса, нерешенными остаются проблемы деиндустриализации экономики, ее слабой диверсификации, преобладания в структуре отраслей с низкой добавленной стоимостью; сохраняются высокая изношенность основных производственных фондов, инженерной и коммунальной инфраструктуры; усиление территориальных диспропорций, снижение связности и поляризация экономического пространства; низкие реальные доходы значительной доли населения; сокращение его численности, особенно в сельской местности, малых и средних городах; недостаток финансовых ресурсов для полноценной модернизации экономики. Таким образом, важной проблемой, требующей поиска эффективных решений, является локационное сжатие освоенного пространства, разрушение экономической базы малых и средних городов, сельской местности.

Произошло существенное изменение в подходах государства к регулированию социально-экономических процессов. Если в первые годы рыночной трансформации государство практически полностью устранилось от управления экономикой, предоставив значительную свободу бизнесу и субъектам Федерации, то в последующий период наблюдается обратная тенденция. На самом высоком уровне признан ошибочным тезис о «несовместимости плана и рынка»; государство признает приоритет стратегических задач над тактическими и активно использует стратегические методы управления социально-экономическими процессами; более продуманной и обоснованной стала реализуемая социально-экономическая политика, существенно расширился перечень применяемых инструментов. Наиболее востребованными инструментами государственного регулирования стали стратегии развития территорий и отдельных отраслей, государственные программы, проектный подход.

Однако за тридцатилетний период движения Российской Федерации от командно-административной к рыночной экономике структурная политика не позволила реализовать потенциал промышленности; крайне низкой остается норма накопления капитала; слабо трансформировались ключевые риски эффективности использования финансовых ресурсов региона; сохранилась существенная зависимость финансовых ресурсов

российских регионов от федерального центра и финансовых результатов ключевых предприятий; росту предпринимательской активности в российских регионах препятствует ограниченность возможностей развития за счет заимствований; преобладает фискальная функция налоговой политики над стимулирующей; незначителен вклад частного капитала в развитие территорий; требует корректировки региональная политика социально-экономического развития, особенно в части устойчивого развития сельских территорий.

Для обеспечения устойчивого социально-экономического и сбалансированного пространственного развития страны и ее регионов требуется повысить эффективность государственного управления как на федеральном, так и региональном уровнях. Прежде всего необходима взвешенная экономическая политика, направленная на качественное изменение структуры экономики, ее деиндустриализацию и модернизацию, повышение инновационности и конкурентоспособности всех отраслей народного хозяйства, развитие межрегиональных цепочек создания стоимости.

Следует внести коррективы в политику пространственного развития. В целях повышения связности экономического пространства, в том числе и регионального, обеспечения устойчивого социально-экономического развития территорий в рамках общей стратегии пространственного развития региона необходимо ориентироваться не только на развитие крупных городов и городских агломераций, но и иметь четкое представление о приоритетных направлениях развития малых городов, сельских территорий, расширять взаимодействие и укреплять экономические и социально-культурные связи по линии «центр-периферия», дифференцированно подходить к выбору инструментов управления развитием населенных пунктов различного типа, активнее использовать потенциал межмуниципального сотрудничества.

В существенных изменениях нуждается бюджетно-налоговая политика государства. Основным критерием бюджетно-налоговой политики должно быть максимальное, соответствующее Конституции РФ разграничение сфер совместных полномочий и предметов ведения Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления при соответствующем их бюджетном обеспечении. Прежде всего следует уйти от чрезмерной централизации налоговых доходов, обеспечив тем самым стимулирование территорий к поиску источников доходов и их фактическую самостоятельность. Полноценное бюджетное обеспечение территориальных

органов позволит сформировать сильную социальную политику. Формирование бюджетной базы муниципалитетов должно быть основано на стабильных, закрепляемых за территориями налогах.

Значительный потенциал для развития российских регионов имеет повышение роли частного капитала в решении социально-экономических задач территорий, развитие частно-государственного партнерства, реализация совместных с бизнесом проектов, а также национальных проектов, дополненных стратегическими инициативами. Однако для своевременного достижения заявляемых целей и задач крайне важно расширить «узкие» места, а именно решить проблемы финансового, организационного, информационного характера, обеспечить координацию нацпроектов между собой.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. 40 лет экономической реформ в КНР / сост. П.Б. Каменнов; отв. ред. А.В. Островский. М.: ИДВ РАН, 2020. 320 с.
2. Аганбегян А.Г. Надо ли сопоставлять экономику России и Германии? // Эко. 2020. № 11. С. 141-152.
3. Аджемоглу Д., Робинсон Дж. А. Почему одни страны богатые, а другие бедные: происхождение власти, процветания и нищеты / пер. с англ. Д. Литвинова, П. Миронова, С. Сановича. М.: АСТ, 2015. 692 с.
4. Аксютин С.В. Страховой рынок РФ: оценка и приоритетные направления развития // Проблемы развития территории. 2020. № 3 (107). С. 90-102. DOI: 10.15838/ptd.2020.3.107.6
5. Альтернатива: выбор пути. Перестройка управления и горизонты рынка. М.: Мысль, 1990. 463 с.
6. Аналитические доклады Совета Федерации Российской Федерации. URL: http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_reports/
7. Анесянц С.А., Карапетян Ж.Н. Накопительное страхование жизни в России: особенности и перспективы // Новые технологии. 2013. № 1. С. 72-74.
8. Басова Е.А., Рассадина М.Н. Проблемы современного образования в контексте формирования экономики знаний (на примере регионов РФ) // Проблемы развития территории. 2021. Т. 25. № 3. С. 107-126.
9. Белоусов Р.А. Драматический кризис в конце столетия // Экономическая история России: XX век.: в 5 кн. М.: ИздАТ, 2006. Кн. 5. 464 с.
10. Беляков А.О наиболее значимом варианте структурных преобразований российской экономики // Общество и экономика. 2015. № 8-9. С. 201-206.
11. Бовин А. XX век как жизнь: воспоминания. М., 2003. 773 с.
12. Брызгалин В.А., Никишина Е.Н. Существует ли региональная социокультурная специфика в России? Возможности использования социокультурного подхода в экономике // Вопросы экономики. 2020. № 7. С. 108-126.

13. Брызгалов Д.В. Теоретические подходы к страхованию жизни: проблемы и пути их преодоления // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2018 Т. 11 № 4 С. 415–427. DOI: 10.24891/fa.11.4.415
14. Будущее российской экономики / под ред. Р. Ениколопов, Ш. Вебер. М.: Эксмо, 2020. 240 с.
15. Бухвальд Е.М. Стратегическое планирование и муниципальная реформа – основные институциональные предпосылки возрождения малых городов России // Научные труды Вольного экономического общества России. 2014. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategicheskoe-planirovanie-i-munitsipalnaya-reforma-osnovnye-institutsionalnye-predposylkivozrozhdeniya-malyh-gorodov-rossii> (дата обращения: 23.08.2020).
16. Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. Малые города в системе пространственного регулирования российской экономики // Региональная экономика. Юг России. 2018. № 1 (19). С. 169–180. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2018.1.16>
17. Бухвальд Е.М. Единое инновационное пространство как приоритет пространственного развития российской экономики // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2019. № 4. С. 9–25.
18. Бюджетная система России / под ред. Г.Д. Поляка. 2-е изд. перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. С. 47.
19. Валентей С.Д. Распределение налоговых доходов между федеральным и субфедеральным уровнями: научно-методический семинар Аналитического управления аппарата Совета Федерации, 20.01.2017 // Устойчивость региональных бюджетов: аналитический вестник Совета Федерации. 2017. № 4. С. 17–21.
20. Ван С., Фан Г. Уроки экономических преобразований в Китае и России // Мир перемен. 2009. № 4. С. 54–70.
21. Вардомский Л.В. Забытая интеграция: провал и уроки Совета экономической взаимопомощи // Контуры глобальных трансформаций. 2020. Т. 13. № 3. С. 176–195.
22. Васильева Т.С. Актуальные вопросы развития регионального рынка страхования и его роль в экономике // Проблемы развития территории. 2020. № 3 (107). С. 103–115. DOI: 10.15838/ptd.2020.3.107.7
23. Верников А.В., Мамонов М.Е. Долгосрочное банковское кредитование: какие банки им занимаются и почему? // ЭКО. 2016. № 9 (507). С. 135–150.
24. Волков А.А. Тенденции функционирования банковского сектора в контексте территориального развития // Вопросы территориального развития. 2021. Т. 9. № 1. DOI: 10.15838/ttdi.2021.1.56.3 URL: <http://vtr.isert-ran.ru/article/28841>
25. Вологодская область: движение к рынку / В.А. Ильин, А.А. Пашко, М.Ф. Сычев; под ред. П.А. Усачева. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 1995. 131 с.

26. Ворошилов Н.В. К вопросу об оценке социально-экономического потенциала сельских территорий // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14. № 1. С. 91–109. DOI: 10.15838/esc.2021.1.73.7
27. Ворошилов Н.В. Подходы к оценке развитости агломераций на территории России // Проблемы развития территории. 2019. № 4 (102). С. 40–54.
28. Ворошилов Н.В. Развитие городских агломераций на территории Европейского Севера России // Федерализм. 2021. Т. 26. № 4 (104). С. 54–74.
29. Ворошилов Н.В. Типология, проблемы и перспективы развития сельских территорий // Проблемы развития территории. 2018. № 4 (96). С. 42–58. DOI: 10.15838/ptd.2018.4.96.3
30. Ворошилов Н.В., Губанова Е.С. Оценка уровня социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2014. № 6 (36). С. 54–69. DOI: 10.15838/esc/2014.6.36.5
31. Ворошилов Н.В. Основные итоги реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в 2019 г. // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 3 (32). С. 124–139.
32. Габарта А. Польша : 30 лет от начала социально-экономических трансформаций и 15 лет членства в ЕС // Современная Европа. 2019. № 7. С. 82–92.
33. Гасанова Д.Б., Ашурбекова З.Н., Магомедова П.А. Современное состояние страхового рынка России // Региональные проблемы преобразования экономики. 2019. № 2. С. 154–161. DOI: 10.26726/1812-7096-2019-2-154-161
34. Глазьев С.Ю. О неотложных мерах по укреплению экономической безопасности России и выводу российской экономики на траекторию опережающего развития: доклад. М.: Институт экономических стратегий, Русский биографический институт, 2015. 60 с. URL: <http://spkurdyumov.ru/uploads/2015/10/doklad-o-neotlozhnykh-merax-po-ukrepleniyu-ekonomicheskoi-bezopasnosti-rossii.pdf>
35. Горяшко С. Граждане РФ не понимают слова «федерация» и страдают от невнимания государства // Коммерсантъ. 2014. № 5 (17.01.2014). С. 2. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2385287>
36. Государственное регулирование экономики: учебное пособие / кол. авт.; под ред. И.Е. Рисина. М.: КНОРУС, 2014. 240 с.
37. Губанов С. Державный прорыв. Неоиндустриализация России и вертикальная интеграция. М.: Книжный Мир, 2012. 224 с.
38. Губанов С. Неоиндустриальная парадигма развития: краткое обобщение // Экономист. 2017. № 11. С. 22–39.
39. Даровский И.А. Отраслевые и макроэкономические эффекты политики оздоровления российского банковского сектора // Экономический журнал. 2020. Т. 15. № 4. С. 30–61.

40. Дементьев Д.В. Комплексное развитие сельских территорий в Новосибирской области: предварительные результаты // Эко. 2021. № 6. С. 161–175.
41. Диденко Д.В. Оригинальный взгляд на перипетии модернизации национальной экономики (размышления над книгой Г.И. Ханина) // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). 2016. Vol. 8. No. 2. Pp. 105–119. DOI: 10.17835/2076-6297.2016.8.2.105-119.
42. Дидык В.В. Исследование практики стратегического планирования и управления в муниципальных образованиях Севера России // Региональная экономика: теория и практика. 2012. № 23. С. 31–38.
43. Дмитриев М.Э., Чистяков П.А., Ромашина А.А. Роль пространственной политики в ускорении экономического роста // Общественные науки и современность. 2018. № 5. С. 31–47.
44. Донцова Л.В. Вопросы государственного регулирования экономики: основные направления и формы // Маркетинг в России и за рубежом. 2000. № 4. URL: <https://www.cfin.ru/press/management/2000-4/03.shtml> (дата обращения: 1.10.2021).
45. Драгунова А.С. Анализ денежно-кредитной политики ЦБ РФ на современном этапе // Современные научные исследования и разработки. 2017. № 7 (15). С. 102-104.
46. Заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам. URL: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/1029/63635>
47. Заявление Правительства РФ № 1472п-П13, Банка России № 01-001/1280 от 05.04.2011 «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113016/ (дата обращения: 23.03.2021).
48. Заявление Правительства РФ № 983п-П13, Банка России № 01-01/1617 от 05.04.2005 «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52894/ (дата обращения: 23.03.2021).
49. Заявление Правительства РФ, Банка России от 30.12.2001 «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_35038/ (дата обращения: 23.03.2021).
50. Зухба Е.Н. Макроэкономическая стабилизация в структуре системных преобразований переходной экономики Украины // Экономические проблемы и перспективы стабилизации экономики Украины. Т. 2. Донецк : ИЭП НАН Украины, 2002. С. 176–183. URL: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/folder/7my7cqjw7n/direct/174730846> (дата обращения: 23.03.2022).
51. Иванов В.А. Научные основы разработки стратегии сельского развития в зоне Севера и Арктики // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра

корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2021. Т. 1. Вып. 1. С. 22–30. DOI: 10.34130/2070-4992-2021-1-1-22

52. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Национальные проекты России: региональное измерение // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2019. № 1. С. 37–53.

53. Ивантер В.В. Стратегия перехода к экономическому росту // Проблемы прогнозирования. 2016. № 1. С. 3–8.

54. Ильин В.А., Поварова А.И. Проблемы регионального развития как отражение эффективности государственного управления // Экономика региона. 2014. № 3 (39). С. 48–63.

55. Ильин В.И. Человек на старом Русском Севере: между свободой воли и структурным принуждением (исторический очерк в терминах экзистенциальной социологии) // Мир России. Социология. Этнология. 2020. № 3. С. 6–27.

56. Инвестиционная деятельность в российской экономике: проблемы и направления активизации / Е.Б. Шулепов, К.А. Задумкин, Н.М. Румянцев, Е.В. Лукин // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14. № 3. С. 83–98. DOI: 10.15838/esc.2021.3.75.5.

57. История Банка России // Банк России. URL: https://www.cbr.ru/about_br/history/ (дата обращения: 23.03.2021).

58. Итоги работы банковского сектора в 2019 году и перспективы на будущее // РИА Рейтинг. URL: <https://riarating.ru/banks/20191226/630148961.html> (дата обращения: 30.03.2021).

59. Клименко А.В., Минченко О.С. Государственное регулирование экономики: вопросы теории и лучшая практика // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 7–30.

60. Клинов В. Сдвиги в мировой экономике в XXI веке: проблемы и перспективы развития // Вопросы экономики. 2017. № 7. С. 114–127.

61. Ключников М.В. Четыре этапа развития банковской системы Российской Федерации // Финансы и кредит. 2004. № 7 (145). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/chetyre-etapa-razvitiya-bankovskoy-sistemy-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 19.03.2021).

62. Кожевников С.А. Проблемы Европейского Севера России и возможности его участия в развитии Арктической зоны РФ // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. № 1. С. 87–107. DOI: 10.15838/esc.2019.1.61.5

63. Кожевников С.А. Пространственное и территориальное развитие Европейского Севера России: тенденции и приоритеты трансформации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. № 6. С. 91–109.

64. Кожевников С.А., Ворошилов Н.В., Секушина И.А. Муниципальные образования региона: проблемы и пути саморазвития / под общ. ред. Т.В. Усковой. Вологда: ВолНИЦ РАН, 2021. 232 с.
65. Козлова О.А., Макарова М.Н. Методический инструментарий оценки влияния пространственной локализации на миграционные процессы в регионе // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 5. URL: <https://www.science-education.ru/ru/article/view?id=14513>
66. Кокоманин А. Албания: трудные шаги развития // Современная Европа. 2009. № 2 (38). С. 42–52.
67. Колобова Г.А. Особенности политико-государственных механизмов регулирования экономики в постсоветской России. М.: Этносоциум, 2012. 360 с.
68. Комков Н.И. Проблемы управления развитием крупномасштабных социально-экономических систем: анализ, опыт, методические основы и перспективы / отв. ред. Н.П. Иващенко. М.: Наука, 2020. 152 с.
69. Кондратьев В. Конец глобализации или новый этап? // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 12. С. 6–17.
70. Кондратьев В.Б. Мировая экономика как система глобальных цепочек стоимости // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 3. С. 5–17.
71. Корнаи Я. Путь к свободной экономике : десять лет спустя // Вопросы экономики. 2000. № 12. URL: http://portalus.ru/modules/ruseconomics/rus_readme.php?subaction=showfull&id=1228076442&archive=1446980539&start_from=&ucat=28& ;
72. Костяев А.И. Дифференциация сельских территорий: общие положения и роль инвестиций // Экономика и управление. 2016. № 11 (133). С. 4–10.
73. Костяев А.И. Концептуальные подходы к развитию сельских территорий с учётом европейского опыта // Аграрная наука Евро-Северо-Востока. 2018. № 6. С. 141–148.
74. Котов А.В. Варианты пространственного развития России в контексте межрегиональных взаимодействий // Проблемы прогнозирования. 2021. № 3. С. 135–144.
75. Котов А.В., Пилясов А.Н. «TERRA INCOGNITA»: новые промышленные районы России // Экономика и география / под ред. А.П. Заостровцева, Л.Э. Лимонова. СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2013. С. 105–162.
76. Котц Д.М. Государство и экономическая трансформация: российский и китайский опыт перехода к рынку // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2005. № 2. С. 48–64.
77. Кредитование МВФ в период пандемии и после ее окончания. URL: <https://www.imf.org/ru/News/Articles/2020/09/18/blog-imf-lending-during-the-pandemic-and-beyond>

78. Крутаков Л.В. Зеленый передел. Глава «Роснефти» расставил все точки над і на ПМЭФ // Независимая газета. 05.06.2021. URL: https://www.ng.ru/economics/2021-06-05/100_181505062021.html
79. Крюков В.А. О взаимосвязи и взаимодействии экономической, промышленной и научно-технологической политик // Управление наукой: теория и практика. 2020. Т. 2. № 2. С. 15–46.
80. Крюков В.А., Коломак Е.А. Пространственное развитие России: основные проблемы и подходы к их преодолению // Научные труды Вольного экономического общества России. 2021. Т. 227. С. 92–114.
81. Кубышина Г.А. Роль политических институтов России и Китая в организации и проведении современных реформ (сравнительный анализ): дисс. ... д-ра полит. наук: 23.00.04. М., 2008. С. 170.
82. Кузнецова Н.В. Страховая культура как фактор развития страхового рынка // Бизнес. Образование. Право. 2020. №1. С. 272–276.
83. Кульков В.М. Завершился ли переходный период в экономике России? // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2015. № 4 (40). С. 45–59. DOI: 10.15838/esc/2015.4.40.3
84. Лавров А.М., Литвак Дж., Сазерленд Д. Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок» // Вопросы экономики. 2001. № 4. С. 56–68.
85. Лаженцев В.Н., Иванов В.А. Стратегия сельского развития северного региона // Экономика региона. 2020. Т. 16. Вып. 3. С. 696–711. <https://doi.org/10.17059/ekon.reg.2020-3-2>
86. Лаженцев В.Н. Опыт комплексного исследования проблем территориального развития. Сыктывкар: Коми НЦ УрО РАН, 2003. 192 с.
87. Лаппо Г., Полян П., Селиванова Т. Агломерации России в XXI веке // Вестник Фонда регионального развития Иркутской области. 2007. № 1. С. 45–52.
88. Лаппо Г.М. Города России. Взгляд географа. Москва, 2012. 504 с.
89. Лебедева Н.А., Русецкая О.В. Стратегии малых городов США и России: общее и особенное // Региональная экономика. Юг России. 2017. № 4 (18). С. 39–47. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2017.4.4>
90. Лекции по макроэкономике переходного периода: учеб. пособие для вузов / Б.Е. Бродский; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2005. 223 с.
91. Леонидова Е.Г. Туризм в России в условиях COVID-19: оценка экономического эффекта от стимулирования спроса для страны и регионов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14. № 2. С. 59–74. DOI: 10.15838/esc.2021.2.74.4
92. Леонидова Е.Г., Румянцев Н.М. К вопросу об активизации потребительского и инвестиционного внутреннего спроса // Проблемы развития территории. 2020. № 1 (105). С. 52–63. DOI: 10.15838/ptd.2020.1.105.4

93. Леонов С.Н., Барабаш Е.С. Российский опыт реализации региональной политики. особенности советского и современного этапов // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2017. №2. С. 24–31.
94. Лидс А.Э. Административно-плановая экономика в конце советской эпохи: критический анализ Юрия Яременко // Проблемы прогнозирования. 2021. № 5. С. 6–17. DOI: 10.47711/0868-6351-188-6-17
95. Лобанов С.Ю. Угрозы финансовой безопасности рынка страховых услуг и методы ее обеспечения // Вестник ГУУ. 2018. № 7. С. 137–143.
96. Лола А.М. Городское и агломерационное управление в России: состояние и что делать. М.: Канон+ РООИ «Реабилитация», 2013. 292 с.
97. Лукин Е.В. Отраслевая и территориальная специфика цепочек добавленной стоимости в России: межотраслевой подход // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. № 6. С. 129–149. DOI: 10.15838/esc.2019.6.66.7
98. Лукин Е.В. Тенденции развития социально-экономического пространства России // Вопросы территориального развития. 2014. № 7 (17). URL: <http://vtr.isert-ran.ru/article/1425>
99. Лукин Е.В., Леонидова Е.Г., Сидоров М.А. Стимулирование внутреннего спроса как фактора экономического роста (на примере сферы внутреннего туризма) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 4. С. 125–143. DOI: 10.15838/esc.2018.4.58.8
100. Мазилев Е.А., Давыдова А.А. Научно-технологическое развитие России: оценка состояния и проблемы финансирования // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 5. С. 55–73. DOI: 10.15838/esc.2020.5.71.3
101. Ефремова В.В., Махмудова М.М. Макроэкономические преобразования и стабилизационная политика государства : учеб. пособ. / Тюмень: ТюмГНГУ, 2011. 202 с.
102. Малый и средний бизнес как фактор экономического роста России / Ин-т экон. политики им. Е.Т. Гайдара. М.: Ин-т Гайдара, 2019. 308 с.
103. Мамай О.В., Липатова Н.Н., Купряева М.Н. Современное состояние и перспективы развития сельскохозяйственной кооперации // Вестник НГИЭИ. 2019. № 1 (92). С. 106–117.
104. Мантул Г.А. Институт собственности в советском государстве // Философия права. 2014. № 5 (66). С. 82–88.
105. Мареева С.В. Жизненные шансы жителей столиц и провинций в массовом сознании // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2015. № 6. С. 365–385. DOI: 10.14515/monitoring.2018.6.17
106. Маршалл А. Принципы экономической науки. М.: Прогресс, 1993.

107. Маслова Д.В. Влияние бюджетно-налоговой политики на социально-экономическое положение южных регионов России // Финансы и кредит. 2016. № 37. С. 14–29.
108. Мау В.А., Ясин, Е.Г. Двадцать лет рыночных реформ и новая модель экономического роста: докл. к XIII Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, г. Москва, 3–5 апр. 2012 г. / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: ГУ ВШЭ, 2012. 34 с.
109. Мельников А.Е., Сидоров М.А. Структурные изменения в реальном секторе экономики СЗФО // Вестник Владимирского государственного ун-та им. А.Г. и Н.Г. Столетовых. Серия «Экономические науки». 2019. № 3 (21). С. 32–38.
110. Минакир П.А. Системные трансформации в экономике. Владивосток: Дальнаука, 2001. 536 с.
111. Миргородская Е.О. Оценка территориально-экономической связанности городов в агломерации (на примере Большого Ростова) // Вестн. Волгоград. гос. ун-та. Сер. 3 «Экономика. Экология». 2017. № 4 (41). С. 6–20.
112. Мировая экономика после пандемии: ООН призывает к глобальной консолидации. URL: <https://news.un.org/ru/story/2021/01/1395082>
113. Михайлова А.А., Климанов В.В., Сафина А.И. Влияние межбюджетных трансфертов на экономический рост и структуру региональной экономики // Вопросы экономики. 2018. № 1. С. 91–103. doi.org/10.32609/0042-8736-2018-1-91-103
114. Михальченкова Н.А., Сметанина Т.М. Государственное регулирование экономики: учеб. пособие. Сыктывкар: КРАГСиУ, 2004. 154 с.
115. Мищенко В.В., Мищенко И.К. Государственное регулирование экономики. Барнаул: Алт. ун-т, 2013. 350 с.
116. Модернизация и конкурентоспособность российской экономики: монография / под ред. И.Р. Курнышева, И.А. Погосова. СПб.: Алетейя, 2010. 366 с.
117. Мониторинг осуществления Госпрограммы (2008–2009 гг.). М.: Колос, 2010. 424 с.
118. Мосолов А.И., Мосолова Н.А., Олейник Г.С. Страховые компании как инвесторы в Российскую экономику // Экономика и управление в 21 веке: тенденции развития. 2015. № 23. С. 146–150.
119. Мухаровский Н.В. Государственное регулирование экономики в аспекте российских реформ // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2006. № 4. С. 38–43.
120. Национальные проекты 2019–2024 гг.: анализ и ключевые риски их реализации. Экономический блок: науч.-аналит. изд. / кол. авт.; под науч. рук. В.А. Ильина, Т.В. Усковой. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2019. 93 с.
121. Национальные проекты 2019–2024 гг.: анализ и ключевые риски их реализации. Социальная сфера: науч.-аналит. изд. / кол. авт.; под науч. рук. А.А. Шабуневой. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2019. 68 с.

122. Национальные проекты 2019–2024 гг.: анализ и ключевые риски их реализации. Научно-технологическая сфера и предпринимательство: научно-аналитическое издание / кол. авт.; под науч. рук. чл.-корр. РАН В.А. Ильина. Вологда : ФГБУН ВолНЦ РАН, 2019. 74 с.

123. Нефёдова Т.Г. Сжатие и поляризация сельского пространства России. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2012/0507/analit01.php>

124. Новоселов А.С., Ковалев А.Е., Гайдук Е.А.. Совершенствование муниципального управления на основе моделирования социально-экономических процессов // Регион: экономика и социология. 2021. № 2 (110). С. 236–266. DOI: 10.15372/REG20210210

125. О состоянии сельских территорий в Российской Федерации в 2017 году: ежегод. докл. по результатам мониторинга. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2019. 332 с.

126. Об утверждении Программы комплексного развития социальной инфраструктуры МО ГО «Ухта» на 2017–2027 годы: постановление администрации МО ГО «Ухта» от 18.02.2018 № 255 // Консультант Плюс.

127. Об утверждении программы социально-экономического развития Кондопожского городского поселения на 2015–2019 годы: решение Совета Кондопожского городского поселения от 09.07.2015 № 45 // Консультант Плюс.

128. Оборин М.С., Шерешева М.Ю., Иванов Н.А. Обоснование стратегических ориентиров социально-экономического развития малых городов России // Вестник Пермского университета. Экономика. 2017. Т. 12. № 3. С. 437–452.

129. Окрепилов В, Кузнецов С, Лачининский СС. Приоритеты экономического развития регионов Северо-Запада в контексте стратегии пространственного развития // Проблемы прогнозирования. 2020. № 2. С. 72–80.

130. Олейнов А.Г. Теории международной торговли и внешнеторгового регулирования (Ч. 2). URL: <https://mirec.mgimo.ru/upload/ckeditor/files/teorii-mezhdunarodnoj-torgovli-i-vneshnetorgovogo-regulirovaniya-chast-2.pdf>

131. Опыт агент-ориентированного моделирования межрегиональных цепочек создания стоимости / Е.В. Лукин, Т.С. Аносова, А.Е. Мельников, М.А. Сидоров // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 6. С. 101–116. DOI: 10.15838/esc.2020.6.72.6.

132. Орехова Е.А., Плякин А.В., Штеменко К.С. Особенности формирования стратегической программы социально-экономического развития малых и средних городов // Региональная экономика. Юг России. 2014. № 4 (6). С. 100–107.

133. Отток капитала: куда и почему уходят деньги из страны. URL: <https://fincult.info/article/ottok-kapitala-kuda-i-pochemu-ukhodyat-dengi-iz-strany/>

134. Отчет Главы Медвежьегорского городского поселения перед избирателями и Советом Медвежьегорского городского поселения о работе администрации города Медвежьегорска в 2017 году. URL: <https://www.medgora-rayon.ru/>

ekonomika/social-no-ekonomicheskoe-razvitie-rajona/otchety-ocenka-effektivnosti-deyatel-nosti-organov-mestnogo-samoupravlenija/

135. Отчет о результатах деятельности администрации муниципального района «Печора» за 2019 год по исполнению полномочий администрации городского поселения «Печора». URL: https://www.pechoraonline.ru/ru/page/content.administratsiya_mr_pechora.doklady_glavy/

136. Отчет о результатах деятельности администрации и Совета муниципального образования «город Тотьма» Тотемского муниципального района Вологодской области за 2020 год. URL: <https://adm-totma.ru/images/docs/otchety-glavy/otchet-glavy-2020.pdf>

137. Отчеты о начислении и поступлении налогов, сборов, страховых взносов и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ. URL: https://www.nalog.ru/rn35/related_activities/statistics_and_analytics/forms/ (дата обращения: 26.02.2020).

138. Официальный сайт Корпорации развития Северного Кавказа. URL: <http://krskfo.ru>

139. Официальный сайт Фонда развития Дальнего Востока. URL: <http://fondvostok.ru>

140. Официальный сайт Центрального Банка РФ. URL: <https://www.cbr.ru/Content/Document/File/16749/05.pdf> (дата обращения: 30.03.2021).

141. Оценка интенсивности социально-экономических взаимодействий на территории агломерации в аспекте связанности социально-экономического пространства / И.В. Волчкова [и др.] // Вопросы управления. 2016. № 4 (41). С. 182–195.

142. Палий Е.В., Соловьева Н.Е. Современное состояние рынка потребительского кредитования в России // Научный результат. Экономические исследования. 2019. Т. 5. № 3. С. 66–71.

143. Патракова С.С. Оценка производственного потенциала сельского хозяйства Европейского Севера России // Экономический журнал. 2019. № 2. С. 35–49.

144. Патракова С.С. Сельская местность как элемент опорного каркаса территории // Вопросы территориального развития. 2020. Т. 8. № 1. DOI: 10.15838/tdi.2020.1.51.1 URL: <http://vtr.isert-ran.ru/article/28471>

145. Перспективы восстановления экономического роста в России (по материалам круглого стола в рамках XXI Апрельской международной научной конференции НИУ ВШЭ) / Н.В. Акиндинова, М. Домбровски, А.А. Широков, Д.Р. Белосусов, И.Б. Воскобойников, Е.Т. Гурвич // Вопросы экономики. 2020. № 7. С. 5–50.

146. Перспективы мировой экономики. URL: <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/publication/global-economic-prospects>

147. Перспективы народного хозяйства // Проблемы прогнозирования. 1990. № 1.

148. Печенская-Полищук М.А. Социально-экономические факторы и риски формирования региональных бюджетов: о доходах, инвестициях и дифференциации // Экономическая безопасность. 2020. № 4. С. 505–518.

149. Пивоваров Ю.Л. Основы геурбанистики: урбанизация и городские системы: учеб. пособ. для студентов высш. учеб. завед. М.: Владос, 1999. 232 с.

150. Полтерович В.М. Стратегии институциональных реформ. Перспективные траектории // Экономика и математические методы. 2006. Т. 42. № 1. С. 3–18. URL: https://members.tripod.com/VM_Polterovich/StrategiesReformEMM1.pdf

151. Пономаренко А.Н. Ретроспективные национальные счета России. 1961–1990 годы. М.: Финансы и статистика, 2002. 254 с.

152. Попов В.В. Шокотерапия против градуализма 15 лет спустя: почему динамика производства в странах с переходной экономикой была неодинаковой. URL: <http://fir.nes.ru/~vpopov/documents/SHOCKvsTHER-Russian-2006-VoprEkon.pdf>

153. Попов А. Из истории Совета экономической взаимопомощи: проекты долевого участия в сырьевом секторе (1950-е – 1960-е годы) // Новый исторический вестник. 2018. С. 105–119.

154. Постпандемическое восстановление российской экономики и переход к устойчивому социально-экономическому развитию / А.Г. Аганбегян, А.Н. Клепач, Б.Н. Порфирьев, М.Н. Узяков, А.А. Широков // Проблемы прогнозирования. 2020. № 6. С. 18–26.

155. Постсоветские трансформации и перспективы развития сельских территорий / Т.В. Ускова, О.Н. Калачикова, Г.В. Леонидова, Н.В. Ворошилов, С.А. Кожевников, К.А. Устинова, А.В. Короленко; под общ. ред. А.А. Шабуневой. Вологда: Вологодский научный центр РАН, 2021. 334 с.

156. Привалов В.И., Шустова Е.П. Банковская система России: современные тенденции развития // Транспортное дело России. 2018. № 4. С. 8–11.

157. Примаков Е.М. Важнейшая проблема экономической политики // Российская газета. 2014. № 6383 (111). URL: <https://rg.ru/2014/05/20/primakov.html>

158. Проблемы развития промышленного сектора экономики старопромышленных регионов России / Т.В. Ускова, Е.В. Лукин, А.Е. Мельников, Е.Г. Леонидова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т. 10. № 4. С. 62–77. DOI: 10.15838/esc.2017.4.52.3

159. Проведение налоговой реформы, стимулирующей качественный экономический рост: приложение к Среднесрочной программе социально-экономического развития России до 2025 г. «Стратегия роста». URL: <http://stolypinsky.club/wp-content/uploads/2017/03/11.-NALOGI-28.02.17-1.pdf> (дата обращения: 05.02.2020).

160. Проект федерального закона «О городских агломерациях» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#nra=107906>

161. Публичный доклад о результатах деятельности Главы ГП г. Красавино за 2017 год // Официальный сайт администрации городского поселения Красавино. URL: <https://adm-krasavino.ru/index.php/plan-raboty>
162. Пушкарев С.В. История развития страхования в России от своего зарождения до цифровой эпохи // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2020. Т. 6. № 2 (22). С. 149–156.
163. Пчелинцев О.С. От поляризованного к сбалансированному развитию (возвращаясь к наследию акад. Ю.В. Яременко) // Проблемы прогнозирования. 2005. № 5. С. 1–16.
164. Рабаданова Д.А. Развитие региональной банковской системы в современных условиях // Стратегия устойчивого развития регионов России. 2010. № 3. С. 305–309.
165. Развитие городских агломераций: аналитический обзор. Вып. 2 / Министерство регионального развития Российской Федерации; ОАО «Российский институт градостроительства и инвестиционного развития. М., 2014. 71 с.
166. Рау Э.И., Шустова Е.П. Институты и инструменты государственного управления проблемными активами коммерческих банков: опыт России и Казахстана // Сибирская финансовая школа. 2014. № 1(102). С. 63–67.
167. Родионова В.М. Совершенствование бюджетного законодательства – необходимое условие осуществления преобразований в бюджетной сфере России // Финансы и кредит. 2006. № 2. С. 2–9.
168. Романова О.А. Стратегический вектор экономической динамики индустриального региона // Экономика региона. 2014. № 1. С. 43–56.
169. Ромашина А.А. Типология муниципальных образований России по специализации экономики и положению в системе расселения // Региональные исследования. 2019. № 3 (65). С. 42–52.
170. Росстат впервые раскрыл долю малого и среднего бизнеса в экономике. URL: <https://www.rbc.ru/economics/05/02/2019/5c5948c59a794758389cfd7>
171. Румянцев Н.М. Активизация инвестиционной деятельности региона в условиях постпандемии // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2021. Т. 19. № 2. С. 117–130. DOI: 10.24147/1812-3988.2021.19(2).117-130
172. Румянцева А.В., Румянцева Е.И. Социально-экономические аспекты развития страхового рынка: современные инструменты продвижения // Дискуссия. 2019. Вып. 93. С. 28–36. DOI: 10.24411/2077-7639-2019-10003
173. Рязанов В.Т. (Не)Реальный капитализм. Политэкономика кризиса и его последствий для мирового хозяйства и России. М.: Экономика, 2016. 695 с.
174. Савосина О.Е. Анализ процессов перехода стран к рыночной экономике // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. 2013. № 3. С. 73–78.

175. Савчина О.В., Сидорина Е.А. Сравнительный анализ состояния национальных банковских систем России и Канады в условиях макроэкономической нестабильности // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Экономика». 2019. № 4 (22). С. 77–91.

176. Сектор малого и среднего предпринимательства: Россия и мир // Институт экономики роста им. Столыпина П.А. Июль 2018. URL: <http://stolypin.institute/wp-content/uploads/2018/07/issledovanie-ier-msp-27.07.18.pdf>

177. Секушина И.А. Состояние социальной инфраструктуры малых и средних городов Республики Коми // Социальное пространство. 2019. № 3 (20). URL: <http://socialarea-journal.ru/article/28250> DOI: 10.15838/sa.2019.3.20.3

178. Секушина И.А. Тенденции социально-экономического развития малых и средних городов регионов Европейского Севера России // Научное обозрение. Серия 1. «Экономика и право». 2019. № 5. С. 73–90. DOI: 10.26653/2076-4650-20119-5-07

179. Сибирская А. Опыт Совета экономической взаимопомощи для Евразийского экономического союза // Евразия. Эксперт. 2020. № 1–2. С. 37–42.

180. Сидорова Е. Россия в глобальных цепочках создания стоимости // Мировая экономика и международные отношения. 2018. Т. 62. № 9. С. 71–80. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-9-71-80

181. Собянин усомнился в росте роли малого бизнеса в экономике. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5c3eec479a7947624f65f734>

182. Спиридонов Ю.А. Управление социально-экономическим развитием региона. М.: Наука, 2001. 352 с.

183. Спицын Е.Ю. Россия – Советский Союз, 1946–1991 гг. // Полный курс истории России для учителей, преподавателей и студентов: в 4 кн. М.: Концептуал, 2016. Кн. 4. 503 с.

184. Средняя номинальная заработная плата в России по годам, таблица. URL: <https://infotables.ru/statistika/31-rossijskaya-federatsiya/1190-zarplata-v-rossii-po-godam>

185. Столяров О.И. Повышение эффективности управления региональными бюджетами // Об устойчивости региональных бюджетов: аналитический вестник Совета Федерации. 2017. № 9 (666). С. 21–27.

186. Структурная политика в России: новые условия и возможная повестка: тезисы доклада на XIX Апрельской междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества / под науч. рук. Е. Г. Ясина. М.: ГУ ВШЭ, 2018. 32 с.

187. Структурная трансформация региональной экономики / Т.В. Ускова, Е.В. Лукин, Е.Г. Леонидова, А.Е. Мельников, М.А. Сидоров, Е.Ю. Широкова, Н.М. Румянцев; под науч. рук. д.э.н., проф. Т.В. Усковой. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2020. 233 с.

188. Структурно-инвестиционная политика в целях обеспечения экономического роста в России / под науч. ред. акад. В.В. Ивантера. М.: Научный консультант, 2017. 196 с.
189. Сударикова И.А. Добровольное страхование в России: тенденции, проблемы, перспективы развития // Вестник Саратовского гос. соц.-эконом. ун-та. 2018. № 5 (74). С. 170–174.
190. Сухарев О.С. Структурная динамика экономики России: к новой модели роста // Вопросы территориального развития. 2016. № 4 (34). URL: <http://vtr.isert-ran.ru/article/1975>
191. Сухарев О.С. Структурная политика: к новой инвестиционной модели экономического роста // Финансы: теория и практика. 2019. № 23 (2). С. 84–104.
192. Сухарев О. «Экономика знаний» и её вклад в формирование темпов экономического роста // Общество и экономика. 2020. № 1. С. 22–37.
193. Сухарев О.С., Ворончихина Е.Н. Структурная динамика экономики: влияние инвестиций в старые и новые технологии // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. № 4. С. 74–90.
194. Тагаева Т.О. Теоретические проблемы перехода от централизованной экономики к экономике рыночного типа // Вестник НГУ. Серия «Социально-экономические науки». 2001. Т. 1. Вып. 2. С. 77–91. URL: <https://nsu.ru/xmlui/bitstream/handle/nsu/13166/6Tagaeva.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
195. Татаркин А., Романова О., Акбердина В. Технологические и пространственные возможности новой индустриализации промышленных регионов // Федерализм. 2014. № 3. С. 45–56.
196. Татаркин А.И. Диалектика государственного и рыночного регулирования социально-экономического развития регионов и муниципалитетов // Экономика региона. 2014. № 1. С. 9–33. DOI: 10.17059/2014-1-1
197. Теняков И.М. Российская специфика факторов экономического роста: опыт эконометрического моделирования // Экономическая наука современной России. 2018. № 3. С. 22–35.
198. Толмачева Р.П. Экономика стран социалистической системы. Деятельность СЭВ. URL: <http://yourlib.net/content/view/14937/171/>
199. Тюкавкин Н.М., Бадирова А.В. О механизме государственного регулирования экономики // Вестник Самарского гос. ун-та. 2011. № 9 (90). С. 54–57.
200. Уровень и профиль бедности в России: от 1990-х годов до наших дней. М.: НИУ ВШЭ, 2014. 35 с.
201. Усиевич М.А. Венгрия : десятилетие реформ // Современная Европа. 2000. № 4. С. 70–82.
202. Проблемы экономического роста территории / Т.В. Ускова [и др.]. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 170 с.

203. Ускова Т.В. Управление устойчивым развитием региона. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2009. 355 с.
204. Ускова Т.В., Ворошилов Н.В. Комплексное развитие сельских территорий – задача государственной важности // Проблемы развития территории. 2019. № 6 (104). С. 7–20. DOI: 10.15838/ptd.2019.6.104.1
205. Ускова Т.В., Нестеров А.Н. Управление современным городом: направленная модернизация. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2010. 196 с.
206. Ускова Т.В., Ворошилов Н.В. Региональная политика по развитию муниципальных образований: учеб. пособие. Вологда: ВолНЦ РАН, 2017. 136 с.
207. Ушачев И.Г., Бондаренко Л.В., Чекалин В.С. Основные направления комплексного развития сельских территорий России // Вестник Российской академии наук. 2021. №4. С. 316–325. DOI: 10.31857/S0869587321040113
208. Фотиади Н.В. Анализ стабильности и финансовой устойчивости банковского сектора России в условиях экономических преобразований // Вестник Российского нового университета. Серия: Человек и общество. 2016. № 1. С. 38–41.
209. Ханин Г.И. Экономика СССР в конце 30-х годов – 1987 год // Экономическая история России в новейшее время: монография: в 2 т. Новосибирск: НГТУ, 2008. Т. 1. 516 с.
210. Ханин Г.И. Экономический рост в СССР. Альтернативная оценка // Коммунист. 1988. № 17. С. 83–90.
211. Ходачек А.М. Стратегическое развитие Северо-Западного федерального округа // Проблемы современной экономики. 2012. № 1 (41). С. 241–243.
212. Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002. 608 с.
213. Цена сближения с Западом: опыт Болгарии для постсоветских стран. ИА REGNUM. URL: <https://regnum.ru/news/polit/1641068.html>
214. Цецерский И. Проблемы реализации национальных проектов на муниципальном уровне // Российская муниципальная практика. 2020. № 1(84). С. 12–19.
215. Сергеев М. Частный капитал в России растет как на дрожжах // Независимая газета. 17 июля 2019. URL: https://www.ng.ru/economics/2019-07-17/2_7625_capital.html
216. Чернова О.В. Концентрация рынка страхования жизни в России как один из факторов прогнозируемого замедления темпов роста отрасли // Вестник ВГУИТ. 2017. № 1 (71). С. 460–463.
217. Шабунова А.А. Социально-демографические вызовы регионального развития // Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный аспект : матер. VIII междунар. науч.-практ. конф., г. Вологда, 12–14 декабря 2018 г. Вологда : ФГБУН ВолНЦ РАН, 2019. С. 65–73.

218. Щербакова Н.В., Ильиных Ю.М. Проблемы и перспективы развития потребительского кредитования в РФ // Алтайский вестник Финансового университета. 2017. № 2. С. 91–102.

219. Экономика муниципального сектора: учеб. пособ. для студентов вузов, обучающихся по специальности 080504 «Государственное и муниципальное управление» / под ред. А.В. Пикулькина. М.: Юнити-Дана, 2008. 464 с.

220. Экономическая теория. Ч. 2. Макроэкономика: учеб. пособ. для студентов неэкономических специальностей/ под ред. С.В. Мокичева; С.В. Мокичев, В.В. Малаев, С.Н. Котенков [и др.] Казань: Казан. ун-т, 2011. 132 с. URL: <https://kpfu.ru/docs/F2084042559/Тема.13.pdf>

221. Экономическая теория: учеб. для вузов. / В.С. Артамонов, А.И. Попов, С.А. Иванов [и др.]. СПб.: Питер, 2010. 528 с.

222. Эффект масштаба. Первый глобальный рэнкинг агломераций // PwC. Россия. 2017. Июль. URL: <https://www.pwc.ru/ru/publications/agglomerations.html>

223. Янбых Р.Г. Современные проблемы и перспективы развития сельскохозяйственных потребительских кооперативов в России. URL: http://www.viapi.ru/publications/full/detail.php?IBLOCK_ID=45&SECTION_ID=1483&ELEMENT_ID=30737

224. Яременко Ю.В. Структурные изменения в социалистической экономике. М.: Мысль, 1981. 300 с.

225. Яременко Ю.В. Экономические беседы. М: ЦИИИ, 1998. 344 с.

226. Allen W., Wood G. Defining and achieving financial stability. *Journal of Financial Stability*, 2006, 2, pp. 152–172.

227. Becattini Giacomo. The industrial district as a creative milieu / *Industrial Districts: A New Approach To Industrial Change*. Edward Elgar Publishing Ltd. 2004. 224 p.

228. Bosworth G., Price L., Hakulinen V., Marango S. (2020) Rural Social Innovation and Neo-endogenous Rural Development. In: Cejudo E., Navarro F. (eds.) *Neoendogenous Development in European Rural Areas*. Springer, Cham, 2020. 304 p. DOI: 10.1007/978-3-030-33463-5

229. Breton A. An Introduction to Decentralization Failure. Department of Economics, University of Toronto and International Centre. 2000. Pp. 7–10.

230. Davis E.P. (2001b). Portfolio regulation of life insurance companies and pension funds. London: The Pensions Institute, Discussion paper PI-0101.

231. Dongsheng Wang, Yumei Li. The Development of Foreign Capital Insurance Market. FDI and Economic Growth in China. 2019. No. 3. Pp. 872–885.

232. European Commission. Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations. Brussels: European Commission. 2012. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/smart_specialisation/smart_ris3_2012.pdf

233. European Parliament. The Regulation (EU) 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 // Official Journal of the European Union. 2013. No. 347. Pp. 320–469.

234. Gkartzios M., Lowe P. Revisiting neo-endogenous rural development. In: Scott M., Gallent N., Gkartzios M. (eds.). *The Routledge Companion to Rural Planning: A Handbook for Practice*. London: Routledge, 2019. 696 p. DOI: 10.4324/9781315102375

235. Governing rural-urban partnerships: lessons from the field // OECD. URL: <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Session%20III%20presentations.pdf> (accessed 01 September 2021).

236. Gubanova E., Voroshilov N. Assessment and mechanism of regulating inter-regional socio-economic differentiation (case study of the Russian Federation) // *Regional Science Inquiry*, 2019, iss. 11, no. 3, pp. 55–68.

237. Hasenstab M. Financial system reform and implications // *China Twenty Years Econ. Reform*. 2012.

238. Houben A., Kakes J., Schinasi G. (2004). Toward a framework for safeguarding financial stability. IMF working papers (WP/04/101). International Capital Markets Department IMF.

239. Huang Y. State-owned enterprise reform // *China: Twenty Years of Economic Reform*. ANU Press, 2012. Pp. 95–116.

240. Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice / edited by R. Boadway, A. Shah. The World Bank, Washington D.C., 2007. 624 p.

241. Kaplinsky R. Globalisation and unequalisation: What can be learned from value chain analysis? // *Journal of Development Studies*. 2000. Vol. 37 (2). Pp. 117–146. DOI: 10.1080/713600071.

242. Kim T.-Y. The Turning towards Neo-Endogenous Rural Development of the Farmers Network: The Case of the Regional Agricultural Cluster Scheme in Asan City. *Journal of the Korea Academia-Industrial cooperation Society*, 2014, vol. 15, no. 2, pp. 902–913. DOI: 10.5762/KAIS.2014.15.2.902

243. Markusen A. Sticky places in slippery space: A typology of industrial districts. *Economic Geography*. 1996. Vol. 72. Pp. 293–313.

244. Markusen Ann. Interactions between Regional and Industrial Policies: Evidence from Four Countries. *International Regional Science Review*. 1996. Vol. 19. No. 1-2. Pp. 49–77.

245. Masum F., Klaus M. Balancing Urban and Rural Development -How to Reach the Goal? 2018. URL: https://www.researchgate.net/publication/349377751_Balancing_Urban_and_Rural_Development_-How_to_Reach_the_Goal

246. Meshkova T., Moiseichev E. Foresight Applications to the Analysis of Global Value Chains // *Foresight and STI Governance*. 2016. Vol. 10. No. 1. Pp. 69–82. DOI: 10.17323/1995-459x.2016.1.69.82

247. Miller R.E., Temurshoev U. Output upstreamness and input downstreamness of industries/countries in world production // *International Regional Science Review*. 2017. Vol. 40 (5). Pp. 443–475. DOI: 10.1177/0160017615608095
248. Musgrave R.A. *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill, 1959. 628 p.
249. Oates W. An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 1999. Vol. 37. No. 3. Pp. 1120–1149.
250. Oedl-Wieser T., Hausegger-Nestelberger K., Dax T., Bauchinger L. (2020). Formal and Informal Governance Arrangements to Boost Sustainable and Inclusive Rural-Urban Synergies: An Analysis of the Metropolitan Area of Styria, *Sustainability*, vol. 12, no. 24, p. 10637. DOI: 10.3390/su122410637
251. Partnership for sustainable rural-urban development. Existing evidences: Exectutive summary. Available at: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9e74648a-8c94-4c24-8ea4-f73d0f0570a1/language-en/format-PDF/source-search> (accessed 01 September 2021)
252. Pechenskaya M.A. Development of Interbudgetary relations in Russia in 2000-2015 // *Studies on Russian Economic Development*. 2017. Vol. 28. No. 2. Pp. 213–224. DOI: 10.1134/S1075700717020083
253. Rural-urban partnerships. An integrated approach to economic development. *OECD Rural Policy Reviews*. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/58c775b8-b7ac-4817-bca8-d9ba4bd08672> (accessed 01 September 2021)
254. Sajid Mohy Ul Din, Arpah Abu-Bakar, Angappan Regupathi. Does insurance promote economic growth: a comparative study of developed and emerging/developing economies. *Cogent Economics & Finance*, 2017, no. 5, pp. 1–12. DOI: 10.1080/23322039.2017.1390029
255. Sharma C.K. The Federal Approach to Fiscal Decentralisation: Conceptual Contours for Policy Makers // *Loyola Journal of Social Sciences*. 2005. Vol. XIX, no. 2. P. 178. URL: http://mpr.ub.uni-muenchen.de/178/1/MPRA_paper_178.pdf
256. Song L. *Trade reform and development // China: Twenty Years of Economic Reform*. ANU Press, 2012. Pp. 71–94.
257. Tang D., Li B., Qiu Y., Zhao L. Research on Urban and Rural Coordination Development and Its Driving Force Based on the Space-time Evlvement Taking Guangdong Province as an Example // *Land*. 2020, no. 9 (8), p. 253. DOI: 10.3390/land9080253
258. Tiebout C.A. A pure Theory of Local Expenditures // *The Journal of Political Economy*. 1956, vol. 64, no. 5, pp. 416–424.
259. Urban-rural linkages: new perspectives from the Covid-19 crisis. Available at: https://www.interregeurope.eu/sites/default/files/inline/OECD_Urban-Rural_linkages_Interreg.pdf (accessed 01 September 2021).

260. Wang M., Yang Y., Guo T. Measurement of Urban-Rural Integration Level in Suburbs and Exurbs of Big Cities Based on Land-Use Change in Inland China: Chengdu // *Land*. 2021. no. 10. p. 474. DOI: 10.3390/land1005047

261. Wang R., Tan R. Rural Renewal of China in the Context of Rural-Urban Integration: Governance Fit and Performance Differences // *Sustainability*. 2018, no. 10(2), p. 393. DOI: 10.3390/su10020393

262. Ward N., Atterton J., Kim T.Y., Lowe P., Phillipson J., Thompson N. Universities, the Knowledge Economy and 'Neo-Endogenous Rural Development' Centre for Rural Economy Discussion Paper Series, 2005, no. 1, pp. 1-15.

263. Yang Y. Agricultural reform // *China: Twenty Years of Economic Reform*. ANU Press, 2012. Pp. 51-70.

Краткая концепция развития Вологодской агломерации (городской округ «Город Вологда», Вологодский, Грязовецкий, Сокольский муниципальные районы Вологодской области)

У города Вологды, являющегося административным центром Вологодской области, имеются объективные предпосылки для развития активных интеграционных связей с Вологодским, Сокольским и Грязовецким районами региона, заключающиеся в наличии производственных, культурно-бытовых связей между ними, единой транспортной инфраструктуры, маятниковой миграции населения. В Стратегии социально-экономического развития Вологодской области до 2030 года (утв. Постановлением Правительства Вологодской области от 17.10.2016 № 920) формирование и развитие агломерации (агломераций) обозначено как один из приоритетов пространственного развития региона. Вместе с тем дальнейшая активизация связей между этими территориями сдерживается несформированностью системы управления агломерационными процессами. Научно обоснованное планирование позволит обеспечить оптимальное размещение объектов, максимизировать эффективность логистики и минимизировать социальные риски (в том числе экологические, риски общественного здоровья). Таким образом, эти аспекты определяют актуальность разработанной Концепции развития Вологодской агломерации.

1. Предпосылки формирования Вологодской агломерации

В настоящее время существуют объективные предпосылки для формирования Вологодской агломерации как рациональной системы расселения и размещения производительных сил на территории области. Так, общая площадь территорий муниципальных образований, входящих в агломерацию, составляет лишь 9,6% общей площади территории Вологодской области, при этом здесь сосредоточено 38,5% населения, 41,1% численности работников организаций, 18,6% объема отгрузки промышленной продукции, 45,8% производства сельскохозяйственной продукции, 55,6% объема жилищного строительства, 42,7% оборота розничной торговли региона.

Высокая концентрация экономической и социальной активности на территории города Вологды, Вологодского, Грязовецкого и Сокольского районов создала условия для формирования единого рынка труда, потребительского рынка, транспортной и логистической инфраструктуры.

Территория агломерации обладает тремя основными конкурентными преимуществами, такими как:

1) выгодное экономико-географическое положение: расположение на пересечении важнейших транспортных коммуникаций Северо-Запада России;

2) относительно диверсифицированная структура реального сектора экономики, в котором сочетаются промышленность, сельское хозяйство, строительство, транспорт, туризм;

3) статус города Вологды как административного центра Вологодской области, культурной «столицы» Русского Севера, «столицы» российского кружева, масла, льна.

Для использования имеющихся преимуществ в целях устойчивого экономического роста необходимо повысить инвестиционную привлекательность агломерации, в том числе путем обеспечения инфраструктурой инвестиционных площадок, формирования инструментов для реализации механизмов государственно-частного партнерства, привлечения финансовых ресурсов с федерального уровня.

При формировании Вологодской агломерации следует учитывать уже сложившиеся сильные стороны и возможности агломерационных процессов, а также слабые стороны и угрозы развитию (табл. А.1).

Таблица А.1. **SWOT-анализ создания и развития Вологодской агломерации**

Сильные стороны	Слабые стороны
<p>Выгодное экономико-географическое положение: расположение на пересечении важнейших транспортных коммуникаций Северо-Запада России</p> <p>Рост общей численности населения на территории агломерации за счет естественного прироста населения в г. Вологде и миграционного прироста (Вологодский район)</p> <p>Статус города Вологды как административного центра Вологодской области, культурной «столицы» Русского Севера, «столицы» российского кружева, масла, льна</p> <p>Относительно диверсифицированная структура реального сектора экономики города, в котором в гармоничной пропорции сочетаются промышленность, строительство, транспорт, туризм</p> <p>Сформированная сеть образовательных, научных учреждений и инновационной инфраструктуры</p> <p>Сложившиеся активные городские сообщества, относительно высокий уровень развития человеческого капитала</p> <p>Наличие и формирование на территории инновационных кластеров (молочный, туристический, деревянного домостроения, IT-кластер)</p>	<p>Слабая диверсифицированность экономики районов агломерации вследствие общего снижения инвестиционной активности</p> <p>Раздробленные стейкхолдеры агломерирования</p> <p>Отсутствие полноценного межмуниципального взаимодействия</p> <p>Отсутствие единого взаимоувязанного проекта развития Вологды и прилегающих к ней районов</p>

Возможности	Угрозы
Формирование нормативно-правового обеспечения функционирования агломерации на территории страны Капитализация существующих брендов территории Повышение разнообразия предложения товаров и услуг для населения на основе использования эффекта агломерирования Участие в федеральных и региональных программах и проектах по развитию агломерации	Зависимость направлений и размера финансового, инвестиционного потока от решений вышестоящих уровней власти Рост цены земли, аренды производственных и жилых помещений, стоимости рабочей силы Повышение роли агломераций-конкурентов (Череповецкой агломерации) Перегруженность транспортной системы, усиление антропогенного воздействия на окружающую среду Снижение миграционного притока в агломерацию

2. Цели и задачи развития агломерации

Концепция разрабатывается в целях определения перспективного положения и специализации формирующейся Вологодской агломерации, выявления ключевых межмуниципальных проектов, усиливающих агломерационные эффекты, ускоряющих социально-экономическое развитие, повышающих привлекательность территории и качество жизни населения (благополучие, социальная защищенность, развитие культурной, социальной и инфраструктурной среды).

В трансграничном контексте актуальные вопросы трудовой и рекреационной миграции, развития территории и инженерно-транспортного обеспечения инвестиционных площадок, сохранения экологического равновесия, скоординированного развития территорий, снижения административных барьеров, стимулирования инвестиционной привлекательности и повышения эффективности реализации государственных программ создают предпосылки формирования агломерации как объекта управления.

Миссия агломерации: сохранение роли территории Вологодской агломерации как главного центра развития сельхозпроизводства региона и превращение агломерации в один из главных логистических и туристических центров Северо-Западного федерального округа; наиболее разумное и комфортное обустройство территории агломерации; создание разнообразной, привлекательной, живой, рациональной и сбалансированной среды, в которой люди хотели бы жить, работать и отдыхать.

Цель развития агломерации: обеспечение устойчивого развития и конкурентоспособности территорий всех муниципальных образований, включенных в состав Вологодской агломерации, на основе согласования их взаимных интересов.

Основные задачи развития агломерации:

1. Создание эффективных управленческих механизмов межмуниципального сотрудничества, реализации межмуниципальных проектов.

2. Определение основных принципов осуществления градостроительной деятельности на территории агломерации.

3. Формирование комфортного пространства агломераций: благоустройство территорий, внедрение стандартов «шаговой» доступности технологий и организаций образования и здравоохранения, физической культуры, учреждений социального обслуживания населения, центров детского и молодежного творчества, торговых центров, транспортно-пересадочных узлов и парковочного пространства, зон отдыха и досуга.

4. Создание условий для закрепления выпускников вологодских вузов и притока молодежи из других регионов.

5. Формирование на основе использования существующего потенциала системы рекреационно-оздоровительных, спортивно-развлекательных и инновационно-образовательных зон агломерации.

6. Разработка системы ограничений использования природно-экологического потенциала территории.

Заинтересованными в создании агломерации сторонами являются органы местного самоуправления г. Вологды, Вологодского, Грязовецкого и Сокольского районов; органы государственной власти Вологодской области; хозяйствующие субъекты, функционирующие на территории агломерации; муниципальные учреждения; жители муниципалитетов.

Специализация Вологодской агломерации

С целью установления роли агломераций в развитии соответствующих регионов важно определить их экономическую специализацию. Для решения данной задачи был рассчитан коэффициент локализации по видам экономической деятельности Вологодской агломерации и муниципальных образований, входящих в нее.

Направлениями специализации Вологодской агломерации являются: сельское хозяйство; торговля; транспортировка и хранение; деятельность в области информации и связи; по операциям с недвижимым имуществом; финансовая и страховая деятельность; сфера государственного управления и здравоохранения (табл. А.2).

Таблица А.2. Коэффициенты локализации по видам экономической деятельности муниципальных образований, входящих в Вологодскую агломерацию

Вид экономической деятельности	Вологодская агломерация	Вологда	Вологодский район	Грязовецкий район	Сокольский район
Раздел А. Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	1,04	0,24	7,96	3,79	0,49
Раздел В. Добыча полезных ископаемых	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Раздел С. Обрабатывающие производства	0,70	0,69	0,10	0,25	1,51
Раздел Д. Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха	0,96	0,88	0,72	1,38	1,53
Раздел Е. Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений	0,76	0,67	1,56	2,12	0,00
Раздел Ф. Строительство	0,74	0,95	0,00	0,00	0,00
Раздел Г. Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	1,29	1,47	0,43	0,71	0,85
Раздел Н. Транспортировка и хранение	1,38	1,35	1,10	2,98	0,80
Раздел I. Деятельность гостиниц и предприятий общественного питания	0,51	0,61	0,56	0,00	0,07
Раздел J. Деятельность в области информации и связи	1,78	2,24	0,00	0,81	0,00
Раздел К. Деятельность финансовая и страховая	1,67	2,11	0,00	0,28	0,22
Раздел L. Деятельность по операциям с недвижимым имуществом	1,29	1,60	0,34	0,36	0,01
Раздел М. Деятельность профессиональная, научная и техническая	0,67	0,81	0,00	0,46	0,18
Раздел N. Деятельность административная и сопутствующие дополнительные услуги	0,71	0,71	0,00	1,32	0,87
Раздел О. Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение	1,22	1,32	0,68	0,89	1,02
Раздел Р. Образование	0,97	0,95	1,10	0,93	1,10
Раздел Q. Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	1,07	1,08	1,13	0,67	1,16
Раздел R. Деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений	0,88	0,88	1,03	1,05	0,71
Раздел S. Предоставление прочих видов услуг	1,32	1,65	0,00	0,00	0,49
Источник: рассчитано по: База данных показателей муниципальных образований / Росстат. URL: https://www.gks.ru/dbscripts/munst/					

3. Приоритетные направления развития агломерации

Основными направлениями специализации хозяйственного комплекса Вологодской агломерации будут являться: сельскохозяйственное производство, обеспечивающее жителей областного центра продовольствием; транспортно-логистическое обслуживание; услуги высшего образования, научные исследования; отрасли обрабатывающей промышленности (в том числе производство машин и оборудования, электронного и оптического оборудования, пищевая промышленность, деревообработка, индустрия информационных технологий, стройиндустрия).

Отличительной особенностью агломерации должны стать привлекательная экосистема для развития технологических инноваций и нового бизнеса, а также высокое качество городской среды для населения.

Развитие агломерации предполагает реализацию комплекса мероприятий в следующих сферах:

- а) промышленно-технологический комплекс и малое предпринимательство;
- б) транспортное сообщение и логистика;
- в) агропромышленный комплекс;
- г) инженерная инфраструктура (электроэнергетика, теплоэнергетика и газоснабжение, водоснабжение и водоотведение);
- д) научно-образовательный комплекс и инновационная сфера агломерации;
- е) потребительский рынок;
- ж) туристско-рекреационный комплекс агломерации;
- з) здравоохранение;
- и) образование;
- к) жилищное строительство;
- л) молодежная политика, физкультура и спорт;
- м) общественная жизнь, межнациональная и социальная связанность граждан на территории агломерации.

4. Сценарии и этапы развития агломерации

Развитие Вологодской агломерации возможно в рамках трех основных сценариев в зависимости от эффективности управления агломерационными процессами и влияния внешних факторов:

1. Консервативный сценарий – является наименее желательным путем развития. При его реализации данные территории будут развиваться в соответствии с трендами, сложившимися в социально-экономической сфере в настоящее время.

2. Базовый – предполагает реализацию комплекса основных организационных мероприятий Концепции, рост населения агломерации, что позволит сформироваться довольно крупному потребительскому рынку межрегионального значения.

3. Оптимистический сценарий – подразумевает реализацию полного набора предполагаемых инновационных проектов, что обеспечит ускоренный социально-экономический рост Вологодской агломерации.

5. Этапы реализации Концепции

I этап (2020 – 2021 годы):

- подписание соглашения об агломерации между муниципалитетами; создание координационного совета по развитию агломерации, формирование соответствующей нормативно-правовой базы;

- формирование единой пространственной стратегии развития агломерации путем проведения единой политики землепользования, а также утверждение и согласование генеральных планов и схем территориального планирования в рамках агломерации; выбор приоритетных зон первоочередного развития в рамках агломерации; внедрение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности;

- реализация проектов экономического развития агломерации, совершенствования её инженерной и транспортной инфраструктуры, обеспечения экологической безопасности;

- формирование позитивного имиджа агломерации и позиционирование ее на инвестиционном рынке и в рамках точек роста страны;

- создание благоприятных условий для привлечения инвесторов и ведения бизнеса в агломерации.

II этап (2022 – 2026 годы):

- формирование полноценного единого рынка труда в результате создания единой службы занятости агломерации или активной координации деятельности уже имеющих структур;

- создание единой системы общественного транспорта на территории всей агломерации;

- разработка и принятие концепции «Умный город» в рамках развития агломерации.

III этап (2027 – 2030 годы):

- поддержание благоприятных условий для привлечения инвесторов и ведения бизнеса в агломерации; развитие системы льгот, грантов, субсидий для успешного развития экосистемы, стимулирующих инновационное развитие в рамках агломерации;

- формирование среды размещения инновационной инфраструктуры (инжиниринговые центры, технологические парки, бизнес-инкубаторы) на территории агломерации, формирование сетевых структур;
- создание комфортной среды обитания жителей на всей территории агломерации, устранение дисбалансов развития; обеспечение равномерного уровня жизни для жителей агломерации и равного доступа к услугам и благам.

б. Научно-методическое обеспечение разработки полной версии Концепции предполагает решение следующих задач:

- 1) исследование и анализ зарубежного и отечественного опыта управления формированием и развитием городских агломераций;
- 2) анализ исторических, социально-экономических и пространственных предпосылок создания Вологодской агломерации;
- 3) обоснование преимуществ создания Вологодской агломерации, определение её места и роли в развитии Вологодской области, системе расселения региона;
- 4) определение целей и задач социально-экономического развития агломерации с установлением целевых индикаторов;
- 5) обеспечение увязки Концепции со стратегическими и программно-целевыми документами Вологодской области и муниципальных образований, входящих в агломерацию;
- 6) определение вариантов перспективного развития агломерации на период до 2030 года.

Для решения данных задач необходимы:

- 1) исследование теоретико-методологических аспектов пространственного развития территорий, основных преимуществ, закономерностей и факторов формирования городских агломераций, выявление влияния её эффекта на экономическое развитие территорий;
- 2) анализ опыта формирования системы управления развитием агломераций;
- 3) исследование положения агломерации в системе территориальной организации населения и хозяйства Вологодской области; анализ инфраструктурных связей агломерации на территории Северо-Западного федерального округа;
- 4) анализ демографических и миграционных процессов в границах агломерации и прилегающих территорий;
- 5) определение ресурсной обеспеченности территории агломерации, выявление факторов экономического роста;

6) определение социально-экономических функций и возможных специализаций агломерации в макрорегионе и субъекте РФ;

7) анализ размещения мест массового приложения труда, инженерной и транспортной инфраструктуры; выявление ключевых инфраструктурных ограничений, препятствующих развитию агломерации;

8) выявление производственно-кооперационных, экономических, культурно-бытовых, инфраструктурных связей между муниципалитетами, входящими в агломерацию; проведение опроса среди глав муниципальных образований и руководителей ключевых хозяйствующих субъектов данных территорий, жителей города Вологды относительно проблем и перспектив формирования интеграционных связей;

9) анализ форм взаимодействия между органами власти муниципалитетов агломерации;

10) анализ обеспеченности территории агломерации объектами социальной инфраструктуры;

11) анализ инвестиционной привлекательности территорий, входящих в агломерацию; выявление ключевых инвестиционных проектов агломерации;

12) разработка эффективных механизмов устойчивой генерации знаний и обеспечения высокой инновационной активности в агломерации;

13) анализ рынка труда на территории агломерации;

14) определение уровня жизни населения на территории агломерации;

15) выявление заинтересованных в создании агломерации сторон и проведение их анализа;

16) проведение SWOT-анализа создания агломерации;

17) определение границ агломерации, включая описание методологии и представление вариантов её границ, в том числе возможного расширения территории агломерации по этапам развития;

18) определение зон стратегического развития агломерации и возможных сценариев;

19) определение роли властных структур в управлении формированием и развитием городской агломерации, установление приоритетов, путей, направлений и целевых ориентиров её развития;

20) разработка организационно-экономического механизма управления агломерацией, включающего организационное, институциональное, нормативно-правовое, финансовое обеспечение развития интеграционных процессов на данных территориях.

Научное издание

Ускова Тамара Витальевна
Кожевников Сергей Александрович
Лукин Евгений Владимирович
Ворошилов Николай Владимирович
Печенская-Полищук Мария Александровна
Леонидова Екатерина Георгиевна
Секушина Ирина Анатольевна
Патракова Светлана Сергеевна
Лебедева Марина Анатольевна
Сидоров Максим Андреевич
Румянцев Никита Михайлович
Мальшев Михаил Константинович
Волков Анатолий Анатольевич

Под общей редакцией
чл.-корр. РАН, д.э.н., проф. В.А. Ильина

**РОССИЙСКИЕ ТЕРРИТОРИИ:
30 ЛЕТ В УСЛОВИЯХ РЫНКА**

ISBN 978-5-93299-557-0



Редакционная подготовка	Л.Н. Воронина
Технический редактор, верстка	Т.В. Попова
Корректор	Н.В. Степанова

Подписано в печать 15.12.2022.
Формат 70×108¹/₁₆. Печать цифровая.
Усл. печ. л. 27,6. Тираж 500 экз. Заказ № 64.

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Вологодский научный центр Российской академии наук»
(ФГБУН ВолНЦ РАН)
160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а
Телефон (8172) 59-78-03, e-mail: common@volnc.ru