

Институт региональных экономических исследований

Международный университет в Москве



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ И
ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ В РЕГИОНАХ
РФ: ИНСТРУМЕНТЫ АКТИВИЗАЦИИ**

Институт региональных экономических исследований

Международный университет в Москве

**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ И ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ В
РЕГИОНАХ РФ: ИНСТРУМЕНТЫ АКТИВИЗАЦИИ**

Коллективная монография

Под общей редакцией вице- президента РАЕН,

д.э.н. профессора Бурака П.И.

«Научный консультант»

Москва 2016

УДК 33

ББК 65

Рецензенты: Марголин А.М., д.э.н., проф., проректор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Зиядуллаев Н.С. , д.э.н., проф., заместитель директора Института проблем рынка Российской академии наук.

Авторский коллектив: Бурак П. И.- гл.1, 8.; Ростанец В. Г. – Введение, гл.5,9,13, Заключение; Манюшис А. Ю. - гл. 2; Рождественская И. А. - гл. 3.; Мазанова М.Б. - гл. 4.; Топилин А. В. - гл.5,9,10.; Зворыкина Т. И. - гл.8.; Магомедов Ш. М. - гл.1.; Иванов А. Д. - гл.12.; Юнусов Л. А. – гл. 14.; Ковалева И. Н. - гл. 7.; Петросян Д. С. – гл. 7; Кабалинский А. И. – гл.3,12.; Хомяченко О. Н. - гл.12.; Юнусов И. А. – гл. 14.; Ростанец Д. В. - гл.11.; Хазанова К. П. - гл.11.; Филиппов А. П. – гл. 6.; Шматько Л. П. - гл. 13. Чижанькова И. В.- гл. 15., Жестерев Д. В. - гл.10.; Кабалинская Н. А. - гл.6.

Экономический рост и инновационное развитие в регионах РФ: инструменты активизации: Коллективная монография / под общ. ред. П.И. Бурака.- М.: «Научный консультант», 2016 г. - 367 с.

В монографии рассмотрены методические и практические аспекты реализации путей интенсификации экономического роста и обеспечения инновационного развития в масштабах экономик российских регионов. Особое внимание уделено активизации экономической активности в крупнейших городах страны, объективно являющимися центрами концентрации производственного, интеллектуального, финансового потенциала Российского государства. Монография представляет интерес для работников региональных администраций, исследователей и ученых, преподавателей и студентов высших учебных заведений.

Рекомендовано к печати совместным решением Ученого совета Института региональных экономических исследований и Ученого совета Международного университета в Москве.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
ГЛАВА 1. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ: НОВЫЕ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ НОРМЫ	11
ГЛАВА 2. СОВРЕМЕННЫЕ ПАРАДИГМЫ И МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ	27
ГЛАВА 3. ПРОГРАММНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ	57
ГЛАВА 4. РАЦИОНАЛЬНОЕ РАЗМЕЩЕНИЕ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ СИЛ, КАК ОСНОВА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНОВ	82
ГЛАВА 5.МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ И РАЗВИТИЕ ЕЕ ИНСТИТУТОВ	99
ГЛАВА 6. МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ИННОВАЦИОННОМ РАЗВИТИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ: НОВЫЕ ПОДХОДЫ И РЕШЕНИЯ	119
ГЛАВА 7 КЛАСТЕРНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ИНТЕНСИФИКАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА В РЕГИОНАХ	139
ГЛАВА 8. ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНОВ НА ОСНОВЕ СТАНДАРТИЗАЦИИ И ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	171
ГЛАВА 9. МИГРАЦИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ УСКОРЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА В РЕГИОНАХ И УГЛУБЛЕНИЯ МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫХ СВЯЗЕЙ	199
ГЛАВА 10. РОЛЬ ИНОСТРАННЫХ КВАЛИФИЦИРОВАННЫХ КАДРОВ В ИННОВАЦИОННОМ РАЗВИТИИ ЭКОНОМИКИ СУБЪЕКТОВ РФ	220
ГЛАВА 11. МОНИТОРИНГ СОСТОЯНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДООХРАННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: НОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ И ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ	239
ГЛАВА 12. ПРИМЕНЕНИЕ СОВРЕМЕННЫХ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В РЕГИОНАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ	253
ГЛАВА 13. ФОРМИРОВАНИЕ ПОЗИТИВНОГО ОБРАЗА (БРЕНДА) КАК СРЕДСТВО ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В ЭКОНОМИКУ РЕГИОНА	276
ГЛАВА 14. ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РЕГИОНЕ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН)	304
ГЛАВА 15. СТИМУЛИРОВАНИЕ ПРИТОКА ИНВЕСТИЦИЙ В ИННОВАЦИОННЫЕ ПРОЕКТЫ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ НА ОСНОВЕ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ	328
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	357
ЛИТЕРАТУРА	359

ВВЕДЕНИЕ

Современное кризисное состояние мировой экономики, ухудшение конъюнктуры на рынках сырья и энергоносителей в очередной раз подтвердили необходимость изменения нашей страной своей экономической модели, проведения глубокой структурной модернизации, перехода на инновационный путь развития. Сокращение финансовых и экономических возможностей России как мирового экспортера энергетических ресурсов, требует переориентации отечественных производителей на внутренний рынок, расширения гаммы предлагаемых потребителю товаров и услуг. Это означает создание устойчивой, технически высокоразвитой экономики с прочными и глубокими внутренними связями. Масштабы нашей страны вполне позволяют создать такую экономику.

В данной монографии специалисты Института региональных экономических исследований, Международного университета в Москве, ряда других научных организаций страны, рассматривают методические и практические аспекты реализации путей интенсификации экономического роста и обеспечения инновационности в масштабах экономик российских регионов. Особое внимание уделено активизации экономической активности в крупнейших городах, объективно являющимися центрами концентрации производственного, интеллектуального, финансового потенциала нашей страны. Это и определило структуру монографии.

В первую очередь, в монографии (глава 1) рассмотрены методические вопросы имплементации на региональном уровне основных положений нового федерального закона о стратегическом планировании, раскрыты особенности формирования региональных стратегий социально-экономического развития. Сформулированы принципы разработки региональных стратегий в новых социально-экономических условиях. Отмечена необходимость повышения экспертного сопровождения процедур стратегического планирования в регионах, межрегионального

сотрудничества в процессе формирования стратегий, концепций и программ. Предложены новации в системе показателей региональных документов стратегического планирования. Обосновывается целесообразность применения в региональных стратегических документах для прогнозирования социально-экономических процессов, экологического состояния территорий, а также долгосрочного целеполагания относительных структурных показателей.

В главах 2 – 3 монографии проанализирована практика регионального управления и рассмотрены возможности использования программно-целевого планирования для инновационного развития регионов РФ, мониторинга исполнения решений, намеченных к реализации в рамках целеполагания, прогнозирования и планирования.

Переход экономики России на инновационный путь развития требует кардинального укрепления внутренних экономических связей, принципиально нового уровня интеграции ее территориальных составляющих. Этому вопросу посвящена глава 5 данной книги. Нынешний этап экономического развития страны характеризуется диверсификацией межрегионального экономического сотрудничества, появлением новых форм экономического взаимодействия регионов. Эти тенденции обусловлены как повышением самостоятельности регионов в решении хозяйственных задач и использовании местных ресурсов, так и усилением влияния общемировых процессов развития экономики. Наряду с традиционными формами экономических связей регионов, активно развиваются формы сотрудничества, вызванные процессами глобализации и развитием новых технологий (такие как трудовая миграция, внедрение новых информационных систем, электронных торгов и др.).

Эффективность углубления межрегионального экономического сотрудничества с учетом того, что сами связи очень динамичны, во многом зависит от развития инфраструктуры экономического взаимодействия

регионов, ее комплексности. Проведенный анализ показал, что наряду с инфраструктурой реализации экономических связей в виде товаропроводящих и информационных систем и структур, на повестку дня выдвигается задача формирования институтов управления межрегиональным сотрудничеством. Такая постановка вопроса по существу является новой, не получившей отражения в научной литературе.

Решение масштабных задач интенсификации экономического роста невозможно без объединения усилий государства и бизнеса. В монографии (глава 6) рассмотрены проблемы, связанные с использованием в российских реалиях зарубежного опыта реализации крупных инфраструктурных проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства. Проведен анализ возможностей регионального развития на основе применения нового российского законодательства в данной сфере, предложены подходы к внедрению инноваций в регионах на основе партнерства государства и бизнеса.

Новым эффективным инструментом обеспечения устойчивого экономического роста региональных экономик на инновационной основе, представляется использование элементов стандартизации и технического регулирования. Осмыслению возможности регламентации и стандартизации процедур управления и оценки конечных результатов экономического роста в регионах и муниципалитетах посвящена глава 8 монографии. Особое внимание авторы раздела уделили возможности гармонизации международных стандартов с российскими национальными инструментами технического регулирования.

В заключительных разделах монографии (главы 9 - 15) рассматриваются отдельные аспекты и конкретные механизмы активизации инновационного развития региональных экономических комплексов – привлечение иностранных высококвалифицированных кадров, формирование привлекательного имиджа региона, использование информационных

технологий в управлении, поддержание экологического благополучия на развивающихся территориях и др.

Монография отражает результаты исследований авторов, выполненных за период 2014 – 2015 годов по заказам региональных органов управления ряда субъектов РФ, а так же в рамках научно – исследовательских проектов, поддержанных Российским гуманитарным научным фондом. Монография подготовлена авторским коллективом в составе:

Бурак Петр Иосифович, д.э.н. проф., Вице- президент РАЕН, директор Института региональных экономических исследований - гл.1, 8.

Ростанец Виктор Григорьевич, д.э.н. проф., зам. директора Института региональных экономических исследований – Введение, гл. 5, 9, 13, Заключение.

Рождественская Ирина Андреевна д.э.н. проф., начальник отдела Института региональных экономических исследований - гл. 3.

Юнусов Ленар Альбертович, д.э.н., ученый секретарь Международного Университета в Москве – гл. 14.

Манюшис Альгирдас Юозович д.э.н., проф. декан факультета менеджмента Международного университета в Москве - гл. 2.

Мазанова Маргарита Борисовна д.э.н. проф., начальник отдела Института региональных экономических исследований - гл. 4.

Топилин Анатолий Васильевич, д.э.н. проф., зав. сектором Института макроэкономических исследований - гл.5, 9, 10.

Зворыкина Татьяна Ивановна, д.э.н. проф., начальник научного центра Института региональных экономических исследований - гл.8.

Магомедов Шамиль Магомедович д.э.н. проф., зам. директора Института региональных экономических исследований - гл.1.

Иванов Алексей Дмитриевич, д.э.н. проф., научный консультант Института региональных экономических исследований - гл.12.

Ковалева Ирина Николаевна, д.э.н., профессор Ростовского государственного экономического университета, - гл. 7.

Петросян Давид Семенович, д.э.н. проф., начальник отдела Института региональных экономических исследований – гл. 7

Кабалинский Алексей Игоревич, к.э.н., начальник отделения Института региональных экономических исследований – гл.3, 12.

Хомяченко Оксана Николаевна, к.э.н., начальник отдела Института региональных экономических исследований - гл.12.

Юнусов Ильдар Альбертович, к.э.н., доцент кафедры Инженерной психологии и управления персоналом КНИТУ КАИ им. А.Н. Туполева – гл. 14.

Ростанец Дмитрий Викторович, к.б.н., с.н.с. Биологического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова - гл.11.

Хазанова Ксения Петровна, к.б.н., с.н.с. Биологического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова - гл.11.

Шматько Лариса Петровна, к.э.н., доцент Ростовского государственного университета путей сообщения - гл. 13.

Филиппов Антон Павлович, к.э.н., в.н.с. Института региональных экономических исследований - гл. 6

Чижанькова Инна Владимировна, к. э. н., зам. генерального директора ООО «Стройсоцбыткомплектнаучпроект», доцент кафедры «Управления проектами и программами» РЭУ им. Г.В. Плеханова - гл. 15.

Жестерев Денис Владимирович, аспирант Института региональных экономических исследований - гл.10.

Кабалинская Наталия Алексеевна, аспирант Института региональных экономических исследований - гл.6

Появление данной монографии было бы невозможно без большой и активной помощи, которую авторы получили от целого ряда государственных и общественных структур, ученых и специалистов.

В ходе работ над монографией авторы тесно сотрудничали с Московской Конфедерацией промышленников и предпринимателей (работодателей). Это сотрудничество, ставшее возможным благодаря Председателю Конфедерации, Депутату Государственной Думы РФ Паниной Е. В., и заслуживающее самой высокой оценки, позволило авторам не только научно осмыслить опыт работы такой крупной и авторитетной региональной структуры по развитию реального сектора экономики, но и апробировать свои идеи и предложения в среде предпринимателей, непосредственно занимающихся инновационной деятельностью.

Глубокую признательность авторы выражают Руководителю Департамента науки, промышленной политики и предпринимательства города Москвы Бочарову О. Е. и Председателю Комиссии по науке и промышленности Московской Городской Думы депутату Зюганову Л. А. за ценные практические предложения и рекомендации по существу рассматриваемых в монографии вопросов, а также, за содействие в использовании научных разработок авторов монографии в практике регионального управления инновационным развитием и в законотворческой деятельности.

Авторы благодарят сотрудников Института региональных экономических исследований - Селиванову М.А. и Сотникову Е.В. за помощь в работе по сбору материалов и статистической информации, использованных в монографии, техническую подготовку и оформление рукописи.

ГЛАВА 1. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ: НОВЫЕ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ НОРМЫ

Важнейшим инструментом обеспечения устойчивости, конкурентоспособности российской экономики в условиях мирового экономического кризиса, драматического ухудшения в 2014-2015 г.г. конъюнктуры рынка энергоресурсов, внешних санкций является создание и эффективное функционирование системы стратегического планирования экономического развития и ее территориальной составляющей. Все современные научные теории и практики управления развитием регионов и местных сообществ предполагают применение методов долгосрочного прогнозирования и стратегического индикативного планирования в целях достижения стабильного и сбалансированного роста и решения социальных проблем¹.

Объективная необходимость и целесообразность прогнозирования и планирования социально-экономических процессов в условиях рыночной экономики признана и российскими специалистами. Как отмечает известный российский экономист Б.А Райзберг: «Объективная закономерность бытия состоит в том, что планирование имманентно присуще любой социальной системе. Стихийно-рыночная экономика обречена на острые противоречия, застои и кризисы, если в нее не вмонтировано плано-управленческое начало, подкрепленное прогнозами, нормативно-правовыми актами, договорами, соглашениями, программами, проектами, планами, любыми другими формами плановых предназначений»².

¹ Kemp R. Strategic planning in local government: a casebook. – Washington, DC: Planners Press (APA), 1992.; Gordon G. Strategic planning for local government. – Washington, DC: ICMA, 1993.; Bryson J. Strategic planning for public and nonprofit organizations. – San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995.

² Стратегическое планирование: проблемы и перспективы реализации в системе государственного управления экономикой. Сб. науч. статей. М. ОАО ГУП Экономика. 2012 г.

К середине 2014 года в регионах и крупных городах РФ был разработан и реализуется большой массив документов прогнозного и программного характера. Можно говорить о постепенном формировании их иерархии в рамках системы «концепция – стратегия – прогноз – программа - план». Наибольшей глубиной и системностью характеризуются прогнозные и плановые разработки в крупнейших городах и регионах – субъектах РФ. Согласно данным исследования «Регионы России: управление и благосостояние» Института региональных исследований и городского планирования, в начале 2014 году документы стратегического планирования имели 78 из 83 субъектов Российской Федерации³.

Однако, до последнего времени, в РФ существовали лишь отдельные элементы нормативно – методической базы стратегического планирования, закрепленные в ряде федеральных законов, постановлений Правительства РФ и макроэкономических прогнозах национальной экономики⁴. Общепризнанной методологии долгосрочного прогнозирования и планирования развития экономики в специфических условиях российского общества еще не сложилось. Отличительная черта современного прогнозирования и программирования территориального развития – формирование методологии составления прогнозов одновременно с практическими работами над ними. Не имея большого опыта прогнозирования развития экономики в рыночных условиях, ученые и специалисты вели и продолжают вести поиск наиболее приемлемых организационных форм и методов прогнозирования социально-

³ Стратегическое планирование и развитие регионов: как обеспечить гармонию. <http://www.hse.ru/news/ev/113538748.html>.

⁴ Закон РФ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ», Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., Методические рекомендации к разработке показателей прогнозов социально-экономического развития субъектов РФ, Порядок разработки прогноза социально-экономического развития РФ)

экономических процессов протекающих в рамках регионов РФ. Необходимо отметить вклад в эти исследования научных коллективов Леонтьевского Центра (Санкт-Петербург), Института экономики Уральского отделения АН, Института региональных экономических исследований (Москва), Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, Института экономических исследований Дальневосточного отделения РАН, а также таких специалистов как Лексин В.Н., Швецов А.Н., Селиверстов В.Е., Жихаревич Б.С., Татаркин А.И., Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В., Минакир П.А.⁵.

В этих условиях методической неопределенности и недостаточности, 11.07. 2014 года вступил в силу федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который создал правовую основу разработки, построения и функционирования комплексной системы стратегического планирования в области социально-экономического развития России в целом, ее регионов и муниципальных образований в частности.

Законом введена единая система документов стратегического планирования в регионах РФ, в рамках которой документы подлежат

⁵ Лексин В.Н., Швецов А.Н. Общегосударственная система стратегического планирования территориального развития. – М.: Труды ИСА РАН, 2006, Т.22. – С. 122–212.; Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. - 436 с.; Жихаревич Б.С. Стратегическое планирование как фактор стимулирования региональной конкуренции // Регион: экономика и социология, 2011. № 1. С. 3-14.

Татаркин А.И., Дорошенко С.В. Регион как саморазвивающаяся социально-экономическая система // Экономика региона. 2011. №1. С.15-23.; Татаркин А., Лаврикова Ю., Высокинский А. Развитие экономического пространства Российской Федерации на основе кластерных принципов // Федерализм. 2012. №1. С. 45-60.; Татаркин А.И. Формирование региональных институтов пространственного развития РФ // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз, № 6 (24), 2012.; Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. – М.: Экономика, 2011. – 604 с.; Власюк Л.И. Минакир П.А. Долгосрочный региональный прогноз: синтез технологического и экономического подходов // Проблемы прогнозирования, № 2, 2013 г.

согласованию по целям, приоритетам, ресурсам, показателям достижения целей (см. рис.1.1.). Определен горизонт стратегического планирования, согласованный со сроками полномочий участников стратегического планирования. В систему стратегического планирования включены муниципальные образования. Определены принципы организации и порядок проведения мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

Подготовка законопроекта сопровождалась активной дискуссией в рамках российского научно-экспертного сообщества. Если на этапе обсуждения законопроекта и в ходе его принятия, основное внимание специалистов уделялось структуре закона, концептуальным аспектам построения системы стратегического планирования, используемому понятийному аппарату⁶, то после его принятия, наиболее актуальными стали вопросы формирования методических и организационных основ реализации закона⁷. Ведь Закон «О стратегическом планировании в РФ», создав правовую основу для разработки и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования на региональном уровне, остается рамочной конструкцией, требующей детальной проработки многих принципиальных аспектов стратегического планирования.

⁶ Бурак П.И. Методические вопросы организации прогнозирования и планирования социально-экономического развития регионов и крупнейших городов // Труды вольного экономического общества России, т.171, № 4, 2013.; Винслав Ю. Б. Стратегическое макропланирование и национальная промышленная политика: содержательны ли официальные законопроекты? // Российский экономический журнал, № 3, 2014 г.

⁷ Луговской Р. Новое законодательство в сфере стратегического планирования в РФ // Проблемы теории и практики управления, №8, 2014 г.; Бурак П.И. Формирование системы стратегического планирования на региональном уровне: научно-методическое обеспечение // Проблемы теории и практики управления, № 11, 2014 г. Veselovsky M. Y., Gnezdova J. V., Romanova J. A., Kirova I.V., Idilov I. I. The Strategy of a Region Development under the Conditions of New Actual Economic. Mediterranean Journal of Social Sciences. – 2015.–Vol. 6.–N. 5. –P.–310-317.

Для решения этих задач необходимо выполнить инвентаризацию действующей нормативно-правовой базы стратегического планирования, привести ее в соответствие с положениями нового закона, разработать методические рекомендации по подготовке документов стратегического планирования субъектов РФ и муниципальных образований; продумать необходимость согласования документов, разработанных субъектами РФ. На этапе становления системы стратегического планирования в РФ необходимо также обеспечить анализ и поиск точек синхронизации систем стратегического планирования и прогнозирования Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан и других государств-членов евразийского экономического пространства, как основы оптимизации протекающих интеграционных процессов.

Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусматривает разработку на уровне субъектов Российской Федерации целого комплекса документов стратегического планирования - Стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, Прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период; Бюджетного прогноза субъекта Российской Федерации на долгосрочный период; Прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период; Плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации; Государственных программ субъекта РФ; Схемы территориального планирования субъекта РФ. Таким образом, создаваемая система стратегического планирования на уровне субъекта РФ - это сложная иерархическая совокупность документов, основой которой является стратегия на срок до 12-ти лет.



Рис.1.1. Система документов стратегического планирования в РФ на региональном и муниципальном уровнях.

Как уже отмечалось, к настоящему времени такие документы, как региональные стратегии и программы сформированы и реализуются практически во всех субъектах Российской Федерации. Но, как показывает практика, региональные стратегии в их прежнем виде, составе и структуре недостаточно продуктивны. Опыт Института региональных экономических исследований, проводившего в 2008-2015 гг. экспертизу стратегий социально-экономического развития, разрабатывавшихся для города Москвы и ряда других регионов, позволяет сделать некоторые методические выводы и предложения:

- региональные стратегии в их нынешнем виде не составляют единой системы с другими документами регионального развития, не взаимосвязаны с ними (региональные концепции, прогнозы, индикативные планы);

- стратегии лишены эффективных организационных механизмов реализации, не имеют муниципального разреза, что принципиально важно при нынешнем двухуровневом устройстве власти в регионах;

- слабы организационные и экономические рычаги, которые побуждали бы хозяйствующие субъекты выполнять стратегические целевые установки.

По нашему мнению, принципиальными чертами региональных стратегий как целеполагающих документов, должны быть:

- прямая и всесторонняя увязка с системой других действующих и законодательно установленных региональных прогнозно-аналитических документов;

- адресность, т.е. построение данного документа в соответствии с функциями и структурой существующей системы государственного управления в регионе;

- ориентация стратегических направлений развития, долгосрочных и среднесрочных мероприятий по их реализации на обеспечение бюджетной эффективности привлекаемых государственных средств;

- исходная информация и данные, используемые при разработке региональных стратегий социально-экономического развития, должны быть исчерпывающе полными, актуальными и объективными, лишенными какого-либо популизма и политизации;

- наличие муниципального разреза, обеспечивающего детализацию и конкретизацию целей, мероприятий и ресурсов развития региона на уровне местного самоуправления, достижение на этой основе межмуниципального взаимодействия органов власти и бизнес - структур;

- применение эффективных механизмов привлечения инвесторов и реализации инвестиционных проектов на основе реальных экономических льгот, с одной стороны, и санкций - с другой, широкого использования механизмов государственно – частного партнерства;

- концентрация на выявлении и использовании конкурентных преимуществ региона в целях достижения экономического и инвестиционного роста;

- обеспечение формирования «точек роста» региональной экономики, инициирование крупных комплексных инвестиционных проектов инновационного характера (такими точками роста могут стать территории опережающего развития, особые экономические зоны, наукограды и др.).

Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ, разработанная в соответствии с требованиями нового закона должна, по нашему мнению, содержать:

- оценку достигнутых целей социально-экономического развития;
- приоритеты, цели, задачи и направления социально-экономической политики;
- показатели достижения целей социально-экономического развития;
- ожидаемые результаты реализации стратегии;

- оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии;
- информацию о государственных программах, утверждаемых в целях реализации Стратегии.

В настоящее время в регионах РФ активизировались процессы разработки региональных законов о стратегическом планировании, концепций и стратегий в соответствии с требованиями нового федерального закона ФЗ-172. Так, в первой половине 2015 года, соответствующие законы были приняты в Московской и Томской областях. Необходимо отметить, что в них содержится ряд новаций по отношению к федеральному закону, уточняющих и конкретизирующих процедуры стратегического планирования. Например, в Томской области будет разрабатываться Стратегия (концепция) приоритетных направлений развития, а в Московской области - Бюджетный прогноз Московской области на долгосрочный период.

Однако, кроме подготовки проектов региональных законов о стратегическом планировании социально-экономического развития, в субъектах Федерации необходимо провести широкий комплекс подготовительных научно-исследовательских и методических работ, который должен содержать, по нашему убеждению, следующие элементы:

- разработка «дорожной карты» введения системы стратегического планирования в регионах и муниципиях;
- разработка комплекса методических документов (методики, регламенты, инструкции, нормативы), обеспечивающих процессы стратегического планирования в регионах;
- разработка и обоснование организационных механизмов и административных мер по реализации процедур стратегического планирования в регионах.

Принимая во внимание значительную специфику регионов страны, можно утверждать, что содержательно перечисленные этапы развития

системы стратегического планирования в регионах будут реализованы по-разному, главное, чтобы это было сделано неформально и было направлено на эффективное решение проблем развития региона.

Для каждого региона РФ, базой для достижения стратегических целей социально-экономического развития являются масштабные инвестиционные процессы. Как справедливо замечено рядом экспертов, «...экономическая (ресурсная) база стратегического планирования – возможно, самое «больное» место 172-го ФЗ. Финансовая ситуация для большинства регионов России сегодня определяется как кризисными процессами в экономике в целом, так и постоянным трендом централизации налогово-бюджетного потенциала страны».⁸ Поэтому, центральным разделом в региональных стратегиях должен стать раздел, посвященный инвестициям. В его рамках целесообразно проводить:

- оценку инвестиционного климата региона, факторов, обуславливающих инвестиционную привлекательность региона, направления, темпы и объемы инвестиционной активности.

- определение целей и приоритетов в деятельности органов региональной власти по улучшению инвестиционного климата.

- формирование комплекса мер по повышению инвестиционной привлекательности региона, основой которого должны стать мероприятия по устранению причин, негативно влияющих на параметры инвестиционного климата.

Основные меры, направленные на повышение инвестиционной привлекательности региона должны включать в себя:

⁸ Бухвальд Е.М. Субъекты федерации в системе стратегического планирования // Вестник РАЕН, т.15, № 2, 2015г.

- меры региональной поддержки ключевых структурных и территориальных точек роста (перечень конкретных «предприятий-локомотивов» и территорий - лидеров);

- мероприятия по совершенствованию инвестиционного законодательства региона;

- мероприятия по улучшению условий ведения текущей предпринимательской деятельности в регионе, в том числе в сферах инноваций, информационных технологий, наукоемких и экологически чистых производств, транспорта и связи.

- мероприятия, направленные на улучшение имиджа региона.

- определение стратегических направлений инвестирования, определение прогнозных объемов и точек локализации инвестиций (иностранных и национальных) в регионе (с выделением промышленных округов, особых экономических зон, кластеров, промышленных, индустриальных, технологических, логистических парков и иных территорий).

- формирование стратегических направлений развития инвестиционной инфраструктуры в регионе.

Под инвестиционной инфраструктурой при разработке стратегий следует понимать такие инфраструктурные объекты как проектные институты и бюро, индустриальные парки, технопарки, центры коллективного пользования оборудованием, центры трансфера технологий, центры прототипирования, региональные центры инжиниринга и промышленного дизайна, метрологические лаборатории, центры сертификации.

- Определение долгосрочных направлений деятельности имеющихся в регионе операторов инфраструктурного развития – корпораций, банков, фондов и центров развития.

Важнейшей характерной чертой региональных стратегий должно стать использование при их разработке и реализации новейших информационных технологий, электронного информационного обмена и контроля, единых баз данных по широкому спектру показателей социально – экономической активности и инновационной деятельности. При этом важна не только техническая, но и содержательная сторона такого информационного обмена, которая в настоящее время явно недостаточна для обеспечения качественной разработки документов стратегического планирования на региональном уровне.

Региональные стратегии должны предусматривать аргументированный, научно-обоснованный выбор направлений развития, учитывающих позитивный опыт решения аналогичных проблем в экономике и социальной сфере российских и зарубежных динамично развивающихся регионов – лидеров и соответствовать таким требованиям, как:

- адекватность – отражение особенностей социально-экономической среды региона;
- научная обоснованность – доказательное подтверждение предлагаемых подходов с учетом позитивного и негативного опыта;
- комплексность – учет влияния на развитие экономики и социальной сферы региона разнообразных внешних и внутренних факторов;
- системность – аргументированное ранжирование факторов по степени влияния;
- конструктивность – ориентация предлагаемых подходов на применение в практической деятельности органов власти;
- доступность – ориентация на адекватное и позитивное восприятие предлагаемых решений широким кругом специалистов, общественности и населения.

–компактность – обеспечение изложения подготовленных материалов в максимально сжатой, четко структурированной и наглядной форме.

В условиях формирующегося информационного общества с высокой гражданской ответственностью и инициативой людей, разработка региональных стратегий социально-экономического развития субъектов РФ должна вестись максимально публично. К публичному обсуждению стратегических направлений социально-экономического развития региона могут привлекаться эксперты, общественность, предприниматели и инвесторы. Помимо проведения стратегических сессий, консультаций, совещаний рабочих групп, целесообразно проводить открытые публичные обсуждения разрабатываемых стратегических документов в электронных средствах массовой информации, открытых официальных информационных источниках (порталах, серверах, сайтах органов региональной исполнительной и законодательной власти).

Актуальной, еще не решенной методической проблемой обеспечения функционирования системы долгосрочного планирования и прогнозирования на региональном и муниципальном уровнях является формирование системы укрупненных нормативов стратегического развития.

Индикаторы, укрупненные нормативы – важнейший инструмент, позволяющий проводить как разработку стратегий, так и оценку результатов их реализации. Индикаторы показывают направления движения к целям стратегического развития регионов (городов) и поэтому могут считаться основными количественными характеристиками этих целей. Степень детализации индикаторов, в связи с этим, отражает детализацию целей стратегического развития регионов.

Необходимо констатировать, что в регионах России к настоящему времени не сложилось единого понимания состава и структура укрупненных нормативов социально-экономического развития, они не имеют законодательного закрепления. Можно выделить два преобладающих

подхода в понимании состава и структуры укрупненных нормативов⁹. В рамках первого подхода используются стандартные макроэкономические показатели развития, такие как валовой региональный продукт, индекс промышленного производства (в целом и по видам производств), объемы инвестиций в основной капитал, оборот розничной торговли, объем платных услуг населению, реальная заработная плата, производительность труда, индекс потребительских цен.

В рамках второго подхода предпочтение отдается использованию набора показателей оценки уровня социально - экономического развития регионов и результатов деятельности региональных администраций.

Детальный анализ вышеуказанных массивов укрупненных нормативов и индикаторов свидетельствует о том, что в первой группе недостаточно относительных показателей, характеризующих структуру бюджетных, инвестиционных и социальных процессов в регионах. Вторая же группа показателей, наоборот, излишне детализирована и конкретизирована. Количество показателей в ней чрезвычайно велико (более 250), что затрудняет проведение макроэкономического анализа.

В связи с этим, представляется целесообразным провести научные исследования по формированию комплекса укрупненных социально-экономических нормативов, которые могут быть использованы в процессе управления долгосрочным развитием регионов РФ. Могут быть рассмотрены три группы укрупненных нормативов (индикаторов) долгосрочного социально-экономического развития:

⁹ Бурак П.И. Модификация принципов разработки и состава региональных стратегий социально-экономического развития – актуальный этап совершенствования инструментария регулирования экономического роста // Вестник РАЕН, т.14, № 3, 2014 г.

- макроэкономические, характеризующие состояние развития экономики и социальной сферы региона в целом;

- относительные структурные показатели, задающие основные пропорции и параметры социально-экономического развития, расходования бюджетных средств;

- отраслевые показатели, характеризующие тенденции развития основных отраслей и сфер социально-экономического комплекса региона.

Следует признать, что наиболее проработанными к настоящему времени являются первая и третья группы показателей. Что касается второй группы относительных структурных показателей, то она в настоящее время не сформирована и практически не используется в процедурах долгосрочного и среднесрочного управления социально-экономическим развитием регионов, хотя российские специалисты уже предлагают отдельные структурные показатели для процесса стратегического планирования развития городов¹⁰.

Представляется необходимым рассмотреть и научно обосновать целесообразность использования в качестве укрупненных нормативов развития регионов и крупнейших городов таких показателей, как:

- соотношение объемов бюджета и ВРП;
- доля программных расходов в региональном (городском) бюджете;
- доля социальных расходов в региональном (городском) бюджете;
- доля экологических расходов в региональном (городском) бюджете;
- доля инвестиционной составляющей (адресная инвестиционная программа) в бюджете;

¹⁰ Белкина Т.Д. От стратегического планирования к стратегическому управлению городами // Проблемы прогнозирования № 6. 2014 г.

- доля налоговой и неналоговой составляющих в доходах регионального (городского) бюджета;
- доля расходов на управление в бюджете;
- доля населения с доходами ниже прожиточного минимума;
- доля населения, пользующегося льготами и субсидиями;
- доля населения, нуждающегося в улучшении жилищных условий;
- доля высокотехнологичной и инновационной продукции в общем объеме продукции производимой в регионе;
- доля продукции и услуг, соответствующих экологическим стандартам.

Возможно применение и ряда других относительных показателей, характеризующих основные пропорции и соотношения в региональном бюджете, экономике, социальной сфере, экологии. Экологические показатели особенно важны для оценки ситуации в крупных городах - субъектах Федерации, где крайне высока и разнообразна антропогенная нагрузка на окружающую природную среду¹¹. Индикаторы всех трех типов должны в совокупности позволить проводить мониторинг и анализ степени достижения стратегических целей и конкретных задач стратегического долгосрочного развития регионов и крупнейших городов страны.

¹¹ Зиядуллаев Н.С. Ростанец Д.В. Хазанова К.П. Экологический мониторинг водных объектов «Большой Москвы»: возможные направления оптимизации затрат // Вестник РАЕН, том 13, № 2, 2013 г.

ГЛАВА 2. СОВРЕМЕННЫЕ ПАРАДИГМЫ И МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

Рациональная территориальная организация – один из ключевых факторов эффективного социального и экономического развития стран в постиндустриальную эпоху. Это особенно важно для больших государств, таких как США, Канада, Бразилия, Индия, Китай. Рациональная территориальная организация, отвечающая требованиям XXI-го столетия, исключительно важна и для России – крупнейшей по территории страны современного мирового сообщества.

Одним из важных итогов XX-го века стало осознание того, что эффективность - как корпораций, так и более сложных региональных и глобальных социально-экономических систем, - уже нельзя оценивать только по экономическим критериям.

В период глобализации и перехода развитых стран к различным вариантам постиндустриального общества коренным образом меняются взгляды на цели социально-экономического развития и критерии оценки его эффективности. Во главу угла выдвигаются уже не чисто экономические показатели (прибыль, рентабельность) и тем более не объемные показатели увеличения добычи полезных ископаемых или выплавки чугуна и стали. Критериями эффективности становятся качественные характеристики и в первую очередь ориентированность экономики и общественного развития в целом на инновации в самом широком смысле слова: развитие научного и технологического потенциала, восприимчивость экономики к современным вариантам научно-технического прогресса, использование новых информационных технологий, гибкость, способность адекватно реагировать на быстрые изменения бизнес-среды.

Более того, определяющими (и не только в декларативном, но и в практическом плане), становятся комплексные социальные характеристики: экология, здравоохранение, образование, среда обитания и

жизнедеятельности, возможность самореализации и т.д., - все то, что обобщенно называют качеством жизни современного человека.

По меткому определению Г.Х.Попова в своей оценке эффективности тех или иных решений и развития в целом нам необходимо наконец перейти от одномерных оценок с точки зрения «человека экономического» к комплексным оценкам с точки зрения «человека творческого».

А это уже в значительной мере именно региональная задача, поскольку именно на определенной территории люди реализуют важнейший комплекс своих жизненных интересов: в комфортных условиях жизни, здоровой окружающей среде, образовании, здравоохранении, культуре, услугах социальной инфраструктуры, сферах приложения труда и возможностях профессионального роста и самореализации.

Соответственно меняются и требования к менеджменту. Одной из важных задач не только бизнес-сообщества, но и общества в целом, в XXI веке является формирование новой управленческой культуры и поиск эффективных систем менеджмента на всех уровнях: от локального до глобального. В острой конкурентной борьбе будут выживать те компании и корпорации, а также те страны и регионы, которые смогут найти новые эффективные подходы в менеджменте. Эффективные управленческие решения будут решающим фактором преодоления нынешнего системного кризиса и построения новой глобальной экономики.

«Эффективный менеджмент – залог успеха», - сегодня это стало аксиомой. Мировой опыт убедительно показывает, что без адекватного современным требованиям управления не дадут должного эффекта ни капитальные вложения, ни самые современные машины и технологии, ни наличие квалифицированных рабочих и инженеров. Можно с уверенностью сказать, что обеспечение эффективного менеджмента – один из главных глобальных вызовов XXI-го века мировому сообществу.

Экономика России сегодня испытывает серьезные трудности. Непринятие неотложных мер по осуществлению назревших реформ и структурных сдвигов в «тучные» нулевые годы, задержка в реальном (а не декларативном) повороте на курс модернизации и перехода к интенсивному типу развития, сохранение низкой эффективности базовых отраслей экономики и медленное развитие секторов, определяющих инновации и научно-технический прогресс привели к стагнации. Резкое обострение политических и экономических противоречий на мировой арене, санкции против России, включая значительные ограничения доступа к финансовым ресурсам, еще больше усилили эти негативные тенденции и привели к началу спада, что в совокупности можно характеризовать как экономический кризис.

Все это говорит о необходимости кардинального реформирования всей системы управления экономикой. Важной составной частью этой работы является реформирование территориальной организации России, всей системы территориального управления.

В современных условиях коренным образом меняется роль регионов в экономической и политической структуре нашего общества.

А это, в свою очередь, предполагает радикальную реформу территориального управления, создание такого его механизма, который был бы адекватен основополагающим принципам стратегии перехода России в фазу постиндустриального общества и органически вписался в новую систему управления экономикой.

Коренная перестройка территориального управления должна охватывать все звенья территориальной структуры нашего общества. Наш собственный и международный опыт показывает, что начиная такие крупные преобразования исключительно важно иметь научно обоснованную, широко обсужденную, общественно признаваемую и поддерживаемую концепцию реформы территориального управления. (А ведь именно такой концепции, сформулированной интеллектуальной элитой и поддержанной основными

слоями общества «идейной платформы» нам крайне не хватало в период коренных преобразований начала 90-х годов прошлого века).

Общеметодологическим принципом теории управления является необходимость соответствия любого вида управления объективным законам развития своего объекта – экономики - и внутренним закономерностям построения и функционирования самой системы управления.

В результате объективных процессов общественного развития, общественное производство приобретает определенную территориальную структуру. В нем происходит выделение особых относительно самостоятельных социально-экономических подсистем – регионов. Развивается особый вид общественных отношений, связанных с наличием такой объективной сферы общественной практики, которую можно назвать территориальным хозяйствованием.

В системе управления экономикой закрепляется определенный тип общественных отношений, основными из которых являются отношения собственности. Экономическая реализация территориальных форм отношений собственности требует создания адекватного механизма территориального управления. С отношениями собственности тесно связаны интересы. В развитии региона взаимодействуют интересы экономического центра, других регионов, предприятий, других звеньев экономики. И, конечно же, интересы жителей региона, приобретающие сегодня (хотя бы постановочно, как перспективная цель) превалирующее значение. Очень важно, что у региона как целого есть свои специфические социальные и экономические интересы, не сводимые к другим группам интересов. И именно территориальное управление должно стать механизмом реализации этих интересов.

Таким образом, можно сказать, что необходимость и возможность выделения территориального управления как особого вида управления базируется на объективных законах развития общественного производства и

самой системы управления экономикой. В практике хозяйствования выделились специфические сферы, эффективное управление которыми возможно только по территориальной линии. Территориальное управление является специфическим механизмом реализации требований объективных законов общественного развития, отношений собственности, общественных, коллективных и личных интересов. Территориальное управление имеет свой объект и субъект. Оно взаимодействует с другими видами управления, образуя вместе с ними единую систему управления экономикой.

Территориальное управление постоянно развивается и на каждом этапе должно соответствовать вполне определенным требованиям. На современном этапе роль территориального управления возрастает. Это обусловлено принципиальными положениями провозглашенной еще в 90-е годы общей концепции радикальной реформы общественных отношений, включавшей демократизацию всех сторон общественной жизни, радикальную экономическую реформу, реформу политической системы, развитие межнациональных отношений.

Важнейшей особенностью современного этапа является то, что развитие территориального управления уже не может рассматриваться как проблема только экономическая, а должно осуществляться во взаимосвязи со всеми сторонами реформы. Территориальное управление призвано обеспечить эффективную реализацию социальных и экономических интересов региона, сочетание региональных интересов с государственными и с интересами других звеньев экономической системы, создать прочную экономическую основу деятельности местных органов управления на основе развития демократизации, самоуправления, экономической самостоятельности и ответственности.

Сложившийся механизм территориального управления не отвечает современным требованиям. Основные его недостатки исторически обусловлены предшествующим развитием в рамках общей жестко

централизованной системы, действовавшей на основе преимущественно административных методов и в условиях превалирования отраслевого подхода.

Проведенные за годы реформ преобразования не имели достаточного научного обоснования, осуществлялись бессистемно и основных проблем территориального управления не решили.

На сегодняшний день ситуация с созданием новой системы территориального управления достаточно неоднозначна: старая система практически разрушена, а новая – как цельная система - еще не сформировалась.

Основы сегодняшнего территориального устройства России заложены в ее новой Конституции. Приняты важнейшие нормативные акты: новые Гражданский и Налоговый кодексы, закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принципы формирования федерального и местных бюджетов, заключаются соглашения о разграничении предметов ведения между центром и субъектами федерации и т.д. Частично проведена административная реформа, немного изменилось административно-территориальное деление РФ, уменьшилось количество субъектов федерации, изменены принципы избирательной системы, в том числе принципы избрания глав администраций субъектов федерации.

Однако этого, на наш взгляд, недостаточно. Отдельные усилия по созданию элементов новой системы территориального управления зачастую эклектичны, фрагментарны, не имеют под собой научной основы и единой концепции.

Разброс подходов в различных регионах недопустимо велик: от пресловутого «берите столько суверенитета, сколько сможете переварить» в 90-е годы, до призывов вернуться к централизованному унитарному государству с жесткой административно-командной системой управления.

Анализ мероприятий по реформированию территориального управления показывает, что они дают определенный эффект. Однако основных территориальных резервов повышения эффективности экономического и социального развития регионов не вскрывают, так как представляют собой все-таки отдельные преобразования, а не системную перестройку. Их ограниченность связана с тем, что они затрагивают в основном отдельные элементы организационной структуры, преобразование административно-управленческого аппарата и в значительно меньшей степени принципы хозяйственных отношений, функции органов управления и методы их реализации.

Недостаточно еще используются экономические формы взаимодействия регионов с предприятиями. Территориальные органы управления охватывают не все территориальное хозяйство, а лишь отдельные его части; в масштабах страны и даже крупных регионов они не образуют цельную организационную структуру.

Медленно идет процесс разграничения компетенции между центром и регионами и между территориальными органами различных уровней, расширение экономического суверенитета, полномочий и ответственности регионов. Сохраняется необоснованный приоритет центральных хозяйственных ведомств над территориальными органами.

Просматривается тенденция нивелировки управления, создания одинаковых механизмов управления формально одноуровневыми регионами (например, субъектами федерации) без учета принципиальных различий в условиях их хозяйствования (регионы – доноры и регионы дотационные; развитые и нового освоения; инновационные и традиционных отраслей и т.д.).

Реализуемые варианты являются в основном перестройкой, осуществляемой «сверху». Недостаточно используются демократические подходы на основе инициативы «снизу».

Сохраняется разрыв между формально «записанными» за территориальными органами функциями и реальными возможностями их осуществления. Причина этого разрыва – в недостаточной экономической самостоятельности и ответственности регионов, неразвитости экономических основ межрегиональных и внутрирегиональных отношений, в том числе отношений регион – экономический центр, регион- регион, регион – предприятие, регион – население (личность).

Сохраняется деформация отношений государственной собственности, монопольными распорядителями, а по существу – владельцами которой остаются центральные административные ведомства.

Недостаточно эффективны экономические рычаги воздействия территориальных органов на развитие региона в целом и на конкретные предприятия и организации.

Основным документом, определяющим перспективы развития региона, является региональный бюджет. Однако при его разработке интересы центральных ведомств зачастую имеют приоритет над региональными.

Финансовые ресурсы региона слабо зависят от итогов функционирования его экономики. Вначале основная доля полученных в регионе доходов централизуется в госбюджете, а затем часть из них возвращается обратно по многочисленным отраслевым каналам, а также в виде дотаций (трансфертов) территориальным органам.

Взаимоотношения региона с другими звеньями хозяйства все еще в значительной мере строятся не на экономической эквивалентной основе, а путем прямого централизованного перераспределения.

В результате ни реальных возможностей, ни настоящей экономической заинтересованности в реализации наиболее эффективных вариантов развития у регионов не возникло.

Анализ эффективности осуществляемых вариантов реформирования территориального управления позволяет сделать вывод, что сегодня нужен не «косметический ремонт», а комплексная радикальная реформа его экономического и организационного механизмов.

С методологической точки зрения реформирование территориального управления предполагает решение четырех групп взаимосвязанных вопросов:

1. Чем управлять? – Определить и структурировать объекты территориального управления: типы регионов, их иерархия, соподчиненность, сферы хозяйства, управление которыми должно идти в основном по территориальной линии.

2. Что делать? – Определить цели и функции управления на каждом уровне региональной иерархии.

3. Как управлять? – Сформировать экономический и организационный механизмы территориального управления (методы, органы, процедуры).

4. Кто управляет? – Создать эффективную систему формирования кадрового потенциала территориального управления, включая подбор, расстановку, оценку деятельности кадров, их мотивацию, подготовку и переподготовку, карьерный рост и др.

Исследование объективных основ территориального управления и предъявляемых к нему требований позволяет научно-обоснованно подойти к выделению объекта и функций территориального управления. Основными факторами здесь являются наличие такой объективной области общественной практики, как территориальное хозяйствование с выделением двух его основных сфер – социальной и производственной - и, соответственно, двух групп реализуемых в регионе интересов – социальных и производственных интересов. При определенной условности разделения

этих сфер между ними всё-таки существуют принципиальные различия: по целям деятельности, критериям оценки, механизмам функционирования и управления, степени воздействия со стороны территориальных органов и др.

Так, производственная сфера с позиции региональных интересов является в определенном смысле сферой “зарабатывания денег“. Критерием оценки здесь является экономическая эффективность. Механизм функционирования и управления – полный хозрасчёт в условиях рыночного хозяйства.

А социальная сфера - это сфера “расходования денег“ для удовлетворения социальных интересов людей. Критерием эффективности её развития является уже не столько экономические показатели, сколько степень удовлетворения определенной социальной потребности, выраженной, например, в определенных нормативах (по жилью, здравоохранению, качеству окружающей среды и др.)

Выдвижение социальных проблем в качестве приоритетных кардинально повышает роль территориального управления.

Мы убеждены, что основной комплекс социальных интересов может быть эффективно реализован только по территориальной линии. Поэтому социальная сфера должна стать основным объектом территориального управления, а обеспечение ее эффективного развития – целью деятельности территориальных органов. Важнейшей функцией территориального управления в этой области является создание условий для удовлетворения материальных и духовных потребностей людей, в том числе обеспечение формирования, воспроизводства и эффективного использования трудового потенциала, удовлетворение потребностей людей в медицинском обслуживании, образовании, культуре, услугах социальной инфраструктуры, продуктах питания и товарах народного потребления, регулирование качественных и количественных характеристик населения, поддержание благоприятных экологических условий и др.

Объектом территориального управления в производственной сфере должен быть народнохозяйственный комплекс региона в целом и в особенности те его звенья, которые являются общей основой и создают условия эффективного функционирования всех предприятий и организаций региона, а также производственно-хозяйственные организации, обеспечивающие выпуск продукции и оказание услуг в основном внутрирегионального потребления.

Основной функцией территориального управления в производственной сфере является обеспечение эффективного развития региона как целого, обеспечение эффективного межрегионального и внутрирегионального разделения труда, комплексирования хозяйства региона, организация совместной деятельности предприятий в регионе, создание условий для размещения и эффективного функционирования производственных объектов, развитие производственной инфраструктуры, обеспечение эффективного использования регионального производственного, научно-технического и ресурсного потенциала, развитие территориальных хозяйственных комплексов, хозяйства местного значения, регулирование производства продукции и оказание услуг внутрирегионального потребления.

В современных условиях особое значение приобретают новые функции территориально хозяйственного управления, связанные с созданием условий для модернизации и перехода к инновационному типу развития, повышению инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности региона: создание региональных инновационных кластеров, «центров роста» инновационных технологий, распространение передового опыта, в том числе через стимулирование конгрессной деятельности, создание условий для привлечения инвестиций в высокотехнологичные отрасли, стимулирование коммерциализации инноваций, защита интеллектуальной собственности и т.д.

Проблема распределения компетенции (или делегирования полномочий) является ключевой для любой системы управления. В традиционной советской системе априори предполагалось, что всей полнотой власти, абсолютной компетенцией по решению любых вопросов, начиная от строительства Байкало-Амурской магистрали и кончая установлением цен на печенье в Вильнюсе, обладал экономический и политический центр. Центр передавал (делегирует) часть своих полномочий регионам нижестоящего уровня (республикам, краям областям, районам, городам и т.д.), сохраняя в то же время право жесткого контроля и возможность вмешательства в решение любых вопросов на местах. При всех своих недостатках такая система, которую можно назвать административным централизмом абсолютистского толка, внутренне логична и соответствует основополагающим принципам построения жестко централизованного унитарного государства и административно-командной экономики. Отличительной особенностью такой системы является концентрация всей власти в центре и делегирование полномочий в одном направлении: «сверху – вниз». Такая система (ее иногда называют «экономикой мобилизационного типа») оказывается достаточно эффективной при решении некоторых важных проблем, требующих огромной концентрации сил, средств, производственного потенциала, человеческих ресурсов (например, индустриализация, военная экономика, создание ядерного щита и др.), но малопригодна для обеспечения функционирования социально ориентированной экономики в условиях демократизации общества.

Антиподом административного централизма является система, в которой ее региональные элементы, обладая чрезвычайно широкими полномочиями, добровольно, на основе экономической и политической целесообразности, ограничивают свои полномочия и передают центру часть своей компетенции для решения тех вопросов, решение которых непосредственно на местах неэффективно или вообще невозможно. Это,

например, обеспечение обороноспособности, развитие основ общей законодательной базы, обеспечение функционирования единой финансовой и налоговой системы, регулирование макроэкономических пропорций, проведение целенаправленной государственной структурной политики, координация деятельности регионов и т.д. По таким принципам построена Швейцарская конфедерация, где кантоны обладают очень широкой самостоятельностью.

В еще более полном виде они реализуются в Европейском Союзе. Европарламент, Еврокомиссия и другие центральные органы ЕС действуют исключительно на основе полномочий и даже части суверенитета, добровольно переданных им независимыми государствами.

Такую систему можно условно назвать системой демократического централизма либерального толка (не следует только отождествлять ее с хорошо известным «принципом демократического централизма», применявшемся в коммунистическом партийном строительстве). Основной ее чертой является то, что делегирование полномочий идет «снизу-вверх».

Между этими двумя полюсами – административного централизма и демократического централизма – находится широкий спектр вариантов распределения полномочий, реализуемых на практике в разных странах.

На наш взгляд, с позиций территориальной организации России современная трактовка принципа демократического централизма может быть представлена формулой «сильный центр и сильные регионы». Поэтому речь должна идти не о противопоставлении централизованного руководства самостоятельности регионов, а о рациональном разделении функций между экономическим центром и регионами, обеспечивающим наиболее эффективное сочетание общегосударственных интересов с региональными.

Централизм – важнейшая характерная черта систем управления крупными современными экономическими системами как в

государственном, так и в межгосударственном масштабе. Его необходимость диктуется рядом обстоятельств. Прежде всего – характером развития производительных сил, достигших такого уровня, когда необходимо управление хозяйством как целым. Это означает, во-первых, что в хозяйстве появились проблемы, которые иначе, чем централизованно, решить нельзя. И, во-вторых, централизованные решения по этим проблемам выступают как основные, как общая база для других решений.

Централизм необходим, далее, в силу природы общественной собственности. Чтобы она выступала действительно как собственность всего общества, требуется централизованное руководство в масштабе общества.

Необходимость централизма неизбежно вытекает и из общепризнанной сегодня необходимости государственного регулирования в условиях рыночной экономики. А этого без экономического центра добиться невозможно.

Необходимость централизма в управлении экономикой предопределяет выделение особой функции управления – функции централизованного руководства экономикой.

Все развитые страны в той или иной степени осуществляют централизованное регулирование своего развития. Это, как правило, установление общих экономических условий хозяйствования, «правил игры», осуществление крупных социальных, производственных, научно-технических, экологических и других программ, в том числе регионального характера.

На наш взгляд, необходимость централизма на современном этапе диктуется объективными закономерностями социального и экономического развития любых общественных систем, так как объективно существуют проблемы, децентрализованное решение которых неэффективно или которые иначе, чем централизованно, решить нельзя. Усиление такого централизма

характерно для всех развитых стран, перешедших к постиндустриальному периоду развития.

Вместе с тем нельзя отождествлять централизм как принцип управления с конкретными формами его реализации. Характеристики функции централизованного руководства: содержание, масштаб, формы и методы реализации и т.д. зависят от конкретного этапа развития общественного производства. По мере развития радикальной экономической реформы сфера административно-бюрократического централизма, связанная с жестким регламентированием из центра всех аспектов деятельности всех звеньев экономики (в том числе предприятий и регионов) и по существу оперативным управлением ими с помощью административно обязательных команд, сужается.

Одновременно сфера централизма экономического, связанного с созданием наиболее благоприятных условий для развития различных звеньев экономики путем нормативного регулирования их деятельности, а также с решением долгосрочных, комплексных, стратегических проблем, действительно требующих централизованного подхода, расширяется.

В общем виде в современных условиях экономический центр должен заниматься теми вопросами, которые обеспечивают единство экономики, централизованно могут решаться более эффективно, чем регионами или самими производственными организациями в ходе прямых связей, и без централизованного руководства вообще неразрешимы.

Централизованное руководство в современных условиях должно осуществляться через управление интересами с использованием в основном экономических инструментов.

Развитие системы управления экономикой на основе принципа демократического централизма должно идти в диалектическом единстве и укреплении обоих его начал. При этом на современном этапе значительно

возрастает роль регионов как важнейших элементов экономической и политической структуры нашего общества. Соответственно возрастает и роль территориального управления как механизма реализации региональных интересов.

Региональная структура общества и территориальное управление складываются на основе объективных процессов общественного развития и, соответственно, подчиняется объективным законам, описывающим это развитие. Степень соответствия конкретного варианта системы управления ключевым характеристикам экономической и политической системы можно рассматривать как критерий ее эффективности и на основании этого прогнозировать успех или неуспех в решении конкретных задач.

Для построения системы территориального управления ключевыми характеристиками экономической и политической системы, на наш взгляд, являются:

- тип государственного устройства (унитарное государство, федерация, конфедерация);
- тип общественного строя (авторитарный, демократический);
- тип экономической системы (административно-командная, рыночная);
- достигнутый уровень и вектор перспективного развития страны (великая держава, развитая страна постиндустриального типа, развивающаяся страна «третьего мира», сырьевой придаток развитых стран);
- качество экономического роста (стратегическая ориентация на модернизацию и инновационное развитие или сохранение «традиционных» отраслей и сфер хозяйствования);
- масштабы и сложность экономики (узкоспециализированная экономика, ориентированная, например, только на добывающие сырьевые отрасли или многоотраслевая экономика);
- характер размещения производственных сил по территории страны;

- масштабы территории, распределение минерально-сырьевых и энергетических ресурсов, разнообразие природных, климатических и иных естественных условий;

- величина и динамика народонаселения, система расселения населения, неравномерность социально-экономического развития регионов;

- национальная структура и национально-государственное устройство;

- исторические традиции и сложившаяся административно-территориальная структура;

- требования охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов в соответствии с концепцией «устойчивого развития»;

- и, наконец, важнейший блок социальных характеристик, которые обобщенно можно представить как стратегическую установку на постоянное повышение качества жизни в соответствии с запросами и возможностями современного человека постиндустриального общества.

На основе предложенной системы характеристик мы должны ответить, какой мы хотели бы видеть Россию в XXI веке, какие сценарии развития являются реализуемыми и приемлемыми и что для этого нужно сделать. Не вдаваясь в развернутую аргументацию, мы присоединимся к выводам профессора Г.Х. Попова, считающего, что в перспективе Россия в нынешних границах может существовать только как великая держава с федеративным государственным устройством, широкой автономией крупных регионов-субъектов федерации, демократическим общественным строем (президентская республика), регулируемой рыночной экономикой ограниченно открытого типа.¹²

¹² См. Г.Х. Попов. Будет ли у России второе тысячелетие. М., «Экономика», 1998г.

Далее, в области инновационного развития, несомненным приоритетом является концентрация усилий на развитие фундаментальных научных исследований. Стратегическим вектором развития здесь является возврат лидирующих позиций в областях, где Россия традиционно была сильна – физика, математика, космос – и новых областях, определяющих современные прорывные направления научно-технического прогресса – информатика, биология, генетика и др.

Сегодня территориальная организация России достаточно противоречива. В состав Российской Федерации входят 85 формально равноправных субъекта, в том числе 22 республики, 9 краёв, 46 областей, 3 города федерального значения, 1 автономная область, 4 автономных округа. Россия также подразделяется на 8 федеральных округов. Субъекты Федерации имеют своё административно-территориальное деление. Как правило, основными единицами в составе субъекта являются районы и города республиканского (областного, краевого) значения.

Высший уровень – субъекты федерации - составляют структурные единицы, существенно (иногда в десятки раз) различающихся по величине территории, численности населения, природному и экономическому потенциалу и даже статусу (автономные республики, края, области, крупнейшие города).

Выделение восьми укрупненных административных округов во главе с назначаемыми представителями Президента РФ не разрешают этих противоречий, так как их место и роль в территориальной структуре недостаточно определены.

Средний уровень территориальной организации РФ – это административные районы, автономные области, национальные округа, города.

И, наконец, низовой уровень – сельские администрации, малые города, поселки городского типа.

Существующие административно-территориальные границы регионов сложились исторически и не отражают границ реально существующих и формирующихся производственно- хозяйственных и социально – экономических комплексов. Выделение регионов происходило вовсе не на основе экономических принципов и для целей хозяйственного управления мало пригодно. Управление регионами построено единообразно, без учета их особенностей.

В процессе экономической реформы крайне актуальной задачей является упорядочение территориальной организации Российской Федерации. На верхнем уровне целесообразно иметь не более 20 крупных регионов-субъектов федерации. Необходимо привести в соответствие административные границы регионов с границами реально складывающихся территориальных производственно-хозяйственных и социально-экономических комплексов. Далее очень важно реформировать «территориальную вертикаль», иерархию регионов и территориальных органов управления. На наш взгляд, для России целесообразно иметь четырехступенчатую территориальную структуру: центр – крупные регионы-субъекты федерации – административные районы и города – местные самоуправления.

Анализируя различные подходы к решению проблемы рационального распределения полномочий по уровням региональной иерархии применительно к современной России, мы в целом разделяем идею, выдвинутую видными учеными и общественными деятелями и, в частности, Александром Исаевичем Солженицыным, о том, что для России наиболее приемлемым был бы земский вариант делегирования полномочий «снизу - вверх». Вместе с тем мы считаем, что для того, чтобы избежать излишних ошибок и волюнтаризма в определении состава функций и объема

компетенции на каждом уровне управления, этот процесс должен идти не спонтанно, а иметь объективные научные критерии. На наш взгляд, одним из важнейших критериев, определяющих базовые характеристики компетенции региона того или иного уровня (область – район, город – локальные самоуправления) является система интересов, реализуемых на этом уровне (об этом подробнее см. ниже).

За каждым уровнем должны быть закреплены именно те полномочия (функции), реализация которых на данном уровне является наиболее эффективной. При этом делегирование полномочий должно быть подкреплено созданием механизма реализации этих полномочий, т.е. действенно экономического и организационного механизмов территориального управления.

В условиях демократизации общества и перехода к регулируемой рыночной экономике ограниченно либерального типа объем управленческих функций, осуществляемых экономическим центром, существенно уменьшается и сам их характер радикально меняется. Основная часть оперативных вопросов хозяйственной деятельности предприятий и обеспечения социально-экономических условий жизни людей решается самостоятельно на местах: на уровне основных звеньев хозяйства (предприятиях) и в регионах непосредственно по месту жительства.

Центр должен осуществлять основные системообразующие функции стратегического характера, определяющие целостность государства: основы построения единой политической и экономической системы, обороноспособности и правопорядка (внешней и внутренней безопасности). В экономической области это разработка экономической стратегии государственный бюджет, денежная, финансово кредитная и налоговая системы, естественные монополии, глобальная инфраструктура (транспорт, энергетика, телекоммуникации и др.) общегосударственные программы, пенсионное обеспечение, социальная поддержка и т.д.

С учетом большого разнообразия условий существования регионов, управление ими, видимо, должно строиться по-разному. Необходимо создать типологию регионов с учетом их потенциала и перспектив развития:

- по степени «самодостаточности» - регионы доноры и дотационные регионы;

- по специализации – регионы добывающие, обрабатывающие, рекреационные; регионы, ориентированные на традиционные отрасли или на осуществление инноваций, новых «прорывных» программ, связанных с НТП и высокими технологиями;

- по перспективам развития – регионы развивающиеся и затухающие, развитые и нового освоения и т.д.

В соответствии с типологией регионов должны быть созданы и типовые схемы территориального управления, отражающие их особенности.

Так, очевидно, что самостоятельность регионов – доноров в решении большинства вопросов своего экономического и социального развития может быть очень высока, а развитие дотационных регионов, видимо, должно осуществляться под контролем и при участии центра, выделяющего соответствующие ресурсы.

Общественное развитие – это всегда коллизия, столкновение интересов. При этом отдельным группам приходится учитывать интересы других групп, уменьшать свои «аппетиты», в плане «суверенитетов», «свобод», территориальных границ, доступа к ресурсам, прав распоряжения собственностью, природными, производственными и социальными объектами и т.д.

Задача демократического государства – обеспечить идентификацию и справедливое согласование интересов различных (в том числе территориальных) подсистем общества. В этой связи нам предстоит существенно теоретически развить традиционную концепцию рационального

сочетания общественных, коллективных и личных интересов. Так, принципиальное разногласие «либералов» и «государственников» - положение о приоритете личных или общественных интересов - требует сегодня серьезного анализа. И в первую очередь необходимо выявить, что же является действительными общественными интересами, каков механизм их формирования и кто их выразитель. Требуется серьезного анализа соотношение общественных и государственных интересов. Надо решительно преодолеть сложившееся и укоренившееся за годы безраздельного господства жестко централизованной административно-командной системы отождествление общественных и государственных интересов, монопольными выразителями которых являлись центральные административные исполнительно-распорядительные органы.

Таким образом, на базе анализа всей системы общественных отношений необходимо выделить и проанализировать такую базовую категорию как интерес, чтобы обосновать, что же такое сегодня:

- общественные интересы;
- государственные интересы России (внешние и внутренние);
- интересы крупных социальных групп;
- интересы регионов, как социально-экономических систем;
- интересы хозяйствующих субъектов;
- индивидуальные (личные) интересы людей.

Жизнь показывает, что крупный комплекс жизненно важных интересов людей имеет ярко выраженный территориальный аспект. Причем в условиях демократизации этот аспект усиливается. На наш взгляд, в государственных интересах должны быть более гармонично учтены интересы регионов. В то же время территориальные органы управления должны стать более последовательными проводниками общегосударственной социально

экономической политики, обеспечивать сочетание интересов страны в целом и интересов региона.

Реализация различных групп общественных и личных интересов всегда происходит в рамках тех или иных регионов.

Во-первых, регион является частью, подсистемой системы более высокого порядка. Например, район входит в область, которая в свою очередь является частью страны в целом. Соответственно в развитии хозяйства региона отражаются интересы региональных хозяйственных систем более высокого порядка.

Во-вторых, регион взаимодействует с другими регионами, территориально с ним не пересекающимися (например, область с областью), что также вызывает необходимость взаимоувязки их интересов.

В-третьих, на территории региона функционируют предприятия и организации, входящие в различные отраслевые системы и соответственно реализующие интересы этих систем и свои внутренние интересы

В-четвертых, в развитии региона необходимо учитывать интересы различных групп населения, выделяющихся по социальному (рабочие, служащие, колхозники, интеллигенция), профессиональному (инженеры, врачи, учителя артисты), половозрастному (мужчины, женщины, молодежь, пенсионеры), национальному и другим признакам.

В-пятых, каждый человек как житель региона имеет свои индивидуальные личные интересы.

И, наконец, очень важно, что у региона как целого есть свои особые экономические и социальные интересы, несводимые к другим группам интересов.

Все эти группы интересов тесно переплетаются, взаимодействуют и должны реализовываться через соответствующие управленческие

механизмы. Иногда различные интересы могут приходить в противоречие. Возникает проблема их рационального сочетания..

Часто территориальные интересы связаны с развитием межнациональных отношений. Это особенно важно учитывать на уровне национально-государственных единиц – автономных республик, краев, областей и т.д.

Особенность региональных интересов в том, что они неважнозаменимы, проявляются в комплексе и в совокупности характеризуют то, что мы называем качеством жизни человека. Так, дополнительными метрами жилплощади нельзя компенсировать плохое качество окружающей среды, а доступностью продуктов питания – низкий уровень здравоохранения. И никто, кроме территориальных органов, не может в комплексе решать эти проблемы.

С управленческой точки зрения очень важно то, что именно анализ интересов, реализуемых на том или ином региональном уровне, может дать объективную базу для рационального распределения полномочий и функций управления по уровням региональной иерархии.

Необходимо выработать объективные основания (критерии) для того, чтобы преодолеть очень распространенный сегодня субъективизм, попытки «урвать» от центра побольше полномочий и незаработанных ресурсов при минимальной ответственности территориальных органов за результаты экономического и социального развития регионов. И отталкиваться здесь нужно именно от того, на каком уровне целесообразно реализовывать те или иные интересы. Так, основной набор повседневных потребностей людей, связанных с жильем, здравоохранением, образованием, услугами бытовой инфраструктуры должны удовлетворяться непосредственно на низовом региональном уровне по месту жительства. Следовательно за городскими, районными органами управления должны закрепляться соответствующие полномочия и ресурсы. А вопросы структурных сдвигов в экономической и

социальной сфере, развития крупных объектов инфраструктуры, регулирования макроэкономических пропорций, должны решаться на уровне крупных регионов – субъектов федерации или федеральным центром.

Основой реформирования экономического механизма территориального управления является переход от преимущественно административных к преимущественно экономическим методам управления. Новый экономический механизм должен расширить реальные возможности и усилить ответственность территориальных органов за обеспечение эффективного социально-экономического развития региона.

При переходе к экономической системе управления необходимо ответить на следующие ключевые вопросы:

- откуда территориальные органы будут получать ресурсы?
- на что их расходовать?
- какими методами они будут влиять на хозяйство региона?
- что заставит их действовать в нужном (отражающем интересы региона) направлении?

Реформа экономического механизма территориального управления должна, на наш взгляд, включать:

- перестройку форм экономической реализации отношений собственности на основе нового рационального распределения функций владения, пользования и распоряжения ею между центром, субъектами федерации, местными органами самоуправления, предпринимательскими структурами, общественными организациями, трудовыми коллективами и частными собственниками (включая собственность, входящую в домохозяйства) с учетом общественных интересов, реализуемых каждым из этих звеньев;

- развитие экономической реформы на уровне основного звена, на основе демократизации и перехода к рыночным формам хозяйствования;

- перестройку хозяйственных взаимоотношений региона с другими звеньями экономической системы (центром, другими регионами, предприятиями) на экономических принципах эквивалентности и возмездности;

- перестройку механизма формирования ресурсов территориальных органов на основе перехода к нормативным принципам образования регионального бюджета и установления более тесной зависимости между эффективностью развития хозяйства региона в целом и его средствами на развитие социальной и производственной сферы;

- перестройку механизма воздействия территориальных органов на основные звенья хозяйства на основе перехода от административной подчиненности к экономическому нормативному регулированию условий функционирования предприятий;

- перестройку механизма мотивации работников территориальных органов на основе усиления связи оплаты труда с итогами экономического и социального развития региона.

Регионы в рамках нового распределения функций владения, пользования и распоряжения государственной собственностью должны обладать широким экономическим суверенитетом. Причем, процесс делегирования полномочий должен идти двумя путями: «сверху вниз», когда центр передает регионам часть своих функций, и «снизу вверх», когда самостоятельно хозяйствующие регионы добровольно, на основе экономической целесообразности передают вышестоящим звеньям экономической системы те функции, которые требуют межрегиональных согласований (не могут быть осуществлены на основе прямых связей) и, соответственно, передают им также полномочия и ресурсы, необходимые для реализации этих функций.

Население региона реализует свои права сохозяев общественной собственности через местные законодательные и исполнительные органы.

Местные органы, осуществляя функции владения общественной собственностью, передают ее далее непосредственным пользователям, например, на условиях аренды. Причем государственные предприятия, частные фирмы, кооперативы, фермерские хозяйства, коллективы индивидуального труда, общественные и другие организации должны находиться в равных условиях, и передача им собственности должна осуществляться с учетом интересов региона на конкурсной основе.

Взаимодействие предприятий с регионом должно строиться в основном на экономических принципах. Общий режим функционирования экономической системы страны, «правила игры» устанавливаются экономическим центром. Вместе с тем, регионы должны обладать широким экономическим суверенитетом. Они в рамках общих правил самостоятельно регулируют условия хозяйствования на своей территории, воздействуют на предприятия в основном экономическими методами: через налоги, нормативы платежей, цены и др., а также на основе установления взаимовыгодных договорных отношений с четкой регламентацией прав и ответственности сторон. Регионы предоставляют предприятиям свои ресурсы и услуги (в том числе управленческого характера) на платной основе.

В решении проблемы повышения эффективности территориального управления (как и в любой социальной системе управления) ключевую роль играет качество кадров управления. Поэтому в новом механизме территориального управления должен быть существенно реформирован весь блок системы работы с кадрами: формирование требований к кадрам, подготовка (базовое образование, повышение квалификации, профессиональная переподготовка), подбор, расстановка, оценка, мотивация, планирование карьеры и др. Не разбирая все участки этой исключительно сложной и комплексной работы, коснемся лишь нескольких, на наш взгляд очень важных и не решенных в настоящее время проблемах.

Обязательным элементом любой системы управления является механизм мотивации работников. Мало формально закрепить за органом управления те или иные функции и даже наделить его соответствующими ресурсами и другими рычагами для выполнения этих функций. Следует сформировать еще и механизм заинтересованности работников в деятельности именно в том направлении, которое необходимо обществу.

Обычно выделяют методы материальной, социальной (моральной) и властной мотивации.

В новой системе должны быть задействованы все механизмы мотивации работников к эффективному труду: и материальная мотивация по линии оплаты труда, и мотивация самим местом работы и характером труда (в том числе сознанием возможности хорошо сделать общественно важное дело), и социальная мотивация по линии общественного признания значимости их работы, и т.д.

В механизме мотивации обязательно должна быть предусмотрена материальная заинтересованность работников. Логика здесь может быть примерно следующей. Раз возможности территориальных органов воздействовать на экономическое и социальное развитие теперь будут зависеть от их собственных ресурсов, а они в свою очередь от результатов функционирования всего народнохозяйственного комплекса региона, то территориальные органы будут заинтересованы в повышении эффективности работы экономически самостоятельных предприятий. Они будут искать те сферы для своей деятельности, которые дают наибольший эффект.

Часть дополнительного дохода, полученного предприятиями за счет усилий территориальных органов (например, от посреднической деятельности), должна передаваться этим органам и частично использоваться ими на материальное стимулирование своих работников.

Исключительно важно обеспечить реальную заинтересованность и ответственность работников территориальных органов в повышении эффективности социального развития региона, преодоления «остаточного» принципа выделения средств на эти цели. Основным критерием их деятельности здесь должен быть уровень достижения установленных нормативов развития социальной сферы. А обоснование социальных целей и нормативов должно стать важнейшим элементом разработки перспектив развития региона.

Кардинальная перестройка экономического механизма территориального управления определяет и подходы к формированию его организационного механизма. Характерная для административной системы сложная иерархическая структура узкоспециализированных звеньев становится ненужной.

Конкретные организационные формы территориального управления могут быть различными, но в совокупности они должны образовывать цельную систему территориальных хозяйственных органов, включающую следующие звенья:

- межотраслевые территориальные органы, ответственные за эффективность развития хозяйства региона в целом;

- межотраслевые территориальные органы, ответственные за развитие социальной сферы;

- территориальные органы управления территориальными производственно-хозяйственными комплексами, региональной производственной инфраструктурой; отраслями хозяйства, работающими преимущественно на удовлетворение внутрирегионального спроса;

- органы, осуществляющие функцию организации совместной деятельности предприятий в регионе;

- программно-целевые органы территориального управления, формируемые для решения некоторых важных межотраслевых территориальных проблем;

- различного вида территориальные ассоциации основных звеньев хозяйства (объединения, узлы, центры, акционерные общества, финансово-промышленные группы и др.), формируемые на основе их добровольного объединения и кооперации.

ГЛАВА 3. ПРОГРАММНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

Использование программно-целевых методов в планировании и управлении на региональном уровне осуществляется на основе адекватных сути и конкретике решаемых проблем, включая проблемы развития на инновационной основе, методологических подходов.

Программно-целевое планирование на уровне региона, как система структурированных в рамках отдельных программ, ориентированных на достижение конкретных целей мероприятий комплексно решает задачи развития соответствующей территории в рамках располагаемых природных, человеческих и финансовых ресурсов. Без использования методов программно-целевого планирования, принимаемые управленческие решения не будут обладать необходимой степенью эффективности вследствие невозможности мобилизации необходимых ресурсов на решение поставленных задач в адекватные сроки.

Применение методов программно-целевого планирования и управления на национальном, региональном и местном уровнях дает возможность управления гармоничным развитием экономики государства и нивелирования различий в ресурсном обеспечении территорий. Это особенно важно для России, как федеративного государства, состоящего из равных по правам, но существенно отличающихся по экономическому развитию, ресурсному обеспечению, климатическим условиям и укладу жизни субъектов Федерации.

К задачам, решаемым на уровне региона, можно отнести такие как гармонизация структуры экономики с обеспечением ее соответствия имеющимся ресурсам, задачам развития на инновационной основе, повышение занятости населения (включая рабочие места на высокотехнологичных производствах) и квалификации трудовых ресурсов, рост конкурентоспособности, обеспечение финансовой устойчивости

субъектов хозяйствования, рост доходов населения, замедление инфляции и т.д.

Планирование и управление развитием региона, реализуемое программно-целевыми методами регулируется действующим законодательством в рамках общегосударственной системы стратегического планирования¹³.

Органы государственной власти субъектов РФ в рамках своих полномочий самостоятельно определяют цели и задачи социально-экономического развития соответствующих регионов, а также методы достижения поставленных целей и решения соответствующих задач. Исходя из этого, при оценке практического использования программно-целевых методов на уровне субъекта РФ, следует учитывать, что в соответствии с законодательством участниками системы планирования на региональном уровне являются законодательный орган государственной власти субъекта РФ; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; высший орган исполнительной власти субъекта РФ, органы исполнительной власти субъекта РФ; контрольно-счетные органы субъектов РФ. Вклад каждой из упомянутых структур в разработку региональных документов стратегического планирования, а также разработка соответствующих профилю органов исполнительной власти программных документов служит базой для выводов о широте использования, а также комплексности использования программно-целевых методов в каждом конкретном регионе¹⁴. Документы стратегического планирования регионального уровня разрабатываются на основе положений федерального законодательства и

¹³ Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Правовая база Консультант+. Интернет версия. <http://base.consultant.ru>

¹⁴ Бурак П.И. Формирование системы стратегического планирования на региональном уровне: научно-методическое обеспечение // Международный журнал "Проблемы теории и практики управления" №11/2014, С.58

плановых документов федерального уровня. Степень учета положений документов федерального уровня должна быть принята во внимание при оценке использования в регионе программно-целевых методов. На рисунке 3.1 представлена взаимосвязь между плановыми документами регионального уровня.

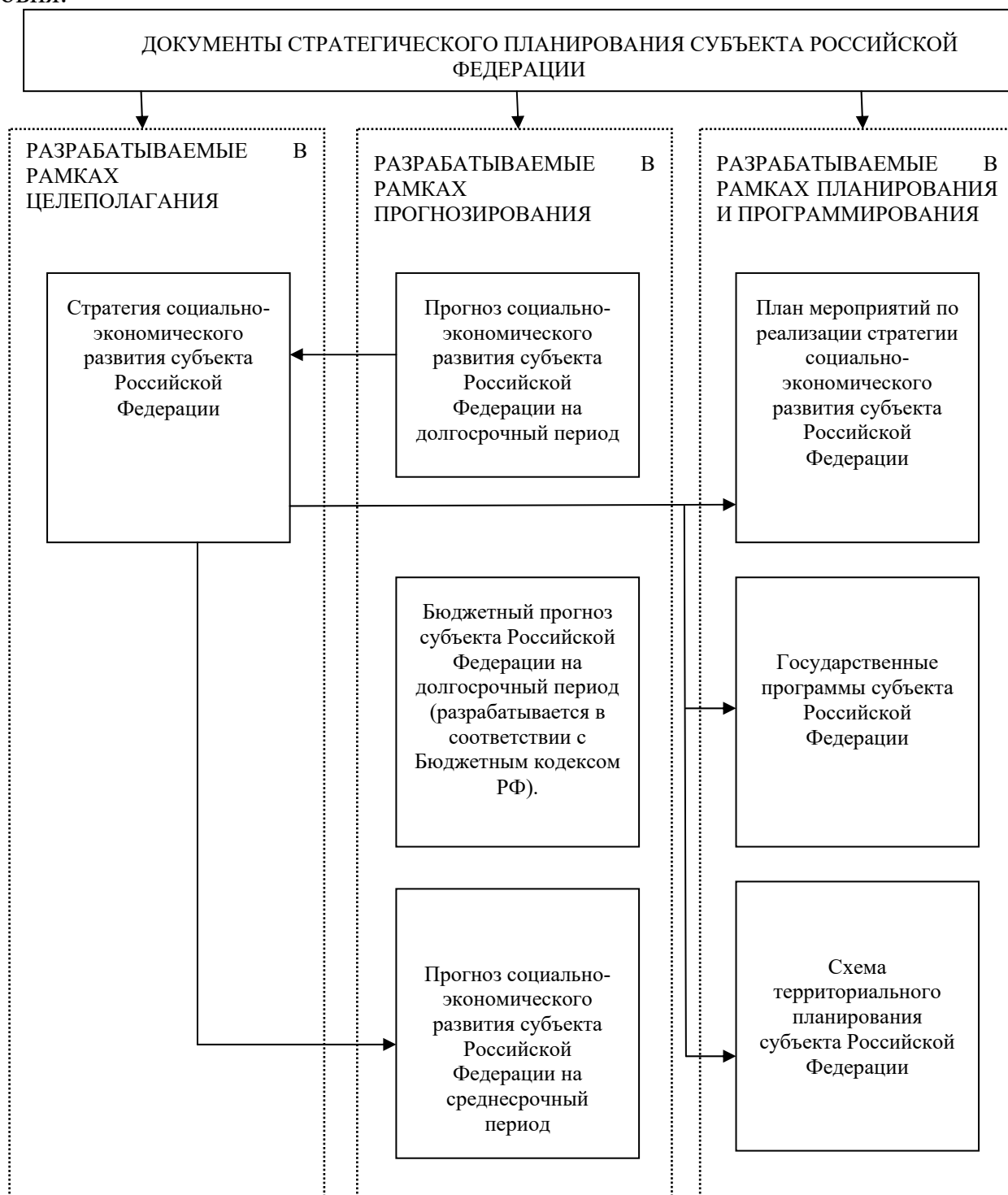


Рис. 3.1. Документы стратегического планирования, разрабатываемые на уровне региона и взаимосвязь между ними.

Разработка всего комплекса документов стратегического планирования и соблюдение взаимосвязей между документами, разрабатываемыми в рамках целеполагания, прогнозирования, а также планирования и программирования свидетельствует о полноте практического использования программно-целевых методов в планировании и управлении на региональном уровне.

В настоящее время в девяти регионах России приняты документы стратегического характера, нацеленные на инновационное развитие всей его территории или ее части (таблица 3.1).

Таблица 3.1

Стратегические документы в области развития регионов РФ на инновационной основе

№ п/п	Регион	Документ
1	Республика Татарстан	Указ Президента РТ от 17.06.2008 N УП-293 "Об утверждении Стратегии развития научной и инновационной деятельности в Республике Татарстан до 2015 года"
2	Удмуртская республика	Распоряжение Правительства УР от 10.08.2015 N 800-р "Об утверждении Стратегии инновационного развития Удмуртской Республики"
3	Камчатский край	Распоряжение Правительства Камчатского края от 03.12.2010 N 594-РП «Об утверждении стратегии развития инновационной деятельности в Камчатском крае на период до 2025 года»
4	Красноярский край	Указ Губернатора Красноярского края от 24.11.2011 N 218-уг "Об утверждении Стратегии инновационного развития Красноярского края на период до 2020 года "Инновационный край - 2020"
5	Ставропольский край	Приказ минэкономразвития Ставропольского края от 29.06.2009 N 220/од (ред. от

№ п/п	Регион	Документ
		26.06.2015) "Об утверждении Стратегии развития инновационной сферы в Ставропольском крае до 2020 года"
6	Орловская область	Распоряжение Правительства Орловской области от 03.06.2015 N 167-р «Об утверждении Стратегии развития территориального инновационного кластера навигационно-телематических, геоинформационных систем с использованием спутниковых технологий ГЛОНАСС/GPS на территории Орловской области»
7	Пензенская область	Распоряжение Правительства Пензенской обл. от 21.02.2014 N 83-рП (ред. от 14.12.2015) "Об утверждении Стратегии инновационного развития Пензенской области до 2021 года и прогнозный период до 2030 года"
8	Свердловская область	Постановление Правительства Свердловской области от 22.05.2013 N 646-ПП "Об утверждении Стратегии инновационного развития Свердловской области на период до 2020 года"
9	Челябинская область	Распоряжение Правительства Челябинской области от 12.10.2012 N 260-рп "Об утверждении Стратегии развития инновационной деятельности в Челябинской области до 2020 года" (вместе со "Стратегией развития инновационной деятельности в Челябинской области до 2020 года")

Источник: по данным правовой базы Консультант+

Аналогичные документы программного характера в области различных аспектов инновационного развития приняты в 68 субъектах Российской Федерации.

Материалом для анализа полноты применения программно-целевых методов на региональном уровне служат материалы мониторинга исполнения мероприятий программных документов, такие как ежегодный отчет главы субъекта РФ о результатах его работы, а также сводные материалы о выполнении мероприятий реализуемых в регионе государственных программ.

Реализация программных документов и эффективное использование инструментов программно-целевого планирования и управления требует четкого структурирования, и соблюдения процедур разработки программных мероприятий и формулирования промежуточных и конечных целей их реализации, как по отдельности, так и в комплексе. При этом достижение тактических целей и решение связанных с этим задач должно находиться в строгой увязке по срокам и привлекаемым ресурсам со среднесрочными и стратегическими целями и задачами .

Для разработки и практического осуществления положений проектов документов, фактическое выполнение которых предполагает использование программно-целевых методов, должны быть обозначены органы управления (лица), выполняющие координирующие функции, а также исполнители и соисполнители.

Если программный документ предполагает реализацию крупных комплексов мероприятий, инкорпорированных внутрь него (например, подпрограмм) органы управления, выполняющие координирующие функции назначают ответственных, за решение задач и достижение целей таких комплексов мероприятий.

Региональные органы управления, осуществляющие координирующие функции:

- обеспечивают согласованные действия органов управления и других участников разработки программного документа, проведение, в случае

необходимости, процедур согласования с соответствующими структурами, включая региональные органы представительной власти, готовят программный документ к утверждению в установленном порядке;

- организуют работу по практическому осуществлению запланированных мероприятий и обеспечивают полноту достижения поставленных целей, обеспечивают согласованную работу структур, задействованных при реализации мероприятий, принимают решение о необходимости внесения изменений в программный документ;

- образуют в необходимых случаях органы управления реализацией программного документа;

- обеспечивают возможность автоматизированной обработки данных о ходе реализации мероприятий;

- оценивают эффективность и степень достижения поставленных целей и готовят соответствующую отчетную документацию;

Ответственные за реализацию комплексов мероприятий, включенных в программные документы:

- обеспечивают согласование работы органов задействованных в реализации комплексов мероприятий с органом управления, осуществляющим координирующие функции;

- в установленные сроки предоставляют органу управления, осуществляющему координирующие функции проект комплекса мероприятий для включения в единый программный документ;

- выполняют работу по достижению целей как отдельных мероприятий комплекса, так и комплекса в целом;

- обеспечивают возможность автоматизированной обработки данных о ходе реализации мероприятий комплекса;

- дают предложения по корректировке единого программного документа по мероприятиям, включенным в комплекс.

Использование программно-целевых методов планирования и управления предполагает формулирование целей с соблюдением следующих условий:

- соответствие сформулированной цели области применения программных мероприятий;

- точность формулировки цели и единообразие ее трактовки и доступность для понимания;

- возможность достижения цели в сроки предусмотренные для реализации соответствующих мероприятий;

- наличие возможности оценить достижение цели посредством надежных измерителей.

Достижение целей программных документов тесно увязано с оценкой результатов реализации отдельных мероприятий, их комплексов, документов в целом. При этом должно быть обеспечено:

- взаимосвязь результата и сформулированной цели;

- возможность измерения показателя, характеризующего результат с минимальными искажениями;

- невозможность искажения трактовки результата;

- проверяемость данных, использованных для исчисления и интерпретации результата;

- максимальное использование официальной статистической информации для определения конечного результата;

- обеспечение сопоставимости промежуточных значений результирующих показателей, характеризующих достижение целей за весь период реализации мероприятий;

- максимальное обеспечение сопоставимости показателей, характеризующих результаты с показателями аналогичных федеральных

программных документов, аналогичных документов других регионов, обеспечение возможности международных сравнений;

- минимизация сроков обобщения информации для получения результирующего показателя;

- включение в число показателей, отражающих результаты мероприятий, реализуемых в соответствии с заявленными целями показателей характеризующих степень удовлетворения населения и других потребителей услуг, оказываемых органами государственной власти и управления;

- расчет результирующих показателей на основании утвержденных в установленном порядке методических документов, соответствующих нормам федерального и регионального законодательства, непротиворечивым по отношению к действующим классификаторам;

- соответствие наименования результирующих показателей сути оцениваемых явлений.

Анализ эффективности осуществляемых в рамках программно-целевого планирования и управления мероприятий осуществляется исходя из следующих оценок:

- оценка вклада реализуемых мероприятий в экономическое развитие соответствующего региона, воздействия результатов на все сферы региональной экономической системы. Необходимо обеспечить возможность учета как эффективности мероприятий непосредственно в сфере их реализации, так и их воздействие на прочие сферы региональной экономики; оценка социального эффекта от реализации мероприятий. При этом должна быть обеспечена возможность оценки не только в стоимостных показателях;

- оценка сроков реализации отдельных мероприятий, их комплексов, программного документа в целом;

- номенклатура и значения финальных результатов реализуемых мероприятий, их комплексов и программного документа в целом должны обеспечивать характеристики установленной этапности их реализации;

- описание комплекса мероприятий, включенных в единый программный документ, интегрирует его цели и задачи, обоснование включения в единый программный документ в качестве отдельного комплекса мероприятий, характеристику его воздействия на достижение заявленных целей программного документа, степень воздействия на общий результирующий показатель;

- финансовые средства, направляемые на реализацию программных мероприятий должны быть указаны, как правило, в тысячах рублей, с точностью до одного знака после запятой. В необходимых случаях может быть принята иная степень представления финансовых показателей;

- оценка необходимости реализации мероприятий по законодательному и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере, оценка основных необходимых поправок к действующим документам, обоснование их необходимости, воздействие на правовое поле региона в целом;

- оценка достаточности направляемых на реализацию программных мероприятий ресурсов, описание их источников;

- оценка рисков, возникающих в ходе реализации программного документа;

- непосредственная оценка эффективности мероприятий осуществляется на базе сопоставления запланированных и фактических результатов на каждом из оцениваемых этапов.

Важное значение для реализации программно-целевого планирования и управления имеет оценка ресурсного обеспечения реализуемых мероприятий.

Ресурсная составляющая, выступающая в качестве обеспечения реализуемых мероприятий на региональном уровне, основывается на средствах регионального бюджета, субсидий, субвенций и прочих межбюджетных трансфертов, средств государственных внебюджетных фондов, средств государственных и негосударственных организаций, частных инвесторов.

Величина расходов на осуществление программных мероприятий исчисляется на весь период реализации соответствующего регионального программного документа исходя из всех источников финансирования при соблюдении принципа минимизации расходов регионального бюджета.

Финансовые показатели регионального программного документа могут уточняться на основании данных о фактическом кассовом исполнении и изменений в региональном бюджетном законодательстве.

Правовые акты о внесении изменений в ресурсное обеспечение региональных программных документов готовятся координирующими органами управления по согласованию с финансовыми органами региона и региональными органами, ответственными за планирование и реализацию экономической политики.

Периодическая отчетность о реализации программных документов, разработанных и осуществляемых с использованием инструментов программно-целевого планирования, предусматривает ее соответствие ряду параметров и правил. Отчет по реализации мероприятий соответствующего регионального программного документа, а также анализ полученного эффекта от них за установленный период готовится региональным органом, осуществляющим координирующие функции, и включает:

- результаты реализации мероприятий программного документа, за соответствующий период;

- показатели использования средств регионального бюджета за соответствующий период;

- прогнозные данные об ожидаемых результатах реализации мероприятий программного документа с учетом фактически достигнутых итогов осуществления мероприятий за анализируемый период с разбором, в необходимых случаях, причин невыполнения плановых ориентировок;

- описание хода дальнейшей реализации регионального программного документа, включая мероприятия по демпфированию возникающих угроз и

рисков, обоснование вносимых корректировок, если в них возникает необходимость;

Если иное не установлено региональным законодательством, отчет согласовывается с региональными органами, ответственными за реализацию экономической политики и региональными финансовыми органами. Как правило, для анализа реализации финансовых показателей регионального программного документа в установленном порядке утверждаются специальные формы. Региональный орган исполнительной власти, ответственный за финансовую политику анализирует отчетность по выполнению мероприятий программного документа за соответствующий период с точки зрения:

- соответствия утвержденной форме;
- точности заполнения форм;
- достоверности данных об исполнении расходов регионального бюджета.
- мобилизации запланированных средств из внебюджетных источников и их фактического использования.

Региональный орган, ответственный за экономическую политику оценивает:

- соответствие отчетной документации утвержденной форме;
- точность заполнения форм;
- степень достижение индикаторов программного документа, установленных в виде натуральных показателей;
- эффективность реализации мероприятий программного документа;
- обоснованность рекомендаций по осуществлению мероприятий программного документа на следующий период.

Отдельного внимания заслуживает задача комплексной оценки всех документов, одновременно реализуемых в регионе с использованием программно-целевых методов.

Такая работа предусматривает решение сложной и многомерной задачи, охватывающей практически все сегменты социально-экономической сферы региона. Должна быть методически и практически реализована возможность оценки различных по своей сущности (качественные и количественные) показателей как в рамках каждого регионального программного документа в отдельности, так и комплексной результативности всех региональных программ. Усложняет работу необходимость методически обеспечить возможность оценки эффективности программных мероприятий на всех этапах их выполнения. Работа сложна вследствие большого объема входной и выходной информации.

Методически такая задача может быть решена путем исчисления интегрального показателя, учитывающего суммарное влияние значительного числа факторов в сфере социально-экономического развития региона.

Укрупненная структура методики оценки комплексной эффективности и результативности реализации региональных программных документов может иметь следующую структуру.

1. Общие положения
2. Основные термины
3. Принципы построения и функционирования единой системы оценки эффективности и результативности программных документов региона.
4. Оценка эффективности и результативности программных документов региона
 - 4.1 Исходные данные оценки эффективности и результативности программных документов региона.
 - 4.2. Анализируемые программные документы, интегральные и частные показатели их эффективности и результативности.
 - 4.3. Алгоритм получения интегральных оценок реализуемых в регионе программных документов.
5. Организация функционирования системы оценки эффективности и результативности программных документов региона.

5.1. Участники реализации государственных программных документов регионального уровня и их функции и взаимоотношения в рамках системы оценки.

5.2. Функционирование системы оценки на этапах подготовки, реализации и завершения реализации региональных программных документов.

5.2.1. Экспертиза проектов региональных программных документов.

5.2.2. Мониторинг реализации региональных программных документов

5.2.3. Корректировка региональных программных документов.

5.2.4. Решение о завершении государственных программ

6. Состав выходной информации единой системы оценки эффективности и результативности программных документов, реализуемых в регионе.

7. Заключительные положения

Программно-целевое планирование находит все более широкое применение в региональной экономике. При оценке широты применения программно-целевых методов в экономике региона оценке подлежат:

- финансовые аспекты применения методов программно-целевого планирования;

- количественные характеристики;

- характеристики нормативно-правового обеспечения и организационно-управленческие характеристики применения методов программно-целевого планирования;

- показатели прозрачности и информационной доступности применения программно-целевого планирования.

Финансовые аспекты внедрения ПЦМ полнее всего характеризуются показателем программной части регионального бюджета. В ряде регионов программный принцип формирования бюджета является доминирующим, а доля программной части приближается к 100%. Так, например, Москва, начиная с 2014 года, полностью перешла на программный принцип

формирования бюджета, в Чувашии этот показатель превышает 98%. Активно ведется данная работа в Брянской, Кировской, Омской, Пензенской и Тверской областях, республике Карелия¹⁵.

Другой важной характеристикой финансовых аспектов программно-целевого планирования в регионах может стать показатель внебюджетного финансирования, привлекаемого для финансирования мероприятий, включенных в региональные программные документы.

Количественные характеристики включают показатели полноты реализации положений федерального законодательства в регионе и показатель сфер деятельности, охваченных программно-целевым планированием.

Первый показатель показывает все ли документы, отраженные в законе «О стратегическом планировании в РФ» разработаны и приняты в установленном порядке. Это относится к таким документам как:

- стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
- бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
- прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;
- план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- государственные программы субъекта Российской Федерации;

¹⁵ Ростанец В.Г. Программно-целевые подходы в управлении городской экономикой. //Учебное пособие «Экономика и организация управления крупным городом». – М.: Издательский дом «Международного университета в Москве», 2014. С. 98-110. Ильина И.Н. Городские целевые программы. //Учебное пособие «Экономика городского хозяйства». М.: КНОРУС, 2013, С.174-177.

- схема территориального планирования субъекта Российской Федерации.

Показатель сфер деятельности, охваченных программно-целевым планированием, может быть выражен через число государственных программ и интегрированных в них подпрограмм, реализуемых в регионе.

Нормативно-правовые характеристики включают показатель числа нормативно-правовых актов в области планирования, принятых на региональном уровне. При этом при исчислении данной величины из нее должны быть исключены документы, вносящие не носящие принципиального характера поправки в действующие документы.

Организационно-управленческие аспекты могут быть охарактеризованы наличием региональных методических документов, регламентирующих взаимодействие органов власти и управления в ходе разработки, реализации и корректировки мероприятий, включенных в региональные плановые документы. Кроме того, оценивается наличие межведомственных совещательных органов по координации хода реализации региональных программных документов.

Показатели информационной доступности и прозрачности характеризуют реализацию принципов «открытого правительства» относительно разработки и контроля за реализации региональных программ.

К ним можно отнести наличие электронных ресурсов, посвященных вопросам разработки и реализации региональных программных документов, степень реализации на них принципов интерактивности, число публикаций в прессе, посвященных вопросам регионального планирования. Также важной характеристикой может служить интенсивность общественного обсуждения документов регионального планирования.

Несмотря на расширяющуюся практику применения стратегического и среднесрочного планирования в российских регионах ее влияние на инновационное развитие регионов пока ограничено. Так доля передовых производственных технологий превышает 1% от среднероссийской величины

в 33 регионах (рис. 3.2), и только в 3 из них превышает 5%, что свидетельствует о неравномерности инновационного развития производственной сферы РФ. В этой связи как нельзя более актуальной становится проблема управления рисками в сфере регионального планирования, как в части инновационного развития, так и в целом в области экономического развития.

Реализация программно-целевого подхода предусматривает адекватную оценку рисков при планировании и практической реализации региональных программных документов. Риски можно условно разбить на две группы.

Первая группа рисков связана с самой реализацией программных мероприятий. К ним можно отнести:

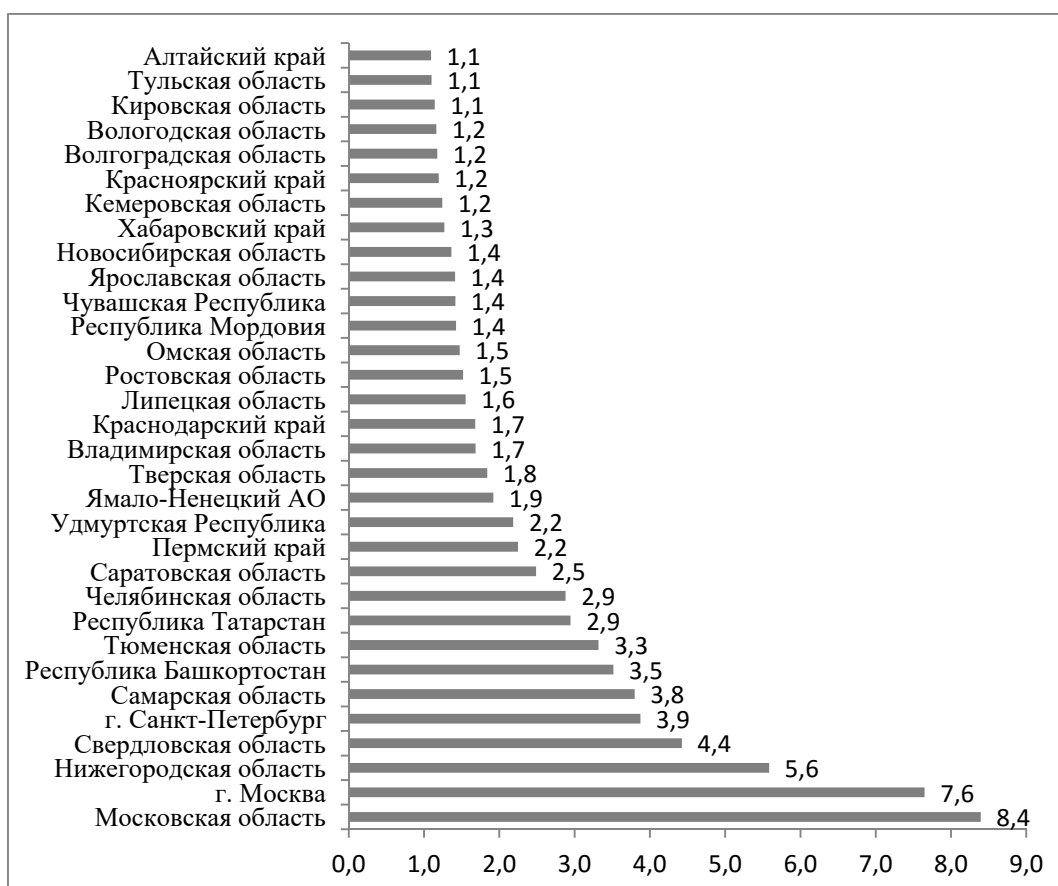


Рис. 3.2. Используемые передовые производственные технологии по субъектам Российской Федерации в 2014 году(% от общего числа по РФ)
ссылка¹⁶

¹⁶ Расчеты авторов по данным Росстата

- недостатки организационного механизма и методов управления осуществлением программных мероприятий;

- отсутствие эффективного использования бюджетных ресурсов;

- перераспределение ресурсов без достаточного основания;

- низкая исполнительская дисциплина региональных органов государственной власти;

- отсутствие необходимого взаимодействия между органами исполнительной власти региона;

- недостаточное взаимодействие между органами государственными органами управления региона и инвесторами, вовлеченными в реализацию программных мероприятий.

- недостаточное научное, техническое и организационное обеспечение программных мероприятий.

Вторая группа рисков определяется внешними факторами. К ним можно отнести:

- опасность замедления темпов экономического развития, на мировом и национальном уровне, инфляционные процессы, ухудшение доступа к кредитным ресурсам, в особенности долгосрочным, что может отрицательно воздействовать на размер инвестиционных ресурсов;

- недостаточная скорость корректировки законодательного и нормативно-правового регулирования, в особенности на слабо зависящем от региона национальном уровне;

- природные и техногенные катастрофы, которые способны вызвать существенные негативные изменения в природной среде, что оказывает негативное воздействие на условия регионального развития;

- риски снижения бюджетного финансирования программных мероприятий, связанные с сокращением налоговой базы на фоне невозможности заимствований;

- риски социального характера, связанные с динамикой социально - политического развития на национальном и региональном уровнях.

Исходя из обозначенных рисков, а также того факта, что регионы практически лишены возможности непосредственного воздействия на риски внешнего характера, можно предложить некоторые меры регулирования и управления внутренними рисками:

- создание и внедрение действенной системы контроля реализации мероприятий программного документа, а также целевого использования средств регионального бюджета;

- осуществление периодической независимой оценки реализации мероприятий;

- подготовка кадрового резерва для органов управления с привлечением ресурсов профессионального кадрового консалтинга;

- информационная поддержка органы управления, осуществляющие координирующие функции, создание регламентов межведомственной координации программных мероприятий;

- формирование соответствующих современным требованиям стереотипов поведения и мотиваций, направленных на инновационное, развитие, высокоэффективную и некоррупционную деятельность управленческого персонала;

- привлечение институтов гражданского общества для контроля хода выполнения программных мероприятий, открытость и прозрачность управленческой деятельности.

Для демпфирования внешних рисков могут быть применены:

- развитие системы регионального стратегического планирования, соотнесение региональных программных документов с общегосударственной системой стратегического планирования;

- в необходимых случаях, актуализация и уточнение программных мероприятий, адаптация механизма реализации программных мероприятий, в соответствии с динамикой внутренней и внешней среды;

- оперативная корректировка программных документов для снижения воздействия негативных факторов на целевые показатели региональных программных документов;

- механизмы страхования финансовых рисков;

- разработка и реализации межрегиональных программ, как инструмента распределения рисков.

Таким образом, внедрение в действующий практический инструментарий управленческой деятельности системы мер регулирования и управления внутренними и внешними рисками, безусловно, поможет органам регионального управления заметно повысить эффективность реализации программно-целевого подхода в стратегическом планировании и управлении на региональном уровне, стимулируя инновационное развитие территорий.

Программный подход к управлению инновационным развитием регионов реализуется через выполнение проектов, как интегрированных в стратегические и среднесрочные документы, принятые на уровне региональных властей, так и самостоятельно подготовленные заинтересованными бизнес-структурами.

Интеграция усилий государственных и негосударственных субъектов экономической деятельности, направленных на планомерное инновационное развитие территорий требует создания системы институтов, обеспечивающих данную деятельность.

К таким институтам можно отнести региональные корпорации развития. Хотя данные структуры преимущественно находятся на стадии развития, в ряде регионов, таких как например Калужская и Московская области деятельность данных институтов имеет значительное влияние на инновационное развитие регионов. На территории РФ в настоящее время функционирует более 40 данных структур.

В таблице 3.2 представлены данные о региональных корпорациях развития в Центральном федеральном округе.

Таблица 3.2

**Региональные корпорации развития в регионах Цentralного
федерального округа РФ**

Корпорация	Заявленная цель и задача	Сфера реализации инвестиционных проектов
ОАО Корпорация «Развитие» (Белгородская обл.)	Привлечение инвестиций в регион, развитие приоритетных направлений экономики региона, сопровождение инвестиционных проектов по курируемым направлениям	Тепличное производство; (производство молока и молочных продуктов; аквакультура; распределенная энергетика •промышленные парки
ГБУ «Агентство по сопровождению инвестиционных проектов» (Брянская обл.)	Привлечение инвестиций в экономику Брянской области; индивидуальное сопровождение инвестиционных проектов на всех этапах реализации; информационно-консультационная поддержка инвесторов и инициаторов инвестиционных проектов; создание, поддержание и обновление справочно-информационных баз данных об инвестиционных возможностях региона; организация и проведение выставок, семинаров, форумов, круглых столов, брифингов, иных публичных мероприятий; развитие ГЧП	Сельское хозяйство, машиностроение, промышленность строительных материалов и др.
ОГБУ «Агентство по инвестициям и стратегическим проектам» (Воронежская область)	Оказание содействия органам государственной власти в реализации инвестиционной политики; стимулирование инвестиционной деятельности и повышение инвестиционной привлекательности региона с целью комплексного социально-экономического развития Воронежской области; содействие российским и иностранным компаниям в реализации инвестиционных проектов на территории региона; формирование и развитие индустриальных парков и инвестиционных площадок; содействие в организации финансирования инвестиционных и инфраструктурных проектов; развитие ГЧП на территории региона; организация и проведение региональных, межрегиональных и международных выставок-ярмарок, презентации и конгрессов	Сельское хозяйство, химия, промышленность строительных материалов, рекреационная сфера
ГУП «Инвестиционное агентство Ивановской области» (Ивановская область)	Повышение уровня инвестиционной привлекательности Ивановской области; привлечение инвестиций в регион; комплексное обеспечение сопровождения инвестиционных проектов на территории региона;	Промышленность строительных материалов, сельское хозяйство, химия

Корпорация	Заявленная цель и задача	Сфера реализации инвестиционных проектов
	развитие ГЧП на территории региона	
ОАО «Корпорация развития Калужской области» (Калужская обл.)	Развитие инфраструктуры промышленных парков и технопарков на территории региона; организация финансирования инфраструктурных проектов	Особая экономическая зона (ОЭЗ) «Людиново». На территории в 316 га планируется разместить более 20 предприятий. ОЭЗ «Людиново» ориентирована на производство машин и оборудования, а также бытовых электрических приборов и мебели. Индустриальные парки: индустриальный парк «Грабцево»; проект «А-парк»; индустриальный парк «Ворсино»; индустриальный парк «Калуга-Юг»; индустриальный парк «Росва»; Проект «В-парк»
ОАО «Агентство по привлечению инвестиций Курской области» (Курская обл.)	Упрощение условий реализации инвестиционных проектов на территории региона; Содействие повышению инвестиционной привлекательности региона	Промышленные парки в Курском, Солнцевском и Поньоровском районах. Машиностроение, промышленность строительных материалов, развитие агропромышленного кластера
ОАО «Корпорация развития Липецкой области» (Липецкая обл.)	Развитие инвестиционной инфраструктуры области; комплекс экономических и организационных мер, направленных на привлечение инвестиций в экономику области и обеспечивающих соблюдение прав инвесторов; оказание поддержки инвесторам, в том числе консультативной и организационной и др.	Сфера рекреации
ОАО «Корпорация Развития Московской области» (Московская обл.)	Строительство на территории сети промышленных и технологических парков с готовой инженерной и дорожной инфраструктурой, а в отдельных случаях и с производственными зданиями	Индустриальные парки «Есипово», «Котово», «Лыткарино» и др.
ГБУ города Москвы «Городское агентство управления инвестициями» (Москва)	Организационное, финансовое и юридическое сопровождение инвестиционных проектов; координация проектов на разных стадиях их реализации обеспечение взаимодействия участников с органами государственной власти; правовое сопровождение проектов с участием Правительства Москвы	Осуществление проектов в различных приоритетных для города секторах производственного и инфраструктурного направления, прежде всего с учетом интересов в социальной сфере, например: частные инвестиции в детские образовательные учреждения; проект развития территории АМО ЗИЛ; частные инвестиции в объекты культурного наследия;

Корпорация	Заявленная цель и задача	Сфера реализации инвестиционных проектов
		крупные инвестиционные проекты по созданию и развитию транспортной инфраструктуры: северный дублер Кутузовского проспекта, контракт жизненного цикла метровагонов
АО "Корпорация развития Орловской области" (Орловская область)	получение согласований и разрешительных документов; обеспечение безопасности объектов; содержание территории: уборка прилегающих территорий, расчистка снега, вывоз ТБО; поддержание работоспособности сетей энергоснабжения, дорожных покрытий и систем сточных вод.	производство современной продукции приборостроения и электроники; производство строительных материалов, строительной и коммунальной техники; обработка металлов; фармацевтика; переработка сельскохозяйственной продукции
ОАО «Корпорация развития Рязанской области» (Рязанская обл.)	Формирование специализированного государственного института развития; ускорение темпов социально-экономического роста региона за счет комплексного механизма привлечения инвестиций и управления ими	Производство стройматериалов; выпуск автокомпонентов, создание дата-центра компании «Яндекс»
ОАО «Корпорация развития Тамбовской области» (Тамбовская обл.)	создание системы обслуживания инвесторов по принципу «единого окна»; осуществление мероприятий с целью развития инновационного и инвестиционного потенциала Тамбовской области; участие в разработке и реализации программ развития региона, муниципалитетов, в том числе по отдельным направлениям деятельности; содействие реализации проектов государственно-частного партнерства; пропаганда инвестиционной привлекательности Тамбовской области; консультирование в области бизнес-планирования, управления проектами и т.д.	Химия, оптическое машиностроение
ОАО «Корпорация развития Тульской области» (Тульская обл.)	Практическая реализация инвестиционной политики; создание инвестиционной инфраструктуры; непосредственная работа по привлечению инвестиций в регион	Формирование сети индустриальных парков. Машиностроение, логистика, производство строительных материалов
ГБУ Ярославской области «Агентство инвестиций и кластерного развития» (Ярославская обл.)	Поддержка иностранным и российским инвесторам, рассматривающим возможность размещения или расширения своего бизнеса в регионе.	Более 30 проектов реализуемых и планируемых к реализации на территории региона.

Источник: Материалы монографии Управление устойчивым развитием / Под ред. А. В. Трачука. – СПб.: ООО «Издательский дом „Реальная экономика“» 2015, исправленные и дополненные авторами.

Ряд региональных корпораций развития реализует в своей деятельности программно целевой подход к управлению, разрабатывая собственные программные документы.

Стимулирование инновационного развития на региональном уровне реализуется также через функционирование особых экономических зон (ОЭЗ).

Современный этап развития ОЭЗ в Российской Федерации начался в 2005 году с принятием Федерального закона от 22.07.2005г. №16-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (в ред. от 23.06.2014 №171-ФЗ), заложившего принципы регулирования отношений в данной сфере: в стране возможно формирование ОЭЗ четырех типов: промышленно-производственных, технико-внедренческих, туристско-рекреационных и портовых с целью стимулирования импортозамещающего производства и активизации несырьевого использования природных ресурсов. По характеру воздействия на социально-экономическую среду региона они частично подобны рассмотренным выше корпорациями развития и индустриальным паркам, так как данные институты способствуют развитию инфраструктуры и созданию новых производств, сфер оказания услуг. Создание зон обусловлено спецификой регионов. Так, на территории Центральной России особые экономические зоны относятся преимущественно к промышленно-производственным или внедренческим. На территории Алтая, Иркутской области, Бурятии открыты преимущественно туристско-рекреационные ОЭЗ¹⁷.

Для акселерации социального и экономического территорий в регионах РФ формируются зоны территориального развития (ЗТР). В соответствии с законодательством (Федеральный закон от 03.12.2011 г. №392-ФЗ «О зонах

¹⁷ Управление устойчивым развитием / Под ред. А. В. Трачука. – СПб.: ООО «Издательский дом „Реальная экономика"» 2015

территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Деятельность хозяйствующих субъектов в этих зонах поддерживается через ассигнования из Инвестиционного фонда РФ, налоговые льготы, выделение земельных участков и т.д. Планирование создания таких зон осуществляется на основе анализа показателей соответствующего региона за десять предшествующих лет.

Важным элементом региональной инвестиционной политики является создание территориальных кластеров. Отличительной особенностью данных образований является их формирование в отраслях, наиболее восприимчивых к инновациям, с обязательным учетом особенностей соответствующих территорий. Часто образование кластеров осуществляется по инициативе его участников и носит экстерриториальный характер. Примером консолидированных действий бизнеса и региональных властей, направленных на инновационное развитие стало образование летом 2014 года композитного кластера в ЦФО. Кластер стимулирует развитие производств композиционных материалов на территориях, находящихся вблизи от крупных потребителей данного вида продукции в Московском регионе.

ГЛАВА 4. РАЦИОНАЛЬНОЕ РАЗМЕЩЕНИЕ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ СИЛ, КАК ОСНОВА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНОВ

Формирование в России рыночной экономики не меняет принципиальной роли эффективности ее территориальной организации и экономического взаимодействия регионов (субъектов РФ) в ускорении темпов социально-экономического развития, в упрочении позиций страны как одного из лидеров мировой экономики. Сохраняется также значение воздействия других объективных условий в конкретных регионах, предопределяющих темпы роста их экономик, производственную (и непроизводственную тоже) специализацию в территориальном разделении общественного труда, направления и объемы межрегионального взаимодействия субъектов Российской Федерации. При этом рыночный характер народного хозяйства увеличивает «цену» несоблюдения экономических закономерностей в случае размещения предприятий различных отраслей без учета особенностей их технологических процессов.

Произошедшие коренные изменения сущности общественных отношений, общая экономическая ситуация в стране сопровождаются формированием общесистемных негативных экономических тенденций в и без того большом различии в уровнях развития региональных социально-экономических систем.

Важнейшие экономические причины возникновения этих тенденций известны. Однако к некоторым из них следует кратко вернуться в связи с большим отставанием России по производительности общественного труда и необходимостью рационализации размещения производительных сил, особенно в перспективе. Что касается последствий этих тенденций, то они в основном скрыты в «зазеркалье» российской экономики.

Самая очевидная причина – новое геополитическое и геоэкономическое положение страны и субъектов Федерации. Став суверенным государством,

Российская Федерация не только обрела самостоятельность и большие возможности для роста и развития собственной экономики. Одновременно резко ухудшились экономические предпосылки этого развития, что вызвало ослабление взаимодействия между регионами, корректировку направлений, структуры и масштабов межрегионального товарообмена, усилило разбалансированность спроса и предложения и т.д. Хотя этот негативный фактор в течение последнего десятилетия постепенно преодолевался, он все еще остается одним из решающих в обретении российской экономикой устойчивого роста.

На общем фоне трудностей становления рыночных экономических отношений наибольшее воздействие оказывает утрата промышленностью России некоторых важных сырьевых баз (прежде всего, легкой, химической промышленности, черной металлургии и др.); потеря крупных производителей некоторой продукции машиностроения и ряда других отраслей; нарушение внутриотраслевого и межотраслевого кооперирования в промышленном, а также сельскохозяйственном производстве.

Россия лишилась прямых железнодорожных выходов в страны дальнего зарубежья на западе и юго-западе, ряда морских портов на Черном и Балтийском морях. Сократилась инвестиционная деятельность, нарушился процесс технического и технологического перевооружения отраслей экономики, укрепления производственного потенциала регионов и т.п.

В современных условиях возрастает значение природно-ресурсного потенциала Российской Федерации в определении ее места в мировой экономике. Располагая мощным топливно-энергетическим, минерально-сырьевым, лесным, водным потенциалами, крупными площадями сельскохозяйственных угодий, Россия и далее в состоянии развивать собственную экономику не только за счет поставок на международные рынки природного сырья, но и продукции его переработки.

За последние два десятилетия существенно изменились структура и территориальные пропорции общественного производства; усилилась и переросла в крупнейшую общесистемную проблему, стала негативной тенденцией концентрация промышленного производства и населения в европейской части страны. Разумеется, в значительной мере это результат длительного исторического пути развития российского государства. Однако такой вывод только объясняет, но не уменьшает роль негативного воздействия этого фактора на эффективность современного народного хозяйства России.

Проблема неравномерности развития европейских и восточных районов России существовала и в Советском Союзе. В связи с этим государством был принят и последовательно осуществлялся курс на ускоренное развитие восточных районов. В соответствии с пятилетними народнохозяйственными планами разрабатывались и были успешно реализованы крупные инвестиционные проекты: в Сибири и на Дальнем Востоке строились предприятия машиностроения, цветной металлургии, угледобывающие, по переработке местных природных ресурсов, мощные энергетические объекты (например, Красноярская ГЭС, Саяно-Шушенская ГЭС и др.). Нередко новые предприятия были ориентированы на выпуск продукции двойного назначения, а также строились как предприятия – дублиеры. Тем самым реализовалась государственная политика укрепления безопасности страны. И все же к началу «переломных 90-х» большая доля валовой продукции промышленности производилась в регионах европейской части России и на Урале.

В начале XXI столетия процесс концентрации общественного производства, прежде всего промышленности, происходил в федеральных округах европейской части России, продолжается он и в наши дни, о чем свидетельствует, например, создание индустриальных парков в Приволжском ФО (табл. 4.1). Заметим, однако, что в настоящее время в

объеме валового внутреннего продукта России эта отрасль занимает скромное место – всего чуть более 27%, хотя среди других отраслей производства промышленности принадлежит (и должна принадлежать) ведущая позиция, прежде всего, как производителя средств производства, а также предметов потребления.

Таблица 4.1.

Современное размещение промышленного производства
Российской Федерации, %

Федеральные округа	Вся промышленность			Обрабатывающие промышленные производства		
	2005	2008	2011	2005	2008	2011
Российская Федерация	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
в том числе:						
Европейская часть РФ	61,6	65,0	64,8	72,3	73,8	75,9
из них:						
Центральный ФО	23,2	26,9	22,1	29,2	31,5	29,7
Приволжский ФО	22,2	21,3	20,6	23,9	23,0	22,7
Уральский ФО	22,8	20,5	19,0	13,5	13,7	13,1
Сибирский и Дальневосточный ФО	15,6	14,5	6,2	14,2	12,5	11,0

Источник: Промышленность России. 2010. – Стат.сб. Росстат; данные за 2011 г. – по итогам годовых разработок

Мировой кризис, начавшийся в 2008 г., внес существенные коррективы и в российскую экономику: в целом по стране в 2009 г. уровень промышленного производства составил только 90% от достигнутого к началу 2008 г., а доля промышленности в валовом внутреннем продукте России снизилась до 27,2% (до уровня 1995 г.). В течение 2008-2009 гг. численность занятых в промышленном производстве уменьшилась на 1 млн.человек, а удельный вес занятых в промышленном производстве в общей численности занятых в экономике России составил всего 19,7% (в 1995 г. – 25,8%).

В годы кризиса в целях сохранения промышленного потенциала России Правительство Российской Федерации поддержало ряд крупных, т.н. системообразующих, предприятий. Это был вынужденный, но правильный экономический маневр. Однако он способствовал закреплению тенденции концентрации промышленности в европейской части страны, так как именно на этой территории находится большинство указанных предприятий.

В 2009 г. Правительство РФ утвердило Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее – «Концепция 2020»), в которой один из разделов посвящен государственной региональной политике. В этом разделе декларируется ориентация региональной политики на создание условий, обеспечивающих каждому региону возможность иметь необходимые и достаточные ресурсы для социально-экономического развития. Предполагается многополярность в территориальной организации экономики страны – создание новых центров опережающего развития, а также другие меры. Однако, приведенные в «Концепции 2020» объекты нового строительства предполагается разместить на территории европейской части России; им придано особое значение. В Сибири и на Дальнем Востоке, напротив, «забыто», к примеру, расширение строительства жилья.

В «Концепции 2020» утверждается, что формирование новых центров и зон опережающего развития «приведет к уменьшению сверхконцентрации экономических ресурсов в столичных агломерациях», а развитие мощной инфраструктуры в центральной части России¹⁸ в совокупности с мощным научно-образовательным потенциалом «создаст основу для рационального размещения высокотехнологичных производств в обрабатывающих отраслях экономики и современных транспортно-логистических и сервисно-управленческих комплексов». Это при том, что только в двух федеральных

¹⁸ В «Концепции 2020» не уточнено, что понимается под центральной частью России.

округах – Центральном и Приволжском, по данным Росстата, уже в настоящее время сосредоточено свыше 53% всего промышленного производства и более 45% выпуска продукции обрабатывающих промышленных производств. Для сравнения: в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах в совокупности производится, соответственно, чуть более 16% и 11% промышленной продукции от общего производства в стране.

В «Концепции 2020» предлагается дальнейшее усиление концентрации отраслей народного хозяйства в Центральном, Приволжском, Северо-Западном федеральных округах. Другими словами, из 25 млн. новых рабочих мест, принятых в качестве программы действий органов государственной власти на перспективу, основная их часть должна быть создана именно в этих федеральных округах.¹⁹ Если учесть, что в субъектах РФ, расположенных в европейской части России (включая регионы Уральского ФО), т.е. примерно на трети территории страны, не только производится почти 85% всей промышленной продукции, но и проживает более 82% населения, то можно представить, как территориально «спрессована» российская экономика.

Перекосы в размещении производительных сил, как негативная тенденция, в российских условиях не только сами по себе снижают эффективность территориальной организации общественного производства. В еще большей мере неблагоприятны их последствия во многих областях жизнедеятельности.

В России в девяностых годах XX столетия сложилась и неуклонно возрастала миграционная подвижность населения, как крайне неблагоприятная тенденция. Сначала это была эмиграция, а затем –

¹⁹ Заметим, что не проработано пока распределение этих новых высокотехнологичных и высокооплачиваемых рабочих мест ни по конкретным отраслям общественного производства, ни по субъектам РФ.

постоянно стала возрастать внутренняя миграция преимущественно из восточных районов в европейскую часть страны, а также в города из сел и поселков городского типа. По данным переписей 1989, 2002, 2010 годов население России за период реформирования уменьшилось (по разным обстоятельствам) в 2010 г. более чем на 4 млн. человек, или на 2,8% по сравнению с 1989 г. В основном уменьшилось число горожан – более чем на 2,6 млн. человек (есть основания считать, что основную часть из них составили эмигранты). Однако, если сопоставить число выбывших по категориям населения, то более всего потери понесло сельское население – в 2010 г. оно уменьшилось на 3,9% по сравнению с 1989 г., в то время как городского население уменьшилось всего, примерно, на 2,5%.

По субъектам РФ характер потоков внутренней миграции более разнообразен, но есть одно генеральное направление – с востока на запад, в европейскую часть России. Наибольший прирост населения за период с 1989 г. по 2010 г. имел Южный федеральный округ (2748 тыс. человек), как за счет городского (1025 тыс. человек), так и сельского населения (1723 тыс. человек). В Центральном федеральном округе резко увеличилось городское население – на 1722 тыс. человек, но одновременно на 1215 тыс. человек уменьшилось сельское население.

Остальные пять федеральных округов имели отрицательный баланс населения. В Сибирском и Дальневосточном федеральных округах в совокупности население уменьшилось почти на 3,5 млн. человек. В сравнении с базовым 1989 г., уменьшение всего населения составило по Сибирскому ФО – 8,6%, а по Дальневосточному – 20,8%²⁰.

Разрушение сотен малых и средних предприятий в «лихие девяностые», уничтожившее материальную базу развития хозяйства даже в областях

²⁰ Более подробно миграционные процессы в субъектах РФ и их взаимосвязь с развитием экономики регионов страны рассмотрены в главе 9 данной монографии.

«благополучной» европейской части страны, и «бегство» населения из восточных регионов России в совокупности привело к тому, что исчезло множество сельских населенных мест, а также поселков городского типа, существовавших при небольших и средних предприятиях различных сфер деятельности. Многие малые города, потеряв существенную часть населения, превратились в поселки городского типа. За рассматриваемый период перестали быть местом жительства и работы 875 поселков городского типа с населением 5428 тыс. человек. Это – прежде всего поселки с числом жителей от 5 до 20 тыс. человек в каждом. В 1989 г. таких поселков в России было 1034, а в 2010 г. их осталось 650; численность населения выбывших поселков составляла почти 3,6 млн. человек.

В результате сформировалась общесистемная тенденция депрессивности экономики большинства (по некоторым данным около 70) субъектов РФ. Подобные регионы не обладают достаточными собственными ресурсами, чтобы самостоятельно, без поддержки государства решать внутренние объективно возникшие экономические и социальные проблемы. В депрессивных субъектах РФ получил распространение «местный монополизм», несущий большой заряд гражданской конфликтности. Обладатели капиталов создавали (чаще всего на отдаленных территориях) предприятия, которые определяли уровень и образ жизни местного населения. Диктат таких частных собственников проявляется в дискриминационном ограничении занятости по возрасту, уровня заработной платы, в организации и условиях труда, жилищных условиях и т.д.

Депрессивность характерна для большинства национальных республик России, а также сибирских и дальневосточных субъектов РФ. Главная причина недостаточного уровня экономического и социального развития самых отдаленных регионов страны – несоответствие мощностей по переработке больших и разнообразных природных ресурсов и отставание социальной сферы от запросов населения на ее услуги.

В табл. 4.2 на основе сведений Росстата представлена доля обрабатывающих производств по федеральным округам в современном промышленном комплексе в целом. Данные табл. 4.1 и 4.2 свидетельствуют: восточные регионы России, особенно Дальний Восток, существенно отстают в комплексном развитии их экономик от остальной части страны.

Таблица 4.2

Продукция обрабатывающих производств в общем объеме промышленной продукции федеральных округов, %

Годы	Российская Федерация	Федеральные округа						
		Центральный	Северо-Западный	Южный	Приволжский	Уральский	Сибирский	Дальневосточный
2005	65,1	82,0	74,3	67,2	70,0	38,5	67,0	30,2
2008	68,2	79,7	76,9	82,4	74,0	46,0	67,5	28,9
2011	65,0	87,4	78,4	78,3	71,7	44,8	60,5	23,7

Источник: Росстат

Государственная политика регионального развития, утвержденная в «Концепции 2020» применительно к субъектам РФ Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, крайне скупо раскрывает важнейшие направления усиления комплексности их народного хозяйства. Между тем, отделенная огромным расстоянием от экономически мощной европейской части государства и слабо обеспеченная путями сообщения, эта территория является основной сырьевой базой народного хозяйства России. Сокращение инвестиционной деятельности в субъектах РФ Сибири и Дальнего Востока в течение последних десятилетий уменьшило их возможности для развития добывающих, но особенно обрабатывающих производств (обустройство о. Русский никак не решает этой проблемы).

Низкие темпы развития перерабатывающей промышленности, как следствие, ведут к росту объемов сырья в межрегиональных связях. В российских условиях при перевозках массовых грузов на дальние и сверхдальние расстояния магистральным транспортом должен соответствовать совокупности таких требований, как всесезонность, непрерывность и регулярность перевозочного процесса, скорость и своевременность доставки грузов, их сохранность при транспортировке и на конечных пунктах и др.

Таким требованиям более всего соответствует железнодорожный транспорт общего пользования и магистральный трубопроводный транспорт (специальный вид транспорта). На их долю в России приходится свыше 90% грузооборота всех видов транспорта (соответственно, 42% и 50,5% в 2009 г.). Россия – континентальная страна, но имеет большой протяженности морское побережье. Поэтому морской транспорт важен не только для межконтинентальных перевозок, но особенно для обслуживания прибрежных территорий субъектов Федерации.

Дальность перевозок постоянно растет в связи с увеличением потребления сырья на предприятиях центральной части России, а также расширением экономических связей по поставке того же сырья в страны ближнего и дальнего зарубежья.

Таблица 4.3

Перевозка некоторых видов грузов российским железнодорожным транспортом общего пользования

Виды грузов	Структура перевозок, %				Среднее расстояние перевозки 1 т груза, км			
	1995	2000	2005	2013	1995	2000	2005	2013
Отправлено, всего	100,0	100,0	100,0	100,0	1067	1195	1321	1573
из них:								
Каменный уголь	23,9	23,2	21,9	25,1	1144	1381	1809	2327
Нефтяные грузы	14,6	14,8	17,2	20,2	1221	1301	1280	1574
Руды металлические	10,0	10,8	10,0	10,7	796	882	997	1041
Черные металлы	5,2	6,0	5,8	5,7	2177	2028	1785	1446
Химические и минеральные удобрения	3,1	3,4	3,4	3,8	1446	1551	1679	1620
Цемент	2,6	2,1	2,7	2,8	503	528	603	764

Лесные грузы	4,7	4,6	5,1	2,9	1072	1167	1341	1541
Зерно и продукты перемола	2,7	2,0	1,8	1,3	1110	1499	1232	1567

Источник: «Транспорт и связь в России», Росстат, 2014.

Одновременно с увеличением объема перевозок грузов растут и транспортные тарифы на грузовые перевозки. В период с 2000 г. по 2008 г. включительно на железнодорожном транспорте общего пользования рост составил 1,62 раза; по сравнению с 1995 г. – 2,75 раза. По данным Росстата, только в течение 2008 г. тарифы на грузовые перевозки по железным дорогам Сибирского федерального округа увеличились в 1,2 раза, а Дальневосточного федерального округа – в 1,25 раза (по России в целом – в среднем в 1,22 раза).

Таким образом, социально-экономическое развитие субъектов РФ не только Сибирского и Дальневосточного, но и других федеральных округов, в существенной мере зависит от развития на их территории перерабатывающих производств, что позволит уменьшить дисбаланс собственных и федеральных финансовых ресурсов в их бюджетах, а в восточных регионах еще и остановить «бегство» трудоспособного населения в экономически более благоприятные регионы европейской части страны.

Сложившаяся в восточных и других депрессивных субъектах РФ социально-экономическая ситуация требует четкого определения размещения 25 млн. новых рабочих мест, принятых Президентом РФ и Правительством РФ на перспективу: где, в каких производствах и в каком количестве следует создавать новые рабочие места. Эта сложная задача может быть решена только на базе четкой, обоснованной политики регионального развития с использованием системы прогнозных исследований и конкретных проектных разработок. Эти исследования безотлагательны. При их проведении недальновидно отвергать богатый опыт прогнозирования экономического и социального развития и размещения производительных сил, накопленный в Советском Союзе.

Сложившиеся в современной российской экономике негативные тенденции в территориальном разделении общественного труда определили необходимость восстановления целенаправленного регулирования государством размещения производительных сил.

Это тем более актуально в связи с тем, что в ближайшие годы предстоит решать, как неоднократно указывал Президент Российской Федерации В.В. Путин, крупные общегосударственные задачи возрождения на новой технологической основе базовых отраслей российской промышленности (авиа-, судо-, приборостроения, электроэнергетики и др.), сельского хозяйства (чтобы обеспечить полную продовольственную безопасность по основным продуктам питания); предусмотрено формирование новых отраслей народного хозяйства, новых центров науки, образования; создание благоприятной среды обитания и многое другое.

Принимая во внимание объективно сложившиеся территориальные пропорции производства, следует ожидать, что целью регулирования государством размещения этих крупномасштабных работ по территории страны должно быть ускоренное вовлечение в эффективный хозяйственный оборот природных ресурсов Сибири и Дальнего Востока. Причем приоритетными для этих регионов должны быть перерабатывающие производства, выпускающие готовую продукцию из местного природного сырья. В европейской части страны прирост новых рабочих мест должен обеспечиваться трудовыми ресурсами только за счет роста производительности труда. Недопустимо увеличение миграционного притока населения из восточных регионов России. В конечном счете, размещение производительных сил в соответствии с этими требованиями должно привести к существенной корректировке соотношения европейских и восточных регионов страны по многим экономическим и социальным показателям в пользу востока.

При такой стратегии государственного регулирования размещения производительных сил, предстоит решать следующие основные задачи:

- определение приоритетных субъектов РФ на территории Сибири и Дальнего Востока для первоочередного размещения объектов общественного производства;

- аргументированное распределение инвестиций как между европейскими и восточными субъектами РФ, так и между регионами в пределах Сибири и Дальнего Востока;

- обоснование необходимых изменений структуры промышленного производства восточных регионов страны;

- формирование на территории Сибири и Дальнего Востока мощных территориально-производственных комплексов, ориентированных на выпуск готовой продукции;

- укрепление сельского хозяйства страны с учетом специализации каждого субъекта РФ; причем особого внимания требует животноводство на территориях, заселенных малыми народами (северные регионы страны, юг Сибири и др.);

- разработка общегосударственной системы мероприятий по охране окружающей природной среды;

- улучшение системы подготовки высокопрофессиональных кадров, готовых к работе на высокотехнологичных производственных объектах;

- формирование повсеместно благоприятной среды обитания населения (расширение жилищного строительства, прежде всего с целью замены ветхого жилья, электрификация, газификация, телефонизация населенных мест);

- развитие сети внутрирегиональных путей сообщения (железных дорог, автомобильных дорог с твердым покрытием, местной авиации и др.).

Следовательно, регулированию должны подлежать:

- размещение на территории страны объектов отраслей материального производства – промышленности, сельского хозяйства, транспорта (для России особенно важен магистральный железнодорожный транспорт);
- приоритетность освоения и эффективного использования природных ресурсов;
- расселение и типы населенных мест, их обустройство;
- внутрирегиональная и межрегиональная миграция;
- территориальные пропорции экономики России, отражающие соотношение регионов европейской и восточной части страны по наиболее важным экономическим и социальным показателям.

Обозначенная в Посланиях Федеральному Собранию Президента Российской Федерации В.В.Путина, постановлениях Правительства РФ (например, в «Концепции экономического и социального развития Российской Федерации на период до 2020 года») крупномасштабная программа развития страны в долгосрочной перспективе, вызывает, по крайней мере, следующие вопросы: готова ли Россия (ее экономика и наука) к реализации подобных намерений; разработаны ли общие документы, в соответствии с которыми могли бы решаться проблемы размещения производительных сил в субъектах РФ?

Компетентный ответ на первый вопрос можно найти в статье академика РАН Е.Н. Каблова²¹. В указанной статье отмечается, что в современном мире наука стала определяющим фактором экономического и социального развития, обеспечив достаточно высокое качество производительных сил. Развитие науки, по утверждению нашего соотечественника, ученого-экономиста Н.Д.Кондратьева, проходит большими периодами (в 50-55 лет), в

²¹Каблов Е.Н. Шестой технологический уклад // Наука и жизнь, № 4, 2010.

течение которых формируется определенный более высокий уровень производительных сил. Эти экономические циклы получили название «технологических волн Кондратьева». Для каждой из таких «волн» характерны технологические нововведения, качественно более высокие, чем в предыдущем цикле. Известны пять таких «волн». Они представлены в указанной выше статье Е.Н. Каблова следующим образом.

«Первая «волна» (1785—1835 гг.) - сформированы и использовались новые технологии в текстильной промышленности, а также получила техническое применение энергия воды.

Вторая «волна» (1830—1890 гг.) - ускоренное развитие железнодорожного и водного транспорта на основе паровых машин; паровые двигатели нашли широкое применение в промышленном производстве.

Третья «волна» (1880—1940 гг.) - в промышленном производстве используется электроэнергия, развивается тяжёлое машиностроение, электротехническая промышленность с применением стального проката, автомобилестроение, новые технологии в химии, распространение радиосвязи, телеграфа. В организации общественного производства создаются крупные фирмы, картели, синдикаты, тресты. Монополизация рынков. Начало концентрации банковского и финансового капитала.

Четвёртая «волна» (1930—1990 гг.) - формируется мировой уклад, основанный на дальнейшем развитии энергетики с использованием нефти и нефтепродуктов, газа, средств связи, новых синтетических материалов, массовое производство автомобилей, тракторов, самолётов, различных видов вооружения, товаров народного потребления. Широкое распространение получают компьютеры и программные продукты. В военных и мирных целях используется атомная энергия. Конвейерные технологии получают применение в массовом производстве. Образуются транснациональные и межнациональные компании, осуществляющие прямые инвестиции в рынки различных стран.

Пятая «волна» (1985—2035 гг.) - для научно-технического прогресса характерны достижения в области микроэлектроники, информатики, биотехнологий, генной инженерии, использование новых видов энергии и материалов, освоение космоса, спутниковой связи и др. Происходит переход от разрозненных фирм к единой сети крупных и мелких компаний, объединенных электронной сетью на основе интернета, осуществляющих тесное взаимодействие в области технологий, контроля качества продукции, планирования инноваций.

Контурь шестого технологического уклада только начинают складываться в ведущих странах мира (США, Япония, КНР). Для этого уклада будут характерны развитие и широкое использование высоких технологий, генной инженерии, био-, нано-, квантовых и мембранных технологий, микромеханики и др., т.е. выход производительных сил на принципиально новый качественный уровень. Шестой технологический уклад будет «оформляться» в 2010-2020 годах, а в фазу зрелости вступит в 2040-е годы».

Специалисты отмечают, что в США, например, доля производительных сил пятого технологического уклада составляет 60%, четвертого – 20%, а около 5% уже приходится на шестой технологический уклад. Что касается России, то доля технологий пятого уклада составляет примерно 10%, да и то только в наиболее развитых отраслях военно-промышленного комплекса и в авиакосмической промышленности. Более 50% технологий относится к четвертому уровню, а почти треть – и вовсе к третьему»²².

Приведенные данные свидетельствует, во-первых, о том, насколько сложны задачи социально-экономического развития России, которые предстоит решать и, во-вторых, о недостаточной технологической

²² Каблов Е.Н. Шестой технологический уклад // Наука и жизнь, № 4, 2010.

готовности российской экономики и необходимости твердого курса на модернизацию и инновационное развитие. Как следствие, требуется результативная работа научных коллективов, нацеленная на обеспечение народного хозяйства новыми техническими, технологическими и экономическими разработками. Объективно обусловленное требование повышения технологического уровня экономики является всеобщим для России, т.е. оно касается всех отраслей народного хозяйства и всех регионов.

ГЛАВА 5.МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ И РАЗВИТИЕ ЕЕ ИНСТИТУТОВ*

Одним из инструментов преодоления кризисных явлений в экономике России, связанных с ограничением внешнеэкономических связей и внешнеторгового оборота, является развитие внутреннего рынка и экономических взаимодействий регионов страны. Устойчивое функционирование национальной экономики любого государства, как целостного механизма, имеющего территориальную локализацию, предполагает наличие тесных взаимосвязей и взаимодействий составляющих её территориальных единиц. В условиях России, в качестве таких территориальных единиц выступают регионы - субъекты федерации и муниципальные образования. Межрегиональные и межмуниципальные связи обеспечивают экономическую, хозяйственную целостности страны, сохраняют единство экономического пространства России. Ведь ситуация, когда многие регионы России практически не ведут между собой товарообмена, не имеют производственных связей, замыкаются на взаимодействии с внешними рынками и зарубежными контрагентами - не способствует стабильному и безопасному развитию страны, делает её экономику излишне чувствительной к колебаниям внешней конъюнктуры.

В этой связи, целый ряд российских специалистов указывает на наличие признаков, свидетельствующих об ослаблении за последние десятилетия внутренних связей в экономике страны, определенной дезинтеграции экономического пространства РФ, усилении его неоднородности.²³ Например, известный российский экономист Е.М.

* Глава монографии подготовлена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект 15-02-00104).

²³ . Швецов А.Н. Совершенствование региональной политики. Концепции и практика. М.: УРСС, 2009; Гагарина Г.Ю. Региональная экономическая интеграция: условия и факторы пространственного развития. М.: МАКС-Пресс, 2012; Российское экономическое пространство: проблемы и перспективы реструктуризации. / Под ред. В.И.Гришина, Г.Ю.Гагариной. М.: ИНФРА-М, 2013. .

Бухвальд считает, что «...современные российские условия характеризуются исключительной неоднородностью экономического и инновационного пространства страны, весьма различными экономическими и институциональными возможностями отдельных субъектов федерации».^{24]}

Рассмотрим возможные методы оценки степени неоднородности экономического пространства нашей страны, тесноты хозяйственных связей регионов и некоторые результаты такой оценки.

В Советском Союзе, в условиях наличия единого народнохозяйственного комплекса, при высоком уровне экономической интеграции регионов, для оценки межрегиональных связей применялись балансовые методы, также проводились расчеты коэффициентов зависимости внутреннего конечного продукта регионов от внешних хозяйственных связей. Эти коэффициенты показывают величину изменения конечного продукта региона (в %) при трансформации его внешних связей (в %)²⁵. Известный российский ученый - регионалист А.Г. Гранберг доказывал возникновение дезинтеграционных тенденций в российской экономике в 90-х годах XX века данными о доле межрегионального товарооборота в ВВП. В этот период имело место более быстрое падение объемов межрегионального обмена продукцией по сравнению с общим падением производства. По расчетам А.Г. Гранберга, доля межрегионального оборота по отношению к ВВП составляла в 1990 г. 22%, в 1994 г. – 16%, а в начале XXI века – примерно 12-14%.²⁶

В настоящее время российскими исследователями разрабатываются новые методы оценки степени интеграции территорий. Один из подходов к

²⁴ Бухвальд Е.М. Субъекты федерации в системе стратегического планирования // Вестник РАЕН, том 15, № 2, 2015.

²⁵ Мацнев Д.А. СНГ: Межгосударственное регулирование экономической интеграции. М.: РАГС, 2003.

²⁶ Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2004.

оценке прочности внутреннего экономического пространства и тесноты торгово-промышленных связей регионов основан на анализе межрегиональных грузовых перевозок различными видами транспорта.²⁷ В ряде работ для оценки зависимости результирующего показателя экономики региона (объема ВРП) от параметров его межрегионального взаимодействия предлагается использовать методы корреляционно-регрессивного анализа.²⁸

По нашему мнению, в группу социально-экономических показателей, которые могут характеризовать экономическую однородность территории страны и интенсивность связей между ее частями, входят следующие:

- уровень экономической освоенности территории;
- коэффициент тесноты межрегионального товарного взаимодействия;
- соотношение объемов экспорта/импорта и объемов ВРП регионов;
- соотношение объемов межрегионального товарообмена и объемов ВРП по регионам;
- объемы межрегиональных грузовых перевозок различными видами транспорта и ряд других.

В качестве основного показателя для оценки уровня экономического развития регионов в настоящее время используется показатель производства валового регионального продукта (ВРП) в расчете на душу населения. Однако, учитывая большие различия в заселенности и размерах территории российских регионов, этот индикатор недостаточно показателен. Ряд экономистов предлагают рассчитывать интегральный показатель уровня

²⁷ Гусев А., Юревич М. Торгово-промышленная интеграция регионов России: оценка прочности и возможности укрепления // Вопросы экономики, № 10, 2014.

²⁸ Белоусова А.В. Межрегиональные взаимодействия: влияние на экономику региона // Пространственная экономика, № 4, 2012. Ускова Т.В., Лукин Е.В. Межрегиональное сотрудничество: оценка и перспективы развития // Проблемы прогнозирования, № 5, 2014.

территориального социально-экономического развития, учитывающий, наряду с уровнем производства на душу населения, различия в плотности населения.²⁹ По нашему мнению, точнее будет говорить, что данный показатель характеризует уровень экономической освоенности территории, поскольку показывает объем ВРП, приходящийся на один квадратный километр территории. Однако, в любом случае, он является весьма показательным в смысле выявления территориально-экономических диспропорций.

Проведенные нами расчеты величины ВРП, произведенного в расчете на один квадратный километр территории, по федеральным округам страны (см. табл. 5.1), показывают большую разницу значений этого показателя по округам, а так же, что особенно важно, фиксируют увеличение разрыва в уровне освоенности территории практически всех округов по сравнению с ЦФО. Еще больший размах имеет амплитуда колебаний данного показателя по отдельным субъектам РФ. Превышение среднего модуля отклонений региональных ВРП от среднероссийского значения увеличилось в 2012 г. по сравнению с 2000 г. более чем в 1,2 раза, что определенно свидетельствует об ослаблении экономических связей между регионами.

Специалистами СОПС РАН и Минэкономразвития России в качестве индикатора целостности экономического пространства страны предложен коэффициент тесноты товарного взаимодействия регионов³⁰

²⁹ Клоцвог Ф., Чернова Л. Методы оценки уровня экономического развития территориальных образований // Экономист, № 8, 2012.

³⁰ Заргарян П.А. Методы оценки межрегиональных товарных потоков при прогнозировании социально-экономического развития субъектов РФ. Дисс. на соискание к.э.н. М.: 2008.

Таблица 5.1

Экономическая освоенность территории по федеральным округам Российской Федерации

Федеральные округа	Экономическая освоенность территории: ВРП на 1 кв.км, тыс.рублей		2012 г. к 2000 г., раз	в % к РФ		в % к ЦФО	
	2000 г.	2012 г.		2000 г.	2012 г.	2000 г.	2012 г.
РФ	364,7	2928,2	8,0	100,0	100,0	-	-
Центральный	2829,6	26776,1	9,5	775,9	914,4	100,0	100,0
Северо-Западный	340,7	3111,7	9,1	93,4	106,3	12,0	11,6
Южный	782,2	7511,4	9,6	214,5	256,5	27,6	28,1
Северо-Кавказский	705,3	7109,5	10,1	193,4	242,8	24,9	26,6
Приволжский	996,9	7621,1	7,6	273,3	260,3	35,2	28,5
Уральский	478,4	3903,9	8,2	131,2	133,3	16,9	14,6
Сибирский	133,0	988,4	7,4	27,4	33,8	4,7	3,7
Дальневосточный	49,4	431,5	8,9	13,5	14,7	1,7	1,6

Источник: Расчеты авторов

Коэффициент рассчитывается как отношение объема суммарного вывоза товаров из региона i в регион j в период t к объему суммарного ввоза товаров в регион i из региона j в период t . С помощью данного коэффициента рассчитывается теснота торговых связей каждого субъекта РФ с каждым другим субъектом. Для отражения торговых взаимосвязей между всеми субъектами федерации строится матрица, где регионы выступают как производители и как потребители продукции, товаров и услуг. Суммирование коэффициентов тесноты связей по строкам позволяет выделить регионы–поставщики товаров, оказывающие максимальное влияние на экономику регионов-потребителей товаров. По данным Заргаряна П.А. имеется 19 регионов - лидеров, являющихся каркасом, стягивающим экономическое пространство России (Ханты-Мансийский автономный округ, Республика Башкортостан, Челябинская область, Иркутская область, Нижегородская область и др.). Однако, этот каркас неравномерно распределен по территории страны: из 19 регионов – лидеров только 5 приходится на районы Сибири и Дальнего Востока.³¹

Еще одним инструментом оценки уровня экономического сотрудничества регионов является предложенный А.Г. Гранбергом показатель степени открытости региональной экономики, рассчитываемый как отношение объема межрегионального или внешнеэкономического товарообмена региона к произведенному в нем ВРП.³² На основе информации о внешнеторговом товарообороте субъектов РФ нами рассчитан индикатор экономической открытости для всех регионов России за период 2005-2013 г.г. как отношение суммы экспорта и импорта региона к произведенному в нем объему ВРП (см. таблицу 5.2).

³¹ Там же.

³² Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2004.

Таблица 5.2

Уровень экономической открытости регионов РФ

	2005г.	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.	2010г.	2011г.	2012г.	2013г.
Доля внешнеторгового оборота в ВРП (%)	(%)								
По Российской Федерации	51,9	51,8	49,4	52,8	45,6	49,4	53,2	52,4	49,8
Центральный федеральный округ	66,1	67,2	64,4	69,8	62,2	66,4	70,3	76,8	76,1
Белгородская область	65,1	64,9	68,7	69,0	40,6	52,7	60,7	50,6	42,4
Брянская область	39,8	26,6	36,5	26,9	16,6	21,7	25,1	33,2	31,6
Владимирская область	17,5	19,0	22,4	20,6	20,8	21,5	26,0	25,1	26,7
Воронежская область	21,4	20,0	20,5	16,3	11,4	15,5	14,8	16,5	14,7
Ивановская область	22,5	20,1	16,3	16,8	21,4	17,4	20,0	20,1	20,2
Калужская область	24,1	24,0	60,1	92,5	71,5	103,2	107,0	99,5	88,5
Костромская область	21,5	16,7	15,1	13,7	11,0	9,4	9,1	11,2	12,5
Курская область	19,6	18,6	19,5	20,2	14,6	18,9	25,4	16,7	15,9
Липецкая область	64,9	58,2	59,7	64,6	52,4	63,1	65,9	72,1	61,4
Московская область	34,4	36,0	34,1	34,9	35,0	39,5	45,2	50,4	47,3
Орловская область	22,6	17,1	29,8	27,1	21,7	43,7	10,4	17,9	18,0
Рязанская область	12,2	10,4	16,2	16,7	10,8	11,2	11,1	11,3	12,7
Смоленская область	41,4	38,5	35,8	29,3	21,3	21,9	27,9	44,8	45,9
Тамбовская область	5,4	8,3	5,6	5,5	4,3	8,0	9,1	6,0	6,0
Тверская область	9,7	9,3	9,5	9,6	9,9	14,0	9,6	13,6	15,2
Тульская область	61,0	50,4	48,4	55,1	43,3	43,2	52,5	50,2	49,9
Ярославская область	11,9	10,9	11,5	11,6	11,4	11,8	14,9	18,9	26,1
г.Москва	83,3	85,5	80,9	88,6	82,2	85,6	90,1	100,3	100,7
Северо-Западный федеральный округ	57,0	65,1	64,1	67,0	53,7	55,9	67,7	67,1	62,4
Республика Карелия	43,4	45,7	38,2	38,8	36,9	42,0	33,7	29,5	23,8
Республика Коми	15,2	12,6	13,8	13,4	12,0	11,0	18,2	17,4	25,2

	2005г.	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.	2010г.	2011г.	2012г.	2013г.
Доля внешнеторгового оборота в ВРП (%)	(%)								
Архангельская область	19,9	24,8	16,6	24,0	42,4	46,5	34,5	20,1	15,9
в т.ч. Ненецкий авт. округ	0,9	0,2	6,2	8,6	1,9	48,8	59,8	27,7	0,0
Архангельская область без Ненецкого авт.округа	26,8	36,0	22,5	31,1	69,6	45,1	19,3	16,3	23,9
Вологодская область	48,6	37,7	36,1	43,2	40,9	46,6	46,2	44,2	44,2
Калининградская область	161,0	168,8	150,3	140,4	108,6	133,4	141,9	164,0	158,3
Ленинградская область	127,5	118,1	122,6	131,7	79,8	90,0	117,1	98,9	86,1
Мурманская область	29,8	38,2	33,3	31,0	31,1	25,9	37,2	26,8	32,3
Новгородская область	47,1	39,3	36,8	38,3	27,7	35,1	36,3	36,4	35,4
Псковская область	50,9	47,5	35,6	38,5	30,0	39,7	42,0	41,7	37,0
г.Санкт-Петербург	63,8	88,4	86,3	85,8	67,2	65,0	76,0	81,4	74,1
Южный федеральный округ	30,0	28,9	30,4	30,3	24,5	26,6	32,9	31,7	28,4
Республика Адыгея	1,8	2,5	2,4	5,3	4,2	5,2	5,9	3,2	3,4
Республика Калмыкия	64,9	33,6	15,3	15,6	7,8	12,7	7,2	5,5	3,2
Краснодарский край	21,5	22,2	23,8	24,0	22,1	25,7	35,1	31,4	27,0
Астраханская область	16,1	17,3	25,7	26,3	20,9	14,5	15,9	15,4	16,8
Волгоградская область	36,4	34,3	30,7	30,8	24,3	24,7	27,7	32,2	30,8
Ростовская область	41,6	39,0	43,1	41,8	31,6	33,9	39,7	39,3	35,9
Северо-Кавказский федеральный округ	14,9	10,8	9,0	9,9	7,9	7,8	8,9	8,5	8,1
Республика Дагестан	9,6	7,6	5,8	9,0	4,0	4,9	6,0	5,4	5,7
Республика Ингушетия	197,7	77,0	6,7	4,7	1,7	1,6	2,5	1,8	1,2
Кабардино-Балкарская Республика	4,6	3,3	3,5	4,6	3,9	3,1	5,3	4,8	2,4
Карачаево-Черкесская Республика	5,1	5,6	7,4	7,4	6,1	11,0	17,1	24,0	27,4
Республика Северная Осетия-Алания	10,7	11,0	9,4	7,0	6,2	5,7	8,5	3,8	3,2
Чеченская Республика	0,0	0,0	0,1	0,5	0,2	0,1	0,2	0,2	0,8
Ставропольский край	15,8	14,0	14,6	15,2	15,2	13,3	13,6	13,6	12,7

	2005г.	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.	2010г.	2011г.	2012г.	2013г.
Доля внешнеторгового оборота в ВРП (%)	(%)								
Приволжский федеральный округ	37,1	33,6	29,8	31,8	26,5	30,5	30,2	33,8	32,5
Республика Башкортостан	51,4	43,7	32,5	30,4	25,8	39,9	36,4	39,2	39,4
Республика Марий Эл	7,2	6,2	13,7	14,8	13,7	17,2	12,9	20,5	15,5
Республика Мордовия	9,3	7,6	6,8	10,1	11,7	9,2	7,5	11,3	6,3
Республика Татарстан	55,8	51,7	48,9	54,1	45,3	54,3	51,5	55,7	56,0
Удмуртская Республика	12,6	17,5	13,1	9,3	5,1	5,3	13,8	21,2	15,8
Чувашская Республика	11,5	10,8	8,7	7,6	7,7	5,4	10,8	8,1	7,9
Пермский край	28,5	25,4	22,0	31,6	22,2	24,1	27,4	34,6	30,4
Кировская область	15,5	20,2	21,8	19,2	17,2	13,9	17,9	20,8	18,5
Нижегородская область	25,4	20,0	28,3	24,7	28,3	23,5	36,7	36,2	32,0
Оренбургская область	38,1	28,7	33,6	36,6	27,9	27,2	17,3	24,0	19,8
Пензенская область	5,5	6,2	6,7	5,9	5,1	4,6	4,6	7,0	5,8
Самарская область	51,4	49,6	37,3	41,6	34,8	41,8	32,4	30,5	38,5
Саратовская область	35,3	30,2	18,6	23,4	17,6	19,7	17,1	30,3	20,3
Ульяновская область	9,2	11,3	13,2	10,1	7,9	11,3	11,3	11,7	12,8
Уральский федеральный округ	37,4	38,3	36,3	41,8	35,9	36,6	39,6	39,1	31,0
Курганская область	19,2	15,5	17,3	14,2	12,9	10,2	10,3	12,0	11,9
Свердловская область	45,2	40,9	38,1	39,9	39,6	36,2	29,0	30,9	25,9
Тюменская область	40,1	43,6	40,7	48,9	39,8	43,6	45,7	43,2	32,7
в т.ч. Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	24,4	28,2	26,7	32,6	25,4	26,3	28,0	28,8	29,5
Ямало-Ненецкий автономный округ	4,2	4,6	2,7	2,7	1,6	2,4	9,2	9,1	6,3
Тюменская область (без Ханты-Мансийского авт.округа-Югра и Ямало-Ненецкого авт.округа)	141,3	155,1	147,9	188,4	153,6	165,1	156,9	152,2	85,7
Челябинская область	52,2	42,7	43,2	44,8	43,0	37,4	30,2	35,7	33,9

	2005г.	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.	2010г.	2011г.	2012г.	2013г.
Доля внешнеторгового оборота в ВРП (%)	(%)								
Сибирский федеральный округ	42,9	37,7	31,8	29,1	29,3	33,1	25,8	27,6	26,2
Республика Алтай	43,3	45,1	28,4	10,2	6,8	10,1	14,9	5,8	3,9
Республика Бурятия	10,2	10,5	12,3	10,5	16,0	13,9	17,6	22,7	26,3
Республика Тыва	1,7	3,2	2,7	0,8	1,3	0,9	0,6	1,1	1,2
Республика Хакасия	69,8	89,6	101,7	99,7	74,6	79,3	62,5	61,4	53,7
Алтайский край	19,8	14,1	14,6	19,0	13,1	9,4	8,4	12,0	10,3
Забайкальский край	16,8	15,0	17,4	12,4	11,3	9,3	10,9	11,5	11,3
Красноярский край	44,1	44,2	46,4	36,4	38,4	32,0	28,5	27,0	25,3
Иркутская область	45,4	44,6	38,2	39,5	36,4	35,1	36,1	37,7	37,6
Кемеровская область	53,7	55,8	44,6	46,4	55,5	53,3	48,6	61,0	65,3
Новосибирская область	18,8	19,0	20,1	18,6	16,7	23,5	17,9	17,6	15,0
Омская область	95,8	54,2	9,4	9,2	7,6	58,3	5,9	8,4	8,0
Томская область	20,7	12,3	11,9	9,3	10,5	9,9	7,4	9,3	8,2
Дальневосточный федеральный округ	49,9	40,9	40,5	37,1	31,0	37,9	39,9	42,0	46,0
Республика Саха (Якутия)	34,4	29,5	22,7	19,2	15,1	26,1	28,8	27,8	27,5
Камчатский край	12,2	9,7	9,2	9,2	20,4	20,6	18,4	19,6	17,3
Приморский край	49,4	50,6	52,5	52,5	34,3	41,7	41,0	48,4	66,4
Хабаровский край	59,1	60,5	31,0	25,9	17,3	18,6	20,2	18,6	16,4
Амурская область	10,3	8,6	11,2	13,0	8,0	7,5	9,9	16,0	14,4
Магаданская область	10,4	9,1	16,0	15,2	11,0	12,1	13,9	15,2	32,1
Сахалинская область	83,0	59,1	78,9	71,5	69,1	79,5	84,0	85,8	86,2
Еврейская автономная область	3,5	4,4	3,7	6,2	3,7	4,5	5,3	4,5	8,6
Чукотский автономный округ	365,3	33,2	14,2	11,5	9,8	12,4	12,2	14,2	17,8

Источник: Расчеты авторов

Наибольшей экономической открытостью отличаются обе столицы, исторические промышленно-развитые регионы, а также приграничные территории (Калининградская область и Приморский край) за счет активного торгового обмена с сопредельными странами Западной Европы и Китаем. При этом, абсолютное лидерство в течение 2005-2013 гг. сохранили Калининградская область и город Москва. Также сохранили свои позиции в десятке лучших по открытости экономик Сахалинская, Ленинградская и Липецкая области. Москва и Санкт-Петербург, на которые приходится более 2/5 российского внешнеторгового оборота, имеют высокие показатели экономической открытости за счет концентрации в них компаний, которые осуществляют экспортные операции и таможенное оформление товаров.

В десятку экономически самых закрытых регионов вошли в основном автономные республики Северного Кавказа и Сибири, характеризующиеся низким промышленным потенциалом. Республика Ингушетия, имела в 2005 г. высокий показатель экономической открытости за счет функционирования на ее территории в тот период особой экономической зоны. За последнее десятилетие экономическая открытость многих регионов не увеличилась. Разрыв между десятью регионами с самыми высокими и десятью регионами с самыми низкими индикаторами экономической открытости не сократился. Лидеры сохраняют свои позиции, аутсайдеры по-прежнему сильно отстают, что консервирует кризисные явления в сфере межрегиональной интеграции.

По нашему мнению, в определенной мере, неоднородность экономического пространства РФ характеризует и география размещения институтов интенсификации развития – особых экономических зон (ОЭЗ) и наукоградов. По состоянию на 1 июля 2013 г. на территории Российской Федерации создано 27 ОЭЗ четырех типов: 6 зон промышленно-производственного типа (ОЭЗ ППТ); 5 зон технико-внедренческого типа

(ОЭЗ ТВТ); 13 зон туристско-рекреационного типа (ОЭЗ ТРТ); 3 зоны портового типа (ОЭЗ ПТ).³³

Наиболее эффективными, по оценке Минэкономразвития, за период с начала функционирования являются ОЭЗ производственного и внедренческого типа. Высокие показатели имеют ОЭЗ ППТ в Республике Татарстан и Липецкой области, ОЭЗ ТВТ в Санкт-Петербурге. Достаточно эффективным функционированием характеризуются ОЭЗ ППТ в Самарской области, ОЭЗ ТВТ в Москве, Московской области. Самые низкие показатели эффективности деятельности резидентов зон наблюдаются в ОЭЗ ТРТ и ПТ. Таким образом, по состоянию на 2013 г., практически все эффективные производственные и внедренческие зоны были расположены в Европейской части страны. На Дальнем Востоке и в Сибири, а также на юге России были расположены исключительно туристско-рекреационные зоны, признанные по итогам функционирования наименее эффективными.

Крайне неравномерно расположены по территории нашей страны и наукограды. В 2014 году общее число наукоградов, включая академгородки научных центров РАН, достигло 73. При этом, за Уралом функционирует лишь 12 наукоградов, что составляет 16,5% от их общего числа. В Дальневосточном макрорегионе в настоящее время наукоградов не имеется.³⁴

Таким образом, изучение трендов набора индикаторов, в той или иной степени характеризующих однородность экономического пространства России, интенсивность внутренних связей в народном хозяйстве страны, приводит к выводу о наличии тенденций к его дезинтеграции. Разрывы в

³³ Отчет о результатах функционирования особых экономических зон за 2013 год и за период с начала функционирования особых экономических зон. Минэкономразвития. 2014. Информационный ресурс <http://economy.gov.ru>.

³⁴ Информационный ресурс <http://megabook.ru/article/Наукоград>.

уровне социально-экономического развития регионов увеличиваются и достигли опасной черты, снизилось значение межрегионального товарооборота в ВВП страны, уровень экономической открытости экономик различных субъектов РФ отличается в десятки раз, институты интенсификации развития (ОЭЗ, наукограды) практически полностью сконцентрированы в европейской части страны, неуправляемая миграция ведет к депопуляции Дальнего Востока, концентрация инвестиционных ресурсов в Москве и нескольких мегаполисах по географической оси «запад-восток» препятствует развитию прилегающих к ним обширных территорий.

Все вышеперечисленные факты позволяет говорить о том, что прочность экономического пространства России в последние десятилетия снизилась. При этом необходимо отметить, что процессы и факторы интеграции и дезинтеграции национальной экономики РФ протекают параллельно и одновременно, что усложняет их идентификацию и регулирование.

По нашему мнению, укрепление экономического пространства России, развитие интеграционных процессов, активизация товарообмена, технологических, финансовых связей российских регионов требует проведения целого комплекса научных исследований, законотворческих и организационных работ по следующим направлениям:

- создание эффективно функционирующей системы долгосрочного стратегического планирования межрегионального сотрудничества и интеграции экономик субъектов РФ;

- формирование многоуровневой инфраструктуры реализации межрегиональных и межмуниципальных связей в экономике страны;

- создание новых механизмов, экономических и организационных стимулов развития и интенсификации взаимодействия регионов;

-формирование системы межрегиональных институтов координации и управления экономическими связями субъектов РФ;

- разработка методов и инструментов оценки результативности и эффективности межрегионального и межмуниципального сотрудничества.

Степень проработки вышеуказанных направлений в настоящее время неодинакова. Если в области стратегического планирования межрегиональных связей субъектов РФ серьезным шагом вперед стало принятие в 2014 году федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», а в области развития инфраструктуры реализации межрегиональных и межмуниципальных связей (биржи, торговые дома, маркетинговые центры, рекламные агентства, системы интернет-торговли и др.) многие регионы продвинулись достаточно далеко, то в области формирования системы институтов координации и управления экономическими связями регионов – еще предстоит большая работа.

Сам вопрос о необходимости рассмотрения инфраструктуры регулирования межрегиональных связей в качестве самостоятельного специфического института сферы межрегиональных взаимодействий был поставлен нами и обоснован в ряде научных публикаций³⁵ сравнительно недавно.

Необходимость развития инфраструктуры регулирования межрегиональных экономических связей обусловлена действием факторов

³⁵ Бурак П.И., Топилин А.В., Ростанец В.Г. Инфраструктура межрегионального экономического сотрудничества и императивы инновационного развития. М.: ЗАО «Издательство Экономика», 2009. Ростанец В.Г., Топилин А.В. Развитие инфраструктуры межрегиональных экономических связей на принципах государственно-частного партнерства // Экономика мегаполисов и регионов, №6(42), 2011. Ростанец В.Г., Топилин А.В. Методические основы формирования комплексной инфраструктуры межрегионального экономического сотрудничества// Вестник института экономики РАН, №3, 2011.

глобализации, вышеуказанными тенденциями территориальной дезинтеграции российской экономики. Например, происходит переориентация дальневосточных регионов РФ на китайский рынок, что создает реальную угрозу целостности российской территории и экономической безопасности страны. В этих условиях необходимо усилить регулирующее воздействие государственных органов на экономическую интеграцию регионов во взаимодействии с предпринимательскими союзами и межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия.

К инфраструктуре регулирования межрегионального экономического сотрудничества относятся как государственные, так и общественные организации, созданные на федеральном, межрегиональном, региональном и местном (муниципальном) уровнях.

Структуры, созданные федеральными органами исполнительной власти:

- административные аппараты полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах;
- общественные советы при полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах.

Структуры, образованные региональными органами исполнительной власти:

- межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия субъектов РФ («Сибирское соглашение», «Центрально-Черноземная», «Северо-Запад», «Большая Волга», «Северный Кавказ», «Большой Урал», «Дальний Восток и Забайкалье»);
- объединенные органы администраций субъектов Российской Федерации (объединенная коллегия органов управления Москвы и Московской области).

Структуры, созданные региональными законодательными органами власти:

- парламентские ассоциации в рамках федеральных округов (Парламентская Ассоциация Северо-Западного федерального округа, Южно-Российская парламентская ассоциация, Ассоциация законодателей Приволжского федерального округа, Уральский Парламентский центр);

- объединенные комиссии законодательных органов соседних регионов (объединенная комиссия Московской городской Думы и Московской областной Думы).

Структуры, сформированные муниципальными органами власти:

- общественные союзы и ассоциации, имеющие общероссийский статус (Союз российских городов, Международная ассамблея столиц и крупных городов (МАГ), Конгресс муниципальных образований РФ, Ассоциация малых и средних городов России);

- межрегиональные муниципальные ассоциации (Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Союз городов Центра и Северо-Запада России, Ассоциация городов Поволжья, Ассоциация муниципальных образований «Города Урала»);

- региональные муниципальные ассоциации (Советы муниципальных образований в субъектах РФ, созданы во всех субъектах РФ).

К общественным объединениям, создаваемым предпринимательским сообществом, относятся:

- Союз торгово-промышленных палат Центрального федерального округа;

- Координационный совет объединений промышленников и предпринимателей Центрального федерального округа.

Формирование системы государственных структур и общественных объединений, оказывающих влияние на развитие межрегионального сотрудничества, еще далеко от завершения. Идет процесс совершенствования этих структур путем уточнения задач и функций, слияния отдельных из них в

более крупные союзы и объединения. Место инфраструктуры регулирования в общей системе экономических связей регионов представлено на рис. 5.1.

Успешное развитие инфраструктуры регулирования межрегионального экономического сотрудничества предполагает также активное участие в ее формировании общественных организаций. При этом их роль в этом процессе последовательно возрастает. Например, ассоциации межрегионального экономического взаимодействия субъектов РФ за двадцатилетний период своего существования накопили большой опыт разработки механизмов и методов стимулирования экономических связей между регионами, содействия формированию различных элементов инфраструктуры, отвечающей требованиям рыночной экономики. Ассоциации, объединяя усилия всех субъектов, входящих в федеральные округа, крупные корпорации, привлекая научный потенциал, имеют большие возможности для развития инфраструктуры экономических отношений, придания ей комплексного характера.

Вместе с тем сложившаяся система органов государственного управления и общественных структур, как элементов инфраструктуры регулирования межрегионального сотрудничества еще не совершенна и находится в стадии развития. Комплексность инфраструктуры регулирования экономического сотрудничества регионов предполагает тесное взаимодействие государственных органов и общественных организаций при принятии решений в сфере интеграции. При этом необходимо, на наш взгляд уменьшить разрывы между уровнями управления территориями, которые сложились в настоящее время. На одном из них немногочисленные крупнейшие мегаобразования в виде федеральных округов и ассоциаций экономического взаимодействия, на другом – субъекты РФ и действующие в них торгово-промышленные палаты, союзы предпринимателей и им подобные структуры.

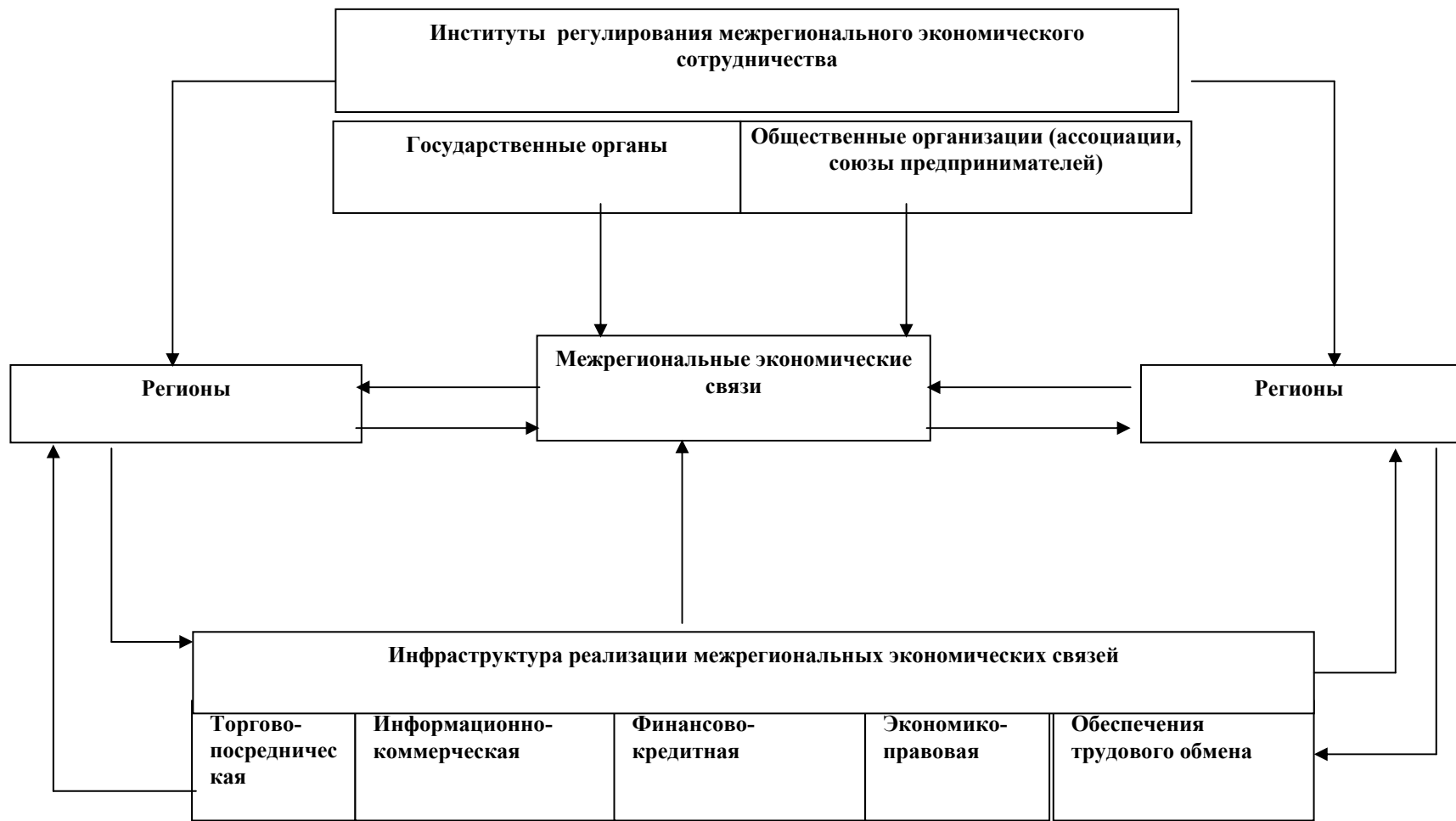


Рис.5.1. Место институтов регулирования в процессе межрегионального экономического сотрудничества

По нашему мнению для формирования новых структур межрегиональной интеграции может быть использована традиционная сетка экономического районирования Российской Федерации, включающая 11 районов. Например, в пределах Сибирского федерального округа с учетом сложившегося разделения труда и производственной кооперации могут быть созданы 4 субрегиональных ассоциации: Север Западной Сибири, Юг Западной Сибири, Ангаро-Енисейская, Забайкальская. Создание ассоциации «Север Западной Сибири» в составе Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов (сейчас входят в Уральский федеральный округ) обусловлено единством народнохозяйственного комплекса по добыче нефти и газа. Субрегиональная ассоциация «Юг Западной Сибири», куда могли бы войти 6 субъектов РФ, базируется на угледобывающей отрасли Кемеровского угольного бассейна, имеющей общероссийское значение, нефтеперерабатывающем комплексе Омской области, машиностроении Новосибирской области, научных центрах Новосибирска и Томска. Ангаро-Енисейская субрегиональная ассоциация могла бы объединить мощные центры развития горной и цветной металлургии Красноярского края и Иркутской области. Приоритетами в деятельности забайкальских интеграционных структур, наряду с решением социально-экономических задач, может быть природоохранная деятельность.

Главным же направлением развития институтов регулирования межрегиональных связей и интеграции регионов является, по нашему мнению, формирование и развитие совместных органов исполнительной и законодательной власти для регионов-соседей, уже имеющих высокий уровень хозяйственных связей. Это, прежде всего, Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, регионы ЦФО и Поволжья. Наличие таких органов позволит принимать согласованные решения по стратегии развития, созданию транспортной инфраструктуры и энергетики,

реформированию ЖКХ, регулированию миграции, реализации инвестиционных проектов на основе концессий.

Проблемы, которые несет с собой процесс глобализации, мировой экономической кризис, диктуют необходимость углубления интеграции экономик российских регионов, развития внутреннего рынка, более активного включения регионов России в экономический обмен со странами СНГ, ШОС. Это даст возможность России полнее реализовать свои уникальные возможности, обеспечить экономическую устойчивость, а затем и инновационный рост.

ГЛАВА 6. МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ИННОВАЦИОННОМ РАЗВИТИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ: НОВЫЕ ПОДХОДЫ И РЕШЕНИЯ

Одной из важнейших функций государства в рамках рыночной системы является обеспечение общества публичными благами, поддержание социальной инфраструктуры и отраслей, непосредственно не участвующих в создании материальных благ, однако являющихся необходимым элементом функционирования экономики и общества. В этой связи нельзя не упомянуть о стимулировании развития современных и прорывных технологий, внедрении инноваций, привлечении к научной и изобретательской деятельности наиболее квалифицированных отечественных, а в необходимых случаях и зарубежных специалистов. Если развитие фундаментальных исследований, в силу своей специфики, является прерогативой властей национального уровня, то инновационная составляющая экономики в отраслевом и региональном разрезах имеет шанс на эффективную модернизацию лишь при консолидации усилий государства и бизнеса.

Большинство стран мира, независимо от уровня развитости их экономик, стараются реализовывать инфраструктурные проекты с привлечением внебюджетных средств и частных инвесторов, что значительно снижает нагрузку на бюджет и повышает качество и эффективность эксплуатации объектов, возведенных в результате их реализации. Эффективное взаимодействие частного бизнеса и государства является одним из важнейших условий успешного функционирования экономики стран, регионов и муниципальных образований.

На сегодняшний день в мире накоплен значительный опыт использования механизма государственно-частного партнерства (ГЧП) в различных отраслях. Поддержкой реализации проектов ГЧП в инфраструктурных отраслях активно занимается Всемирный Банк, регулярно выпуская информационные бюллетени, формируя сборники «лучших практик» ГЧП и предоставляя статистические

данные. Фокусными для Всемирного Банка являются развивающиеся страны и страны с переходной экономикой (к этой группе Банк относит и Россию).

По данным Всемирного Банка, в 2014 г. в странах с развивающейся и переходной экономикой было реализовано 239 инвестиционных проектов с применением механизма ГЧП в инфраструктурных отраслях на сумму 107,6 млрд. долларов США, что на 6% выше, чем в 2013 году. При этом 63% всех проектов были реализованы в 5 странах (из 139 рассматриваемых), на которые пришлось 73% от совокупного объема инвестиций. Всемирный Банк также отмечает тенденцию на укрупнение инфраструктурных проектов, которые имеют существенное влияние на региональное развитие и межрегиональные связи, в участии государственно-частного партнерства. Так, несмотря на то, что в 2014 г. было завершено наименьшее с 2004 г. число проектов, средний объем инвестиций на проект был наибольшим за все время наблюдений (с 1990 по 2014 гг.) - 419 млн. долларов США³⁶.

Более подробно проекты с использованием государственно-частного партнерства в инфраструктурной сфере в странах с развивающейся и переходной экономикой рассмотрены в таблицах ниже.

Таблица 6.1

Отраслевая структура проектов ГЧП в развивающихся странах и странах с переходной экономикой в 2014 г.

Отрасль	Количество проектов	Объем инвестиций, млрд. долл США	Доля от общего объема инвестиций	Динамика к среднему показателю за 5 лет (2009-2013)
Энергетика	157	55,3	51%	+40%
Транспорт	49	48,2	45%	-36%
Водоснабжение и водоотведение	33	4,1	4%	+19%
Всего	239	107,6	100%	-9%

Источник: Всемирный банк

³⁶ 2014 Global PPI Update, World Bank Group, <http://ppi.worldbank.org/>
120

Как видно из таблицы выше, наибольшее число новых проектов было заявлено в энергетической отрасли. Однако крупнейшим по объему денежных вложений стал транспортный сектор. Инвестиции в транспортную инфраструктуру в 2014 г. составили \$55,3 млрд. - 51% от общего объема инвестиций с использованием механизма ГЧП в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Самыми значимыми направлениями в рамках транспортного сектора в 2014 г. были дорожное строительство и аэропорты. Наибольший объем инвестиций в транспортном секторе был привлечен в проекты дорожного строительства - \$28,5 млрд. для 33 проектов. Вложения в аэропортовое хозяйство, в т.ч. в рамках концессионных договоров, составили \$13,2 млрд. для 5 проектов.

Инвестиции в энергетический сектор в 2014 г. составили \$48,2 млрд., из которых \$41,3 были инвестированы в новые проекты, а \$6,9 - в расширение существующих мощностей. Наибольший объем инвестиций в рамках энергетического сектора был направлен на проекты по производству и распределению электроэнергии - \$45,4 млрд. для 151 проекта, из которых \$39,9 было вложено в проекты по производству электроэнергии, причем \$22 млрд. - в проекты ВИЭ.

Далее в таблице 6.2 представлены данные по региональной структуре проектов государственно-частного партнерства по данным Всемирного Банка.

Таблица 6.2

Региональная структура проектов ГЧП в развивающихся странах и странах с переходной экономикой в 2014 г.

Регион	Количество проектов	Объем инвестиций, млрд. долл США	Доля от общего объема инвестиций	Изменение объема инвестиций к среднему показателю за 5 лет (2009-2013)
Латинская Америка и страны Карибского региона	110	69,1	64%	+53%

Регион	Количество проектов	Объем инвестиций, млрд. долл США	Доля от общего объема инвестиций	Изменение объема инвестиций к среднему показателю за 5 лет (2009-2013)
Европа и Центральная Азия	23	14,3	13%	-19%
Восточная Азия и АТР	46	11,5	11%	-13%
Южная Азия	40	6,7	6%	-81%
Ближний Восток и Северная Африка	13	3,3	3%	+60%
Африка (кроме Северной Африки)	7	2,6	2%	-33%
Всего	239	107,5	100%	-9%

Источник: Всемирный банк

Крупнейшим регионом по количеству проектов и объему инвестиций в 2014 г. была Латинская Америка и страны Карибского региона. В это регионе было завершено 110 проектов, из которых 72 в энергетике, 26 в транспортной сфере и 12 в сфере водоснабжения и водоотведения. Ключевой вклад в развитие государственно-частного партнерства в этом регионе внесли Бразилия, Колумбия и Перу: в Бразилии был запущен 51 новый проект, в Колумбии - 12, в Перу - 11. В таблице 6.3 приведен список из 5 наиболее крупных проектов государственно-частного партнерства, профинансированных в 2014 г. в развивающихся странах и странах с переходной экономикой.

Таблица 6.3

Крупнейшие проекты государственно-частного партнерства в развивающихся странах и странах с переходной экономикой в 2014 г.

Регион	Страна	Отрасль	Проект	Объем финансирования, млрд. \$США
Латинская Америка и страны Карибского региона	Бразилия	Транспорт	Передача в концессию аэропорта Рио-де-Жанейро	10,5

Регион	Страна	Отрасль	Проект	Объем финансирования, млрд. \$США
Латинская Америка и страны Карибского региона	Перу	Транспорт	Строительство второй ветки метро в г. Лима	5,4
Европа и Центральная Азия	Турция	Энергетика	Приватизация ТЭЦ «Кемеркоу» и «Уеникоу»	4,3
Латинская Америка и страны Карибского региона	Бразилия	Транспорт	Строительство ветки метро в Сан-Паулу	3,9
Латинская Америка и страны Карибского региона	Бразилия	Транспорт	Строительство платной скоростной трассы	3,4

Источник: Всемирный банк

В России реализовать инфраструктурный проект можно несколькими способами, схематично представленными на рисунке 1³⁷.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) является одним из наиболее распространенных инструментов привлечения частных инвестиций в инфраструктурные проекты³⁸.

Привести однозначное определение понятие «государственно-частное партнерство» достаточно сложно. Понятие ГЧП достаточно широко используется в различных контекстах. Необходимо отметить, что до недавнего единый федеральный закон, регламентирующий порядок использования механизма государственно-частного партнерства в Российской Федерации отсутствовал, что затрудняло использование этого механизма для реализации инвестиционных проектов. Однако 1 января 2016 года вступил в силу федеральный закон от 13.07.2015 №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и

³⁷ Закон о государственно-частном партнерстве: руководство по применению. - М., Центр развития государственно-частного партнерства, 2015, с.9

³⁸ Veselovsky M. Y., Gnezdova J. V., Menshikova M. A., Izmailova M. A., Romanova J.A. Mechanism of Use of Public and Private Partnership in Order to Develop Innovative Economy. Journal of Applied Economic Sciences. –2015. –Vol. X. – Issue 5 (35). – P. 625-634.

внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

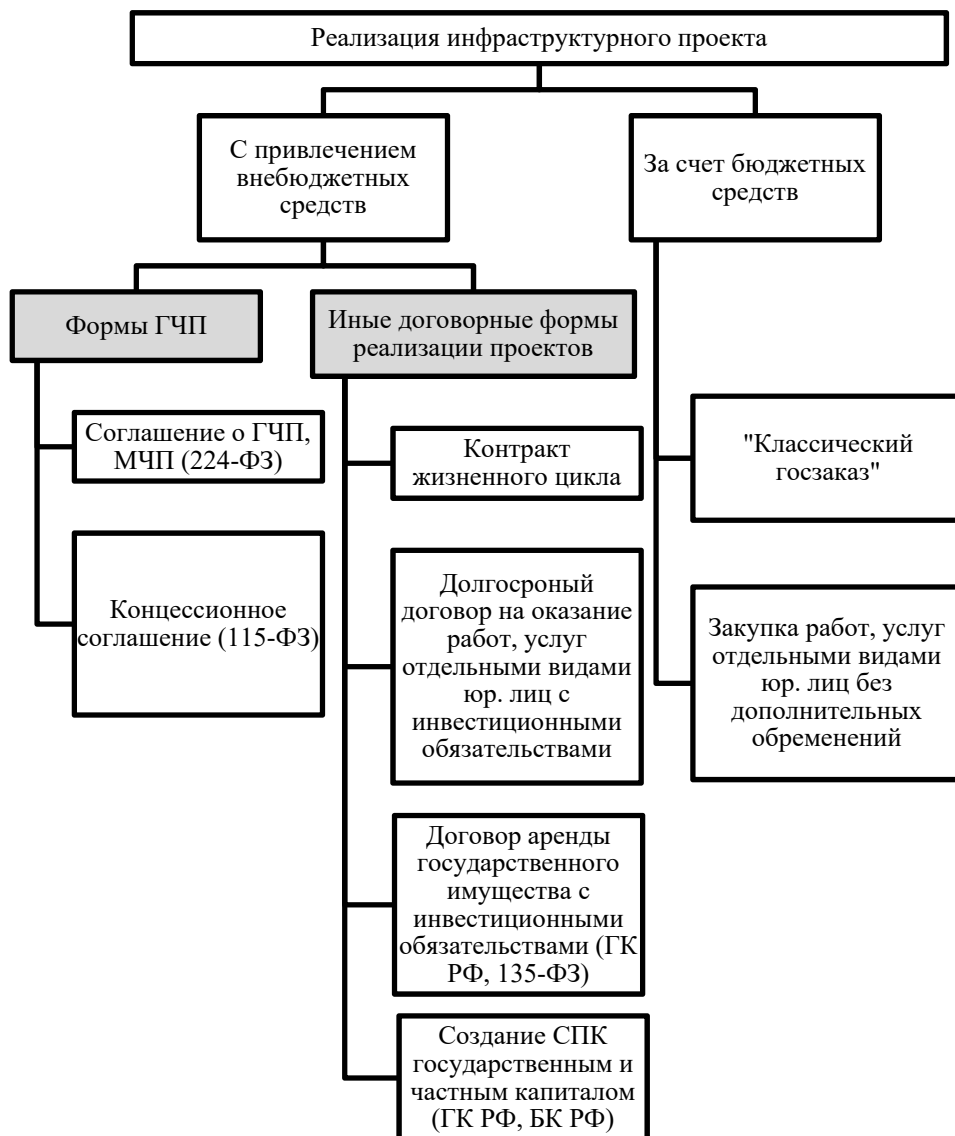


Рис. 6.1 Способы реализации инфраструктурных проектов в России

В принятом законе в статье 3 главы 1 содержится следующее определение понятия ГЧП:

Государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство - юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном

партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества»³⁹.

К формам государственно-частного партнерства относятся концессионные соглашения, регулируемые федеральным законом №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» и соглашения о государственно-частном/муниципально-частном партнерстве, регулируемые законом №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве...». Обозначенные выше формы государственно-частного партнерства имеют некоторые отличия в части объектов применения. Ниже в таблице 6.4 подробно рассмотрены объекты, в отношении которых возможно применение механизма ГЧП по формам⁴⁰.

Таблица 6.4

Объекты, в отношении которых возможно использование механизма
государственно-частного партнерства

Объекты, в отношении которых возможно заключение концессионных соглашений (115-ФЗ)	Объекты, в отношении которых возможно заключение соглашений о ГЧП (224-ФЗ)
<ul style="list-style-type: none"> – объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии; – транспорт общественного назначения; – железнодорожный транспорт; – трубопроводный транспорт; – морские и речные порты, морские и речные суда; – гидротехнические сооружения; – аэродромы и сопутствующая инфраструктура аэропортов; – объекты здравоохранения, образования, культуры, спорта, туризма, санаторно-курортного лечения; 	

³⁹ Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» с.3-4.

⁴⁰ Закон о государственно-частном партнерстве: руководство по применению. - М., Центр развития государственно-частного партнерства, 2015 с.15

Объекты, в отношении которых возможно заключение концессионных соглашений (115-ФЗ)	Объекты, в отношении которых возможно заключение соглашений о ГЧП (224-ФЗ)
<ul style="list-style-type: none"> – объекты обращения с твердыми коммунальными отходами; – объекты, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений; – объекты, предназначенные для благоустройства территорий; – объекты социального обслуживания населения; 	
<ul style="list-style-type: none"> – объекты централизованных систем водоснабжения, водоотведения; – объекты очистки сточных вод; – объекты по производству, передаче и распределению тепловой энергии; – объекты тепло-, газо-, электроснабжения; – федеральные, региональные и местные автомобильные дороги или участки автомобильных дорог, элементы их обустройства и объекты дорожного сервиса; – мосты, путепроводы, тоннели; – метрополитен; – объекты единой системы организации воздушного движения 	<ul style="list-style-type: none"> – воздушные суда; – частные автомобильные дороги или участки частных автомобильных дорог, мосты, защитные дорожные сооружения, элементы их обустройства и объекты дорожного сервиса; – стационарные и плавучие платформы, искусственные острова; – подводные и подземные технические сооружения, переходы; – линии и иные линейные объекты связи и коммуникации; – мелиоративные системы

Источник: Центр развития ГЧП

Поскольку закон определяет государственно-частное партнерство как форму сотрудничества, оно предполагает наличие выгод как для государственного партнера, так и для частного инвестора. Возможные выгоды от участия в государственно-частном партнерстве рассмотрены в таблице 6.5⁴¹.

Таблица 6.5

Выгоды государственно-частного партнерства

Выгоды для экономики	Выгоды для государства	Выгоды для бизнеса
• Интенсивное развитие	• Сокращение издержек по	• Защищенность

⁴¹ Государственно-частное партнерство в России. – М., Центр развития государственно-частного партнерства, 2013

<p>инфраструктуры и ускорение темпов обновления основных производственных фондов.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Повышение качества строительства, эксплуатации и управления за счет инноваций, стимулов и компетенций частных партнеров. • Более широкий доступ к рынкам частного капитала. • Рост качества производимой продукции и оказываемых услуг населению (благодаря повышению стандартов качества и эффективности управления объектами соглашения). • Снижение бюджетной нагрузки и высвобождение дополнительных ресурсов. 	<p>созданию/поддержанию социальной или иной общественно значимой инфраструктуры</p> <ul style="list-style-type: none"> • Снижение бюджетных и прочих рисков как результат разделения рисков с частным партнером • Доступ к альтернативным источникам капитала, что позволяет реализовывать проекты, которые были невозможны ранее • Рост надежности государственных инвестиций и повышение вероятности получения ожидаемого результата. 	<p>инвестиций: в долгосрочной перспективе частная компания получает и государственные активы, и государственные заказы на объект соглашения</p> <ul style="list-style-type: none"> • Гарантированная рентабельность: предприниматель получает от государства гарантии возврата вложенных инвестиций • Относительная автономность в принятии оперативных решений.
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Источник: Центр развития ГЧП

Развитие государственно-частного партнерства в России на регулярной основе анализируется «Центром развития государственно-частного партнерства» при содействии Министерства экономического развития РФ и Торгово-промышленной палаты РФ в рамках исследования «Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства». Необходимо отметить, что до принятия федерального закона №224-ФЗ «О государственно-частном, муниципально-частном партнерстве...», в рамках которого было сформулировано четкое определение понятия «государственно-частное партнерство», в рамках этого механизма рассматривались также договоры аренды государственной или муниципальной собственности с инвестиционными обязательствами и контракты жизненного цикла.

Так, по результатам анализа 586 проектов государственно-частного партнерства по состоянию на 1 марта 2015 г. в России находились в разработке:⁴²

- 427 концессионных соглашений;

- 103 соглашения о государственно-частном партнерстве (в рамках регионального законодательства);

- 54 договора аренды государственной/муниципальной собственности с инвестиционными обязательствами арендатора;

- 2 контракта жизненного цикла (в рамках законодательства о закупках).

Механизм ГЧП использовался в четырех сферах: коммунальной, социальной, энергетической и транспортной. Подробная количественная структура проектов ГЧП в России по сферам реализации представлена на рисунке 6.2.

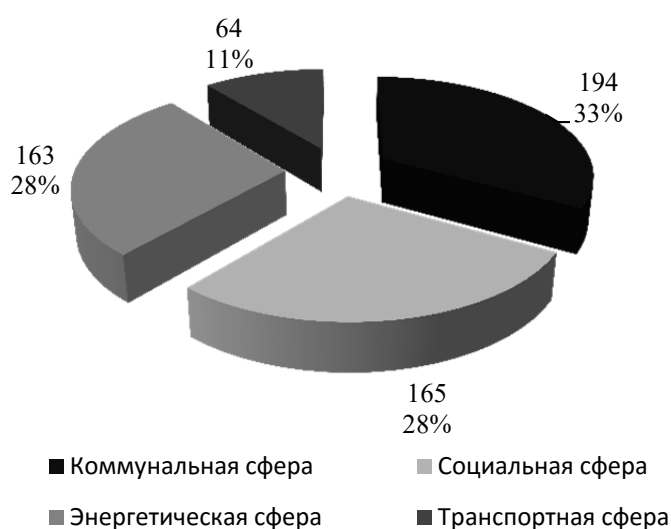


Рис. 6.2. Структура проектов ГЧП в РФ по сферам реализации по состоянию на март 2015 г.

⁴² Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства, НП «Центр развития ГЧП», 2015

В рамках методологии «Центра развития государственно-частного партнерства» используется классификатор объектов инфраструктуры, представленный в таблице 6.6.

Таблица 6.6

Выгоды государственно-частного партнерства

Сфера			
Социальная	Коммунальная	Энергетическая	Транспортная
<ul style="list-style-type: none"> – Здравоохранение – Образование – Спорт – Туризм – Культура – Социальное обслуживание 	<ul style="list-style-type: none"> – Централизованные системы водоснабжения и водоотведения – Переработка и утилизация ТБО – Очистные сооружения – Гидротехнические сооружения – Городское благоустройство 	<ul style="list-style-type: none"> – Производство, распределение и передача тепловой энергии – Производство, распределение и передача электрической энергии – Распределение и передача газа 	<ul style="list-style-type: none"> – Автомобильные дороги – Авиационный транспорт – Железнодорожный транспорт – Морской и речной транспорт – Общественный транспорт – Трубопроводный транспорт

Источник: Центр развития ГЧП

Нетрудно заметить, что значительная часть рекомендуемых специалистами для активного применения механизмов партнерства государства и бизнеса сфер оказывают существенное воздействие на региональное развитие, а соответствующие объекты имеют длительные сроки эксплуатации, что делает весьма востребованным применение инновационных технологий и материалов.

Совокупный объем инвестиций в проекты с использованием механизма государственно-частного партнерства в 2014 г. по данным «Центра развития государственно-частного партнерства», составил 200,9 млрд. рублей, что эквивалентно \$5,3 млрд. (по среднему курсу ЦБ РФ на 2014 г. - 37,97 рублей за \$1 США). Таким образом, доля России в общем объеме инвестиций в проекты с использованием государственно-частного партнерства в странах с развивающейся и переходной экономикой составляет около 4,9%. В тройку

лидеров по объему инвестиций в проекты с использованием ГЧП в 2014 г. входили Центральный федеральный округ - 102,3 млрд. рублей (51%), Южный федеральный округ - 30,6 млрд. рублей (15%) и Сибирский федеральный округ - 29,8 млрд. рублей (15%). Наименьший объем инвестиций был привлечен в Северо-Кавказский федеральный округ - 0,7 млрд. рублей. Более детально региональная структура инвестиций в проекты с использованием механизма ГЧП в России в 2014 г. представлена в таблице 6.7.

Таблица 6.7

Региональная структура инвестиций в проекты ГЧП в России в 2014 г.

Федеральный округ	Объем инвестиций		Доля инвестиций, %
	Млрд. рублей	Млрд. \$США*	
Центральный	102,3	2,7	51%
Южный	30,6	0,8	15%
Сибирский	29,8	0,8	15%
Приволжский	23,1	0,6	12%
Уральский	5,6	0,1	3%
Дальневосточный	4,7	0,1	2%
Северо-Западный	4,1	0,1	2%
Северо-Кавказский	0,7	0,0	0%
ИТОГО	200,9	5,3	100%

* по среднему курсу ЦБ РФ на 2014 г.

Источник: Центр развития ГЧП

Для оценки потенциала регионов России с точки зрения использования механизма государственно-частного партнерства «Центр развития государственно-частного партнерства» составляет «Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства». В таблице 6.8 представлен список из 10 наиболее развитых с точки реализации проектов ГЧП регионов.

Таблица 6.8

Результаты рейтинга регионов РФ по уровню развития государственно-частного партнерства (первые 10 регионов)

Субъект РФ	Позиция (2014-2015)	Позиция (2013-2014)	Изменение позиции
Санкт-Петербург	1	1	-
Республика Татарстан	2	2	-
Москва	3	10	+7
Новосибирская область	4	3	-1
Нижегородская область	5	5	-
Ленинградская область	6	7	+1
Самарская область	7	8	+1
Свердловская область	8	4	-4
Московская область	9	34	+25
Воронежская область	10	6	-4

Источник: Центр развития ГЧП

Характерной тенденцией, как можно видеть из приведенных данных, является активный рост применения механизмов ГЧП в московском регионе. Можно предположить, что, это вызвано активной адаптацией агломерации, интегрировавшей значительные финансовые и интеллектуальные ресурсы к условиям турбулентности мировой экономики, санкций, что интенсифицировало поиск новых источников для развития. При благоприятном развитии ситуации необходимость создания современных импортозамещающих производств, необходимость выработки нестандартных подходов к ресурсному обеспечению, повышение требований к эксплуатационным характеристикам отечественной продукции и объектов строительства будет способствовать внедрению инноваций с использованием механизмов ГЧП и в других регионах России.

Рассмотрим возможные подходы к внедрению инноваций в регионах на основе партнерства государства и бизнеса. Государству выгодно поручать строительство и управление инфраструктурными объектами крупным частным операторам. Частным операторам, в свою очередь, выгодно использовать на своих объектах новые технологические решения для повышения эффективности эксплуатации, снижения издержек и увеличения рентабельности проекта.

При помощи механизма государственно-частного партнерства государство может стимулировать использование новых технологий и передовых разработок. Одной из мер такого стимулирования может быть включение в список критериев конкурса на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве критерия «инновационность», по которому оценивается готовность участника конкурса использовать инновационные методы и технологии. В качестве меры по поддержке импортозамещения, может быть введен дополнительный критерий: при прочих равных предпочтение отдается проекту, в рамках которого предполагается использовать российские разработки.

Предлагаемый критерий «инновационность», как относящийся с использованием технологий и материалов, скорее всего можно отнести к группе технических критериев, общий вес которой определен в рамках закона 224-ФЗ («О государственно-частном партнерстве...») на уровне не более 0,5, а в рамках закона 115-ФЗ («О концессионных соглашениях») на уровне не более 0,2, что делает соглашение о ГЧП/МЧП потенциально более удобной формой государственно-частного партнерства с точки зрения стимулирования инновационного развития регионов.

Оценка конкурсантов с точки зрения инновационности предлагаемых решений при выборе частного партнера для заключения соглашений о государственно-частном партнерстве в долгосрочной перспективе может также мотивировать частные компании на более активное развитие собственных

разработок и технологий, создание внутренних научно-исследовательских лабораторий. Обладание новыми технологиями будет одним из необходимых условий конкурентоспособности.

В целях расширения потенциала использования механизма государственно-частного партнерства для обеспечения инновационного развития региональной экономики целесообразно также предусмотреть возможность участия в соглашении о государственно-частном партнерстве третьей стороны, помимо публичного и частного партнеров - «инноватора», т.е. стороны, обладающей готовой к внедрению новой технологией/разработкой/устройством, способной оказать значительное положительное влияние на ход реализации проекта и/или его результат с экономической и/или функциональной точки зрения. В качестве «инноватора» может выступать как частное, так и юридическое лицо, в том числе научные и образовательные учреждения.

В общем виде схема взаимодействия трех сторон представлена на рисунке 6.3.

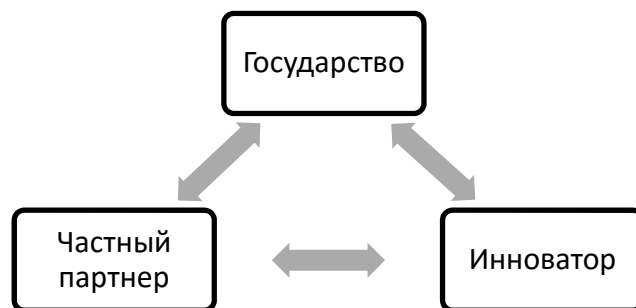


Рис. 6.3 Общая схема взаимодействия сторон соглашения о ГЧП

Приведенная выше схема показывает взаимодействие как некий уже свершившийся факт, иллюстрируя идеализированную ситуацию. В то же время, в рамках предложенной схемы возможны различные варианты взаимоотношений между партнерами, в то числе исходя из того, кто будет

являться инициатором проекта, а также в зависимости от правового статуса «инноватора».

Рассмотрим различные вариации этой схемы и возможности по их использования в рамках текущего законодательства.

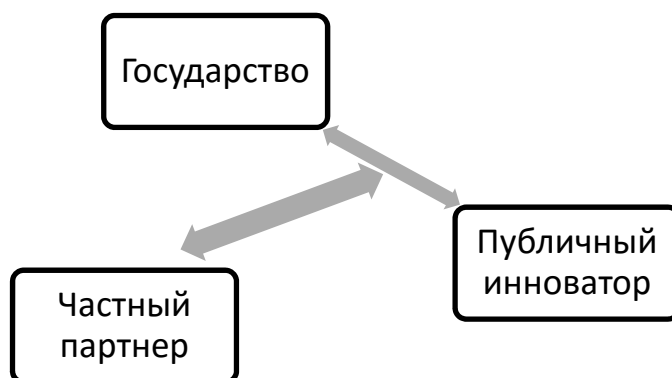


Рис. 6.4 Схема трехстороннего взаимодействия в рамках государственно-частного партнерства (Вариант А)

Вариант А иллюстрирует ситуацию, в которой в качестве инноватора выступает аффилированное с государством юридическое лицо, к которым можно отнести:

- бюджетные образовательные учреждения;
- бюджетные учреждения науки;
- унитарные предприятия;
- компании, доля государства в акционерном капитале которых составляет более 50%.

Инициатором инвестиционного проекта в данном случае будет государство, а в число целей государства будет входить не только реализация некоего инфраструктурного проекта, но также и использование технологических наработок, имеющихся у публичного инноватора.

К положительным сторонам данного варианта можно отнести высокую вероятность внедрения решения, предлагаемого публичным инноватором,

гарантом чего является государство. Отрицательной стороной такой конфигурации является то, что у государства может отсутствовать эффективный механизм оценки технологического и экономического потенциала предлагаемой инновации, что может привести к ошибкам на стадиях планирования и реализации проекта. Кроме того, существует риск того, что спускаемая «сверху» инновация не вызовет достаточной заинтересованности у частных партнеров.

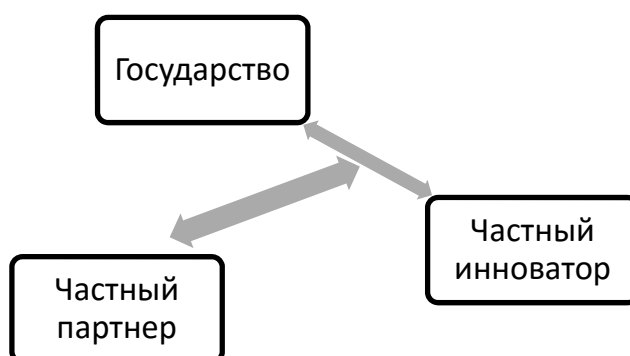


Рис. 6.5 Схема трехстороннего взаимодействия в рамках государственно-частного партнерства (Вариант Б)

Вариант Б предполагает, что в качестве инноватора выступает зарегистрированное в России независимое юридическое лицо, в том числе частные образовательные и научные учреждения. Инициатором проекта в рамках данной структуры может быть государство или частный инноватор, заинтересованный в монетизации своих разработок. В этом случае высока вероятность наличия инноватора проработанного и детального бизнес-плана, содержащего экономический и технологический анализ возможных выгод от внедрения технологии, что значительно повышает привлекательность инновационного решения для частного партнера.

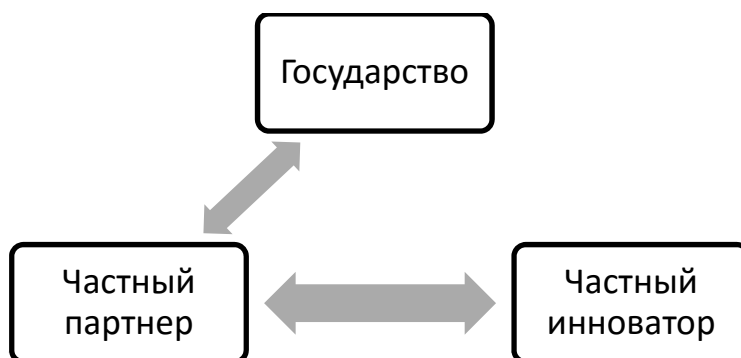


Рис. 6.6 Схема трехстороннего взаимодействия в рамках государственно-частного партнерства (Вариант В)

Вариант В рассматривает ситуацию, при которой частный инноватор и частный партнер совместно участвуют в конкурсе на право заключения соглашения о ГЧП. Этот вариант является одним из наиболее предпочтительных с точки зрения реализации на практике, однако при нем отсутствуют государственные гарантии для частного инноватора.

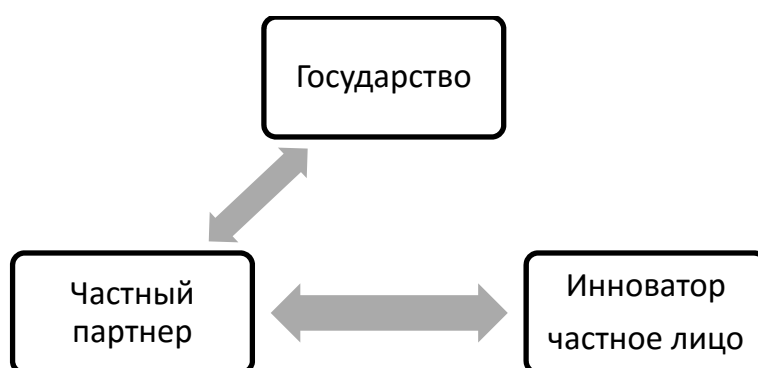


Рис. 6.7 Схема трехстороннего взаимодействия в рамках государственно-частного партнерства (Вариант Г)

Вариант Г предполагает, что инноватор - частное лицо, которое передает право на использование разработанного им технологического решения частной компании, которая принимает участие в конкурсе на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, используя в заявке переданные ей инновации. Инициатором проекта ГЧП в данном случае может быть как государство, так и частный партнер.

В настоящее время участие третьих лиц в соглашениях о ГЧП регламентируется статьей 5 закона №224-ФЗ, в которой указывается, что государственные и муниципальные предприятия и учреждения, а также публично-правовые компании и иные создаваемые государством на основании федеральных законов юридические лица, а также их дочерние компании, не могут являться частными партнерами, а также участвовать на стороне частного партнера (п.2), а также, что «привлечение частным партнером третьих лиц в целях исполнения его обязательств по соглашению допускается только с согласия в письменной форме публичного партнера» (п.7).

Таким образом, на данный момент из представленных выше схем теоретически возможна реализация вариантов Б, В и Г. Реализация варианта А, предусматривающего участие публичного инноватора, находится в прямом конфликте с пунктом 2 статьи 5 закона 224-ФЗ. В этой связи целесообразно внесение предложения по изменению законодательства таким образом, чтобы занимающиеся прикладными исследованиями государственные учреждения и компании с государственным участием также могли привлекаться как третья сторона соглашения о ГЧП.

Внедрение новых технологий для стимулирования инновационного развития регионов в процессе реализации инвестиционных проектов с использованием механизма государственно-частного партнерства возможно во всех инфраструктурных сферах: социальной, коммунальной, энергетической и транспортной.

Значительного положительного экономического эффекта от внедрения инноваций можно добиться в дорожном строительстве (например, при использовании новых материалов для дорожного покрытия), в переработке и утилизации ТБО, в производстве, распределении и передаче тепло- и электроэнергии (путем внедрения энергосберегающих технологий).

Механизм государственно-частного партнерства создает множество возможностей для совместной реализации инвестиционных проектов с инновационной составляющей на региональном и федеральном уровнях. Принимая во внимание высокую заинтересованность государства в развитии данного механизма кооперации с частным бизнесом, можно ожидать расширения использования ГЧП. Несмотря на то, что за последнее время были сделаны серьезные шаги на пути совершенствования законодательства и открыты новые возможности для использования этого механизма, исследования потенциальных способов его внедрения для обеспечения инновационного развития регионов РФ еще долгое время не потеряет актуальность.

ГЛАВА 7 КЛАСТЕРНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ИНТЕНСИФИКАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА В РЕГИОНАХ

Для современного состояния региональной экономики в РФ актуальна задача рационального использования ресурсов, решение которой позволяет выявить резервы устойчивости экономического развития региона. Решение данной задачи требует применения ресурсного подхода и использования региональных кластеров (РК) в качестве базового инструмента экономического развития региона и его хозяйствующих субъектов.

Под РК мы понимаем сконцентрированную на некоторой территории совокупность взаимосвязанных по своей деятельности предприятий и организаций, объединенных по экономическим интересам и обеспечивающих повышение своей устойчивости за счет качественного изменения в деятельности участников кластера путем использования инноваций и улучшения сетевых связей по результатам их взаимодействия. Это обеспечивает стабильный экономический рост и сбалансированность эффективного использования производственных, финансово-инвестиционных и инфраструктурных ресурсов региона.

Анализ основных положений теорий региональной экономики, устойчивого экономического развития и кластеров позволяет определить роль РК и методологические предпосылки повышения его устойчивости⁴³. По нашему мнению, роль РК состоит в расширении резервов и возможностей устойчивого экономического развития региона за счет формирования сетевых (структурных) внутрикластерных связей между его хозяйствующими субъектами.

⁴³ 2. Pogodina T. V., Veselovsky M. Y., Abrashkin M. S., Aleksakhina V. G. Improvement of the Innovative Capacity of a Socioeconomic System Based on the Development of the Cluster Approach. Asian Social Science. –2015. –Vol. 11. –N. 1. –P. 304-312.

Практика доказала состоятельность теории кластерных образований, однако существуют методологические предпосылки к повышению устойчивости развития РК, которые она не учитывает. К этим предпосылкам можно отнести необходимость : перевода основной деятельности участников каждого кластера на инновационную модель, соответствующую стратегии социально-экономического развития региона; использования региональных организационно-экономических механизмов, ориентированных на применение принципов государственно-частного партнерства, цивилизованной конкуренции, общественного диалога и социальной ответственности; повышения роли самоорганизации при формировании и функционировании кластера путем применения программно-целевых методов управления и способов эффективного взаимодействия его участников.

Необходимость повышения устойчивости экономического развития региона позволяет использовать этот критерий для уточнения видов РК. Предлагается систематизация видов РК, включающая пять комплексов (производственный, распределительный, материально-сырьевой, инновационный и инфраструктурный), объединяющих определенные кластеры.

Такая систематизация видов РК может быть детализирована. Так, производящие товары (продукцию) кластеры могут быть детализированы по отраслевой принадлежности (машиностроительный, авиастроительный, продуктовый и т.п.). Кроме того, предлагаемая систематизация РК раскрывает возможность создания кластеров в зонах пересечения комплексов.

РК являются инструментом реализации фундаментальных и прикладных знаний, созданных в лабораториях, НИИ, вузах. Все естественные и гуманитарные знания реализуются в технологиях и новых товарах в различных отраслях промышленности. Однако перевод знаний в технологии требует крупных инвестиций и грамотных организационных решений. Все это предлагается реализовывать на основе формирования РК, когда для ключевых технологий формируется «кластерная зона» с соответствующей

государственной и инвестиционной поддержкой. В последующем, организационно-экономические механизмы, создаваемые в рамках РК, могут тиражироваться на других территориях страны. Таким образом, РК является инструментом перевода экономики региона на инновационный путь развития.

С другой стороны, для региона недостаточно проведения традиционной кластерной политики в рамках специализированных кластеров. Поэтому необходимо комплексно рассматривать проблему формирования и развития кластеров в регионе как административно-территориальном образовании, рассматривая все кластеры на территории региона в составе РК и применять ресурсный подход как ко всем кластерам в регионе.

Росстат не приводит результаты статистических исследований по формированию, функционированию и развитию кластерных образований. Мониторинг, анализ структурных характеристик и составление рейтинга деятельности кластеров на территории России проводятся исключительно Министерством экономического развития РФ. Эти данные, как правило, не размещаются в открытом доступе и используются для внутренних целей и контроля тенденций развития РК в российской экономике. Сегодня кластеры не оказывают существенного влияния на устойчивость развития российской экономики. По данным Совета по изучению производительных сил при Министерстве экономического развития РФ сегодня активно развивается порядка 30 кластеров, которые функционируют в регионах с условно благоприятными, условно достаточными и неблагоприятными рамочными условиями для кластерного развития. При этом около половины кластеров осуществляют свою хозяйственную деятельность в регионах с условно достаточными условиями для кластерного развития. В табл. 7.1 представлена общая численность предприятий активно развивающихся кластеров, где отмечено в их составе количество предприятий сферы НИОКР.

К факторам, сдерживающим развитие кластеров можно отнести : недостаток финансовой поддержки со стороны государства, низкий спрос на

новые товары и услуги, высокую стоимость нововведений, недостаток квалифицированного персонала, неразвитость внутрикластерных связей, недостаточность нормативно-правовых документов, регулирующих и стимулирующих деятельность кластера.

Использование РК ориентировано на повышение устойчивости региональной экономики. Поэтому необходимо уточнить и дополнить понятие «устойчивое развитие регионального кластера», которое предлагается трактовать как развитие участников исследуемого кластера, основанное на совокупности системных изменений в их деятельности, обеспечивающих стабильный экономический рост и сбалансированных по критерию эффективного использования производственных, финансово-инвестиционных и инфраструктурных ресурсов.

Таблица 7.1.

Общая численность предприятий кластеров, расположенных в регионах с условно достаточными условиями для кластерного развития, ед.

Кластеры	Регион	Всего	НИОКР
Кластер «Зеленоград»	Москва	150	10
Биотехнологический инновационный территориальный кластер (г. Пущино)	Московская область	48	12
Камский инновационный территориально-производственный кластер	Республика Татарстан	30	14
Ядерно-инновационный кластер (г. Димитровград)	Ульяновская область	13	3
Кластер медицинской, фармацевтической промышленности, радиационных технологий (г. Санкт-Петербург)	Ленинградская область	150	30
Фармацевтика, медицинская техника и информационные технологии	Томская область	> 100	17
Энергоэффективная светотехника и интеллектуальные системы управления освещением	Республика Мордовия	17	15
Кластер ядерно-физических и нанотехнологий (г. Дубне)	Московская область	21	9
Кластер «Физтех XXI» (г. Долгопрудный, г. Химки)	Московская область	20	3
Инновационный территориальный аэрокосмический кластер Самарской области	Самарская область	17	4
Кластер фармацевтики, биотехнологий и биомедицины (г. Обнинск)	Калужская область	50	6
Кластер инновационных технологий (ЗАТО, г. Железногорск)	Красноярский край	6	4

Саровский инновационный кластер	Нижегородская область	15	8
Инновационный кластер информационных и биофармацевтических технологий	Новосибирская область	18	7

Источник: данные Минэкономразвития

Общеизвестно, что устойчивость любого хозяйствующего субъекта или их группы определяется совокупностью ресурсов, находящихся в их распоряжении, скорректированных с учетом возможностей по их использованию. Поэтому для обеспечения устойчивого развития РК необходима эффективная комбинация ресурсов и возможностей всех участников кластера. Для этого предлагается использовать критерии обеспеченности ресурсом и степени его использования. Критерий обеспеченности позволяет определить степень соответствия ресурса, находящегося в распоряжении участника РК, его производственным мощностям, а критерий степени использования ресурса характеризует масштаб расходования ресурса и потребность в его обновлении, скорректированные с учетом потенциальных возможностей использования ресурса участником кластера. В основе оценки устойчивости развития РК должен лежать комплексный анализ его ресурсов, детальное исследование которых позволяет разработать ресурсную модель и учесть вклад каждого участника в деятельность кластера. Можно выделить три группы основных ресурсов РК: производственные, финансово-инвестиционные и инфраструктурные и обосновано отнесение к этим группам различных видов ресурсов (рис. 7.1).

Производственные	Финансово-инвестиционные	Инфраструктурные
Материальные	Финансовые	Сервисные
Технические	Бюджетные	Транспортно-сетевые
Сырьевые	Инвестиционные	Интеллектуальные
Технологические	Налоговые	Коммуникационные
Кадровые	Кредитные	Информационные

Рис. 7.1. Основные виды ресурсов региональных кластеров

Производственные ресурсы включают материальные, технические, сырьевые, технологические и кадровые ресурсы, вовлеченные в процесс

промышленного производства РК и его участников. Исследование и анализ производственных ресурсов позволяют сформировать кластеры, являющиеся «точками роста» и обеспечивающими конкурентные преимущества экономике региона. Финансово-инвестиционные ресурсы включают финансовые или денежные, бюджетные, инвестиционные, налоговые и кредитные ресурсы, вовлеченные в финансово-инвестиционную деятельность РК и его участников. Инфраструктурные ресурсы объединяют сервисные (включая коммунальные), транспортно-сетевые, интеллектуальные, коммуникационные и информационные ресурсы, обеспечивающие комплексное сопровождение основной производственно-хозяйственной деятельности РК и его участников. Исследование и анализ инфраструктурных ресурсов позволяет обеспечить сбалансированность развития основного и вспомогательного производства в регионе, определить полномочия и зоны ответственности для каждого РК и его участников.

Таким образом, использование ресурсного подхода позволяет комплексно раскрыть объект исследования, определив сущность РК, его роль как инструмента устойчивого развития региона, а также теории и методы, способствующие рациональному использованию ресурсов всех хозяйствующих субъектов региона.

Устойчивое развитие РК связано с изучением современных тенденций и условий его функционирования и последующим учетом этих параметров при организации взаимодействия участников кластера и рационального использования их ресурсов. Тенденции, факторы и условия устойчивого развития РК приведены на рис.3

Нами выявлены основные тенденции устойчивого развития РК:

- связанные с действиями, предпринимаемыми на федеральном уровне : созданием системы федерального мониторинга социально-экономических показателей деятельности РК; содействием федеральных властей усилиям

органов власти субъектов РФ по проведению экономической политики, в том числе - реализации проектов РК в области транспортной и социальной инфраструктуры; проведением реформы естественных монополий и жилищно-коммунального хозяйства; расширением практики применения пилотных проектов по реализации различных сценариев системных преобразований РК на региональном уровне с последующим распространением результатов с использованием системы федерального мониторинга; повышением самостоятельности предприятий в составе РК в решении вопросов перехода на новые принципы предоставления финансовой помощи в связи с проведением комплекса инновационных мероприятий; укреплением взаимосвязей между экономическими субъектами - участниками РК в целях упрощения доступа к новым технологиям; развитием механизмов государственно-частного партнерства при реализации инфраструктурных проектов РК;

- определяемые реформированием региональной политики развития : интеграцией РК в глобальный рынок; усилением экономической активности предприятий в составе РК, когда одни кластеры сознательно выносят за пределы регионов своего размещения определенные виды хозяйственной деятельности, передавая их на аутсорсинг предприятиям других территорий России, расширяя тем самым свое присутствие на глобальных рынках; привлечением внешних инвестиций и включением РК в экономику региона на условиях, определяемых с учетом стратегий инвесторов;

- определяемые выбором модели пространственной организации региональной экономической системы: переходом от существующей интегрированной к сетевой модели организации РК. Вместо жесткой специализации в виде монопрофильности, модели присуща гибкая специализация, способность к инновациям. При этом экономическая мощь региона определяется не объемами производства, а мобилизационным ресурсом всей сети.

Понимание тенденций устойчивого развития РК позволяет существенно улучшить условия и повысить эффективность взаимодействия его участников.

Одним из таких основных условий является формирование в регионах благоприятной экономической среды, поэтому наиболее целесообразными с точки зрения устойчивого развития региона являются те РК, которые ее не разрушают, а эффективно используют. Основой для повышения устойчивости развития участников кластера в данном случае является расширение экономического потенциала РК.

Следующее условие - переход от малоэффективного выравнивания экономического развития регионов к мобилизации ресурсов при функционировании РК. Здесь для повышения устойчивости участников кластера необходимо сохранение и преумножение ресурсного потенциала участников РК с использованием моделей ресурсного обеспечения и прогнозирования развития.

Можно говорить об устойчивом развитии РК в краткосрочной и долгосрочной перспективе: в краткосрочной перспективе развитие определяется результатами экономической деятельности ключевых (бюджетообразующих) участников РК; в долгосрочной перспективе – напрямую связано с возможностью привлечения в кластер финансовых потоков в виде инвестиций местных, отечественных и зарубежных хозяйствующих субъектов. Для повышения устойчивости, как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе необходимо формирование «точек экономического роста», стимулирующих интенсивность развития РК.

Еще одним важным условием устойчивого развития РК является международное сотрудничество как совокупность мер и механизмов, нацеленных на поэтапную интеграцию кластера в систему международного разделения труда и мирового сообщества на основе реализации эффективных форм партнерства и активного продвижения имиджа РК. Интенсивность

международного сотрудничества напрямую связана с производством товаров, расширение позитивной динамики которого позволяет повысить устойчивость развития РК.

Наконец, важным условием устойчивого развития РК применительно к меняющейся рыночной среде является гармоничное сочетание политической, законодательной, экономической, социальной, экологической и культурной систем со стратегиями социально-экономического развития экономики региона.

Условия определяют функции устойчивого развития РК, к основным из которых относятся:

- структурная, объединяющая участников кластера в единую отраслевую экономическую систему по определенному признаку или критерию;
- технологическая, выстраивающая производственно-технологический процесс для всех участников кластера в соответствии с общими стандартами;
- ресурсная, характеризующая ресурсный потенциал кластера как совокупность уникальных взаимодополняющих потенциалов его участников;
- экономическая, раскрывающая интересы, потребности и возможности участников кластера, позволяющие им сократить затраты и повысить доходы от совместной экономической деятельности;
- управленческая, разграничивающая полномочия и зоны ответственности участников кластера, а также сферы их взаимного влияния;
- инновационная, позволяющая создавать и распространять инновации и компетенции, осуществлять трансферт технологий и повышать интенсивность экономического развития участников кластера;
- сервисная, инфраструктурно обеспечивающая участников кластера и сопровождающая процесс их взаимодействия с партнерами и контрагентами;
- коммуникативная, формирующая интенсивные связи между участниками кластера в соответствии с их интересами и зонами ответственности;

- интегративная, способствующая извлечению синергетического эффекта от объединения участников кластера и их взаимодействия.

Реализация обозначенных выше функций позволяет использовать РК:

- в роли «полигона» для разработки и апробации типовых решений регионального развития, которые могут тиражироваться на других регионах;

- для развития промышленного потенциала перспективных, наукоемких и высокодоходных секторов экономики региона путем принятия комплекса научно-обоснованных технологических, экономических и организационных решений, а также зон льготного инвестирования инноваций;

- как основы инновационной инфраструктуры, способствующей ускоренному обороту технических, естественнонаучных и гуманитарных знаний;

- в качестве бизнес-инкубатора новых идей и концепций бизнеса.

Для реализации предложенных функций необходимо сформировать концепцию и разработать методологические положения устойчивого развития РК, обеспечивающие эффективное использование ресурсов региона за счет комплекса мероприятий, увязывающих стратегию его социально-экономического развития с программами повышения устойчивости и кластерными инициативами.

Современные тенденции и условия устойчивого развития РК свидетельствуют о наличии возможностей для повышения их устойчивости на основе рационального использования ресурсов. Для повышения устойчивости развития РК необходима концепция, объединяющая теоретические основы и методологические предпосылки и определяющая целевые показатели устойчивости и функции устойчивого развития. Кроме того, концепция должна способствовать выявлению и решению методологических проблем, а также определять общее видение результатов развития РК на основе использования соответствующих принципов, методов и инструментов.

Методологические предпосылки устойчивого развития РК связаны с переводом кластера на инновационный путь хозяйствования. Использование основных положений теорий региональной экономики, устойчивого экономического развития и кластерных образований при наличии предпосылок к переводу РК на инновационный путь хозяйствования позволило в качестве одной из основных задач устойчивого развития выбрать рациональное использование ресурсов. Для решения поставленной задачи в первую очередь необходимо определить целевые параметры устойчивости, среди которых:

- обеспеченность производственными, финансово-инвестиционными и инфраструктурными ресурсами, характеризующая уровень достаточности ресурсов в кластере по отношению к объему их потребления в процессе реализации РК своих функций. Обеспеченность ресурсами должна стремиться к единице, то есть к максимальному соответствию между наличием и потребностью РК в ресурсах, которые рассчитываются исходя из текущих экономических интересов, полномочий и зон ответственности участников кластера;

- полнота использования ресурсов, позволяющая осуществлять полное потребление ресурсов с минимальным количеством потерь в процессе потребления ресурсов внутри РК. Полнота использования ресурсов должна стремиться к единице, то есть к максимальному переносу стоимости ресурса в стоимость готовой продукции, достигаемой за счет минимизации потерь ресурса в процессе его использования и затрат на ресурсное обеспечение;

- добавленная стоимость от использования ресурса, отражающая динамику экономического развития кластера как приращение полезного эффекта от использования ресурсов РК в текущем моменте времени по отношению к эффекту от использования аналогичного объема ресурсов в базисном периоде. Добавленная стоимость от использования ресурсов должна стремиться к максимуму, а исследование ее динамики лежать в основе построения стратегии развития РК и его участников.

Наличие целевых ориентиров устойчивого развития РК позволяет: определить методологические проблемы, затрудняющие перевод кластера на инновационный путь хозяйствования, и сформировать базовые положения стратегии его развития. Методологические проблемы характеризуют трудности перевода РК на инновационный путь хозяйствования, связаны с реализацией функций устойчивого развития кластера и включают проблемы:

- сохранения структурной целостности и нивелировании негативных воздействий на кластер, вызванных изменением условий хозяйствования;
- технологической оснащенности, позволяющей минимизировать затраты ресурсов и повысить адаптивность внешним воздействиям на всех этапах жизненного цикла и уровнях производственно-хозяйственной деятельности;
- ресурсной обеспеченности участников кластера в соответствии с их экономическими интересами, потребностями и возможностями деятельности;
- стимулирования участников кластера к повышению полноты использования ресурсов и росту добавленной стоимости производимой продукции;
- согласованности целей и задач развития кластера с полномочиями и зонами ответственности его участников;
- повышения инновационной активности участников кластера и скорости трансферта технологий, коммерциализации и диффузии инноваций;
- стандартизации инфраструктурного комплекса, методов и инструментов взаимодействия участников кластера с партнерами и контрагентами;
- организации устойчивых коммуникаций между участниками кластера;
- эффективности объединения и взаимодействия участников кластера.

Анализ факторов средового влияния и методологических проблем развития РК позволяет обосновать целесообразность совместного использования системного и сетевого подходов к устойчивому развитию

кластера. В данном случае системный подход позволяет рассмотреть РК как совокупность взаимосвязанных элементов, обладающих совокупностью общих и индивидуальных свойств, а сетевой подход – как множество элементов, объединенных по функциональному признаку в группы, взаимосвязи между которыми определяются в соответствии с полномочиями и зонами ответственности участников исследуемого кластера.

Использование системного и сетевого подходов позволяет предложить инновационно-сетевую стратегию устойчивого развития РК. Под инновационно-сетевой стратегией устойчивого развития РК понимается стратегия, способствующая переводу всех участников кластера на инновационный путь хозяйствования и комплексному сбалансированному их развитию, позволяющему им корректировать взаимосвязи друг с другом в соответствии с изменениями целевых ориентиров социально-экономического развития региона.

В рамках указанной стратегии формулируются критерии объединения предприятий в кластер. Эти критерии основываются на основе анализа экономических вызовов, которые стоят перед регионом и определяют приоритетные цели и задачи развития экономики региона. Для перевода экономики региона на инновационный путь развития эти задачи необходимо решать с использованием прорывных технологий, так как ресурсы жестко ограничены. Совокупность прорывных технологий, используемых для решения каждой задачи, определяет перечень бизнес-процессов, требующих реализации и соответствующих им рисков и ресурсов. Эти бизнес-процессы в региональных сетевых структурах являются основой для формирования инновационно-сетевых стратегий, критерии реализации которых способствуют формированию кластеров. При этом ядро кластера формируется посредством государственной инициативы под потребности развития региона (за счет государственных и/или частных средств). Конкретным критерием включения предприятия в кластер является выгода от реализации этим предприятием

определенной совокупности бизнес-процессов инновационно-сетевой стратегии, например, критерий деловой активности и ресурсоемкости производства. При этом деятельность предприятий должна стать инновационно-ориентированной, то есть реализующей инновационные идеи и технологии.

Поскольку РК является сетевой структурой, объединяющей участников по функциональному признаку, стратегия его развития должна иметь двойственный характер. Во-первых, она должна способствовать переводу всех участников кластера на инновационный путь хозяйствования, а, во-вторых, иметь системно-сетевой характер, то есть способствовать комплексному сбалансированному развитию всех участников РК, позволяющему им корректировать взаимосвязи друг с другом в соответствии с изменениями региональной экономической системы под влиянием меняющейся рыночной среды с минимальными экономическими потерями. При этом инновационно-сетевая стратегия должна учитывать целевые ориентиры социально-экономического развития региона.

Инновационно-сетевая стратегия устойчивого развития РК должна базироваться на ряде методологических положений, к основным из которых можно отнести:

- естественный характер формирования кластеров, разработки и реализации кластерных инициатив, основанный на цивилизованной конкуренции, рациональном использовании конкурентных преимуществ участников РК и синергетическом эффекте от организации их взаимодействия;
- сбалансированность программно-целевых методов управления и способов эффективного взаимодействия участников РК с методами их самоорганизации на фоне инновационно- сетевого характера развития кластера, обеспечивающего ему высокую степень адаптивности к внешней среде;

- обеспеченность факторами производства, позволяющая в условиях меняющейся рыночной среды достигать плановых значений по группе социально-экономических показателей развития, как отдельным участникам кластера, так и РК в целом без ущерба для показателей будущих периодов;

- достаточность финансово-инвестиционного потенциала для разработки и реализации кластерных инициатив, позволяющего использовать региональные социально-экономические механизмы развития РК, включая концессионные соглашения и механизмы государственно-частного партнерства;

- развитость инфраструктурного комплекса, способствующая сохранению темпов социально-экономических преобразований внутри кластера и расширению межкластерного взаимодействия.

Методологические положения, используемые для разработки стратегии устойчивого развития РК, определяют принципы, методы и инструменты перевода кластера на инновационный путь хозяйствования. К основным принципам устойчивого развития РК нами отнесены принципы: структурной целостности кластерных образований; единых технологических стандартов деятельности; иерархичности строения и сетевой централизации управления РК; экономической заинтересованности и полноты ресурсной обеспеченности; синергетической эффективности от интеграции участников; стандартизации взаимодействия с партнерами и контрагентами; коммуникативной сбалансированности; инновационной активности и интенсивности экономического развития. Предлагаемые методы устойчивого развития РК в групповом виде представлены в таблице 7.2.

Таблица 7.2.

Методы устойчивого развития РК

Производственные методы	Финансово - инвестиционные методы	Инфраструктурные методы
снижения материалоемкости за счет внедрения безотходных технологий	рационального сочетания долевого и долевого финансирования	стандартизации взаимодействия и сервисного обеспечения участников
контроля технико -	государственно-частного	централизации транспортно-

Производственные методы	Финансово - инвестиционные методы	Инфраструктурные методы
технологической оснащенности производственных процессов	партнерства в приоритетных проектах	сетевых и логистических услуг в кластере
своевременного и достаточного ресурсного обеспечения производства	выбора приоритетных направлений инвестиционных вложений	интенсивного использования объектов интеллектуальной собственности
обеспечения технологической целостности производственной цепочки	налогового стимулирования финансово - инвестиционной активности	повышения коммуникационной эффективности участников кластера
развития кадрового потенциала кластера	сокращения кредитной и процентной ставки для участников кластера	информационной открытости и единой корпоративной культуры

Практическое использование принципов и методов устойчивого развития РК требует применения методического инструментария (механизмы, модели, методики), который представлен: концептуальной моделью развития, расчетными моделями (ресурсного обеспечения и прогнозирования развития РК), системой оценочных показателей, инновационно-сетевой стратегией, механизмом ее реализации и направлениями (инерционное, инновационное и стабилизационное) повышения устойчивости развития РК.

Использование методологических положений, принципов и методов устойчивого развития РК позволяет построить концептуальную модель, определяющую пути, стратегию, программы и планы устойчивого развития кластера (рис. 7.2.). Построение модели состоит из шести последовательных этапов.

На первом этапе с помощью PEST-анализа и анализа по пяти силам Портера определяются факторы устойчивого развития РК, обеспечивающие рациональное использование ресурсов кластера. По результатам анализа выявляется группа факторов (по каждому блоку PEST-анализа) из которой выбираются наиболее значимые факторы.



Рис. 7.2. Концептуальная модель устойчивого развития РК

Второй этап связан с анализом сильных и слабых сторон региона по группе выявленных факторов, учитываемых при формировании и развитии РК. Здесь, возможно использование математического аппарата: оценка весовых коэффициентов значимости факторов, их сравнение и определение показателей устойчивости развития РК на основе рационального использования его ресурсов. На данном этапе обязательно проводится SWOT-анализ, отличительной особенностью которого является разделение факторов на три группы - производственную, финансово-инвестиционную и инфраструктурную. При этом для анализа необходимо привлечь экспертов, каждый из которых

оценивает весомость факторов по отдельным блокам SWOT-анализа, ранжируя тем самым их значимость для устойчивого развития РК и рационального использования его ресурсов.

На третьем этапе определяются пути устойчивого развития РК на основе рационального использования ресурсов. Нами обосновано выделение основных путей устойчивого развития РК (производственного, финансово-инвестиционного, инновационного, смешанного) в зависимости от развития одной из выявленных ранее групп факторов, в отношении которой осуществляется преимущественная рационализация использования ресурсов и процессов. Данный этап опирается на стратегии развития региона и отраслей, а также включает определение правил, методов, методик разработки стратегии устойчивого развития РК и стратегий развития его участников. Стратегия устойчивого развития должна учитывать интересы других кластеров и экономики региона.

Четвертый этап связан с разработкой инновационно-сетевой стратегии устойчивого развития РК. К основным положениям предлагаемой инновационно-сетевой стратегии относятся действия (мероприятия) по развитию конкурентных преимуществ и экономического, пространственно-территориального, человеческого и инфраструктурного потенциала региона на основе рационального сочетания производственных, финансово-инвестиционных и инновационных ресурсов в программах и каждом мероприятии стратегии. При этом мероприятия стратегии должны быть инновационно ориентированы и способствовать достижению высокой степени диффузии инноваций в РК. Стратегия должна учитывать экономические интересы и стратегические ориентиры развития каждого участника РК, согласованность его целей и задач с основными положениями инновационно-сетевой стратегии. Для решения этой задачи предлагается использовать механизм создания РК, включающий порядок его идентификации.

С помощью механизма обеспечивается разработка программ и планов развития РК. Механизм включает формулирование целей создания кластера, к которым относятся возможность привлечения финансовых ресурсов, инновационное развитие, интеграция НИОКР и производства, снижение издержек за счет логистики и маркетинга, эффективное использование трудовых ресурсов и импортозамещение. В соответствии с этими целями определяются критерии кластеризации: территориально ограниченные формы экономической активности внутри родственных секторов, вертикальные производственные цепочки; отрасли, определенные на высоком уровне агрегации, а также факторы, мотивирующие интеграцию. Факторами интеграции являются согласование требований к поставщикам, снижение затрат за счет эффекта масштаба, создание инновационной продукции, объединение информационных баз данных, рост инвестиционной привлекательности и использование ко-брендинга.

В состав механизма создания РК входят критерии отбора предприятий руководящими органами кластеров для включения их в кластер. Это критерии максимизации степени рационального использования предприятиями-участниками кластера своих производственных, финансово-инвестиционных и инфраструктурных ресурсов, а также степени соответствия и согласованности бизнес-процессов предприятий в рамках бизнес-процессов кластера, при наличии уровня достаточной финансовой устойчивости и инновационной ориентированности основной производственной или инфраструктурной деятельности предприятий. Нами обоснована необходимость формирования кластерного стандарта, определяющего степень соответствия предприятия, представленным выше критериям и нормы экономического поведения участников кластера. Кластерный стандарт ограничивает включение в кластер не эффективных и инновационно неактивных предприятий.

Кроме того, в состав механизма создания РК входит порядок идентификации кластера, основанный на построении матрицы

«Привлекательность отрасли – условия развития кластера», параметры которой определяются с помощью экспертных оценок, что позволяет на ее основе определить целесообразность создания РК и варианты рационального использования его ресурсов. Идентификация должна соответствовать предлагаемой на рис. 1 систематизации РК. Высокая целесообразность создания РК свидетельствует о достаточном ресурсном потенциале предприятий, объединяемых в кластер, наличии у них множества схожих экономических интересов, взаимодополняемых производственных процессов и взаимосвязанных групп партнеров и контрагентов. Подобные условия являются наиболее привлекательными и достаточным основанием для разработки программ и планов устойчивого развития РК.

На пятом этапе разрабатываются программы и планы устойчивого развития РК, а также обеспечивается организация их выполнения с ориентацией на рациональное использование ресурсов. Этап включает определение и разработку мероприятий программы, а также формирование организационно-экономических механизмов, призванных обеспечить реализацию планов устойчивого развития. Программа устойчивого развития формируется в соответствии со стандартами разработки государственных программ, что должно существенно упростить процедуру ее последующей реализации и оценки эффективности. Все мероприятия программы обеспечивают рациональное использование ресурсов РК и могут быть условно разделены на четыре группы: организационные, правовые, экономические и коммуникационные.

К организационным мероприятиям относятся : создание специального органа по реализации концепции устойчивого экономического развития на региональном уровне управления; использование финансово-экономических институтов, обеспечивающих привлечение частных инвестиций в кластер; делегирование функций исполнительным органам власти региона (прежде всего отраслевым министерствам) по координации деятельности, связанной с

развитием РК; развитие независимых организаций, осуществляющих экспертизу проектов и управленческий консалтинг.

Мероприятия правового характера связаны с нормативно-правовыми актами. Их основная задача сформировать благоприятные для инвестиций условия, позволяющие не только привлечь ресурсы в кластер, но и рационально перераспределить их между его участниками. Экономические мероприятия связаны с развитием стимулов инвестиционной деятельности для обеспечения стабильности инвестору и снижения рисков по проектам, реализуемым кластером, и государственным инвестированием развития инфраструктуры РК, обеспечивая тем самым эффективное использование его ресурсов. Коммуникационные мероприятия должны создавать благоприятное отношение инвесторов, потенциальных сотрудников предприятий в составе РК и населения к формированию новых кластеров и стимулированию процессов устойчивого развития региона, что способствует рационализации ресурсных потоков между участниками кластера.

Шестой этап связан с оценкой и контролем результатов устойчивого развития РК. Эффект от создания и развития кластера состоит в росте добавленной стоимости от использования ресурсов, приводящей к повышению конкурентоспособности РК, его участников, производимой ими продукции (работ, услуг), общей конкурентоспособности региона. Данный этап позволяет выявлять отклонения от запланированных величин и действий до того, как это негативно повлияет на достижение целей устойчивого развития РК, оценить и повысить рациональность использования ресурсов кластера. Результатом контроля может являться корректировка целей и планов, изначально заданных в региональной стратегии экономического развития и стратегиях хозяйственной деятельности участников РК.

Разработка и внедрение концептуальной модели устойчивого развития РК ориентирована на активное использование ресурсов региональной экономической системы и эффективное распределение полномочий и

ответственности между государственными, коммерческими, научными и сервисными организациями региона. Для решения данной задачи предлагается применять адаптивную организационную структуру управления кластером (Центр развития), позволяющую обеспечивать эффективное использование ресурсов всеми участниками кластера.

Оценка устойчивости развития РК невозможна без двух взаимосвязанных составляющих: стратегии развития кластера, определяющей рациональный вариант использования его ресурсов, и системы показателей, характеризующих процесс ее реализации, динамику устойчивости и прирост валового регионального продукта. Основой для формирования стратегии и системы показателей является анализ сильных и слабых сторон РК, позволяющий определить приоритетные направления устойчивого развития кластера в условиях меняющейся рыночной среды. При этом необходимым дополнением к стандартной методике SWOT-анализа является классификация исследуемых параметров по трем видам устойчивости, соответствующим определенным ранее видам деятельности участников РК и используемым в качестве критерия оценки: производственная, финансово-инвестиционная и инфраструктурная устойчивость.

SWOT-анализ устойчивости развития РК проведен на примере Карачаево-Черкесской Республики и представлен в табл. 3. Анализ проводился на основе экспертно-аналитических методов оценки параметров устойчивого развития, позволяющих использовать расширенный перечень параметров, оцениваемых Экспертами по пятибалльной шкале, из которого в итоговую таблицу попадают три параметра, обладающих наибольшим весом. В нашем случае для оценки каждого критерия использовалось не менее девяти параметров и одиннадцать экспертов. В качестве возможностей для устойчивого развития РК выделены факторы, определяющие перспективы развития и потенциал увеличения вклада отраслей КЧР в развитие российской экономики.

Таблица 7.3.

SWOT–анализ устойчивости развития РК для КЧР

Критерий	Сильные стороны	Слабые стороны
Производственная устойчивость	- высокий природно-климатический потенциал (питьевая вода, туризм, рекреация, почва, климат) 4,73 - широкий спектр полезных ископаемых, кроме нефти и газа 4,64 - позитивная динамика индекса промышленного производства 3,88	- высокая зависимость производств от цен на энергоносители 4,69 - недостаток высокотехнологических производств, аграрный характер развития регионального производства 4,38 - низкая энергоэффективность и высокая ресурсоемкость производства 3,98
Финансово-инвестиционная устойчивость	- сильный государственный контроль над целевым расходованием средств 4,79 - высокий уровень финансовой стабильности и бюджетной эффективности промышленного производства 4,57 - низкая закредитованность хозяйствующих субъектов 3,92	- низкий объем и слабая интенсивность товарооборота в регионе 4,71 - низкая инвестиционная активность в регионе, связанная с недостаточным стимулированием инвестора 4,46 - высокая дотационность промышленного производства 4,15
Инфраструктурная устойчивость	- высокая информационная открытость (прозрачность) производства 4,81 - стабильность деловых связей и коммуникаций между производством и инфраструктурой РК 4,42 - дешевая неквалифицированная рабочая сила, готовая к любому труду 4,29	- низкий уровень транспортной доступности, отсутствие аэропорта 4,78 - недостаточный уровень развития социальной, рыночной и инновационной инфраструктуры 4,53 - низкий уровень жизни и социальной защиты населения 4,32
Критерий	Возможности	Угрозы
Производственная устойчивость	- развитие электроэнергетики и рост энергоэффективности производства 4,83 - создание высокотехнологичной промышленности и переход на инновационный путь развития 4,62 - развитие малого предпринимательства, в том числе инновационного 4,49	- неэффективное использование сырья и материалов при производстве 4,73 - рост технического и технологического отставания производства от конкурентов 4,65 - миграция квалифицированных кадров и дефицит рабочих ресурсов 3,87
Финансово-инвестиционная устойчивость	- масштабное и системное привлечение инвестиций в РК 4,76 - интенсивное инвестирование в повышение конкурентоспособности продукции, товаров и услуг на основе высоких технологий и инноваций 4,65 - активное использование государственно-частных партнерств, концессионных соглашений и т.п. 4,48	- недостаточность инвестирования РК из-за высокой коррумпированности чиновников 4,94 - потеря позиций на российском рынке из-за вступления России во Всемирную торговую организацию 4,45 - низкая эффективность привлечения средств с использованием долевых инструментов финансирования 4,33
Инфраструктурная устойчивость	- принятие государственных мер по обеспечению среднероссийского уровня развития инфраструктуры 4,97 - повышение согласованности процессов производства и инфраструктурного обеспечения 4,79 - развитие современного туристско-рекреационного комплекса 4,61	- низкий уровень социального развития и социальной защищенности населения 4,72 - неспособность создания передовых технологий, развивающих инфраструктурный комплекс РК 4,60 - низкие темпы развития инфраструктурного комплекса 4,37

Источник: анализ автора

SWOT-анализ должен являться основой для построения стратегии, а также отражать основные показатели устойчивого развития РК. При этом инновационно-сетевая стратегия устойчивого развития РК может быть разделена на производственную, финансово-инвестиционную и инфраструктурную составляющие.

Производственная составляющая формируется централизованно и характеризует производственные взаимосвязи в кластере, реализуемые посредством «сквозных» бизнес-процессов, затрагивающих значительную долю участников РК. Она учитывает потребности устойчивого развития участников.

Финансово-инвестиционная составляющая формируется централизованно для всех участников РК и отражает условия их финансирования и параметры вовлечения в перечень наиболее значимых инвестиционных проектов развития кластера.

Инфраструктурная составляющая устанавливает формальные и неформальные нормы и правила взаимодействия его участников, а также определяет параметры межкластерного взаимодействия (с партнерами и контрагентами). Состояние инфраструктурного комплекса большинства РК не отвечает требованиям инновационного производства, требует технического перевооружения инженерной инфраструктуры и развития транспортных коммуникаций.

Система показателей устойчивого развития РК должна:

- характеризовать цели и мероприятия участников РК, определенные в рамках региональных программ развития и программ социально-экономического развития Российской Федерации и ориентированные на повышение валового регионального продукта;

- способствовать осуществлению измерений, мониторинга, оценки и анализа темпов и эффективности движения по направлению к достижению целей устойчивого развития и, в случае необходимости, их корректировке. Это

обстоятельство позволяет передавать ответственность за достижение отдельных показателей различным ведомствам и осуществлять оценку эффективности государственной поддержки и управления РК;

- обеспечивать информационную поддержку процессов планирования и принятия решений в региональных органах власти. Это обусловлено возможностью информирования о последствиях и результатах реализации специальных программ устойчивого развития участников РК, принятых в отдельных ведомствах, с целью проведения более подробного анализа;

- способствовать доведению информации до широкой общественности о ходе реализации стратегий, о темпах движения к устойчивому развитию в четкой и доступной форме, способной стимулировать необходимые изменения в поведении хозяйствующих субъектов региона.

Показатели устойчивого развития РК должны : иметь количественное выражение; опираться на имеющуюся систему национальной и региональной статистики и не требовать значительных издержек для сбора информации и расчетов; иметь возможность оценки в определенный период времени; иметь единообразное значение; соответствовать действующим особенностям принятия решений; обладать репрезентативностью для международных сопоставлений; позволять оценивать вклад результатов деятельности РК в повышение валового регионального продукта и т.п.

Основными пользователями системы показателей являются:

- субъекты, проводящие анализ и принимающие решения на региональном и федеральном уровнях по повышению устойчивости развития РК;

- специалисты/эксперты, занимающиеся анализом отдельных аспектов устойчивого развития экономики региона, РК и его участников;

- общественность, требующая предоставления доступной для понимания информации по показателям устойчивого развития РК и региона;

- международное сообщество, объектом внимания которого являются показатели устойчивого развития РК, которые могут быть использованы для инвестиций и сравнительной оценки различных регионов.

На основе вышеизложенного, предложена система показателей устойчивого развития РК, включающая три группы показателей: производственную, финансово-инвестиционную и инфраструктурную (рис. 7.3). По каждой группе производится расчет локальных и группового показателей устойчивости. По трем групповым показателям рассчитывается интегральный уровень устойчивости развития РК. Рассматриваемая система показателей должна быть ориентированы на обеспечение устойчивого развития РК и повышение валового регионального продукта.

Производственная устойчивость ($Z_{П}$)	Финансово - инвестиционная устойчивость ($Z_{Ф}$)	Инфраструктурная устойчивость ($Z_{И}$)
П1. Ресурсоемкость	Ф1. Финансовая ликвидность	И1. Инфраемкость
П2. Техническая оснащенность	Ф2. Дотационность	И2. Транспортная доступность
П3. Энергоэффективность	Ф3. Инвестиционная привлекательность	И3. Инновационность инфраструктуры
П4. Технологическая оснащенность	Ф4. Платежеспособность	И4. Интенсивность деловых коммуникаций
П5. Обеспеченность кадрами	Ф5. Кредитная независимость	И5. Известность на рынке

Рис. 7.3. Система показателей оценки устойчивого развития РК

Алгоритм расчета фактических и нормативных значений по локальным показателям, представленным на рис. 5, позволяет определить долю участников от общего количества участников отдельного кластера, обладающих определенным свойством. Фактическое значение показателя является эффективным, когда превышает 0,7 от нормативного значения, определяемого для рассчитываемого показателя экспертно-аналитическим способом. Для оценки групповых и интегральных показателей устойчивости используется метод построения интервалов с выделением зоны позитивных значений для показателей [0,7; 1,0]. При расчете трех групповых показателей устойчивости

по кластеру используются только локальные показатели данного вида устойчивости:

$$Z_{\Pi} = (\sum_{i=1}^5 Z_{\Pi i}) / 5, \quad Z_{\Phi} = (\sum_{i=1}^5 Z_{\Phi i}) / 5, \quad Z_{И} = (\sum_{i=1}^5 Z_{И i}) / 5$$

Расчет интегрального показателя устойчивости развития отдельного кластера (К) вычисляется как по формуле:

$$Z = (Z_{\Pi} + Z_{\Phi} + Z_{И}) / 3$$

По такому же порядку рассчитываются локальные, групповые и интегральный показатели по комплексам и всем РК региона в целом. Предлагаемые показатели позволяют провести сравнительную оценку устойчивого развития различных кластеров и их участников.

Формирование стратегии устойчивого развития РК рассмотрено нами на примере КЧР, перед которой стоит ряд долговременных системных вызовов, отражающих тенденции и барьеры устойчивого развития кластера и его участников. К основным вызовам, стоящим перед КЧР отнесены:

1. Формирование региональной инновационной системы. От участников РК требуется содействие формированию в КЧР региональной инновационной системы и организация эффективного взаимодействия с ее объектами.

2. Ускоренное развитие транспортно-логистической системы. КЧР не имеет необходимой транспортной инфраструктуры, что является барьером устойчивого развития для РК и его участников.

3. Усиление глобальной конкуренции. Большинство выпускаемой в КЧР продукции в настоящее время не является конкурентоспособной, и поэтому на региональном рынке преобладает импортная продукция, что подчеркивает низкую устойчивость развития РК и его участников.

4. Новая волна технологических изменений. Правительство России предусматривает серьезную модернизацию экономики и формирование высокотехнологичных отраслей, а также расширение позиций на мировых

рынках наукоемкой продукции. В этой ситуации для КЧР важно правильно определить стратегические задачи устойчивого развития РК.

5. Возрастание роли кадрового потенциала. Устойчивость развития РК сильно зависит от качества профессиональных кадров. КЧР сегодня не располагает кадровым потенциалом необходимым для развития высокотехнологичной инновационной экономики в регионе.

Вызовы, стоящие перед КЧР, говорят о необходимости перевода экономики региона на инновационный путь развития за счет формирования и совершенствования производственных, распределительных, инфраструктурных и инновационных сетей, обеспечивающих прирост валовой добавленной стоимости хозяйствующих субъектов и позитивную динамику валового регионального продукта. Для решения поставленной задачи нами предлагается инновационно-сетевая стратегия повышения устойчивости РК КЧР, обеспечивающая переход от традиционно-сырьевой модели к инновационной модели хозяйствования (рис. 7.4) и содержащая рекомендации по : согласованию проектов развития кластеров с национальными проектами, федеральными программами и политикой федерального центра; совершенствованию развития межрегиональных кластерных связей; устранению асимметрии развития субрегиональных образований для эффективного функционирования кластеров; проведению мероприятий, направленных на повышение качества жизни населения и способствующих решению демографических проблем для формирования конкурентного регионального рынка.

Для повышения устойчивости развития РК необходимо построение в КЧР стратегии, базирующейся на комплексе целевых показателей и прогнозов результатов деятельности участников кластера. В рамках предлагаемой стратегии необходимо рассматривать процессы взаимодействия четырех факторов, ориентированных на взаимный рост и определяющих соответствующие целевые ориентиры устойчивого развития РК.



Рис. 7.4. Инновационно-сетевая стратегия повышения устойчивости РК КЧР

Это факторы: территории и территориального размещения новых предприятий в регионе для включения их в кластер; кадрового потенциала, обуславливающего помимо роста качества жизни и уровня благосостояния населения рост эффективности производства за счет повышения производительности труда; материальных и нематериальных активов, обеспечивающих продуктивность технологии производства, его энергоэффективность и ресурсоемкость; добавленной стоимости, характеризующей динамику валового регионального продукта.

Построение инновационно-сетевой стратегии повышения устойчивости невозможно без использования инструментов, обеспечивающих рациональное

взаимодействие факторов, определяющих представленные выше ориентиры устойчивого развития РК КЧР. Формирование стратегии связано с несколькими этапами, наиболее значимым из которых являются выбор направления и разработка механизма реализации стратегии. Выбор направления производится на основе реализации ресурсной модели и модели прогноза устойчивого развития РК, подкрепленного результатами SWOT-анализа и оценки устойчивости исследуемого кластера. Определены три основных направления повышения устойчивости РК КЧР (инерционное, стабилизационное, инновационное) и дана их характеристика на примере КЧР.

Инерционное направление повышения устойчивости развития РК КЧР не предполагает каких-либо значительных улучшений ситуации с деятельностью предприятий в составе кластера. Инновационное направление предполагает коренные изменения во всех кластерах КЧР. При этом темпы развития обозначенных выше кластеров будут определяться объемами внедрения высокотехнологичных наукоемких производств. Стабилизационное направление предполагает реализацию нескольких значительных инвестиционных проектов в области развития в КЧР таких кластеров, как: сельскохозяйственный (Ксх), горно-промышленный (Кгп), строительный (Кст), рекреационный (Крк).

Указанные три направления отражают как существующие тенденции и барьеры стратегического развития КЧР, так и прогнозные тенденции и барьеры, полученные в результате комплексного анализа различных сфер социально-экономической деятельности участников РК.

На основе проведенных исследований, наиболее приемлемым для КЧР направлением является стабилизационное повышение устойчивости развития РК и осуществление постепенного, в течение двух лет, перехода на инновационное направление. Нами детализировано содержание мероприятий в области осуществления стабилизационного направления повышения

устойчивости РК исследуемого региона и показана необходимость разработки механизма реализации стратегии.

Механизм реализации стратегии повышения устойчивости РК, включает помимо Центра его развития блоки институционального, организационно-экономического, информационного, научного и кадрового обеспечения.

1. Институциональное обеспечение включает институт государственно-частного партнерства, предпочтительные формы и инструменты которого используется применительно к определенным планам и программам устойчивого развития РК. В рамках институционального обеспечения осуществляется выбор формата Центра развития РК.

2. Экономико-организационное обеспечение включает : стратегии и целевые программы формирования и развития кластера, федеральный и региональный заказы на результаты хозяйственной деятельности участников РК; долевое (с участием государства и бизнеса) финансирование, налоговое стимулирование разработки новых видов инновационной продукции и услуг; гранты на выполнение НИОКР; обустроенные земельные участки, передаваемые под реализацию инвестиционных проектов, связанных с формированием и развитием РК.

3. Информационное обеспечение включает базы данных об участниках РК, видах и характеристиках производимой в них продукции (работах, услугах), а также результаты мониторинга состояния и динамики устойчивости развития РК и конкурентоспособности региона.

4. Научное и кадровое обеспечение. Научно - исследовательские и образовательные учреждения целесообразно рассматривать в качестве участников РК, которые осуществляют: разработку и внедрение IT-технологий, формирование элементов «экономики знаний»; экспорт образовательных и научных услуг, переподготовку и повышение квалификации кадров руководителей и специалистов для инновационной экономики.

В функции Центра развития РК также входит планирование и организация работ по развитию субрегиональных образований и межкластерного взаимодействия. Наиболее предпочтительным вариантом для КЧР является создание Центра развития РК, возглавляемого заместителем председателя Правительства республики по экономике. Учредителями Центра должны стать, с одной стороны, органы исполнительной власти, с другой, бизнес, интересы которого связаны с развитием процессом повышения устойчивости развития РК, с третьей - ведущие представители экспертного сообщества (из системы высшей школы и науки). Такой состав учредителей необходим, во-первых, для диффузии знаний и навыков современного менеджмента в сфере формирования и развития РК, во-вторых, для обеспечения разнообразия источников финансирования принятых управленческих решений. К компетенции названной выше организации оправданно отнести решение основных задач, которые сейчас выполняет Агентство по социально-экономическому развитию и инновационной политике КЧР.

Формирование Центра развития РК в качестве первоочередных мер требует обязательного определения области функционирования кластера в связи с необходимостью повышения технического уровня его производственных площадок на основе технологического перевооружения инженерной инфраструктуры и развития транспортных коммуникаций, включая объекты логистики. При этом в качестве источников привлечения инвестиций в процессы модернизации промышленных производств участников РК, технического перевооружения инженерной и развития других видов инфраструктур могут быть использованы проекты государственно-частного партнерства и приоритетные региональные инвестиционные проекты и программы в соответствии с принятыми функциями Центра развития РК.

ГЛАВА 8. ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНОВ НА ОСНОВЕ СТАНДАРТИЗАЦИИ И ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Обеспечение устойчивого развития экономики регионов на основе механизмов стандартизации и технического регулирования

Региональная политика Российской Федерации направлена на развитие административно-территориальных образований и обеспечение качества жизни проживающего в них населения в независимости от места пребывания, социального положения и вероисповедования⁴⁴.

Деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а так же устойчивость развития территории могут и должны быть предметом оценки. Устойчивое развитие – это синергетически управляемое экономико-социально-природное комплементарное развитие, которое направлено на обеспечение качества жизни населения, и не ставит под угрозу право будущих поколений на удовлетворение возрастающих потребностей современного общества в неопределенно долгий промежуток времени

В целях получения достоверной и объективной информации о деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления указами Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года №1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и от 14 октября 2012 года №1384 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» введены специальные критерии и показатели для оценки их работы. Эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации оценивается по одиннадцати основным показателям, таким как: ожидаемая продолжительность

⁴⁴ Основы экономики крупного города / [Бурак П.И. (рук. авт. колл.) и др.]; РАЕН.- М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2009

жизни при рождении; объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств); реальные располагаемые денежные доходы населения и др. Эффективность органов местного самоуправления (кроме внутригородских муниципальных образований в городах Москве и Санкт-Петербурге) определяется по тринадцати основным показателям. Среди этих показателей такие как: число субъектов малого предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения; общая площадь жилых помещений, приходящихся в среднем на одного жителя, - всего, в том числе введенная в действие за один год. Следует отметить, что оценка деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в стране начала проводиться в рамках административной реформы, причем если на начальной стадии введения системы оценки количество оценочных показателей было от 40 до 200, то затем их число значительно снизилось. Действующая система оценки дает возможность представить объективную характеристику социально-экономического развития административно-территориальных образований. В тоже время она не характеризует качество предоставляемых государственных и муниципальных услуг с учетом интересов местного населения и не дает оценки инвестиционной привлекательности региона⁴⁵.

В условиях современного развития рыночной экономики регионы России по-разному взаимодействуют между собой и государством. С одной стороны они выступают как партнеры, с другой стороны как конкуренты. С точки зрения государственного влияния они могут быть: дотационными (поддерживаемые государством), финансово самостоятельными, регионами донорами. Укрепление межрегиональных связей обусловлено идущими процессами кластеризации, развитием инновационных технологий и др. .

⁴⁵ Салимова Т.А. Качество жизни в контексте положений устойчивого развития //Стандарты и качество №6, 2014

В настоящее время в Российской Федерации работает большое число консалтинговых и маркетинговых компаний, которые занимаются составлением рейтингов территорий и регионов. Данная оценка чрезвычайно важна для принятия решения об инвестировании в деятельность предприятий, расположенных в рамках того или иного административно-территориального образования.

Необходимость разработки нормативных актов, таких, как административные регламенты и стандарты подчеркивает Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». На их основании оценивается соответствие и эффективность практической работы государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, участвующих в предоставлении государственных (муниципальных) услуг, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. Однако, в настоящее время стандарты оказания услуг, регламентирующих их качество, отсутствуют. Причина этому – отсутствие организационного механизма создания и принятия стандартов на основе консенсуса заинтересованных сторон⁴⁶.

Одним из инновационных направлений обеспечения устойчивого развития экономики регионов является применение таких инструментов как техническое регулирование и в том числе стандартизация. Данное направление нацелено на разработку международных, межгосударственных и национальных стандартов, регламентирующих методологию системного подхода к управлению качеством работы органов исполнительной власти и органов местного самоуправления на

⁴⁶ Зворыкина Т.И., Литвинова Е.В., Литвинова Т.П. Совершенствование управления предоставлением населению досуговых услуг (на примере города Москвы) монография.- М.: РосНОУ, 2012

основе показателей эффективности и методов оценки деятельности административно-территориальных образований.

Цели стандартизации в Российской Федерации установлены статьей 11 Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (с последующими изменениями и дополнениями). С учетом положений указанного закона применительно к области деятельности технического комитета основными целями стандартизации являются:

- повышение уровня безопасности жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного и муниципального имущества, объектов с учетом риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, повышение уровня экологической безопасности, безопасности жизни и здоровья животных и растений;

- обеспечение конкурентоспособности и качества государственных и муниципальных услуг, единства измерений, рационального использования ресурсов, технической и информационной совместимости, сопоставимости результатов исследований (испытаний) и измерений, проведения анализа характеристик государственных/ муниципальных услуг, исполнения государственных заказов, добровольного подтверждения соответствия государственных и муниципальных услуг;

- содействие соблюдению требований регламентов в области государственных и муниципальных услуг;

- создание систем каталогизации государственных и муниципальных услуг, систем обеспечения качества государственных и муниципальных услуг;

- создание систем поиска и передачи государственных и муниципальных услуг;

- содействие проведению работ по унификации государственных и муниципальных услуг.

Развитие стандартизации как важнейшего фактора повышения эффективности управления регионами дает возможность:

- учесть сбалансированные запросы и ожидания всех заинтересованных сторон в направлении улучшения качества жизни;

- установить системы прозрачных показателей качества жизни в различных странах и регионах, а также глобальных мировых показателей;

- применять эффективные инструменты качества жизни: систем менеджмента качества, "умных" (smart) технологий и т.д.;

- определить требования к взаимодействию между обществом и властью с целью эффективного устойчивого развития различных сообществ: стран, городов, поселений;

- отслеживать изменения показателей качества жизни в различных регионах мира.

В связи с данными требованиями, можно выделить такие первоочередные задачи стандартизации:

- стандартизация терминологии в области качества жизни;

- стандартизация основных общепринятых характеристик качества жизни, например, как определить уровень бедности, прожиточный минимум;

- стандартизация требований к системам менеджмента качества сообществ, системам экологического менеджмента сообществ и др.;

- стандартизация требований к органам власти и самоуправления;

- разработка и применение стандартов, устанавливающих единые требования к группам показателей качества жизни: экология, преступность, отдых, здравоохранение, обучение и др.;

- стандартизация показателей качества жизни и методик их подсчета;

- стандартизация мониторинга и отчетности по качеству жизни.

Учитывая специфические особенности деятельности административно-территориальных образований, можно предложить алгоритм формирования нормативного обеспечения. Перспективная структура нормативного регулирования устойчивого развития административно-территориальных образований приведена на рис. 8.1.



Рис. 8.1. Перспективная структура нормативного регулирования устойчивого развития административно-территориальных образований

Проблема устойчивого развития территории и обеспечения комфортного пребывания граждан на ней, а также гарантий для бизнеса волнует не только регионы России.

Основная направленность исследований, проводимых на международном уровне, это обоснование норм для оценки устойчивого развития территорий и выбор форм, методов и механизмов для успешного развития территорий и повышения качества жизни населения. По определению ВОЗ качество жизни — это восприятие индивидами их положения в жизни в контексте культуры и системе ценностей, в которых они живут, в соответствии с целями,

ожиданиями, нормами и заботами. Качество жизни определяется физическими, социальными и эмоциональными факторами жизни человека, имеющими для него важное значение и на него влияющими. Качество жизни — это степень комфортности человека как внутри себя, так и в рамках своего общества.

Следует отметить, что на международном уровне активно ведется разработка проектов по формированию индикаторов и индексов устойчивого развития, основными среди них являются:

- индикаторы мирового развития Всемирного Банка;
- система индикаторов устойчивого развития, предложенная Комиссией ООН по устойчивому развитию (КУР);
- система интегрированных экологических и экономических национальных счетов (System for Integrated Environmental and Economic Accounting), предложенная Статистическим отделом ООН;
- программа экологических индикаторов ОЭСР;
- система индикаторов для улучшения управления природопользованием в Центральной Америке;
- Система эколого-экономического учета (СЭЭУ) (A System for Integrated Environmental and Economic Accounting) была предложена Статистическим отделом Секретариата ООН в 1993 г.;
- показатель «истинных сбережений» (genuine savings), разработанный и рассчитанный Всемирным Банком;
- индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП);
- индекс «живой планеты» (ИЖП) (Living Planet Index) для оценки состояния природных экосистем планеты исчисляется в рамках ежегодного доклада Всемирного Фонда Дикой Природы (World Wild Fund);

- индекс реального прогресса и индекс устойчивого экономического благосостояния (Genuine Progress Indicators и Index of Sustainable Economic Welfare).

Лидирующую роль в организации научных разработок по вопросам устойчивого развития административно-территориальных образований занимает Всемирный Банк. Основным его интересом является обоснованный выбор устойчивых территорий для инвестиций. По его инициативе и поддержке были проведены исследования канадскими учеными по обоснованию индикаторов и показателей устойчивого развития городов.

На международном уровне по инициативе ряда стран впервые в рамках Международной организации по стандартизации был создан технический комитет ИСО /ТК 268 «Устойчивое развитие сообществ». В состав данного международного технического комитета по стандартизации на правах постоянных членов (с правом голоса) вошли 15 стран, в том числе Россия, Германия, Канада, Япония, Китай и др. В качестве стран-наблюдателей в состав технического комитета включено 17 стран (членов-корреспондентов без права голоса). Среди них: Аргентина, Бразилия, Индия и др. От России в данный комитет вошли представители ТЕСТ С- Петербург и Института региональных экономических исследований. Секретариат комитета территориально расположен во Франции, его структура приведена на рис. 8.2. Основной целью создания данного технического комитета является стандартизация в области устойчивого развития в сообществах. Стандартизация направлена на формирование требований к системам менеджмента, с тем, чтобы различные сообщества и связанные с ними структуры были устойчивыми и гибкими и могли объективно демонстрировать достижения в соответствующей сфере деятельности. Предполагаемая серия международных стандартов, подготовленная ИСО/ТК 268, должна способствовать разработке и реализации

целостного и многофункционального подхода к устойчивому развитию в сообществах во всем мире^{47,48,49,50,51}.

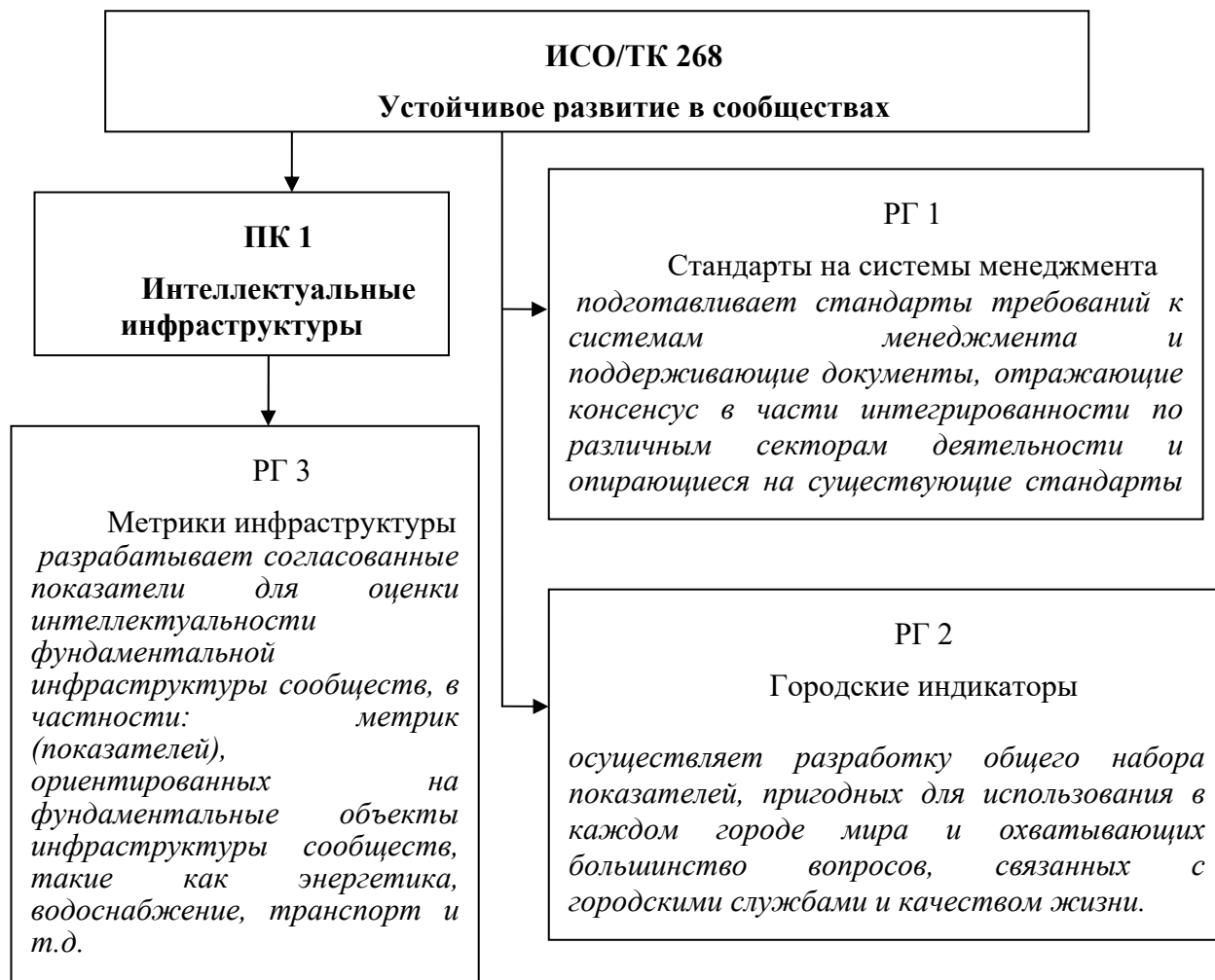


Рис. 8.2 Структура международного технического комитета по стандартизации ИСО /ТК 268 «Устойчивое развитие сообществ»

⁴⁷ Портнова Т.А. Зворыкина Т.И. Бурак П.И. Гармонизация отечественных индикаторов устойчивого развития административно-территориальных образований с международными требованиями Инновации, 2014

⁴⁸ Портнова Т.А. Зворыкина Т.И. Бурак П.И. Международный подход к нормативному регулированию устойчивого развития административно-территориальных образований в Российской Федерации: Вестник Российской академии естественных наук, 2013

⁴⁹ Зворыкина Т.И. Бурак П.И. Стандартизация как инструмент устойчивого развития территорий: Стандарты и качество, 2013

⁵⁰ Бурак П.И. Региональные экономические исследования как элемент обеспечения инновационного развития: Вестник Российской академии естественных наук, 2011

⁵¹ Зворыкина Т.И. Актуальные проблемы технического регулирования в сфере услуг: Сборник «Актуальные проблемы создания и исследования материалов и оценки их качества». М.: РГУТИС, 2010

Россия гармонизирует свою деятельность с мировым сообществом, в связи с чем, по инициативе «Тест–С-Петербург», в нашей стране был создан зеркальный национальный технический комитет по стандартизации в области устойчивого развития административно территориальных образований. В состав данного комитета на добровольных началах вошли представители 17 заинтересованных организаций (Федеральной антимонопольной службы; Всероссийской организации качества; Союза потребителей Российской Федерации; Института региональных экономических исследований; Национального объединения строителей и д.р.). Структура и состав технического комитета ТК 115 «Устойчивое развитие административно-территориальных образований» утверждены приказом от 5 февраля 2013 года № 74 Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии, а положение о данном комитете утверждено 14 февраля 2013 года. Структура национального комитета по стандартизации приведена на рис. 8.3.

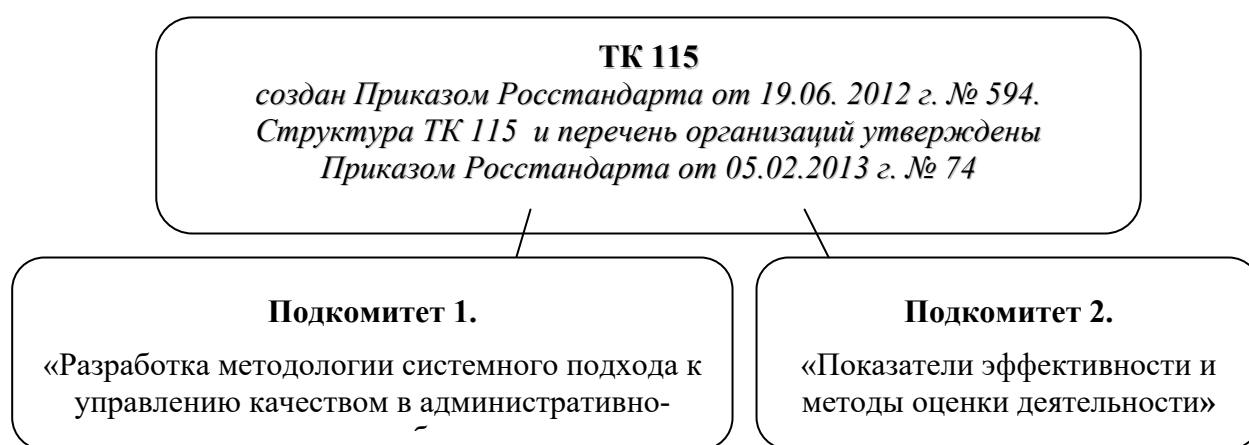


Рис.8.3. Структура национального технического комитета по стандартизации ТК 115 «Устойчивое развитие административно-территориальных образований»

Одним из первых идею создания нового технического комитета по стандартизации поддержал Институт региональных экономических исследований (ИРЭИ). Институт имеет тридцатилетний опыт работы в области научных исследований по актуальным проблемам социально-экономического развития регионов России, в том числе крупных городов: Москвы, С.-Петербурга. Институтом разработан ряд целевых программ развития

территорий, кроме того, институт осуществляет научно-методическое обеспечение работ в области технического регулирования сферы услуг. Специалисты института имеют практику разработки межгосударственных, национальных и корпоративных стандартов. Ими выполнен ряд научно-исследовательских тем, связанных с нормированием показателей деятельности административно-территориальных образований. На его базе создан подкомитет ПК–2 «Показатели эффективности и методы оценки». Целью подкомитета является разработка системы показателей, характеризующих эффективность деятельности административно-территориальных образований и качество жизни. К числу объектов стандартизации ПК-2 отнесены:

- понятийный аппарат в области устойчивого развития территории.
- показатели безопасного развития территории.
- базовые индикаторы развития.
- показатели качества государственных услуг.
- показатели качества муниципальных услуг.
- методы оценки деятельности и эффективности.

Стратегия подкомитета базируется на принципах, заключающихся в следующем:

- систематическое изучение отечественного рынка государственных и муниципальных услуг с точки зрения его потребностей в международных стандартах;
- приоритетность разработки стандартов для обеспечения соблюдения требований регламентов на безопасность в части государственных и муниципальных услуг;
- обеспечение соответствия уровня национальных стандартов интересам национальной экономики и международным нормам и правилам;

- обеспечение максимального участия и взаимного сотрудничества заинтересованных сторон на всех этапах работ по разработке документов по стандартизации;

- создание прозрачных и открытых для участия заинтересованных лиц процедур разработки стандартов;

- эффективное использование имеющихся в распоряжении подкомитета ресурсов, включая современные информационные и коммуникационные технологии.

Следует отметить, что разработка национальных стандартов, регламентирующих требования и индикаторы деятельности административно-территориальных образований достаточно длительный и ответственный процесс^{52,53,54,55,56,57,58,59}. Это связано, в первую очередь, с тем, что сам объект нормирования слишком сложен и отражает жизненно важные показатели для

⁵² Зворыкина Т.И. Стандартизация в сфере услуг: Журнал «Вестник технического регулирования». 2006 № 1

⁵³ Бурак П.И. Методические вопросы организации прогнозирования и планирования социально-экономического развития регионов и крупнейших городов: Труды вольного экономического общества России, 2013

⁵⁴ Зворыкина Т.И. Международные, региональные и национальные стандарты для сервисных предприятий как инструменты обеспечения качества жизни населения: В сб. Материалы II Международного конгресса «Предпринимательство и бизнес: инновационный путь развития (25-26 июня 2014 года). Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, кафедра «Экономика организации».- М.: изд.ФУ,2014

⁵⁵ Организация Объединенных Наций. Показатели устойчивого развития: принципы и методология [ISBN 92-0-116204-9. Апрель 2005 года. STI/PUB/1222] [Http://www.pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1222_web.pdf](http://www.pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1222_web.pdf)

⁵⁶ Статистический отдел ООН. Окружающая среда Глоссарий [Опубликовано в 1997 году, обновлен в 2001 году]. <http://unstats.un.org/unsd/environmentgl/default.asp>

⁵⁷ МАГАТЭ. Показатели энергетики для устойчивого развития: принципы и методология. 2005 года. Вена: МАГАТЭ

⁵⁸ Организация Объединенных Наций. Населенные пункты (2006) с. 27 Глобальный мониторинг. <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=9>

⁵⁹ ЮНЕСКО. Образование. Показатели. Технические руководящие принципы 2012 года. http://www.uis.unesco.org/ev.php?URL_ID=5455&URL_DO=DO_TOPIC&URL_PA3ДЕЛ=201

качества жизни населения. Во вторую очередь – с тем, что каждое принятое решение и выбранный индикатор или параметр должен быть научно обоснован и увязан с положениями действующего законодательства. Первым опытом разработки такого национального стандарта стало создание ГОСТ Р 54610-2011 «Услуги населению. Классификация и основные требования к услугам, предоставляемым на муниципальном уровне» силами ТК 346 «Бытовое обслуживание населения», действующего на базе ИРЭИ. Данный стандарт введен в действие с 1 января 2013 года. Его действие распространяется на услуги, предоставляемые населению на муниципальном уровне по месту жительства органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Стандарт предназначен, как для органов местного самоуправления, так и для органов исполнительной власти указанных городов. Документ устанавливает классификацию основных видов услуг, которые предоставляют органы местного самоуправления в соответствии с законами г. Москвы и г. Санкт-Петербурга при решении вопросов местного значения и при реализации полномочий, переданных государством. При подготовке стандарта был проведен комплекс научных исследований, связанных со сбором аналитической и статистической информации о деятельности органов местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге, а также анализом действующей на российском и международном уровне нормативной, законодательной документации⁶⁰. При проведении работы по стандартизации были использованы общетеоретические и конкретно-прикладные методы исследования.

⁶⁰ Власенко Е.В. Разработка системы показателей для расчёта интегрального показателя устойчивого развития региона //Экономические аспекты стратегии модернизации России: потенциал и перспективы реализации социальных и технологических инноваций. Материалы международной научно-практической конференции. Часть 2 / Под ред. О.В.Иншакова и др. Краснодар: ЮИМ, 2011

Так для оценки возможности установления требований к ресурсам предоставления услуг на муниципальном уровне были исследованы факторы, влияющие на выполнение принципов стандартизации определенных в основополагающих документах по стандартизации. Например, один из принципов стандартизации говорит о том, что положения стандарта должны адекватно соответствовать реальному состоянию развития экономики.

На рис.8.4 приведены результаты оценки фактического экономического состояния органов местного самоуправления по обеспечению ресурсами для реализации государственных полномочий в сфере досуговой деятельности в городе Москве, которые учитывались при стандартизации.

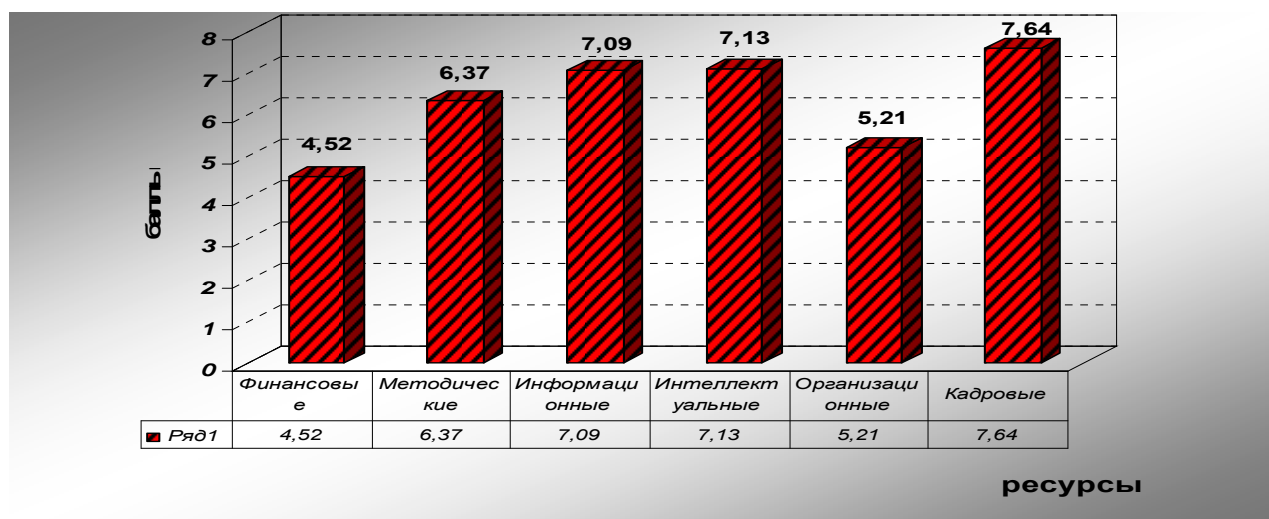


Рис. 8.4. Оценка обеспеченности ресурсами для реализации государственных полномочий в сфере организации досуговой деятельности

Оценка результативности предоставления услуг на муниципальном уровне в городе Москве проводилась на основе методического подхода, дающего возможность оценить результативность деятельности органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований, содержащего четыре этапа (рис. 8.5.).

Первый этап: уточняются и конкретизируются функции муниципалитетов по выполнению местных и переданных государственных полномочий.

Второй этап: устанавливаются критерии для определения результативности деятельности органов местного самоуправления ВМО:

- уровень удовлетворенности населения ВМО;
- соответствие результатов деятельности нормативам и/или плановым заданиям при решении вопросов местного значения;
- соответствие результатов деятельности нормативам и/или плановым заданиям при реализации переданных государственных полномочий.

На третьем этапе разрабатываются (выбираются) показатели, характеризующие результативность выполнения всего спектра задач по реализации заданных функций.

Четвертый этап: оценивается конечный результат, рассчитывается интегральный показатель оценки результативности, определяющий деятельность муниципального образования в целом, с учетом значимости показателей, выбранных критериев результативности, весомости групп показателей. Особую сложность в применении методического подхода вызывает формирование всего массива показателей и выбор методики расчета интегрального показателя оценки результативности деятельности органов местного самоуправления ВМО. В результате обобщения полученных данных предложен комплекс из 45 показателей и алгоритм расчета обобщенного и интегрального показателей. Среди них такие, как: удельный вес населения, участвующего в культурно-досуговых и социально-воспитательных мероприятиях, организованных органами местного самоуправления ВМО, доля лиц с ограниченными возможностями здоровья, занимающихся в кружках, секциях, клубах и т.д. муниципальных учреждений и некоммерческих организаций, расположенных на территории ВМО, площадь переданных нежилых помещений (размещение кружковых секций, клубов), приходящаяся на 1 жителя ВМО и т.д.

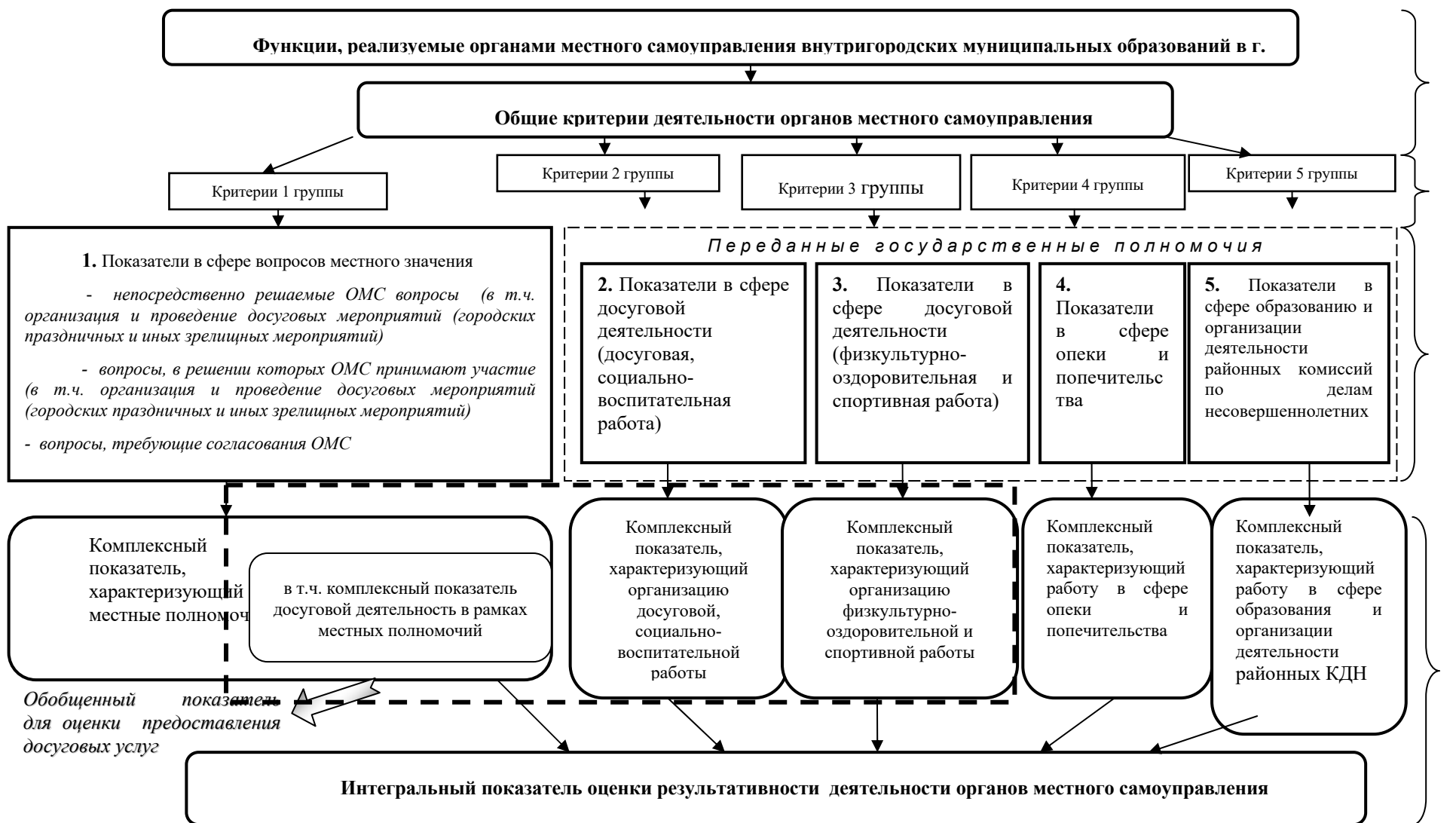


Рис. 8.5. Методический подход к оценке результативности деятельности

Интегральный показатель оценки результативности деятельности органов местного самоуправления ВМО (P_u) рассчитывается по формуле 8.1:

$$\rho_u = \sum_{j=1}^k \psi_j * \sum_{i=1}^m \frac{n_{ji \text{ факт.}}}{n_{ji \text{ баз.}}} * \beta_{ji} \quad (8.1)$$

где: $n_{ji \text{ факт.}}$ – фактическое значение i -го показателя j -ой группы;

$n_{ji \text{ баз.}}$ – базовое значение i -го показателя j -ой группы;

β_{ji} – относительная весомость (важность) единичного i -го показателя j -ой группы с учетом весомости критериев j -ой группы ;

ψ_j – коэффициент весомости конкретной группы, определяется экспертным путем в зависимости от важности вопросов данной группы для населения;

k – количество групп (пять);

m – количество показателей в группе.

Обобщенный показатель оценки результативности предоставления досуговых услуг (P_o) рассчитывается по формуле 8.2:

$$\rho_o = \Psi_1 * \sum_{i=1}^8 \frac{n_{1i \text{ факт.}}}{n_{1i \text{ баз.}}} * \beta_{1i} + \Psi_2 * \sum_{i=1}^{17} \frac{n_{2i \text{ факт.}}}{n_{2i \text{ баз.}}} * \beta_{2i} + \Psi_3 * \sum_{i=1}^{20} \frac{n_{3i \text{ факт.}}}{n_{3i \text{ баз.}}} * \beta_{3i} \quad (8.2)$$

Данный обобщенный показатель рассчитывается как сумма трех комплексных показателей в сфере досуговых услуг с учетом относительной важности единичных показателей по отношению к критериям соответствующей группы, а так же коэффициента весомости каждой группы.

Данный подход оформлен в виде методических рекомендаций, которые включают комплекс базовых терминов и определений к ним, дающих возможность однозначно трактовать все оценочные действия, кроме того, они содержат номенклатуру показателей, цели, задачи, принципы оценки, порядок

проведения оценочных действий, организационную структуру участников процесса оценки и требования к информационному обеспечению системы.

Данный пример иллюстрирует сложность проведения работ по установлению критериев и показателей деятельности органов местного самоуправления в городе Москве и сложность итоговой объективной оценки.

В настоящее время активную позицию по формированию критериев оценки деятельности глав управ районов и критериев эффективности деятельности муниципальных бюджетных и негосударственных некоммерческих организаций, ведущих досуговую и социально-воспитательную работу с населением по месту жительства занял Департамент территориальных органов исполнительной власти города Москвы и Совет муниципальных образований Москвы. Эта проблема обсуждается на всех уровнях управления городом.

Первым опытом трансформации международного стандарта устойчивого развития административно – территориальных образований из международного стандарта в отечественный стало создание на базе международного стандарта ИСО 37120:2014 «Устойчивое развитие и адаптивность сообществ. Показатели городских услуг и качества жизни» российского стандарта ГОСТ Р ИСО 37120-2015 Устойчивое развитие сообщества. Показатели городских услуг и качества жизни»

Стандарт подготовлен ФГБУ Тест-Санкт-Петербург при участии Института региональных экономических исследований и сохранил все показатели, приведенные в международном. В настоящее время США, Швеция, Канада, Китай уже приняли ISO 37120: 2014 в качестве национального стандарта.

Данный стандарт предназначен для оказания городам помощи в управлении и оценке эффективности оказания городских услуг, а также качества жизни. В нем устойчивость рассматривается как общий принцип, а

жизнеспособность - как ведущее понятие с точки зрения развития городов.

Все показатели определяются ежегодно

Стандарт способен помочь российским городам (муниципальным образованиям):

- определить эффективность городских услуг и уровень качества жизни в течение продолжительного времени,

- учиться друг у друга, позволяя проводить сравнения по широкому кругу показателей эффективности,

- обмениваться передовым взаимным опытом.

Показатели, включенные в ISO 37120:2014 способны помочь городам оценивать результаты своей деятельности, выстроить процесс измерения показателей, при этом конечной целью является улучшение качества жизни и устойчивого развития. Стандартный подход к установлению и оценке показателей устойчивого развития позволит городам беспрепятственно сравнивать себя с другими городами. Эта информация может в свою очередь использоваться для обмена передовым опытом. ИСО 37120:2014 и национальные стандарты ряда стран, в том числе и принятый на его базе в России ГОСТ Р ИСО 37120 – 2015 «Устойчивое развитие и адаптивность сообществ. Показатели городских услуг и качества жизни» определяет 100 показателей распределенных по 17 группам: экономика, образование, энергетика, окружающая среда, финансы, ликвидация пожаров и чрезвычайных ситуаций, управление, здравоохранение, отдых, безопасность, кров, твердые отходы, телекоммуникации и инновации, транспорт, городское планирование, сточные воды, водоснабжение. Каждая из данных групп имеет основные и вспомогательные и профильные показатели.

В соответствии с действующим стандартом :

основные показатели - это показатели, которые должны использоваться для демонстрации эффективности оказания городских услуг и качества жизни;

вспомогательные показатели - это показатели, которые рекомендуется использовать для демонстрации эффективности оказания городских услуг и качества жизни;

профильные показатели - это показатели, которые представляют собой статистические данные и исходные сведения, помогающие городам определить то, какие города представляют интерес с точки зрения равнозначного сопоставления. Профильные показатели используются для справки.

В таблице 8.1 приводятся основные и вспомогательные показатели.

Таблица 8.1

Показатели качества городских услуг и качества жизни

Группа	Основной показатель	Вспомогательный показатель
Экономика (п. 1)	Уровень безработицы в городе Оценочная стоимость объектов коммерческой и промышленной недвижимости в процентах от общей оценочной стоимости всего имущества Доля городского населения, живущего за чертой бедности	Доля населения, имеющего постоянную работу Уровень безработицы среди молодежи Количество субъектов предпринимательства на 100 000 жителей Количество патентов на 100 000 жителей в год
Образование (п. 2)	Доля женского населения школьного возраста, числящегося в учебных заведениях Доля учащихся, получивших начальное образование Доля учащихся, получивших среднее образование Соотношение учащихся и учителей в сфере начального образования	Доля мужского населения школьного возраста, числящегося в учебных заведениях Доля населения школьного возраста, числящегося в учебных заведениях Количество жителей с высшим образованием на 100 000 жителей
Энергетика (п. 3)	Общее бытовое потребление электроэнергии на душу населения (кВт ч/год) Доля городского населения, имеющего санкционированное подключение к электросети Ежегодное энергопотребление общественными зданиями (кВт/мл) Доля общего объема электроэнергии, получаемой из возобновляемых источников, в общем объеме энергопотребления в городе	Общее энергопотребление на душу населения (кВт ч/год) Среднее количество отключений электроэнергии на одного потребителя в год Средняя продолжительность отключений электроэнергии (в часах)
Окружающая	Концентрация мелкодисперсных	Концентрация NO ₂ (двуокиси

Группа	Основной показатель	Вспомогательный показатель
среда (п. 4)	взвешенных частиц (PM2.5) Концентрация взвешенных частиц (PM10) Выбросы парниковых газов в тоннах на душу населения	азота) Концентрация SO ₂ (диоксида серы) Концентрация O ₃ (озона) Шумовое загрязнение Относительное изменение количества местных видов
Финансы (п. 5)	Коэффициент обслуживания долга (расходы по обслуживанию долга в процентах от доходов из собственных источников населенного пункта)	Капиталовложения в процентах от общих затрат Доходы из собственных источников в процентах от общих доходов Коэффициент фактического сбора налогов
Ликвидация пожаров и чрезвычайных ситуаций (п. 6)	Количество пожарных на 100 000 жителей Количество погибших в пожарах на 100 000 жителей Количество погибших от природных катастроф на 100 000 жителей	Количество пожарных-волонтеров и пожарных по совместительству на 100 000 жителей Время реагирования на первичный вызов служб экстренного реагирования Время реагирования пожарной службы на первичный вызов
Управление (п. 7)	Явка избирателей на последних муниципальных выборах (в процентах от численности лиц, имеющих право голосовать) Доля женщин в числе избранных в городскую власть	Доля женщин в числе штатных сотрудников городской администрации Количество обвинений в коррупции и/или взяточничестве среди городских чиновников на 100 000 жителей Представление интересов граждан: количество выборных должностей в местной администрации в расчете на 100 000 жителей Количество зарегистрированных избирателей в числе жителей, достигших возраста, дающего право участия в голосовании
Здравоохранение (п. 8)	Средняя продолжительность жизни Количество стационарных койко-мест в больницах на 100 000 жителей Количество врачей на 100 000 жителей Смертность детей в возрасте до 5 лет на 1 000 младенцев, рожденных живыми	Численность среднего медицинского и акушерского персонала на 100 000 жителей Количество специалистов в области психиатрии на 100 000 жителей Количество самоубийств на 100 000 жителей
Отдых (п. 9)		Площадь крытых общественных зон отдыха на душу населения Площадь уличных общественных зон отдыха на душу населения
Безопасность (п. 10)	Количество полицейских на 100 000 жителей Количество убийств на 100 000 жителей	Преступления против собственности в расчете на 100 000 Время реагирования органов полиции на первичный вызов

Группа	Основной показатель	Вспомогательный показатель
		Количество преступлений против личности в расчете на 100 000 жителей
Кров (п.11)	Доля городского населения, проживающего в трущобах	Количество бездомных в расчете на 100 000 жителей Доля семей, не имеющих зарегистрированных имущественных прав
Твердые отходы (п. 12)	Доля городского населения, обеспеченного услугой регулярного вывоза твердых (бытовых) отходов Общее количество вывезенных муниципальных твердых отходов на душу населения Доля городских твердых отходов, которые проходят переработку	Доля городских твердых отходов, которые утилизируются на организованных свалках Доля городских твердых отходов, которые утилизируются в мусоросжигательных установках Доля городских твердых отходов, которые сжигаются на открытом воздухе Доля городских твердых отходов, которые утилизируются на открытых свалках Доля городских твердых отходов, которые утилизируются другими способами Образование опасных отходов на душу населения Доля городских твердых отходов, которые проходят переработку
Телекоммуникации и инновации (п. 13)	Количество подключений к интернету в расчете на 100 000 жителей Количество подключений к сотовой связи в расчете на 100 000 жителей	Количество подключений к стационарной телефонной связи в расчете на 100 000 жителей
Транспорт (п. 14)	Километраж системы общественного транспорта высокой пропускной способности в расчете на 100 000 жителей Километраж системы легковесного общественного транспорта в расчете на 100 000 жителей Ежегодное количество поездок на общественном транспорте на душу населения Количество личных автомобилей на душу населения	Доля жителей, проживающих в пригороде и пользующихся для поездки на работу не личным автомобилем, а другим видом транспорта Количество двухколесных моторных средств передвижения на душу населения Протяженность велосипедных дорожек и полос в расчете на 100 000 жителей Количество дорожно-транспортных происшествий со смертельным исходом на 100 000 жителей Гражданское воздушное сообщение (количество направлений беспересадочных коммерческих

Группа	Основной показатель	Вспомогательный показатель
		перелетов)
Городское планирование (п. 15)	Площадь зеленых насаждений (в гектарах) на 100 000 жителей	Количество ежегодно высаживаемых деревьев на 100 000 населения Площадь неофициальных поселений в процентах от площади города Соотношение рабочих мест и жилья
	Доля городского населения, проживающего в трущобах	Количество бездомных в расчете на 100 000 жителей Доля семей, не имеющих зарегистрированных имущественных прав
Сточные воды (п. 16)	Доля городского населения, обеспеченного услугой отвода сточных вод Доля городских стоков, которые не проходят очистку Доля городских стоков, проходящих первичную очистку Доля городских стоков, проходящих вторичную очистку Доля городских стоков, проходящих третичную очистку	
Водоснабжение (п. 17)	Доля городского населения, подключенного к питьевому водоснабжению Доля городского населения, имеющего постоянный доступ к улучшенной системе водоснабжения Доля городского населения, имеющего доступ к качественным санитарно-гигиеническим условиям Общее бытовое водопотребление на душу населения (литров/сутки)	Общее водопотребление на душу населения (литров/сутки) Среднегодовая продолжительность отключений водоснабжения в часах на семью Доля потерь воды (неучтенной воды)

Источник: Выборка авторов

Показатели, подобранные таким образом, чтобы максимально упростить отчетность и сделать ее наиболее экономичной для этого они отражают исходную платформу для подготовки отчетности. Показатели сгруппированы по темам. С учетом различий с точки зрения ресурсов и возможностей городов по всему миру весь набор показателей эффективности функционирования

городов разбит на «основные» показатели (которых должен придерживаться каждый, кто применяет данный стандарт) и «вспомогательные» показатели (которых следует придерживаться всем, кто применяет данный стандарт).

Кроме того, в стандарте (таблица 8.2) приведены профильные показатели, которые представляют собой статистические данные и исходные сведения, помогающие городам определить то, какие города представляют интерес с точки зрения сопоставления (например: площадь, численность населения, тип климата и др.).

В рамках международного технического комитета деятельность по стандартизации профильных показателей и их оценке продолжается.

Таблица 8.2

Профильные показатели

	Показатель
Люди	Общая численность населения города
	Плотность населения (на квадратный километр)
	Доля от численности населения страны
	Доля населения, приходящаяся на детей (0–14)
	Доля населения, приходящаяся на молодежь (15–24)
	Доля населения, приходящаяся на взрослых (25–64)
	Доля населения, приходящаяся на пенсионеров (65+)
	Соотношение мужчин и женщин (количество мужчин на 100 женщин)
	Ежегодное изменение численности населения
	Доля иждивенцев
	Доля населения, рожденного за границей
	Доля населения, приходящаяся на новых иммигрантов
	Доля жителей, не являющихся гражданами
Жилье	Общее количество семей
	Общее количество занятых жилых единиц (в собственности и в аренде)
	Число жителей на единицу жилья
	Плотность заселения (на квадратный километр)
Экономика	Средний доход на семью (долларов США)
	Среднегодовой уровень инфляции за последние 5 лет
	Стоимость жизни
	Распределение доходов (коэффициент Джини)
	ВВП страны (долларов США)
	ВВП страны на душу населения (долларов США)

	Городской продукт на душу населения (долларов США)
	Городской продукт в процентах от ВВП страны
	Изменение процента занятости за последние 5 лет
Правительство	Вид правительства (например, местное, региональное, страны)
	Валовой текущий бюджет (долларов США)
	Валовой текущий бюджет на душу населения (долларов США)
	Валовой бюджет капиталовложений (долларов США)
	Валовой бюджет капиталовложений на душу населения (долларов США)
География и климат	Регион
	Тип климата
	Площадь территории (квадратных километров)
	Доля незаселенной территории (квадратных километров)
	Количество местных видов
	Среднегодовая температура (градусов Цельсия)
	Среднегодовой уровень выпадения дождей (мм)
	Среднегодовой уровень выпадения снега (см)

Источник: Выборка авторов

Наряду с проведением работ по адаптации международного стандарта, регламентирующего показатели качества жизни в административно-территориальных образованиях, к российским условиям технический комитет осуществляет формирование единой терминологии в области устойчивого развития. В международных стандартах приводится 56 терминов и определений в области устойчивого развития разбитых на 6 групп. Актуальной становится задача адаптировать в ближайшее время следующие группы терминов:

1. Термины, относящиеся к устойчивому развитию, устойчивости и интеллектуальности.
2. Термины, относящиеся к организации, городу и сообществу.
3. Термины, относящиеся к менеджменту.
4. Термины, относящиеся к качеству и соответствию.
5. Термины, относящиеся к индикаторам и метрикам.
6. Термины, относящиеся к инфраструктуре и услугам.

Заключение. Городам необходимы стандартизированные показатели для измерения эффективности их функционирования. Существующие показатели зачастую не стандартизированы, не согласованы или не поддаются сравнительному анализу по периодам времени или по разным городам.

В составе новой серии стандартов, которые разрабатываются в целях обеспечения комплексного и целостного подхода к устойчивому развитию и жизнеспособности, такой набор стандартизированных показателей формирует единый подход к определению того, что необходимо измерять и как проводить измерения. Сам по себе набор не позволяет произвести взвешенную оценку, установить пороговые или целевые числовые значения показателей.

Соблюдение этого стандарта не придает никакого статуса в этом отношении. Город, который отвечает данному стандарту в части измерения показателей оценки городских услуг и качества жизни, вправе претендовать соответственно только на его соблюдение.

Эти показатели можно использовать для отслеживания и контроля прогресса в отношении эффективности функционирования города. Для того, чтобы добиться устойчивого развития, необходимо учитывать всю городскую систему. При планировании будущих потребностей необходимо принимать во внимание текущие способы и эффективность использования ресурсов для того, чтобы лучше составить планы на будущее.

В данном стандарте разработаны показатели и соответствующие способы проверки, чтобы оказать городам помощь:

- в измерении эффективности городских услуг и качества жизни в динамике;
- в изучении на примере друг друга за счет сопоставления по широкому спектру показателей эффективности; и,
- в обмене передовым практическим опытом.

Принято считать, что города не в состоянии оказывать непосредственное влияние на факторы, от которых зависят некоторые из этих показателей, или контролировать их, однако для целей корректного сопоставления важную роль играет отчетность, которая дает общее представление об оказании услуг и качестве жизни в городе.

Таким образом, проведение работ по стандартизации в условиях урбанизации, уменьшения количества природных ресурсов и роста потребностей населения становится своевременным и важным.

В соответствии с этим в план национальной стандартизации на 2016-2017 годы включена разработка пяти стандартов в области устойчивого развития (таблица 8.3). Данную Работу будет осуществлять ТК 115 «Устойчивое развитие административно-территориальных образований»

Таким образом, в настоящее время все больше возрастает интерес к понятию «устойчивое развитие» и его применению при разработке планов развития отдельных территорий.

В рамках данной монографии впервые предпринята попытка рассмотреть проблему улучшения качества жизни на основе устойчивого пространственного развития территорий на основе принципов технического регулирования.

Таблица 8.3

План национальной стандартизации в области устойчивого развития административно-территориальных образований

Разработка	Дата уведомления о разработке	Дата предоставления окончательной редакции	Дата утверждения
Деятельность помощников депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Порядок планирования и организации Разработка ГОСТ Р	09.2016	05.2017	10.2017
Документы в законодательных (представительных) органах	09.2016	05.2017	10.2017

Разработка	Дата уведомления о разработке	Дата предоставления окончательной редакции	Дата утверждения
субъектов Российской Федерации. Часть 1. Порядок работы Разработка ГОСТ Р			
Документы в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации. Часть 2. Типовые образцы Разработка ГОСТ Р	09.2016	05.2017	10.2017
Законопроекты, рассматриваемые законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации. Требования к юридико-техническому оформлению Разработка ГОСТ Р	09.2016	05.2017	10.2017
Формирование и деятельность законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Термины и определения Разработка ГОСТ Р	09.2016	05.2017	

Источник: Выборка авторов

Анализ теоретических, методических и законодательных основ данного развития показал, что оно базируется на общих принципах и подходах, характерных как для Европы, так и для России, таких как комплексность, цельность и непрерывность, взаимосвязь факторов роста.

При этом можно отметить, что устойчиво развивающиеся регионы – это конкурентоспособные регионы, они привлекательны для инвестиций. Инвестор уверен, что его средства будут использованы правильно и эффективно и что он сможет получить доход. А это напрямую зависит от эффективности управления регионом. Основные факторы, влияющие на устойчивость развития – экономический рост, социальная сфера, экология – не могут развиваться без развития законодательно-правовых норм, опирающихся на стандарты, то есть документы, принятые заинтересованными сторонами на основе консенсуса и лучших практик.

ГЛАВА 9. МИГРАЦИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ УСКОРЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА В РЕГИОНАХ И УГЛУБЛЕНИЯ МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫХ СВЯЗЕЙ*

Миграция населения – сложный и многоаспектный процесс, тесно связанный с многими сторонами жизни общества. Перемещения людей влияют на численность и структуру населения и трудовых ресурсов страны. И её отдельных регионов. Трудовая миграция оказывает существенное воздействие на региональные рынки труда и экономический рост. Для Российской Федерации миграция выступает как инструмент интеграции социально-экономического развития территорий, способствующий ускоренному внедрению в экономику регионов инновационных технологий, новых форм и методов организации производства и труда.

Под экономической интеграцией [*лат. integratio* восстановление, восполнение *<integer* целый] понимается процесс взаимного приспособления и объединение национальных хозяйств двух или более государств с однотипным общественным строем⁶¹

В данной главе процессы интеграции рассматриваются применительно к взаимодействию регионов внутри отдельной страны – Российской Федерации. Такой подход, с нашей точки зрения, вполне обоснован, учитывая огромную территорию страны, разнообразие её природно-климатических условий, значительные различия отдельных территорий по уровню экономического развития, обеспеченности материальными, трудовыми, финансовыми ресурсами, географическую разобщённость территории.

Миграция населения по своей природе (в данном случае речь идёт об экономической миграции), содействует социально – экономическому росту.

* Глава монографии подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект 15-02-00104)

⁶¹ Словарь иностранных слов - 15-е изд., испр.- М.: «Русский язык», 1988. - 608с.

Переселенцы, осваивая в хозяйственном отношении новые территории, одновременно с этим приносят в места заселения новые знания, навыки, обычаи и культурные традиции. Всё это способствует подъёму мест нового освоения, развитию новых отраслей и производств, формированию мультикультурного социума, состоящего из местного и пришлого населения. Происходят процессы интеграции не только в сфере экономики, но и в этно-социальной среде. Мигранты вступают в браки с местными жителями, образуя смешанные в этническом отношении семьи. Эти проблемы рассматривались в работах Переведенцева В.И., Рыбаковского Л.Л., Рязанцева С.В. и других учёных⁶².

Вместе с тем, в условиях России постоянная миграция несёт в себе риски, связанные с оттоком населения из важных в геополитическом отношении регионов Сибири и Дальнего Востока, вымыванием из местных сообществ молодых и наиболее креативных людей, что сказывается на экономической безопасности этих территорий. Из-за миграции сельского населения, в первую очередь молодёжи, практически во всех регионах России трансформируется система сельского расселения, сокращается число сельских населённых пунктов, ускоряется процесс депопуляции деревень. Повышается концентрация населения за счёт миграции в мегаполисах и крупных городах, прежде всего в Москве и Санкт-Петербурге. В этом проявляется дезинтеграционный характер миграционных процессов.

Население России отличается низкой территориальной мобильностью. Во внутренних миграциях в течение 2000-х годов ежегодно участвовало в среднем 1,4% населения. Это в несколько раз меньше, чем мобильность

⁶² Переведенцев В.И. 270 миллионов, М.: «Финансы и статистика», 1982.

Рыбаковский Л.Л. «Региональный анализ миграции», Москва, 1973. 148с.

Рязанцев С.В. «Влияние миграции на социально-экономическое развитие Европы: современные тенденции», ИСПИ РАН, Ставропольское книжное издательство. 2001.

населения США, Канады, других стран. Низкая мобильность населения сдерживает перераспределение трудовых ресурсов между трудоизбыточными регионами, консервирует структуры занятости, снижает эффективность использования человеческого капитала. С 2011 г. численность внутренних мигрантов возросла, однако это было связано с расширением контингента мигрантов, учитываемых органами статистики. Вторая особенность внутренних перемещений – устойчивый вектор миграции из восточных и северных регионов в центральные регионы России. Эта тенденция, возникшая еще в советский период, резко усилилась в 90-е и 2000-е годы. За двадцать лет 1991-2010 гг. Дальневосточный федеральный округ потерял в результате миграции 1,1 млн. человек, а Центральный- пополнил свое население на 3,2 млн. С 2012года- момента принятия Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года, ситуация к лучшему не изменилась (табл. 9.1)

Таблица 9.1

Сальдо миграции населения (тыс. человек)

	2012 г.			2013г.			2014г. январь- ноябрь (всего)
	Всего	в том числе		Всего	в том числе		
		в пределах РФ	международная		в пределах РФ	международная	
Российская Федерация, всего	294,9	-	294,9	295,9	-	295,9	263,2
В том числе:ЦФО	239,8	146,0	93,7	231,1	142,6	88,5	187,5
Москва ¹⁾	105,8	91,0	14,8	108,9	94,4	14,5	50,5
Московская область ¹⁾	109,6	88,8	20,8	98,9	82,4	16,5	99,8
СЗФО	79,0	29,5	49,5	99,5	41,2	58,3	50,3
Санкт-Петербург	74,1	50,0	24,1	100,0	63,0	37,0	48,6
ЮФО	37,5	16,6	20,9	62,4	35,8	26,6	43,3
СКФО	-39,3	-48,2	8,9	-38,1	-46,9	8,8	-17,6
ПФО	-18,0	-63,5	45,5	-14,6	-64,9	50,3	-4,0
УФО	23,4	-1,7	25,1	3,8	-16,4	20,2	7,5
СФО	-7,6	-42,7	35,1	-15,2	-52,1	36,9	-7,0
ДФО	-19,9	-36,1	16,2	-33,0	-39,3	6,3	-22,3

¹⁾Данные приводятся с учетом изменения границы с июля 2012 г.

Источник: Росстат

Помимо постоянной миграции со сменой места жительства, на процессы интеграции оказывает влияние временная трудовая миграция. Численность россиян, выезжающих на временные заработки в другую местность, составляют 2,4 млн. человек. Её основные направления практически совпадают с географией перемещений мигрантов, прибывающих на постоянное место жительства. Более 66% трудовых мигрантов россиян направляются в поисках работы в три субъекта Российской Федерации – Москву, Санкт-Петербург и Московскую область. Таким образом внутренняя трудовая миграция российских граждан идет в миграционно - привлекательные регионы центральной части России, вслед за инвестициями, финансовыми потоками и более широкими возможностями получить работу. Такая направленность внутренней трудовой миграции не способствует более равномерному распределению ресурсов труда по территории, усиливает региональные диспропорции социально-экономического развития.

Рассмотрим влияние миграции на процессы интеграции территорий рассматриваются на основе использования материалов переписей населения, проводившихся за последние 40 лет (1970-2010 гг.), а также данных текущего учета миграции, осуществляемого органами государственной статистики.

Сопоставление данных по внутренней миграции по материалам переписей 1970, 2002 и 2010 годов даёт возможность не только построить матрицу миграционных связей между экономическими районами России за длительный сорокалетний период, но и выявить тенденции в развитии процессов интеграции между районами через изменение миграционного поведения населения⁶³.

⁶³ Итоги Всесоюзной переписи населения 1970 года. Том 7. Продолжительность проживания населения в постоянном месте жительства по СССР, союзным и автономным республикам, краям и областям. Статистика, М.: 1973.; Материалы Всероссийской переписи населения 2002 года // <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=11>. Материалы

Для оценки степени интеграции экономических районов предлагается следующий подход. При увеличении доли межрайонной миграции (т.е. переселения населения между субъектами РФ) и сокращении доли внутрирайонной миграции (перемещение населения между городами и селом в границах одного субъекта РФ) правомерно говорить об усилении интеграционных процессов в развитии территорий, способствующих укреплению хозяйственных связей, улучшению использования рабочей силы, росту экономики. Обратный процесс – сокращение доли межрайонной миграции при росте удельного веса внутрирайонных потоков - следует расценивать как дезинтеграционный, приводящий к увеличению обособленности и замкнутости территорий со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями (таблица 9.2).

Если в 1970 году внутрирайонные миграционные потоки составляли в среднем по России 60%, то к 2002 году доля внутрирайонной миграции возросла до 80%. Соответственно удельный вес внешних миграционных связей российских районов снизился в 2 раза – с 40% до 20%. Таким образом, в течение 1970-2002 гг. происходил процесс ослабления межрайонных экономических связей и самоизоляции территорий. Особенно сильно явление автаркии или замкнутости территорий затронуло Волго-Вятский экономический район, где на внутреннюю миграцию в 2002 г. пришлось 87% всего объёма миграции против 63,7% в 1970г., Уральский – 86% и 64% соответственно, Восточно-Сибирский – 85% и 65% соответственно. Менее всего «пострадали» от процессов дезинтеграции приграничные районы – Северо-Западный и Дальневосточный, где доля внутрирайонной миграции в 2002 году составила минимальную величину – соответственно 64% и 71%.

Таблица 9.2.

Миграционные связи экономических районов России по данным переписей населения 1970, 2002 и 2010гг. (в % к общей численности населения, проживающих не с рождения)¹⁾

Экономические районы	Внутрирайонная миграция			Межрайонная миграция			Межгосударственная миграция		
	1970	2002	2010	1970	2002	2010	1970 ²⁾	2002	2010
Северо-Западный ³⁾	53,8	63,6	62,0	28,2	22,0	19,0	18,0	14,4	19,0
Центральный	56,8	74,8	73,9	26,2	14,0	13,0	17,0	11,2	13,1
Волго-Вятский	63,7	86,8	86,2	28,9	9,8	8,8	8,4	3,4	5,0
Центрально-Чернозёмный	59,6	80,3	77,4	27,3	10,5	9,8	13,1	9,2	12,8
Поволжский	60,5	78,5	78,8	27,6	13,5	11,1	11,9	8,0	10,1
Северо-Кавказский	56,4	78,4	69,1	27,1	10,7	9,3	16,5	10,9	21,6
Уральский	64,1	85,7	84,2	24,7	9,8	7,7	11,2	4,5	8,1
Западно-Сибирский	67,2	76,2	78,1	22,1	16,9	14,9	10,7	6,9	7,0
Восточно-Сибирский	64,7	85,0	81,9	26,3	13,0	10,3	9,0	2,0	7,8
Дальневосточный	54,9	71,4	73,3	31,4	18,9	14,6	13,7	9,7	12,1

¹⁾ В переписях 1979 и 1989гг. показатели для расчёта межрайонной и внутрирайонной миграции не учитывались.

²⁾ Включая бывшие союзные республики

³⁾ В 2002 и 2010гг. без Северного района

Источник: Расчеты авторов

Однако при анализе вышеназванных тенденций следует выделить два периода – первый 1970 – конец 80-х годов и второй с начала 1990-х годов.

В 70-е годы создание и развитие мощных промышленных комплексов за Уралом, государственная политика освоения природно-сырьевых ресурсов восточных районов стали главной причиной миграции населения в восточном направлении. В этот период в районах Сибири и Дальнего Востока разворачивалось крупное промышленное строительство и эксплуатация введенных в строй объектов. Среди них ввод в строй новой очереди Ангарского (Иркутская область) завода металлоконструкций и нестандартного оборудования – крупнейшего в стране, первой очереди Приморского горно - обогатительного комбината. В 70-е годы вступила в эксплуатацию Билибинская АЭС. Возобновлено строительство Байкало-Амурской магистрали, протянувшейся по территории сибирских регионов. Осуществлен пуск первого агрегата Саяно-Шушенской ГЭС. Наряду с развитием промышленности в 70-е годы были открыты новые университеты в восточных и северных районах страны: Тюменский, Омский, Алтайский, Челябинский, Государственный университет в Сыктывкаре.

В результате за двадцать лет 1970 – 1989гг. численность населения Сибири и Дальнего Востока за счет миграционного обмена с другими районами России увеличилась на 6747 тыс. человек, с 25 352 тыс. до 32 099 тыс. или на 26,6%, а их доля в населении России повысилась с 19,5% до 21,8%. Удельный вес населения Европейской части России и Урала, сократился в том числе Центрального экономического района с 21,2% до 20,6%, Волго-Вятского - с 6,2% до 5,3%, Уральского - с 14,1% до 13,7%. Вектор миграции в восточном направлении в течение последних двадцати лет советского периода свидетельствует о преобладании в период 1970-1980 годов интеграционных процессов в экономическом и социальном развитии.

В целом миграционная политика советского периода была достаточно успешной, способствуя сдвигу населения на восток, более рациональному

размещению основных элементов производительных сил по территории страны.

Тенденция к ослаблению интеграционных процессов в развитии территорий особенно сильно проявилась в 90-е годы прошлого столетия, что было обусловлено целым рядом факторов: разрывом сложившихся хозяйственных связей между районами в результате необоснованных радикальных экономических реформ, несформировавшимся рынком недвижимости, в том числе жилья, снижением уровня жизни населения из-за обвального роста цен. Сыграл свою роль и психологический фактор, когда в условиях нестабильной политической и экономической обстановки, дефолта 1998 года люди просто не решались менять место жительства, хотя обстановка в районе складывалась зачастую крайне неблагоприятно (рост безработицы, чрезмерно высокие цены на переезд и т.д.).

Дезинтеграция российского товарного рынка в 90-е годы проявилась в более быстром падении межрегионального обмена продукцией по сравнению с падением производства. По имеющимся расчетам, для межрегионального оборота по отношению к ВВП составляла в 1990г.- 22%, в 1994г. - 16%, а в начале XXI в. - примерно 12-14%. Динамика показателей межрегиональной миграции совпадает с динамикой показателей межрегиональной миграции, что свидетельствует о взаимозависимости этих процессов.

Вывод о замедлении процессов интеграции регионов подтверждается и данными текущего учёта миграции, проводимого органами государственной статистики. Анализ миграционных связей между федеральными округами за 2000-2010 годы выявил следующие тенденции (таблица 9.3).

Таблица 9.3.

Внутрироссийская миграция по территориям прибытия и выбытия (2010г. в % к 2000г.).

Территория прибытия Территория выбытия	Российская Федерация	В федеральные округа							
		Центральный	Северо- Западный	Южный	Северо- Кавказский	Приволжский	Уральский	Сибирский	Дальневос- точный
Российская Федерация	83,0	102,4	83,5	79,5	98,4	73,8	80,1	77,6	62,3
Центральный	95,4	99,2	82,8	95,0	133,0	72,0	66,5	74,4	54,9
Северо-Западный	79,3	88,5	78,1	95,0	112,3	66,2	63,0	79,9	61,8
Южный	77,7	121,1	91,9	73,7	92,4	55,2	63,0	64,3	58,0
Северо- Кавказский	97,2	119,1	123,6	77,2	96,4	61,0	135,4	92,9	75,0
Приволжский	81,1	141,2	101,7	86,3	104,2	75,5	81,2	69,4	56,6
Уральский	84,4	112,9	112,7	97,5	140,2	78,4	80,9	81,4	50,0
Сибирский	79,6	106,0	113,7	110,7	94,9	61,1	76,4	78,1	57,4
Дальневосточный	66,5	70,1	89,8	86,5	79,2	52,9	55,9	71,4	63,8

Источник: Расчеты авторов

При общем снижении масштабов внутрироссийской миграции с 2303,0 тыс. человек в 2000 г. до 1910,6 тыс. человек в 2010 г. или на 17%, произошло сокращение объёмов миграции во всех федеральных округах. Наиболее значительное снижение отмечалось в Дальневосточном, Приволжском и Сибирском округах – соответственно на 37,7%, 26,4% и 22,4%.

Из общего количества направлений межрегиональных миграционных связей, равного 56, по 41 направлению произошло сокращение объёмов миграции. В трёх округах – Дальневосточном, Сибирском и Приволжском снижение объёмов миграции отмечается со всеми федеральными округами. Особенно сильно сократились объёмы миграции в регионах Дальнего Востока – на 25 -50%, что свидетельствует об ослаблении связанности этих территорий с другими регионами, усилении отрыва экономики Дальнего Востока от единого экономического пространства России. В условиях соседства с густонаселёнными территориями сопредельных стран повышаются риски, связанные с расширением экспансии со стороны Китая. Достаточно упомянуть проект соглашения между китайской стороной и Забайкальским краем о сдаче в аренду 1500 га сельскохозяйственной земли на границе с Китаем.

В то же время происходит увеличение объёмов миграции в Центральный федеральный округ из Южного, Северо - Кавказского, Приволжского, Уральского, Сибирского и Дальневосточного округов.

Таким образом, преобладание внутрирайонной миграции в течение всего периода и, тем более, увеличение её доли в общем объёме миграции означает ослабление функций внутренней миграции как инструмента перераспределения трудовых ресурсов между регионами, характеризует снижение связанности территории страны.

Перемещение только в узких границах своего района ограничивает хозяйственные связи, возможности для местных жителей выбора жизненного сценария, более престижной, лучше оплачиваемой работы, повысить свой

статус, а для молодежи получить высшее образование, проявить свои способности в другом районе, где осуществляются крупные инвестиционные проекты. В свою очередь межрайонная миграция в отличие от внутренней способствует расширению территориального пространства, ускоряет не только обмен трудовыми ресурсами, но и обмен информацией, знаниями, передовыми технологиями и т.д.

Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной президентом РФ Путиным В.В. в 2012г., определены цели, принципы, задачи и основные направления миграционной политики России.⁶⁴

В соответствии с этими задачами основными направлениями развития межрегиональной миграции являются следующие:

- реализация крупных инвестиционных проектов, прежде всего в восточных районах страны;
- разработка региональных программ повышения мобильности трудовых ресурсов;
- развитие социальной и транспортной инфраструктуры;
- создание благоприятных условий для закрепления старожильческого населения Сибири и Дальнего Востока.

Развитию межрайонной миграции и усилению процессов интеграции экономических регионов будет способствовать реализация крупных инвестиционных проектов таких как строительство газопроводов «Сила Сибири» и «Сила Сибири 2», транспортных магистралей в Якутии и на Чукотке, охватывающих территории нескольких восточных районов страны.

⁶⁴ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

Важный проект, имеющий большой интеграционный потенциал - создание свободного порта Владивосток. Его реализация позволит обеспечить условия для ускоренного роста экономики Приморского края. Намечается, что к 2023 году ВВП Приморья благодаря этому проекту удвоится. Эти и другие крупномасштабные проекты приведут к росту региональной экономики, созданию новых рабочих мест, повышению уровня жизни и, как следствие, снизит отток населения.

Необходимо активизировать внутреннюю миграцию населения за счет переселения трудовых ресурсов из регионов с избытком рабочей силы в регионе с их недостатком. Правительством Российской Федерации утвержден план мероприятий по повышению трудовой и профессиональной мобильности российских граждан на 2014-2018 годы, который включает меры по созданию общероссийской базы вакансий, информированию населения о возможностях трудоустройства за пределами места постоянного проживания, субсидированию затрат работодателей, привлекающих квалифицированных специалистов из других регионов, развитию рынка арендного жилья и иной инфраструктуры, необходимой для развития мобильности российских граждан.

Для реализации этого плана необходимо определить территории, которые станут приоритетными для привлечения трудовых ресурсов, а также требования к критериям отбора инвестиционных проектов, подлежащих включению в региональные программы повышения мобильности трудовых ресурсов.

К приоритетным районам переселения следует отнести Приморский и Хабаровский края, Амурскую область и другие субъекты РФ Дальневосточного федерального округа, регионы, реализующие крупные инвестиционные проекты и испытывающие потребность в трудовых ресурсах (Красноярский край, Республика Саха (Якутия), Новосибирская область). В эту же группу регионов въезда следует включить субъекты РФ, имеющие территории опережающего развития (например, Республика Бурятия, Иркутская область).

К регионам, имеющим резервы трудовых ресурсов для переселения и трудоустройства в других регионах, могут быть отнесены республики Северного Кавказа, субъекты, где находятся моногорода и ЗАТО, например, Карелия, Свердловская область, а также регионы, в которых намечается массовое высвобождение квалифицированных кадров - Самарская, Ленинградская области и др.

Государство в соответствии с федеральным законом от 22 декабря 2014г. предоставляет работодателю сертификат на привлечение трудовых ресурсов в приоритетные регионы, стоимостью 225 тыс. рублей на одного человека (150 тыс. рублей за счет федерального бюджета и 75 тыс. рублей за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации).

По расчетам Минтруда России при реализации региональных программ повышения трудовой мобильности граждан в 2015-2018 годах за счет расходов федерального бюджета 51,75 млрд. рублей и с долевым участием в финансировании работодателей даст возможность стимулировать переезд в другие регионы 345 тыс. человек (15 тыс. в 2015г., 70 тыс. в 2016г., 110 тыс. в 2017г., и 150 тыс. в 2018г.⁶⁵ Много это или мало? Если сравнивать масштабы содействия переезду в другую местность с целью трудоустройства, которые оказываются органами службы занятости только безработным гражданам (чуть более 9 тыс. человек), то это очень много. Однако пока неясно, какой поток переселенцев по программам пойдет в районы Сибири и Дальнего Востока (в Концепции речь идет именно об этих регионах. Интеграционный эффект от программ повышения мобильности может быть достигнут лишь при выполнении всех условий: целевого переселения в районы Дальнего Востока и Сибири, обеспечении жильем, выплаты всех предусмотренных субсидий и пособий, помощи переселенцам и их семьям в обустройстве на новом месте.

⁶⁵Электронный ресурс (<http://www.rosminintrud.ru>) employment/migration/54/04.07.2014).

Переезд в другие регионы, где высока потребность в рабочей силе, затрудняется невозможностью решить жилищную проблему из-за высокой стоимости жилья, неразвитого рынка арендного и наёмного жилья, частного-государственного партнерства в этой сфере.

Жилищная политика должна стремиться с учетом потребностей регионов в мигрантах различных категорий. Для временных трудовых мигрантов, занятых низкоквалифицированным трудом, строятся недорогие арендные дома или гостиницы упрощенного типа с минимально необходимым набором услуг (медицинский пункт, столовая, душевые и т.д.).

Приезжающим на определенный срок по контракту высококвалифицированным специалистам с высоким уровнем доходов предоставлять возможность снимать жилье в арендном жилом фонде высокого качества с развитой социальной инфраструктурой.

Мигранты, приезжающие на постоянное место жительства с семьями, должны иметь возможность снять за доступную арендную плату жилье в домах различного качества, специально предназначенных для сдачи в аренду.

Для ограничения притока мигрантов в крупнейшие мегаполисы целесообразно ввести региональные надбавки за покупку жилья в них как иногородними гражданами, так и мигрантами из других стран. Полученные средства могут направляться через внебюджетные фонды и инвестироваться в экономику восточных регионов. Подобная схема выравнивания для снижения диспропорций между регионами применяется во многих федеративных государствах, в том числе Швейцарии, Австралии, Канаде, Индии, США.

В последние годы был реализован ряд экономических и политических решений, которые привели к ещё большему росту миграционной привлекательности густонаселенных территорий страны. К ним следует отнести расширение Москвы и градостроительное освоение её новых территорий, размещение крупных логистических центров в Московской

области. По нашему мнению, в Центральные районы страны целесообразно поощрять селективную миграцию высококвалифицированных кадров для инновационной экономики, реанимирования научных и технических центров страны.

Повышению территориальной и трудовой мобильности россиян будет способствовать совершенствование информационно-аналитической системы общероссийской базы "Работа в России" в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет". Система должна содержать информацию о свободных рабочих местах, условиях труда, социальных гарантиях, транспортной доступности рабочего места, условиях проживания, наличии инфраструктуры и другие сведения. Доступ к этой информации существенно упростит поиск работы. Более того, устраиваясь на работу в другой регион, человек будет знать, что ему компенсируют расходы на переезд. В рамках модернизации информационного портала "Работа в России" предлагается осуществить разработку "трудовых карт" спроса и предложения рабочей силы в субъектах Российской Федерации.

Процессы интеграции сдерживаются низкой транспортной подвижностью населения, которая сегодня составляет порядка 7 тыс. км на душу населения, что в 3-4 раза ниже, чем в развитых западных странах. Недостаточно используется конкурентный потенциал транспортной системы. По расчетам экспертов, доля транспортных затрат в себестоимости продукции составляет 20-25% против 7-8% в странах с развитой рыночной экономикой.⁶⁶

Для повышения территориальной мобильности населения необходимо развитие транспортной инфраструктуры и создание сквозных транспортных коридоров, прежде всего между европейской частью России и

⁶⁶Любовный В.Я. Города России: альтернативы развития и управления. - М.: Экон-информ 2013, с. 144.

Дальневосточным регионом, в том числе Сахалином и Курильскими островами; строительство скоростной автомобильной дороги и железнодорожной магистрали «Восток-Запад»; предоставление льготных транспортных тарифов на пассажирские перевозки для жителей Дальнего Востока и Восточной Сибири.

Экономическому росту регионов и их интеграции способствует реализация Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом. В течение 2012-2015 гг. продолжена работа по включению в программу субъектов Федерации, разработавших проекты региональных программ переселения. Так, в IV квартале 2014 года согласованы с Правительством РФ проекты государственных программ по добровольному переселению соотечественников в Вологодскую область на 2015-2020 годы, в Ленинградскую область на 2014-2020 годы, в Астраханскую область на 2014-2016 годы. Кроме того, в IV квартале 2014 г. приступил к фактической реализации региональной программы переселения Ставропольский край.

По состоянию на 1 января 2015 г. Государственную программу реализовывали 54 субъекта РФ в 8 федеральных округах. Всего с начала реализации Государственной программы в Российскую Федерацию прибыло 130,8 тыс. участников программы, а вместе с членами семей, 262,9 тыс. человек. В 2014 году в Россию прибыло 51,5 тыс. участников программы (вместе с членами семей- 100,5 тыс. человек). При этом традиционно высокой остается доля соотечественников, переселяющихся на постоянное место жительства в субъекты Российской Федерации, расположенные в Центральном и Сибирском федеральных округах, на которые в IV квартале 2014 г. пришлось 53,3% всех переселенцев. Меняется возрастная структура переселенцев: снижается доля наиболее трудоспособных возрастов (18-40 лет) и увеличивается прослойка лиц младше и старше трудоспособного возраста. Если в IV квартале

2013 года доля первой группы составляла 53,1%, то в IV квартале 2014 г.- 49,4%, а доля детей и лиц пенсионного возраста увеличилась с 25,9% до 30,7%.

В 2014 году в рамках реализации Государственной программы осуществлялась работа по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, вынужденно покинувших территорию Украины. На учет в территориальных органах ФМС России в рамках Государственной программы поставлено 41,7 тыс. переселенцев с Украины, что составило 39,2% всех переселившихся в Россию в 2014 году участников Государственной программы и членов их семей. Проблема обустройства соотечественников, покидающих территорию Украины, в ближайшие годы может быть основной в связи с напряженной обстановкой на юго-востоке Украины. В целом программа по содействию добровольному переселению в Россию Соотечественников идет «со скрипом» и требует постоянных корректировок. Один из ключевых вопросов – обеспечение соотечественников жильем. В программе не предусматривается предоставление соотечественникам жилья в собственность. Здесь, также как и в плане мероприятий по повышению мобильности российских граждан, следовало бы сделать акцент на развитие арендного рынка жилья, а также строительство центров временного размещения как, например, в Калининградской области. Требуется совершенствования информационная система по трудоустройству соотечественников, переход от «оперативного» способа трудоустройства к «проектному», основанному на тесном взаимодействии федеральных властей, местных органов власти, крупного и среднего бизнеса.

Дальнейшее развитие Госпрограммы видится за счет расширения каналов возвратной миграции и разработки дифференцированных госпрограмм, среди которых следующие:

«Возвратная миграция» русскоязычной молодежи(создать программы по временной трудовой миграции молодежи в Россию, рабочие места предоставлять на предприятиях, созданных в результате реализации крупных

инвестиционных проектов; стимулировать поступление соотечественников в российские ВУЗы и т.п.)

«Стимулирование деловой активности переселенцев и возвратной миграции предпринимателей» (в частности, льготное кредитование, льготное налогообложение коммерческих организаций, созданных соотечественниками).

«Возвратная миграция многодетных семей соотечественников»

«Возвратная миграция родственников»

«Возвратная миграция научных работников»⁶⁷

Реализация указанных подпрограмм дает возможность увеличить миграционный поток соотечественников и получить наиболее благоприятную для России структуру миграционного потока соотечественников.

Важный вопрос – адаптация и интеграция мигрантов. ФМС России совместно с заинтересованными федеральными органами и органами исполнительной власти субъектов РФ разрабатывается проект федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации». В целях апробации предлагаемого законопроектом механизма адаптации и интеграции иностранных граждан ФМС России при поддержке органов исполнительной власти Тамбовской и Оренбургской областей, фонда «Русский мир», национальных общественных объединений и религиозных организаций в 2013 году созданы центры социальной адаптации трудовых мигрантов в г. Тамбове и г. Оренбурге.

Иностранные граждане, проживающие в этих центрах, изучают русский язык, историю России, основы законодательства РФ.

⁶⁷ С.В. Рязанцев, А.А. Гребенюк «Наши» за границей: русские, россияне русскоговорящие, соотечественники: расселение, интеграция и возвратная миграция в Россию», ИСПИ РАН, Высшая школа современных социальных наук МГУ. Москва. 2014).

Особенно важна адаптация детей иммигрантов. Для дальнейшего совершенствования работы по их адаптации и интеграции целесообразно:

- утверждение примерных образовательных программ, а также программ психолого-педагогического сопровождения детей мигрантов для дошкольных образовательных и общеобразовательных учреждений;

- разработка региональных государственных программ, комплексных планов мероприятий по адаптации детей мигрантов;

- организация постоянного мониторинга в субъектах РФ численности несовершеннолетних иностранных граждан, нуждающихся в социо-культурной адаптации.

Важную роль в развитии законодательного обеспечения интеграции социально-экономического развития регионов в среднесрочной и долгосрочной перспективе сыграл принятый в 2014 году Федеральный Закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации", который содержит широкий круг организационных и методических вопросов по упорядочению развития и территориальной организации народного хозяйства страны. Реализация основных положений Закона предполагает проведение системных научных исследований основных проблем, накопившихся в размещении производительных сил и главного их элемента - трудовых ресурсов, в течение длительного периода и обострившихся в условиях рыночной экономики.

Реализация стратегического курса неоиндустриального развития, обоснованного С. Губановым⁶⁸ требует, на наш взгляд, разработки следующих мер в области управления миграционными процессами и повышения эффективности использования трудового потенциала страны:

⁶⁸ Губанов С. К политике неоиндустриализации России//Экономист. 2009. №9, с.20; Губанов С. Державный прорыв. Неоиндустриализация России и вертикальная интеграция (Серия "Сверхдержава") - М.: Книжный мир. 2012.

- в целях обеспечения сбалансированности спроса и предложения рабочей силы по видам экономической деятельности, профессионально-квалификационному составу и в региональном разрезе упорядочить (ужесточить) профессионально-квалификационные требования к работникам, имея в виду требования о необходимости наличия "профильного" образования. На это необходимо пойти, чтобы сократить численность работающих не по профилю полученной специальности, повысить отдачу от вложенных средств, а также производительность труда;

- шире использовать советский опыт использования организованных форм привлечения и перераспределения трудовых ресурсов, таких как переселение, организованный набор рабочей силы, общественные призывы и другие, разумеется, с учетом специфики рыночной экономики. На основе заключений соглашений о сотрудничестве между субъектами Российской Федерации в сфере миграции;

- возродить систему подготовки квалифицированных рабочих кадров в профессионально-технических училищах по перечню профессий, востребованных на рынке труда и обеспечивающих инновационное развитие российской экономики в соответствии с новыми профессиональными стандартами;

- ввести обязательное распределение выпускников учреждений профессионального образования, получивших дипломы за счет бюджетных средств, с учетом потребности регионов в квалифицированных специалистах;

- иностранные граждане, желающие получить вид на жительство или российское гражданство, должны быть ориентированы, в том числе экономическими мерами, на заселение приоритетных территорий Дальнего Востока и Сибири (например, беженцев с Украины и других стран).

Целесообразно также разработать законопроект о всеобщей гражданской обязанности в Российской Федерации в целях достижения сбалансированности

прав и обязанностей граждан, предусматривающий нормы в сфере распределения и перераспределения трудовых ресурсов, включая вопросы направления выпускников высших и средних специальных учебных заведений в регионы, имеющие важное экономическое и геополитическое значение, получения российского гражданства иностранцами и их размещения в регионах Российской Федерации и др. Эта инициатива уже выдвигается в среде ученых и экспертов и отвечает как долговременным, так и текущим интересам России.

Таким образом, государственная политика в сфере регулирования миграционных процессов, как важного инструмента ускорения экономического роста в регионах и их интеграции должна быть направлена на поддержку позитивного потенциала миграции и снижение рисков, связанных с проявлением её негативных сторон. Меры по активизации внутренней миграции населения и постепенное изменение направления потоков миграции с западного на восточное, закрепление населения в регионах Сибири и Дальнего Востока, будут способствовать углублению интеграции регионов, усилению хозяйственных связей, сцепляющего, цементирующего воздействия миграции на территориальную целостность Российской Федерации.

ГЛАВА 10. РОЛЬ ИНОСТРАННЫХ КВАЛИФИЦИРОВАННЫХ КАДРОВ В ИННОВАЦИОННОМ РАЗВИТИИ ЭКОНОМИКИ СУБЪЕКТОВ РФ

К ресурсам инновационного развития в регионах России относиться проведение активной государственной политики по привлечению иностранных квалифицированных кадров, востребованных на российском рынке труда. В период до 2030 года экономика России будет развиваться в условиях сокращения численности населения в трудоспособном возрасте. По трем вариантам прогноза Росстата низкий-средний-высокий за период 2016-2031гг. число россиян в трудоспособном возрасте сократится в интервале от 2,7 млн. до 8,7 млн. человек, причем наибольшее сокращение ожидается в самых молодых возрастных группах 16-29 лет. Постарение трудового потенциала усилит рассогласованность спроса и предложения рабочей силы, вызванного общим недостатком ресурсов труда. Вполне вероятна ситуация, когда на рынке труда при остром дефиците рабочей силы молодых и частично средних возрастов будет наблюдаться её избыток в старших возрастных группах (особенно в условиях предстоящего повышения пенсионного возраста).

Сокращение трудового потенциала затронуло большинство регионов России, особенно значительно ряд областей Центрального, Северо-Западного и Приволжского федеральных округов. Эти регионы отличаются низкой долей молодежи в составе всего населения и повышенной долей лиц старших возрастов. Только в национальных республиках Северного Кавказа, а также ХМАО и ЯНАО ожидается увеличение численности населения трудоспособного возраста.

Разбалансированность спроса и предложения рабочей силы складывается не только в территориальном разрезе, но и по основным видам экономической деятельности и профессионально-квалификационным группам. Особенно остро ощущается нехватка квалифицированной рабочей силы, специалистов высокого класса в ряде отраслей инновационной экономики. Преодолеть отставание в уровне технического развития от ведущих западных стран можно только на

основе повышения качества рабочей силы, эффективности использования трудового потенциала и всемерного роста производительности труда. Однако резко (в разы) поднять производительность труда на изношенном оборудовании нереально⁶⁹.

Поэтому полностью отказаться от привлечения иностранной рабочей силы не удастся и здесь нужна четкая взвешенная миграционная политика дифференцированного подхода к привлечению отдельных категорий мигрантов, способных содействовать инновационному развитию регионов.

При определении масштабов и структуры иностранной рабочей силы возникает проблема оценки влияния миграции на экономический рост.

Мнения зарубежных и отечественных исследователей о влиянии иммиграции на социально-экономическое развитие и экономический рост неоднозначны. В большинстве исследований делается вывод, что совокупные выгоды от иммиграции невелики. Международный сравнительный анализ финансовых последствий иммиграции, проведенный в странах ОЭСР, показал, что для большинства этих стран «в среднем финансовые последствия иммиграции равны нулю».⁷⁰ Влияние же иммиграции на экономический рост, как отмечает Д. Коулмен, проявляется через увеличение численности населения при условии, что основная часть прибывших мигрантов работает.⁷¹ Иммиграция играет важную роль не только как фактор роста населения, помогая США сохранять позиции одной из самых населенных стран мира, но и

69 Шохин А. Бизнес замучал кадровый голод // Российская газета, 19.03.2013.

70 . Гурова Т., Ивантер А. Мы ничего не производим//ж. Эксперт, №47, 26 ноября – 2 декабря 2012. С.9-26

71 Коулмен Д., Мигранты и миграция в Европе в XXI веке: тренды, меры регулирования и прогнозы на будущее. Международная миграция населения и демографическое развитие. Москва. Проспект. 2014.

как стимулятор экономической активности⁷².

И. Цапенко, сопоставляя годовые темпы изменения ВВП и коэффициентов нетто-миграции (сальдо) в отдельных развитых странах за 1960-2009гг., выявила параллелизм в изменении их траекторий в отдельные периоды. Однако эта тенденция проявляется неустойчиво как для отдельных стран, так и по отдельным периодам, связанным с цикличностью развития экономики. Наиболее долговременная устойчивая связь между этими двумя показателями на протяжении всего периода 1960-2009гг. выявлена только в Германии и Франции⁷³.

Более определенные зависимости прослеживаются между экономическим ростом стран и качественным составом иммигрантов. Основная выгода идет от квалифицированных мигрантов, приезжающих в основном из богатых стран, а не от менее квалифицированных мигрантов, прибывающих преимущественно из бедных стран. При этом выгоды от иммиграции распределяются неравномерно. Ключевым бенефициаром иммиграции является сам иммигрант. Работодатели и потребители услуг получают выгоду в том объеме в какой степени они могут воспользоваться услугами квалифицированной рабочей силы.

Развитые западные страны проводят активную миграционную политику по стимулированию привлечения категорий мигрантов, которые обладают наиболее высоким человеческим капиталом и вносят заметный вклад в инновационное развитие экономики. К таким категориям мигрантов относятся

⁷² Коробков А., Опыт американской миграционной политики и Россия// Мигранты, мигрантофобии и миграционная политика (отв. ред. В.И. Мукомель – М.: НП «Центральный дом адвоката» «Academia», 2014

⁷³ Цапенко И.П. «Миграция рабочей силы и рынок труда мигрантов». Рынок труда: реакция на кризис (по материалам зарубежных стран) под ред. Ф.Э. Бурджалова, Е.Ш. Гонтмахера, Москва. ИМЭМО РАН.2011

прежде всего высококвалифицированные специалисты (ВКС) по наиболее важным направлениям научно-технического прогресса.

Согласно международной стандартной классификации занятий (ISCO -88) и соответствующей классификации по профессиональным группам Росстата выделяются три основные группы:

- высококвалифицированные (ISCO -88 основные группы 1,2,3);
- квалифицированные (ISCO -88 основные группы 4-8);
- низкоквалифицированные (ISCO -88 основные группы 9).

В России практика привлечения иностранных специалистов имела место в 20-е годы прошлого столетия, в годы новой экономической политики. Несмотря на прилагаемые усилия со стороны советского правительства эта практика не получила должного размаха и вскоре прекратилась.

В современных условиях российская экономика сталкивается с рядом внешних и внутренних проблем, определяющих специфику привлечения высококвалифицированных специалистов среди них такие как: ограничение доступа к зарубежным технологиям, отсутствие достаточных источников финансирования, сокращение профессиональных кадровых ресурсов.

Несмотря на высокий и растущий уровень образования занятого населения (в 2012г. высшее образование имели 30,4% всех занятых, против 26,0% в 2000г.) по отдельным направлениям науки и техники, прежде всего связанных с внедрением новых технологий в различных областях (биотехнологии, ИТ-сектор, медицина и фармацевтика, космическая отрасль, микроэлектроника), специалистов высокого класса явно не хватает. В этой связи интеллектуальная миграция стала для России задачей государственного масштаба. В первую очередь речь должна идти о привлечении высококвалифицированных специалистов.

Задача восстановления промышленного роста, повышения доли высокотехнологичных обрабатывающих отраслей производства и осуществления инновационных проектов в краткосрочном периоде предусматривает необходимость привлечения высококвалифицированных иностранных специалистов.

Данная практика является общемировым трендом, в том числе способствующая обмену опытом и компетенциями. На рис. 1 обобщены наиболее значимые на наш взгляд внутренние и внешние факторы, обуславливающие необходимость привлечения иностранных специалистов в Россию. Общие объемы привлечения иностранных работников в экономику РФ являются значительными – 1,6 млн. чел. в 2014 г., что составило 2,3% от численности занятых в экономике в среднегодовом исчислении. С учетом потребности высокотехнологичных секторов экономики в квалифицированных кадрах в России в ближайшей перспективе сохранится спрос на иностранных специалистов в различных областях. Согласно прогнозу баланса трудовых ресурсов РФ на 2014-2016 гг., разработанному Министерством труда и социальной защиты РФ, ожидается рост численности иностранных трудовых мигрантов до 3,2% в 2016 г.⁷⁴

Каким образом проводится определение дополнительной потребности в иностранной рабочей силе в регионах и в Российской Федерации в целом? Расчеты ведутся на основе последовательного обобщения заявок конкретных предпринимателей в регионах, а также прогнозных проработок федеральными министерствами и ведомствами величины квот на иностранных работников. Схематично механизм определения потребности в иностранных работниках представлен на рисунке 10.1.

⁷⁴Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации на 2014-2016 годы. [Электронный ресурс] URL:<http://www.rosmintrud.ru/ministry/about/reports/1>

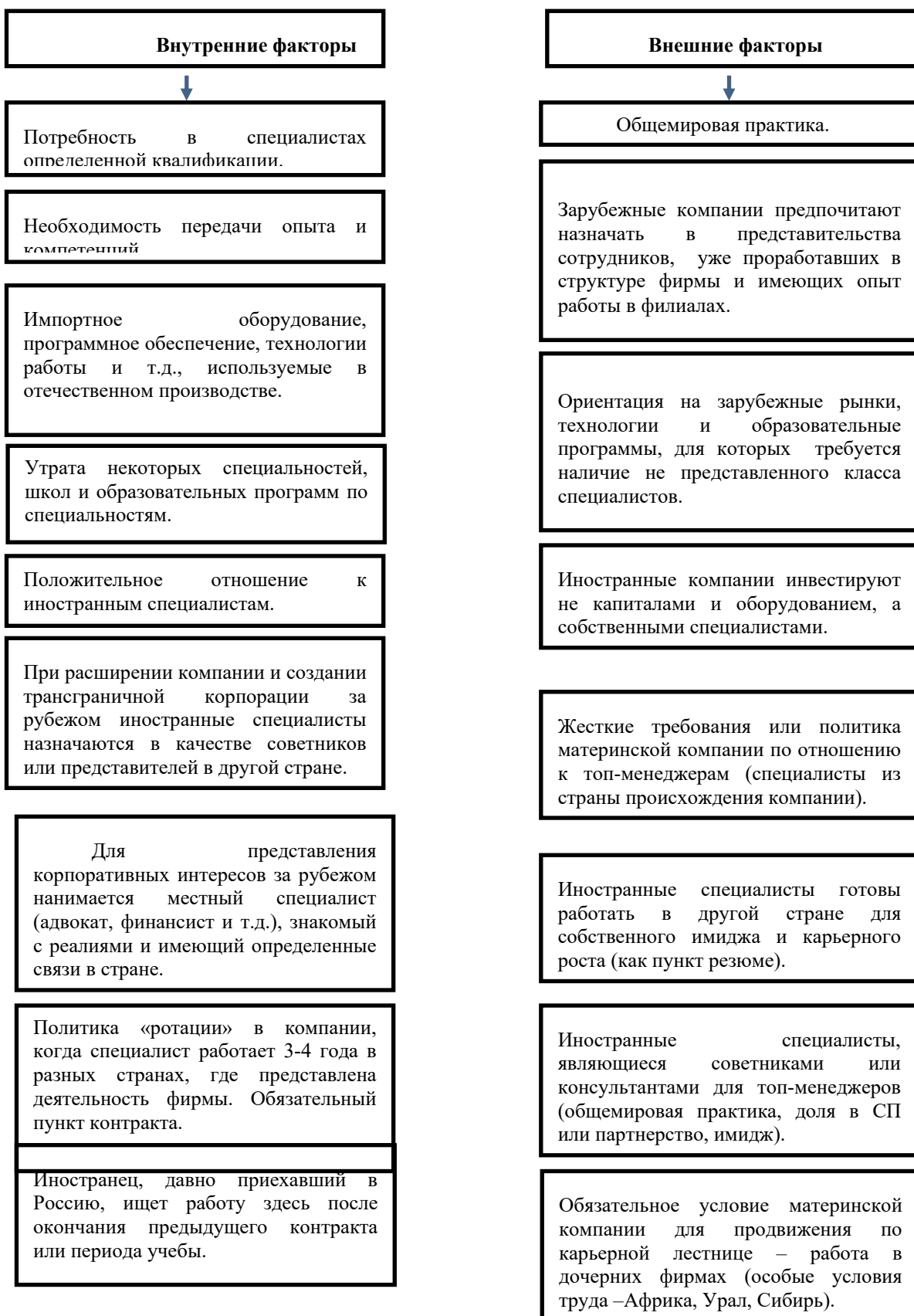


Рис. 10.1. Внутренние и внешние факторы, влияющие на процессы привлечения иностранных квалифицированных специалистов в Россию

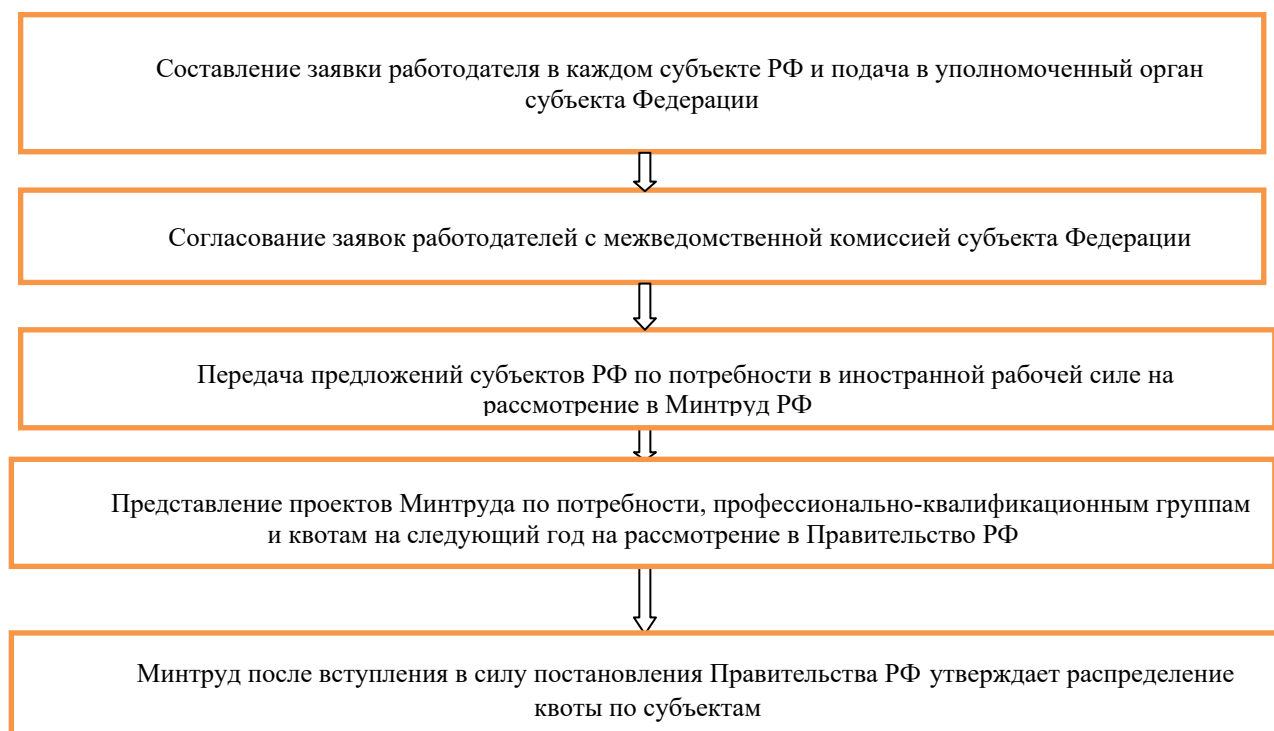


Рис. 10.2. Схема определения потребности в иностранной рабочей силе в РФ.

Количественные данные о потребности экономики РФ в иностранной рабочей силе приведена в табл.10.1. В рамках выделенных квот, регионы выдают разрешения на работу иностранным гражданам, а также продают патенты (с 2012 года). Количество выданных разрешений может служить показателем того в какой степени удовлетворяется заявленная потребность. (см. табл.10.2). Сравнение данных таблиц показывают наличие в экономике РФ стабильного неудовлетворенного спроса на иностранных специалистов высшей квалификации (от 52% в 2011 году до 30% в 2014 году).

Таблица 10.1.

Потребность РФ в высококвалифицированных специалистах в 2011 -2014 гг. (тыс. чел).

	2011	2012	2013	2014	2014 в % к 2013
Общая потребность в	1745,5	1745,6	1745,5	1631,6	93,5

	2011	2012	2013	2014	2014 в % к 2013
иностранных работников, в том числе:					
Из них ВКС	139,4	106,8	97,9	101,9	105,0
В том числе: руководители учреждений, организаций и предприятий и их структурных подразделений (служб)	109,6	86,6	74,6	79,2	106,2
специалисты высшей профессиональной квалификации	29,8	20,2	23,3	22,7	97,7

Источник: ФМС

Таблица 10.2

Иностранные высококвалифицированные работники, имеющие действующие разрешения на работу в РФ в 2011 -2014 гг. (тыс. чел).

	2011	2012	2013	2014	2014 в % к 2013
Иностранцы работники, всего	1027,9	1148,7	1111,5	1043,8	94,0
Из них ВКС	65,9	62,4	58,3	70,8	122,0
В том числе: руководители учреждений, организаций и предприятий и их структурных подразделений (служб)	46,0	41,3	32,9	41,0	125,0
специалисты высшей профессиональной квалификации	19,9	20,9	25,4	29,8	118,0

Источник: ФМС

В какие регионы направляется основной поток иностранных работников? Статистические данные говорят о стабильности потоков трудовых мигрантов в промышленно развитые районы РФ, обе столицы, центры нефте- и газодобычи. Центральный, Северо - Западный, Уральский федеральные округа являются основными ареалами использования иностранной рабочей силы. В тоже время,

явно трудодефицитные территории Сибири и Дальнего Востока за последние годы снизили объем заявок на иностранную рабочую силу (см. табл. 10.3). Это очевидно связано с трудностями в экономическом развитии и феноменом депопуляции данных российских территорий.

Таблица 10.3

Распределение квот на выдачу разрешений иностранным гражданам для осуществления трудовой деятельности по федеральным округам за 2011-2014 гг.

Федеральные округа	количество разрешений, тыс.шт.				Доля округа в 2011 г. в %	Доля округа в 2014 г. в %
	2011	2012	2013	2014		
РФ - всего в том числе:	1745,5	1745,6	1745,5	1631,6	-	-
Центральный ФО	377,0	424,8	344,3	325,9	21,6	20,0
Северо-Западный ФО	250,1	240,8	247,1	224,3	14,3	13,8
Южный ФО	100,5	96,7	89,8	79,5	5,8	4,9
Северо-Кавказский ФО	8,9	8,3	9,3	7,5	0,5	0,5
Приволжский ФО	121,1	133,1	153,6	142,8	6,9	8,8
Уральский ФО	139,4	145,6	171,9	171,6	8,0	10,5
Сибирский ФО	111,9	108,9	105,7	87,6	6,4	5,4
Дальневосточный ФО	112,8	109,8	102,5	103,0	6,5	6,3
Резерв квоты по РФ	523,8	477,6	521,3	489,4	30,0	29,8

Источник: Составлено по данным Министерства труда и социальной защиты РФ.

На географию привлечения высококвалифицированных специалистов в субъекты РФ оказывает существенное влияние многие факторы, в том числе инвестиционная привлекательность регионов, развитость научно-технической и социальной инфраструктуры, уровень и качество жизни населения и т.п. Для выявления связи между степенью инновационности региона и количеством выданных разрешений на работу высококвалифицированным специалистам проведено соответствующее исследование. Составленный автором рейтинг субъектов РФ по количеству разрешений на работу за 2014 г. сопоставлен с авторитетными рейтингами инновационности субъектов РФ. Сопоставление показало, что 8 ведущих по характеристикам инновационности регионов

России входят и в первую десятку по количеству выданных разрешений для ВКС, используя в своей экономике наибольшее количество иностранных специалистов высшей квалификации (табл. 10.4).

Таблица 10.4

Ранжирование субъектов РФ по инновационным рейтингам и численности привлекаемых ВКС.

Регион	Рейтинг (АИРР 2015г.)	Рейтинг (АИРР 2014г.)	Рейтинг (ВШЭ 2014г.)	Рейтинг по количеству разрешений для ВКС в 2014 г.
г. Москва	1	2	1	1
г. Санкт-Петербург	2	1	3	2
Республика Татарстан	3	3	2	12
Нижегородская обл.	4	4	4	10
Калужская обл.	5	5	5	8
Московская обл.	6	6	9	3
Томская обл.	7	8	8	24
Свердловская обл.	8	7	7	9

Источник: составлено авторами.

Использование в российской экономике высококвалифицированного персонала, прибывшего из-за рубежа, имеет свою очевидную специфику (табл.10.5). Основной прилив интеллектуальных кадров идет в те сферы деятельности, которые определяют развитие рыночных институтов (финансовая деятельность, операции с недвижимостью, предоставление различных услуг), либо отражают интересы зарубежных стран в сырьевых ресурсах (добыча полезных ископаемых). Повышена доля высококвалифицированных иностранных специалистов и в сфере торговли, где отдача от вложенных средств наиболее быстрая. В то же время привлечение интеллектуальных ресурсов в сектора реальной экономики, прежде всего обеспечивающих внедрение новых технологий, явно недостаточно. Другая

проблема состоит в том, что подавляющая часть высококвалифицированных кадров (до 70%) оседает в Москве, ещё какая-то часть в Санкт-Петербурге, а в другие регионы они не привлекаются. Хотя и в других регионах есть хорошо развитая инфраструктура для разработки и реализации инновационных технологий.

Таблица 10.5.

Распределение иностранных высококвалифицированных специалистов по видам экономической деятельности

	человек		2012 в % к 2011	в % от общей численности	
	2011	2012		2011	2012
Всего в том числе:	10808	11800	109,2	100	100
добыча полезных ископаемых	821	696	84,8	7,6	5,9
обрабатывающие производства	1481	1534	103,6	13,7	13
строительство	1059	1640	154,9	9,8	13,9
оптовая и розничная торговля	2324	2702	116,3	21,5	22,9
финансовая деятельность	929	684	73,6	8,6	5,8
операции с недвижимым имуществом	3037	2950	97,1	28,1	25
предоставление услуг	400	566	141,5	3,7	4,8
другие	757	1028	135,8	7	8,7

Источник: данные ФМС. Численность ВКС определена по числу оформленных ФМС разрешений на работу в течение года. Распределение абсолютных данных получено расчетным путем.

Анализ и систематизация основных нормативно-правовых, экономических, социальных и организационных проблем, существующие в области привлечения и использования иностранной квалифицированной рабочей силы в экономике регионов позволил выявить наличие серьезных системных проблем, существующие в этой области.

Во - первых, в российском законодательстве в настоящее время отсутствует четкое определение квалифицированных и высококвалифицированных кадров. Например, высококвалифицированным признается тот специалист, которому работодатель готов платить высокую заработную плату (ФЗ №115 «О правовом положении иностранных граждан в РФ» в редакции от 30.12.2015). Очевидно, что это нечеткий и несовершенный критерий, не позволяющий объективно оценить уровень компетентности

специалиста и формализовать процессы привлечения иностранных граждан в экономику регионов.

Во-вторых, в связи с отсутствием четких критериев, крайне недостаточна информационно-статистическая база процессов привлечения и использования иностранной квалифицированной рабочей силы в экономику страны и отдельных регионов. Из общих данных (в свою очередь неполных в связи с нелегальной миграцией) о количестве иностранных работников, занятых в экономике РФ, сложно выделить квалифицированных и высококвалифицированных специалистов.

В-третьих, в настоящее время высококвалифицированные иностранные специалисты не имеют каких-либо льгот и преимуществ при трудоустройстве на российские предприятия перед другими иностранцами. Более того, в ряде моментов условия их деятельности хуже, чем у квалифицированных и неквалифицированных работников (медицинское и социальное страхование). Создание для ВКС привлекательных условий труда – задача, полностью возложенная на работодателей. На фоне насущной потребности в высококвалифицированных специалистах в целом ряде регионов страны, обращает на себя внимание отсутствие государственной поддержки процессов привлечения иностранных специалистов, обладающих высокими компетенциями.

В-четвертых в системе региональных государственных органов отсутствуют институты, ведущие целенаправленную работу по регулированию процессов поиска и привлечения иностранных квалифицированных и высококвалифицированных специалистов. В настоящее время поиском и привлечением высококвалифицированных специалистов занимаются частные структуры (работодатели, кадровые агентства). Между тем, очевидна потребность в мощном государственном воздействии на рынок труда, с целью направить квалифицированных и высококвалифицированных иностранных

специалистов для работы в регионы Сибири и Дальнего Востока, а также в формируемые в различных регионах России точки роста и институты развития.

Исходя из основных положений концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной президентом РФ в 2012 году, предлагаются следующие направления совершенствования миграционной политики в части привлечения и использования квалифицированных и высококвалифицированных иностранных специалистов:

- совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы процессов использования квалифицированных и высококвалифицированных иностранных специалистов, выработка четких критериев определения уровня их компетенций;

- обеспечение притока квалифицированных и высококвалифицированных иностранных специалистов в трудодефицитные, приоритетные, с точки зрения перспектив развития страны, регионы Сибири и Дальнего Востока;

- создание механизмов привлечения и закрепления в экономике регионов РФ иностранных специалистов (студентов), получивших или получающих образование в российских ВУЗах и средних специальных учебных заведениях;

- нормативное и организационное сопряжение процесса привлечения иностранных специалистов с процессом возвращения соотечественников из за рубежа, поскольку, последние, в подавляющем большинстве, являются квалифицированными специалистами;

- создание системы действенных организационно-экономических стимулов и льгот для привлекаемых в экономику регионов высококвалифицированных иностранных специалистов.

Кроме того, в качестве экономических и организационных мер привлечения иностранных специалистов предлагаются следующие:

- установление разовой контрактной премии в зависимости от квалификации специалиста и характеристик региона (территории приоритетного заселения, регионы приоритетного привлечения трудовых ресурсов, территории, где реализуются крупные инвестиционные проекты);

- выплата специалисту пособия на обустройство и переезд («подъемные»);

- предоставление в долгосрочную льготную аренду (на 20 лет) земельных участков под жилищное строительство.

В то же время, система стимулирования и привлечения иностранных высококвалифицированных специалистов должна содержать механизмы защиты и соблюдения интересов регионов и работодателей. Во - первых, контрактные премии должны выплачиваться иностранным высококвалифицированным специалистам только при условии заключения контракта на максимальный срок – 3 года. Во – вторых, если специалист расторг контракт ранее, чем закончилась половина его срока, контрактная премия подлежит возвращению. В - третьих, выплачивать премию целесообразно в несколько траншей – при заключении контракта и после первого года его исполнения.

Источником выплаты контрактных премий ВИС может стать специально создаваемый региональный фонд, формируемый на принципах государственно – частного партнерства. Со стороны государства туда могут быть направлены средства федерального, регионального и муниципальных бюджетов. Со стороны предпринимательского сообщества – средства отдельных корпораций или же союзов и объединений предпринимателей. Одним из источников наполнения фонда могут стать штрафы, взимаемые с работодателей за нарушения в сфере миграции и использования иностранной рабочей силы.

В качестве организационных мер поддержки зарубежных высококвалифицированных специалистов, помимо обеспечивающихся

государством послаблений в режиме пребывания на территории РФ и в вопросах налогообложения, предлагаются следующие:

- разработка региональных целевых программ привлечения высококвалифицированных иностранных специалистов при совместной кооперации региональных и муниципальных властей, УФМС, предпринимательского сообщества;

- выдача разрешений на работу не только приглашаемому специалисту, но и членам его семьи;

- предоставление возможности зарубежному высококвалифицированному специалисту работать на условиях совместительства и совмещения профессий;

- создание с участием региональных, муниципальных властей и частного капитала специальных объектов социальной инфраструктуры для использования высококвалифицированными иностранными специалистами – дошкольных и школьных учреждений с преподаванием на иностранном языке по международным программам, а также медицинских и рекреационных центров;

- создание специализированных центров, основная задача которых состоит в комплексном содействии организованной, экспертно-консультативной, правовой, информационной, внешнеэкономической деятельности государственных, общественных, акционерных, кооперативных организаций в области привлечения и использования иностранной рабочей силы.

По нашему мнению, необходимо более ясно определить роль государственного контроля в сфере трудовой занятости иностранных специалистов путем создания специальных центров. Одной из задач специализированных центров должна стать организация процесса сертификации иностранных специалистов, подтверждения уровня их знаний и квалификации на основе единых норм и критериев.

В части совершенствования законодательства, предлагается закрепить в федеральных и региональных документах понятия «квалифицированный» и «высококвалифицированный иностранный специалист» на основе наличия документов о среднем специальном и высшем образовании, диплома МВА, стажа работы по специальности. Готовность работодателя платить высокую заработную плату может быть только одним из многих критериев квалификации. Возможность формальной оценки уровня квалификации обеспечивается тем, что РФ имеет договора о признании документов об образовании более чем с 25 иностранными государствами.

Важным аспектом усиления роли иностранных специалистов как реального ресурса инновационного развития регионов должна стать разработка методического инструментария определения финансовых средств, направляемых на материальное стимулирование привлекаемых в регионы РФ ВКС на основе многофакторного алгоритма.

Одним из перспективных направлений привлечения иностранных специалистов высокой и высшей квалификации в российские регионы является материальное стимулирование, включающее выплату единовременных премий, помимо компенсаций на расходы по переезду к новому месту работы, расходы на первоначальное обустройство, культурно-бытовые нужды в адаптационный период, что требует разработки соответствующей методической базы. Нами разработана методика расчета размеров премии для иностранного специалиста, привлекаемого для работы в Российскую Федерацию.

При расчете размера премии за базу целесообразно принять размер средней заработной платы по региону, корректируемый коэффициентами, отражающими воздействие тех или иных факторов. При необходимости за базу может быть принята иная величина, например средний уровень оплаты труда в сфере приложения труда специалиста. Факторы, в свою очередь, можно условно объединить в две укрупненные группы, отражающие с одной стороны местные условия, а с другой – индивидуальные характеристики специалиста. К

первой группе можно отнести такие факторы, как общая потребность в квалифицированных и высококвалифицированных специалистах, сферы деятельности, формирующие данную потребность в регионе, географическое расположение и социально-экономическое состояние региона, характеристики конкретного населенного пункта, обуславливающие комфортность проживания. Ко второй группе – уровень квалификации специалиста его отраслевую специализацию, возраст, семейное положение. Влияние данных факторов на размер пособия может быть выражено через один или несколько показателей, значение которых определяет размерность корректирующих коэффициентов. Расчет осуществляется по наиболее актуальным на момент его проведения данным.

Расчет премии осуществляется по формуле:

$$P_d = M_{Gi} \cdot k_{PQTi} + M_{Gi} \cdot k_{GRi} + M_{Gi} \cdot k_{PVOi} + M_{Gi} \cdot k_{SZi} + M_{Gi} \cdot k_{RBEi} + M_{Gi} \cdot k_{LRi} + M_{Gi} \cdot k_{IRPi} + M_{Gi} \cdot k_{li} + M_{Gi} \cdot k_{cli} + M_{Gi} \cdot k_{GCl_i} + M_{Gi} \cdot k_{MPHli} + M_{Gi} \cdot k_{CRli} + M_{Gi} \cdot k_{Pli} + M_{Gi} \cdot k_{GAd} + M_{Gi} \cdot k_{Ad} + M_{Gi} \cdot k_{Md} + M_{Gi} \cdot k_{Fd}$$

где:

P_d – размер премии иностранному специалисту d

M_{Gi} – средняя заработная плата в i -ом регионе

k_{PQTi} - корректирующий коэффициент, отражающий потребность в квалифицированных специалистах в i -ом регионе

k_{GRi} - корректирующий коэффициент, отражающий отнесение i -ого региона к соответствующей группе в рейтинге Ассоциации инновационных регионов России

k_{PVOi} - корректирующий коэффициент, отражающий долю работников, занятых в обрабатывающей промышленности в i -ом регионе

k_{SZi} - корректирующий коэффициент, отражающий наличие в i -ом регионе особых экономических зон, территорий опережающего развития, зон территориального развития

$kRBE_i$ - корректирующий коэффициент, отражающий отнесение i -ого региона к территориям крайнего севера и приравненных к ним местностей

kLR_i - корректирующий коэффициент, отражающий отнесение i -ого региона к соответствующей географической территории

$kIRP_i$ - корректирующий коэффициент, отражающий объем ВРП в расчете на душу населения в i -ом регионе

kI_i - корректирующий коэффициент, отражающий объем инвестиций в основной капитал в расчете на душу населения в i -ом регионе

kC_i - корректирующий коэффициент, отражающий отнесение i -ого региона к территориям, приоритетным для заселения в рамках программы переселения соотечественников

kI_i - корректирующий коэффициент, отражающий присутствие i -ого региона в перечне субъектов Российской Федерации, привлечение трудовых ресурсов в которые является приоритетным

$kGCl_i$ - корректирующий коэффициент, отражающий общие характеристики населенного пункта l в i -ом регионе

$kMPHl_i$ - корректирующий коэффициент, отражающий среднюю цену жилья на первичном рынке в населенном пункте l i -ого региона

$kCRl_i$ - корректирующий коэффициент, отражающий уровень преступности в населенном пункте l i -ого региона

kPl_i - корректирующий коэффициент, отражающий отнесение населенного пункта l в i -ом регионе к особо загрязненным территориям

$kGAd$ - корректирующий коэффициент, отражающий наличие степени у специалиста d

kAd - корректирующий коэффициент, отражающий возраст специалиста d

kMd - корректирующий коэффициент, отражающий нахождение в браке специалиста d

kFd корректирующий коэффициент, отражающий наличие/число детей у специалиста d .

Для апробации предложенной методики проведены тестовые расчеты по условным специалистам А, В и С. Для выявления влияния территориального фактора на размер премии каждый из условных специалистов обладает одинаковыми личными характеристиками, а именно: обладает степенью магистра, не имеет диплома МВА, находится в возрасте старше 27 лет, женат, имеет 1 ребенка.

Специалист А приглашается для работы в Санкт-Петербург, специалист В – в Иркутск, специалист С – в Петропавловск-Камчатский. При этом за основу при расчете принят размер среднемесячной номинальной начисленной заработной платы за январь – сентябрь 2015 года в размере 42214 рублей для Петербурга, 31864 рублей для Иркутской области и 55083 рублей для Камчатского края.

Исходя из результатов расчета размер премии для иностранного специалиста, привлекаемого для работы в Российской Федерации, существенно варьирует по регионам РФ, составляя максимальную величину на территории Дальнего Востока (2049,1 тыс. руб.) снижаясь в Сибири (1026,0 тыс. руб.), и достигая минимальной величины в Европейской части, особенно на территории мегаполисов (848,5 тыс. руб. для Санкт-Петербурга), уже обладающих высокими характеристиками комфортности проживания. Приоритет отдается тем высококвалифицированным специалистам, которые выбирают регионы Дальнего Востока, имеющих важное геополитическое и экономическое значение для России.

ГЛАВА 11. МОНИТОРИНГ СОСТОЯНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДООХРАННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: НОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ И ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Вопросы обеспечения экологического благополучия в регионах нашей страны, сохранения природных объектов, с учетом объективно увеличивающейся с каждым годом антропогенной нагрузки на окружающую среду, становятся все более актуальными и экономически значимыми. Экологическая составляющая регионального развития находится в центре общественного внимания. Государственные службы и независимые организации регулярно формируют рейтинги экологического благополучия регионов и городов страны⁷⁵. Данные о состоянии окружающей среды являются аргументами в политических дебатах, оказывают влияние на характер расселения граждан, миграционные процессы и прямо влияют на инвестиционные решения и бизнес - проекты в сфере жилищного строительства, туризма и рекреации.

Серьезному антропогенному воздействию в современных условиях подвергаются практически все элементы окружающей природной среды: атмосферный воздух; поверхностные и подземные водные объекты; объекты животного мира; почвы и недра; растения и зеленые насаждения. Главными факторами загрязнения и нанесения ущерба природе являются:

- выбросы автомобильного транспорта,
- промышленные выбросы в окружающую среду и отходы производства,
- бытовые отходы и загрязнения, генерируемые населением,
- отходы коммунального хозяйства в населенных пунктах (химические реагенты, соль, битум, строительный мусор и т.п.),

⁷⁵ См. Рейтинг экологического развития городов России, составляемый Минприроды, Экологический рейтинг субъектов РФ, разрабатываемый Общероссийской общественной организацией «Зеленый патруль» и др.

- производственный и бытовой шум,
- излучения и волновые воздействия средств и систем связи.

Улучшение состояния окружающей среды, сохранение на территории России природных объектов и животного мира, являющихся важнейшим условием комфортного проживания человека, может быть обеспечено только на основе реализации четкой долгосрочной политики государства с активным привлечением общественных сил, а также широким международным сотрудничеством.⁷⁶ Такого рода политика подразумевает осуществление всех видов экономической деятельности и социальной жизни в рамках жестких, но разумных ограничений по объему и характеру воздействий на окружающую среду. Четкие ориентиры на минимизацию воздействия на природную среду должны закладываться уже на стадиях градостроительного проектирования, разработки новых технологий, машин и оборудования, при установлении стандартов безопасности и качества продуктов и услуг. Важнейшим элементом деятельности по сохранению окружающей среды должно стать осознание человечеством пагубности безудержного наращивания объемов потребления товаров и услуг.

Сохранение экологического благополучия отдельных государств, регионов и мира в целом, признается одной из целей политики устойчивого развития человеческого общества. Теория устойчивого развития активно поддерживается ООН, которая финансирует соответствующие научные исследования, проводит крупные международные форумы о проблематике устойчивого развития, принимает резолюции, рекомендации, выпускает методические справочные материалы. При ООН создан Всемирный Совет по устойчивому развитию. На заседании Генеральной Ассамблеи ООН в 1987 г. была принята резолюция с

⁷⁶ . Экономика и организация управления крупным городом. Учебное пособие под ред. Бурака П.И. М.: изд. МУМ, 2014 г.-542с.

определением понятия устойчивого развития человечества: «Устойчивое развитие подразумевает удовлетворение потребностей современного поколения не угрожая возможности будущих поколений удовлетворять собственные потребности». Устойчивое развитие предполагает выполнение пяти главных принципов: сохранение высокого качества окружающей среды, экономическое развитие, решение социальных проблем, обеспечение государственной и международной безопасности, формирование духовного мира человека. Как указывается в документах ООН по устойчивому развитию городов, устойчивым является город: «в котором достижения в общественном, экономическом и физическом развитии постоянны; который постоянно обеспечен природными ресурсами и поддерживает длительную безопасность жителей, в том числе и от природных катастроф».⁷⁷

Для реализации указанной политики сохранения окружающей среды и обеспечения экологического благополучия должны предусматриваться следующие организационно-экономические меры:

- стимулирование использования хозяйствующими субъектами и населением экологически чистых, малоотходных и безотходных технологий производства и потребления;

- создание системы компенсационных выплат государству за экологические нарушения и ущерб окружающей природной среде;

- увеличение расходов государства, регионов и муниципалитетов на охрану и восстановление природной среды;

- совершенствование системы государственной экологической экспертизы и мониторинга;

⁷⁷ Экономика и организация управления крупным городом. Учебное пособие под ред. Бурака П.И. М.: изд. МУМ, 2014 г.

-организация обучения и подготовки специалистов в области природоохранной деятельности, а также всеобщее экологическое просвещение граждан, формирование экологической культуры населения.

Побуждение хозяйствующих субъектов к экологически ориентированной деятельности требует гибких и эффективных экономических механизмов, а природовосстановительные и охранные мероприятия – больших прямых финансовых затрат со стороны государства. Экономические механизмы реализации природоохранной деятельности начали изучаться и формироваться в развитых странах мира в начале XX в. Сложились национальные модели экономики природопользования, отражающие специфику исторического и экономического развития США, Японии, стран Европы. Применительно к современной России, проблемами экономики природопользования и создания механизмов финансирования охраны окружающей среды плодотворно занимаются В. И. Данилов - Данильян, А.Н. Новоселов, Н.В. Чепурных, М.А. Комаров, А.В.Шевчук.

К числу экономических инструментов рационального природопользования и охраны окружающей среды относятся:

-платежи за пользование природными ресурсами, в том числе земельными ресурсами (призваны обеспечить общее сокращение объемов потребления природных ресурсов в хозяйственной деятельности);

-платежи за загрязнение окружающей среды (призваны обеспечить сокращение выбросов и компенсировать ущерб от них);

-налоговые льготы и государственные субсидии (призваны стимулировать развитие экологически безопасных производств и технологий, новых методов восстановления природной среды);

-прямые бюджетные инвестиции (направляются на реализацию крупных природоохранных мероприятий и сооружение соответствующих инфраструктурных объектов).

При расчете нормативов платы за загрязнение в РФ применяется затратный подход, предусматривающий установление такой платы за вредные выбросы, которая позволит покрыть расходы на ликвидацию ущерба от этих выбросов или его предотвращение. Конкретные нормативы выплат за выбросы в атмосферу и водные объекты тех или иных веществ базируются на величинах их ПДК. Необходимо отметить, что действующая система платежей за загрязнение окружающей среды имеет недостатки, важнейший из которых состоит в мизерности взимаемых с нарушителей средств. Плата за загрязнения крайне мала, поэтому многим хозяйствующим субъектам выгоднее платить штрафы и компенсации, продолжая при этом наносить ущерб окружающей среде, чем тратится на создание экологически безопасного производства. Платежи за загрязнение окружающей среды, за пользование природными ресурсами, штрафы за нарушение природоохранного законодательства поступают в доходную часть региональных бюджетов. Их доля в общем объеме доходов бюджетов регионов и крупных городов составляет порядка 2 – 3%.

В 2014 году в консолидированный бюджет Российской Федерации поступили следующие объемы различных экологических платежей. За пользование лесным фондом и за использование лесов - на сумму 23,5 млрд руб. Водный налог составил 2,2 млрд руб., поступило платы за пользование водными объектами 10,44 млрд руб. Сборы за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов - 2,49 млрд руб. Плата за негативное воздействие на окружающую среду составила 27,7 млрд руб. При этом: плата за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными объектами - 5,67 млрд руб.; плата за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух передвижными объектами - 0,38 млрд руб.;

плата за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты -4,5 млрд руб.; плата за размещение отходов производства и потребления -14,03 млрд руб.⁷⁸

Помимо экономических механизмов, региональные власти активно используют при проведении экологической политики административные инструменты. К ним относятся: разработка нормативно-правовых актов, концептуальных и методических документов; установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ; экологическая экспертиза, сертификация, лицензирование; наложение штрафов и привлечение к ответственности хозяйствующих субъектов и граждан за нарушение природоохранного законодательства.

Природоохранная деятельность требует значительных финансовых затрат, а также четкой координации работы структур ею занимающихся. В условиях федеративного устройства государства значительная роль в охране окружающей среды отведена регионам - субъектам федерации и муниципальным образованиям (МО). Полномочия регионов-субъектов федерации в сфере природопользования и охраны природы регламентированы Конституцией РФ (ст.72, 73), федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», а также договорами и соглашениями о разграничении полномочий между регионами и федеральным центром. Согласно федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 14) полномочия в вопросах природоохранной деятельности имеют и следующие виды муниципальных образований: городские поселения, муниципальные районы, городские

⁷⁸ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды РФ в 2014 году». М.: Минприроды РФ, 2015.

округа.⁷⁹ Субъекты федерации Москва и Санкт-Петербург передали ряд природоохранных полномочий в свои внутригородские муниципальные образования. По состоянию на 2014 год в РФ насчитывается 4,3 тыс. муниципальных образований вышеуказанных видов, имеющих полномочия в сфере природоохранной деятельности.

Одним из основных механизмов охраны окружающей среды, реализуемых на региональном и муниципальном уровнях, является государственный экологический мониторинг и надзор, представляющий собой систему мер по оценке состояния окружающей среды и степени её загрязненности, а также по выявлению, предотвращению и пресечению деятельности, наносящей ущерб окружающей среде. Важность экологического мониторинга состоит в том, что полученная в ходе него информация является основанием для проведения всех других природоохранных и восстановительных мероприятий.

В настоящее время система государственного экологического мониторинга в регионах и муниципалитетах РФ включает подсистемы мониторинга шести компонентов: атмосферного воздуха, выбросов промышленных предприятий, поверхностных водных объектов, почв, опасных геоэкологических процессов, уровней шума. Контроль состояния природной среды в настоящее время основан на системе предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ (ПДК). Однако, подобная система контроля по целому ряду причин не является совершенной:

1. Нормативы ПДК устанавливаются и рассчитываются в лабораторных условиях, существенно отличающихся от тех, что реально имеются на местности. В связи с этим, экстраполяция нормативов ПДК на реальные природные объекты изначально не вполне корректна.

⁷⁹ Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2. ПДК принимаются как единые нормативы для весьма обширных территорий, в то время как действие загрязняющих веществ зависит от специфических фоновых, климатических, хозяйственных и других характеристик данного конкретного пункта. Поэтому, применение единых ПДК для районов с различными экологическими условиями, не вполне корректно.

3. Известное в настоящее время число загрязняющих веществ в тысячи раз превышает количество установленных ПДК. Ежегодно синтезируется около четверти миллиона новых химических веществ. В результате химических реакций и превращений химических элементов в водной среде, воздухе, почве происходит образование новых соединений, которые могут быть токсичнее исходных ингредиентов и воздействовать на природу иначе, чем исходные составляющие.

4. На природные объекты, помимо химического загрязнения, оказывают негативное влияние многие другие факторы, например, тепловое, радиационное, электромагнитное загрязнения, однако, соответствующих ПДК пока не разработано, что связано со значительной сложностью и высокой стоимостью подобных исследований⁸⁰.

Процедуры мониторинга проводятся специализированными организациями, располагающими соответствующими техническими средствами и оборудованием. Например, в Москве для осуществления экологического мониторинга и контроля работает 36 автоматизированных постов и передвижная лаборатория, которые проводят замеры и берут пробы воздуха, воды, почвы. Имеется 60 контрольных створов наблюдения за качеством воды реки Москвы и ее притоков. В 2015-2016 гг. запланировано совершенствование

⁸⁰ Абакумов В. А., Суценя Л. М., Гидробиологический мониторинг пресноводных экосистем и пути его совершенствования// Экологические модификации и критерии экологического нормирования. Л.: Гидрометеоздат, 1991.; Левич А. П., Булгаков Н. Г., Максимов М. В. Теоретические и методические основы технологии регионального контроля природной среды по данным экологического мониторинга. М.: НИА – Природа, 2004

существующей системы мониторинга, а также развитие экологического мониторинга на территории Новой Москвы по всем компонентам природных сред, в том числе создание 6 автоматических станций контроля загрязнения атмосферного воздуха, соответствующих международным требованиям.⁸¹

В соответствии со своими полномочиями, регионы и муниципальные образования должны финансировать различные природоохранные и экологические мероприятия, проводимые на их территории. В настоящее время доля экологических расходов в бюджетах российских регионов и МО крайне мала. Приведем данные консолидированного бюджета страны за 2010 и 2014 годы (табл.11.1). Доля расходов всех региональных бюджетов на охрану окружающей среды стабильно не превышает 0,5% от общего объема расходов. Аналогичная картина наблюдается и в разрезе конкретных регионов. Например, в Москве - наиболее экономически мощном субъекте РФ, экология составляет порядка 1% расходов городского бюджета (см. табл.11.2), в Санкт-Петербурге - 0,5% расходной части бюджета, в Нижегородской области – 0,3%. В одном из крупнейших муниципальных образований страны – городе Новосибирске расходы муниципального бюджета на охрану окружающей среды составляли 0,8%, в Архангельске – 0,05% (данные за 2014 год).

На мероприятия в области государственного экологического мониторинга, обеспечения государственного экологического надзора, информирования населения и органов государственной власти о состоянии окружающей среды тратится еще меньше средств. Например, из бюджета города Москвы в течение 2014 г. на эти цели было истрчено около 40 млн. руб. Возможности муниципальных образований в этом вопросе еще более ограничены.

⁸¹ Доклад о состоянии окружающей среды в городе Москве в 2014 году. М.: ДПиООС; НИА-Природа, 2015. – 384 с.

Таблица 11.1

Расходы федерального и региональных бюджетов на охрану окружающей среды

Виды расходов	2010			2014		
	Консолидированный бюджет РФ и государственных внебюджетных фондов	Федеральный бюджет	Консолидированные бюджеты субъектов РФ	Консолидированный бюджет РФ и государственных внебюджетных фондов	Федеральный бюджет	Консолидированные бюджеты субъектов РФ
	млрд руб	млрд руб	млрд руб	млрд руб	млрд руб	млрд руб
По всем разделам и подразделам	17616,66	10117,45	6636,9	27215,95	14830,6	9353,29
Охрана окружающей среды	28,33	13,47	14,85	72,0	46,37	25,67
% от величины консолидированного бюджета	0,16	0,14	0,23	0,27	0,32	0,28

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

Ведь свыше 90% муниципальных образований РФ имеют дефицитные бюджеты и существуют за счет дотаций с федерального и регионального уровней. Среди них в лучшем и исключительном положении находятся городские округа, имеющие статус ЗАТО.

Таблица 11.2

Расходы бюджета города Москвы по статье «Охрана окружающей среды»

Годы	Расходы бюджета города Москвы, всего млрд. руб.	Расходы бюджета города Москвы на охрану окружающей среды, млрд. руб.	Доля расходов на охрану окружающей среды, %
2007	969,5	4,4	0,45
2008	1394,9	7,5	0,53
2009	1199,4	6,7	0,55
2010	1251,1	4,8	0,38
2011	1541,5	15,1	0,98
2012	1610,5	26,9	1,7
2013	1663,8	22,9	1,4
2014	1745,0	7,4	0,4

Источник: Доклад о состоянии окружающей среды в городе Москве в 2014 году.

Эти города, в которых расположены режимные предприятия оборонного комплекса, согласно законодательству, получают дополнительные финансовые средства на природоохранную деятельность и экологический мониторинг.

За счет каких источников и мер может быть улучшено финансирование природоохранной деятельности на региональном и муниципальном уровне? По нашему мнению, определенного увеличения объемов финансовых ресурсов, которые регионы и МО могут направить на экологические цели (в том числе и мониторинг природных объектов), а также рационализации использования уже имеющихся средств, можно добиться путем:

- развития межмуниципального сотрудничества и кооперации в природоохранной сфере;

- привлечения дополнительных финансовых средств путем целевого самообложения жителей муниципальных образований;

- оптимизации расходов на природоохранную деятельность, в том числе за счет применения более экономичных методов и технологий экологического мониторинга.

Рассмотрим эти направления более подробно. *Межмуниципальное сотрудничество*, разрешенное законодательством о местном самоуправлении, предполагает формирование соседними МО совместных хозяйственных обществ, организаций, органов и структур, которые могут заниматься различными видами деятельности, необходимой муниципалитета⁸², в том числе и экологическим мониторингом. Очевидна экономическая целесообразность создания таких единых служб для мониторинга состояния водных объектов (малых и средних рек, озер и других водоемов), поскольку они, как правило,

⁸² Ростанец В.Г., Топилин А.В. Развитие институтов и форм межмуниципального сотрудничества в регионах России // Проблемы теории и практики управления, №7, 2013г. с.75-81.

располагаются на территории сразу нескольких МО какого-либо региона. Формой межмуниципального сотрудничества в сфере финансового обеспечения экомониторинга может стать добровольное делегирование полномочий на ведение этой деятельности от городских поселений к муниципальным районам.

Бюджеты муниципальных районов более финансово обеспечены и консолидация в них средств городских поселений позволит стабильнее и масштабнее финансировать службу мониторинга, обеспечить необходимый уровень её технической оснащённости. В свою очередь, некоторые муниципальные районы, ради экономии средств, могут не создавать собственные службы экологического мониторинга, а покупать эти услуги у соседних городских округов. Городские округа, представляющие собой в настоящее время средние и крупные города, столицы краев, областей и национальных республик РФ, имеют достаточно развитые службы экологического контроля, способные обслуживать и сопредельные территории. Наконец, муниципалитеты всех уровней могут делегировать свои полномочия и ресурсы на проведение экологического мониторинга на уровень региона.

Средства, полученные от самообложения граждан. Под средствами самообложения граждан законодательство понимает разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения в границах МО. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования. Вопросы введения и использования указанных разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан). Учитывая повышенное внимание большинства граждан к вопросам экологического благополучия местности, на которой они непосредственно проживают, перспективы сбора дополнительных средств на экологический мониторинг за счет самообложения населения МО весьма реальны и могут

дать дополнительные средства для осуществления мониторинговых мероприятий.

Оптимизация расходов на природоохранную деятельность предполагает выбор и использование наиболее соответствующих каждому природному объекту методов и технических средств мониторинга и охраны, позволяющих экономить на расходах. Например, при экологическом мониторинге в регионах и МО в настоящее время в основном используются химические и физические методы контроля. Атмосферный воздух анализируется на содержание 23 компонентов, в том числе диоксида серы, оксида углерода, оксида азота, формальдегида. При проведении аналитических исследований почв определяется содержание тяжелых металлов, нефтепродуктов, солей, гумуса. Контроль качества поверхностных вод проводится по 29 показателям, в том числе по содержанию хлоридов, сульфатов, фосфатов, нитратов, различных металлов.

В плане возможного расширения спектра применяемых технологий контроля, например для водных объектов, весьма перспективным является использование эффективных и показательных методов биоиндикационной оценки экологического состояния водной среды, основанных на качественном и количественном учете обитающих в воде бактерий, фито- и зоопланктона, а также ихтиофауны. Эти методы не требуют стационарных пунктов наблюдения, дорогостоящей техники и реагентов⁸³.

Анализ химических параметров позволяет получить информацию о качестве воды водного объекта, однако о состоянии его экосистемы дает лишь

⁸³ Зиядуллаев Н.С., Ростанец Д.В., Хазанова К.П. Экологический мониторинг водных объектов «Большой Москвы»: возможные направления оптимизации затрат // Вестник РАЕН, том13, №2, 2013г. с.90-96.

косвенные представления. В то же время, если водный объект не используется для целей питьевого водоснабжения, а рассматривается в качестве рекреационного или природоохранного, то первостепенное значение имеют не химические и физические показатели качества воды, их соответствие ПДК а состояние водной экосистемы в целом. В настоящее время методы биоиндикационной оценки экологического состояния водных объектов и качества воды в них применяются весьма ограниченно или в качестве вспомогательных.

Применение биоиндикационных методов предпочтительно при проведении масштабных обследований и «инвентаризации» водных объектов в границах региона (муниципального образования), поскольку они дают возможность получить интегральную оценку состояния объекта и определить совокупный итоговый эффект комбинированного воздействия на объект всей гаммы загрязнителей. Помимо этого, применение биоиндикационных методов позволяет строить, с высокой степенью достоверности, прогнозы о будущих изменениях экологического состояния водных объектов, что особенно важно для разработки региональных и муниципальных стратегий и программ природоохранной деятельности.

Таким образом, гибкое применение в процессе мониторинга экологической ситуации в регионах - субъектах РФ и муниципальных образованиях различных методов и технологий контроля позволит экономить бюджетные средства, межмуниципальная кооперация и сотрудничество - концентрировать финансовые ресурсы и оптимизировать структуру экологических служб, муниципальное самообложение граждан - получить дополнительные финансовые ресурсы для технического оснащения природоохранной деятельности.

ГЛАВА 12. ПРИМЕНЕНИЕ СОВРЕМЕННЫХ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В РЕГИОНАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

Одним из серьезных недостатков, характерных для системы управления в России (независимо от исторического периода и господствующей формации) является отсутствие надежно функционирующей, постоянно действующей и обеспечивающей адекватное реагирование на поступающие сигналы системы обмена информацией между объектами и субъектами управления.

Современный уровень развития информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) существенно упрощает оперативный обмен информацией, создавая предпосылки для ускорения принятия решений, как в сфере бизнеса, так и в сфере управления. Более того, развитие ИКТ в значительной степени повышает уровень и возможности обеспечения конкурентоспособности региональной социально-экономической системы в целом. Мировая практика свидетельствует, что задачи, стандарты и иные концептуальные моменты развития информационно-коммуникационных технологий должны быть заданы на уровне государства. К региональному уровню ответственности отнесены задачи повышения эффективности государственного и муниципального управления, применение ИКТ в сферах культуры, здравоохранения, образования, ЖКХ, развитие систем взаимодействия с бизнесом и др., которые решаются в зависимости от специфики и возможностей каждого конкретного региона.

Государственные программы «Электронная Россия» (2002-2010годы), а затем «Информационное общество (2011–2020 годы)», а также ряд других региональных и ведомственных программ оказали существенное влияние на уровень использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в стране.

Основная цель программы «Информационное общество» сформулирована как получение гражданами и организациями преимуществ от применения

информационных и телекоммуникационных технологий за счет обеспечения равного доступа к информационным ресурсам, развития цифрового контента, применения инновационных технологий, радикального повышения эффективности государственного управления при обеспечении безопасности в информационном обществе.

В Программе особо отмечено, что повышение эффективности государственного управления планируется достичь за счет:

- формирования единого пространства юридически значимого электронного взаимодействия;
- создания и развития государственных межведомственных информационных систем, предназначенных для принятия решений в реальном времени;
- создания справочников и классификаторов, используемых в государственных (муниципальных) информационных системах;
- повышения эффективности внедрения информационных и телекоммуникационных технологий на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- создания инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации;
- развития системы учета результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполненных в рамках государственного заказа;
- обеспечения перевода в электронный вид государственной учетной деятельности;
- создания и развития специальных информационных и информационно-технологических систем обеспечения деятельности органов государственной

власти, в том числе защищенного сегмента сети Интернет и системы межведомственного электронного документооборота⁸⁴.

Реализация Программы в целом направлена на повышение уровня развития информационных и телекоммуникационных технологий в стране, что количественно отражает соответствующий международный рейтинг, а так же увеличение количества граждан, использующих электронный вариант получения государственных услуг в повседневной жизни.

К 2020 году планируется увеличить долю населения, пользующуюся электронными госуслугами до 85%(с 11% в 2010 году). Что касается международного рейтинга России, то в 2015 году Россия заняла 41-е место из 143 по показателю индекса развитости информационно-коммуникационных технологий (ИКТ, The Networked Readiness Index - NRI), что на девять позиций лучше показателя 2014 года, следует из Глобального отчета о развитии информационных технологий. (Индекс NRI составляется с 2001 года на основе общедоступных статистических данных и результатов опроса руководителей компаний. Подготовкой индекса занимается Всемирный экономический форум - швейцарская неправительственная организация, наиболее известная организацией ежегодных встреч в Давосе. Расчет NRI производится на основе оценке готовности экономики той или иной страны к максимально эффективному использованию ИКТ.)⁸⁵

Проекты, заложенные в Программу, разделены на внутренние и внешние. Первые, в основном, касаются автоматизации работы чиновников, вторые – обеспечения доступа граждан к современным ИТ-сервисам. Ответственными за внутренние проекты являются Минкомсвязи, Минэкономразвития, ФСО, ФСБ

⁸⁴ Распоряжение Правительства РФ от 20 октября 2010 г. №1815-р г. Москва «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)»

⁸⁵ www.tadviser.ru «Электронные услуги в регионах России»

и Минобрнауки. Заказчики внешних проектов - большинство федеральных министерств и ведомств.

В ряду проектов Программы был выделен проект "Электронный регион". В рамках реализации и развития этого проекта предусматривалась разработка нормативных, методологических и технологических решений для внедрения электронного правительства на уровне субъекта Российской Федерации; разработка комплекса мероприятий по внедрению информационных технологий в субъекте Российской Федерации, разработка соответствующих типовых программных решений на основе свободного программного обеспечения. Проект "Электронный регион" реализовывался с 2005 г. Основным сводным показателем, характеризующим степень подготовленности регионов к широкомасштабному использованию ИКТ для социально-экономического развития был Композитный Индекс готовности регионов России к информационному обществу, рассчитанный на основе показателей, характеризующих факторы развития информационного общества (человеческий капитал, экономическую среду и ИКТ-инфраструктуру), а также использование ИКТ в шести областях (государственное и муниципальное управление, образование, здравоохранение, бизнес, культура, домохозяйства)⁸⁶.

Основным российским ИТ-проектом в последние годы стал переход к оказанию государственных услуг в электронном виде. Все регионы и муниципалитеты с 1 июля 2012 года начали постепенный переход на электронное межведомственное взаимодействие. В соответствии с Указом Президента РФ №601 от 7 мая 2012 года⁸⁷, к 2018 году 70% всех госуслуг должны оказываться в электронном виде.

⁸⁶ www.tadviser.ru «Электронные услуги в регионах России»

⁸⁷ Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления".

Одним из механизмов взаимодействия властей и граждан, соответствующих достигнутому в современном обществе уровню развития, является «Открытое правительство». Оно представляет собой систему принципов и механизмов организации деятельности органов власти, основанную на признании того, что информационные технологии и новые средства коммуникации в значительной мере усложнили социальные процессы и требуют внедрения современных технологий взаимодействия институтов государства и общества.

функционирование «Открытого Правительства» должно обеспечить гражданам своевременный доступ к полной информации о текущей работе и итогах работы органов власти, предоставить им возможность контроля за реализацией государственными и местными властями своих функций, облегчить возможность участия в государственном управлении, сделать более прозрачными и доступными для понимания бюджетный и законотворческий процессы.

В настоящее время в России реализуются проекты «Открытый регион» (в настоящее время участвуют 30 регионов) и «Открытый муниципалитет» (15 муниципалитетов, по данным электронного ресурса «Открытое правительство»). Первый предусматривает осуществление региональными органами государственной власти комплекса мероприятий по формированию и развитию открытого государственного управления на уровне субъекта РФ, второй – проведение в жизнь принципов, механизмов и инструментов открытого госуправления в работе органов местного самоуправления.

Практика показывает, что «локомотивами» реализации принципов «Открытого правительства» становятся крупные города РФ. Это обусловлено их особой и все возрастающей ролью в современном мире. С одной стороны, современный крупный город формирует специфическую социально-экономическую общность, характеризующуюся мобильностью, наличием неформализованных взаимоотношений и контактов, масштабностью, высоким

уровнем требований к качеству и скорости принимаемых управленческих решений. Эти факторы обуславливают необходимость быстрого формирования отвечающей современным требованиям информационно-коммуникационной среды во властных структурах. С другой стороны, высокий образовательный уровень населения крупных городов, высокая степень развития научно-технического потенциала, и глубокое проникновение технологий мобильной связи и высокоскоростного Интернета обуславливает сравнительно более высокие, по сравнению с другими территориями, возможности внедрения в мегаполисах механизмов и принципов «Открытого правительства».

Так, в Москве и Санкт-Петербурге удельный вес организаций, использовавших персональные компьютеры, практически достиг 100%. Удельный вес организаций, использовавших Интернет с 2003 г. по 2012 г. возрос с 79,1% до 98,4%. Аналогичный показатель по Санкт-Петербургу составил 65,6% и 96,9% соответственно. Доля организаций, использовавших электронный документооборот, в столице составила 64,9%, а организаций, применявших автоматический обмен данными между своими и внешними информационными системами, по форматам обмена – 41%. Для Петербурга упомянутые показатели почти аналогичны московским – 61,4% и 32,2%.

Реализуемая в Москве Государственная программа «Открытое правительство» имеет целью повышение уровня обслуживания, качества и доступности государственных услуг в Москве. В соответствии с данной программой доля жителей, имеющих доступ к получению государственных услуг в многофункциональных центрах должна к 2016 году достигнуть 100%, так же, как и по показателю доли услуг, информация о которых содержится на едином портале государственных (муниципальных) услуг. Полностью к 2016 году должен быть завершён переход к предоставлению государственных услуг в электронном виде, а также полностью сформирована система комплексного социально-экономического планирования. Доля государственных учреждений, информация (отчет) о результатах деятельности (выполнения государственного

задания) которых за отчетный год размещена в сети Интернет, в общем количестве государственных учреждений к концу реализации госпрограммы должна быть равна 100%. Удовлетворенность населения качеством и (или) доступностью бюджетных услуг, предоставляемых поставщиками услуг государственного и негосударственного секторов не должна быть меньше 70%. Среднее время обработки документа в порядке, определенном регламентом Правительства Москвы должно сократиться с 7 до 2 дней.

В настоящее время в Москве уже функционирует масштабная система электронных ресурсов, позволяющая физическим и юридическим лицам воспользоваться широким спектром возможностей, включая получение государственных услуг, доступ к информации о деятельности органов государственной власти города, обеспечение оперативного отклика на жалобы по работе городских органов управления, обслуживающих организаций и сервисов.

В таблице 12.1 представлены сведения о функциях, выполняемых основными электронными ресурсами города Москвы в сфере взаимодействия с населением города.

Таблица 12.1

Функции, выполняемые основными электронными ресурсами города
Москвы

Наименование ресурса	Основные функции
Портал государственных и муниципальных услуг города Москвы	Предоставление в электронной форме услуг муниципальных и государственных учреждений столицы. Свободный доступ юридических и физических лиц к документам и информации об услугах, предоставляемых через Интернет органами исполнительной власти Москвы и подведомственными организациями. Автоматизированный учет обращений граждан, который помогает улучшить работу городских ведомств и уменьшить коррупцию.
Геоинформационный	Получение информации о деятельности органов власти.

Наименование ресурса	Основные функции
портал «Наш город»	Контроль своевременности и качества проводимых работ на объектах городского хозяйства. Сообщения о выявленных нарушениях. Указание на незаконное размещение объектов. Предложения о дополнительных работах по благоустройству дворов. Оценка работы государственных учреждений. Подтверждение или опровержение ответов об устранении проблем.
Карьерный портал Правительства Москвы	площадка, на которой представлен действующий кадровый резерв Мэра Москвы, а также информация о лучших профессионалах с внешнего рынка, готовых работать и строить карьеру в органах исполнительной власти города Москвы.
Открытый бюджет Москвы	Предоставление сведений о текущем бюджете Москвы и его исполнении. Предоставление сведений о Государственных программах города Москвы и исполнении расходов на их реализации. Предоставление сведений об Адресной инвестиционной программе города Москвы и расходах на ее реализацию. Предоставление сведений о макроэкономических показателях городской экономики. Предоставление сведений о государственном долге города. Предоставление сведений о межбюджетных отношениях и исполнении бюджетов внутригородских муниципальных образований.

Источник: Электронные ресурсы города Москвы

Следует отметить, что наиболее активно формирование структур «Открытого правительства» идет в городах, охваченных проектом «Открытый регион».

Региональный сегмент электронного правительства включает ряд типовых составляющих, при этом, региональная инфраструктура электронного правительства (РИЭП) не является собственностью ни Минкомсвязи, ни региональных властей. Она принадлежит «Ростелекому» и предоставляется всем 83 субъектам как комплексный сервис по модели SaaS.

В состав «типового экземпляра комплексного сервиса» входят:

-Региональный портал государственных услуг, содержащий услуги конкретного региона (реестр госуслуг (рргу(му)), реестр муниципальных услуг (мргу(му))). Реестры содержат сведения об услугах, предоставляемых региональными и муниципальными органами власти, а также внебюджетными фондами. Кроме того, реестры содержат информацию об органах власти - исполнителях госуслуг. На региональных порталах могут создаваться личные кабинеты получателей государственных и муниципальных услуг. Могут быть размещены сервисы обратной связи (вопросы-ответы, жалобы-предложения и др.)

Некоторые регионы разрабатывают свои порталы услуг самостоятельно. Некоторые используют единый портал госуслуг «Ростелекома».

-Региональная система межведомственного электронного взаимодействия (обеспечивает взаимодействие ведомств внутри субъекта);

-Типовое решение межведомственного взаимодействия (автоматизирует получение и обработку запросов через СМЭВ от федеральных органов власти, а также подготовку запросов к ним и получение ответов на них);

-сервис «Предоставление сведений для ФОИВ», который обеспечивает предоставление сведений от региональных органов власти в адрес федеральных;

-сервис «Запрос сведений от ФОИВ», позволяющий получить сведения от федеральных органов власти в адрес региональных.

Региональным органам управления при построении региональных информационных систем была предоставлена возможность арендовать инфраструктуру, либо создать собственную, и модель аренды оказалась более предпочтительной.

Электронное правительство, по мнению «Ростелекома», не должно состоять исключительно из информационных систем, принадлежащих государству. Услуги ЖКХ, оплата штрафов, пошлин, и т.д. осуществляются негосударственными организациями. Без использования информационных систем поставщиков начислений, банков функционирование электронного правительства не может существовать полноценно и дополнительные сервисы ряда организаций, не подменяющие, а дополняющие возможности государственных систем, можно только приветствовать. При этом, подключение таких сервисов должно проводиться по решению государственных заказчиков.

Дальнейшая стратегия Минкомсвязи заключается в том, чтобы обеспечить независимость инфраструктуры электронного правительства от оператора эксплуатации.

Компания "Ростелеком" предлагает для внедрения в регионах госуслуг в электронном виде использовать так называемую инвестиционно-сервисную модель. В ее рамках «Ростелеком» берет на себя инвестиции в необходимую инфраструктуру (защищенные линии связи, call-центры, центры обработки данных и унифицированные программные решения для электронных госуслуг, в том числе на базе ПО Microsoft). Затем компания планирует предоставлять эту инфраструктуру, программное обеспечение и услуги по их поддержке регионам.⁸⁸

Именно к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено определение состава и функций компонентов региональной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, обеспечение ее взаимодействия с инфраструктурой по информационно-технологическому взаимодействию информационных систем, используемых

⁸⁸. www.tadviser.ru «Электронные услуги в регионах России»

для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

Принципиальным моментом в создании методической основы ИКТ в регионах стало утверждение в конце декабря 2014 года Правительством РФ Концепции региональной информатизации до 2018 года⁸⁹.

Положения Концепции соответствуют основным направлениям государственной политики в области информатизации, сформулированным в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации (утверждена Президентом России 7 февраля 2008 года), Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года (распоряжение Правительства от 1 ноября 2013 года №2036-р) и государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» (утверждена постановлением Правительства от 15 апреля 2014 года №313).

Разработка Концепции региональной информатизации особенно актуальна, поскольку в период с 2010 по 2014 годы не было документа, координирующего процесс информатизации в субъектах РФ.

Основные цели реализации Концепции региональной информатизации - повышение качества жизни граждан за счет использования информационных и телекоммуникационных технологий, а также выравнивание уровня развития информационного общества в субъектах РФ.

В Концепции предложены основные принципы развития информационно-коммуникационных технологий по направлениям в различных сферах социально-экономического развития субъектов РФ, в том числе в образовании, транспортной сфере, здравоохранении, связи, в сфере обеспечения

⁸⁹. <http://www.garant.ru/> Распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2014 г. № 2769-р «О Концепции региональной информатизации»

общественной безопасности и других, а также описана типовая ИТ-инфраструктура современного региона и её ключевые компоненты.

Например, в сфере труда и занятости ставится задача обеспечить межведомственное взаимодействие органов по части трудоустройства; информирование граждан о вакансиях с помощью медиа каналов. В сфере ЖКХ - интеграция региональных систем с федеральной ГИС "ЖКХ" и размещение в ней сведений о регионе и т.д. В сфере безопасности продовольствия - Межведомственный, межрегиональный и межуровневый обмен в электронной форме сведениями о зарегистрированной сельскохозяйственной технике, выданных ветеринарных сопроводительных документах, сертификатах семян, маршрутах движения скота, поставках продовольственной продукции, племенных хозяйствах, показателях производства и иными сведениями. В сфере муниципальных финансов - интеграция систем регионов с ГИС "Электронный бюджет".

Принятие Концепции региональной информатизации также позволит повысить производительность труда бюджетного сектора экономики страны. Также ожидается рост эффективности государственного управления в отраслях народного хозяйства. Информатизация приведет к большей подконтрольности и лучшей управляемости органов власти и местного самоуправления, позволит выбрать наиболее приоритетные направления деятельности в сложившихся экономических условиях бюджетных ограничений.

В целях повышения эффективности управления бюджетными расходами и обеспечения межотраслевой координации деятельности субъектам РФ рекомендуется утверждение региональных программ информатизации по ключевым для региона направлениям социально-экономического развития.

Органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления в новой Концепции региональной информатизации рекомендовано обеспечивать передачу сведений в государственную

автоматизированную информационную систему "Управление" в соответствии с запросами федеральных органов исполнительной власти.

К базовому программному обеспечению управленческой и типовой деятельности могут относиться: истемное программное обеспечение и программное обеспечение общего назначения - операционные системы; системы управления базами данных; офисные приложения; приложения поддержки сетевой инфраструктуры; средства управления и использования электронной почты; средства разработки и другие.

К информационным системам обеспечения управленческой и типовой деятельности, предназначенным для автоматизации типовых обеспечивающих полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, целесообразно отнести: системы электронного документооборота; информационно-аналитические системы; системы кадрового и бухгалтерского учета; системы геоинформационного и картографического обеспечения деятельности; иные системы, в том числе системы управления материальными и нематериальными активами, справочной правовой информации, ведения официальных сайтов, центров обработки вызовов, автоматизации приема и обработки запросов и обращений граждан и другие⁹⁰.

Ресурсы применения ИКТ в управлении регионом лежат также в сфере деятельности каждой отдельной бизнес-структуры региона. В настоящее время массово используются ИКТ для решения частных задач: финансовых, экономических расчетов, поиска нормативно-правовых документов. Но автоматизация классического управления на самом деле служит цели продления функционирования устаревших управленческих систем. Тогда как целесообразно усилить работу по переходу на новые схемы управления на основе применения современных программных средств, обеспечивающих

⁹⁰ <http://www.garant.ru/> Распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2014 г. № 2769-р «О Концепции региональной информатизации»

интеграцию внутренних процессов управления, взаимодействия с поставщиками, клиентами, внутренними структурами организации, опираясь на мировой опыт применения программного продукта в этой сфере управления.

С 2013 года приоритетом развития региональной автоматизации стали многофункциональные центры предоставления услуг (МФЦ). Информационные системы многофункциональных центров будут поддерживать передачу уведомлений о ходе и результате оказания услуг, а также безбумажный межведомственный обмен и мониторинг предоставления услуг на базе МФЦ.

По данным Минэкономразвития РФ, по состоянию на 31 декабря 2014 года в 83 субъектах Российской Федерации действовало 1773 МФЦ с долей охвата населения в 60,38 %.

После завершения строительства сети основных МФЦ в регионах на первый план выйдет тема мониторинга их деятельности и отслеживания эффективности оказываемых государственных услуг.

В субъектах Российской Федерации к перспективным проектам отнесено создание и эксплуатация региональных систем межведомственного взаимодействия. Они обеспечивают информационные взаимосвязи органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления между собой и с системой межведомственного взаимодействия. Информационные системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций будут подключены к системе межведомственного взаимодействия через региональную систему межведомственного взаимодействия.

Реализация ИКТ проектов в регионах во многом зависит от финансовой базы их реализации.

В 2015 году Минкомсвязи была увеличена доля субсидирования приоритетных региональных проектов по развитию информационного

общества из федерального бюджета с 50 до 70-95%, хотя, на один субъект, как и прежде, выделяется не более 30 млн рублей.

В 2015 году, в соответствии с установленными приоритетами, субсидии предоставлялись на выполнение проектов по четырем направлениям:

- разработка регионального сегмента системы учета контингента обучающихся (в основном, школьников);

- разработка системы по управлению городским транспортом;

- перевод в электронную форму услуг по регистрации актов гражданского состояния;

- выдаче охотничьего билета с использованием форм Единого портала госуслуг.

На средства федерального бюджета могут претендовать утвержденные региональные программы. Но если раньше объем софинансирования со стороны Минкомсвязи не должен был превышать 50% от общего бюджета субсидируемого проекта, то теперь он будет в интервале от 70 до 95%. Средства предлагается выделять на проекты со сроком завершения не позднее 31 декабря года проведения конкурса. Общая сумма субсидии для всех регионов в 2015 составила около 550 млн рублей, в том числе не более 10 млн рублей на один проект. Главным критерием результативности реализации проекта в данном случае выступает достигнутая доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

Из представленных на суд экспертов 67 заявок, комиссия удовлетворила 30 регионов.

Максимальный размер субсидий (по 30 млн рублей) получили 5 регионов: Новосибирская, Тюменская и Ленинградская области, а также Татарстан и Алтай. Минимальная сумма (2,7 млн рублей) досталась Магаданской области.

По данным Правительства РФ, в пересчете на одного жителя расходы на информатизацию в регионах отличаются более чем в 100 раз - от 2,5 тысяч рублей в г. Москве до 22 рублей в Чеченской Республике на одного жителя в год⁹¹.

По данным CNews, в 2014 году субъекты РФ заложили в бюджеты на развитие ИКТ 62,84 млрд рублей, годом ранее этот показатель был больше – 69,57 млрд рублей.

Потенциал сегмента автоматизации муниципалитетов исчисляется миллиардами рублей.

В 2014 году первую «тройку» по расходам на ИКТ составили Москва (24,8 млрд рублей), Санкт-Петербург (6,68 млрд) и Московская область (3,82 млрд). Лидерство Москвы подтверждает и статистика портала Госзакупок. Согласно ей, Департаментом информационных технологий Москвы за 2014 год размещено контрактов на 43,883 млрд рублей. Это единственный региональный департамент, попавший в первую 20-ку ведомств по расходам и занявший в ней 13-е место.

CNews Analytics подготовил ежегодный рейтинг ИКТ-затрат российских регионов. На сегодняшний день это единственный источник сводной информации о расходах региональных органов исполнительной власти на ИКТ.

В 2015 г. с учетом предоставленных Минкомсвязи субсидий российские регионы израсходовали на проекты в сфере ИКТ около 72,5 млрд, что на 15,4% больше, чем в 2014 г. (62,8 млрд). Лидерами по ИКТ-затратам являются Москва (25,7 млрд), Санкт-Петербург (9 млрд), Московская область (4,6 млрд), Тюменская и Самарская области (по 1,4 млрд). На долю этих 5 субъектов РФ приходится 58% всех региональных ИКТ-расходов.

⁹¹ Расходы регионов России на информатизацию выросли на 15%. Топ-10 ИКТ-бюджетов 2015 года 18.09.2015, -Наталья Рудычева <http://www.cnews.ru/news/top/2015-09->

Среди регионов, наиболее существенно увеличивших расходы на ИКТ, Республика Чувашия и Архангельская область (более чем в 6 раз), Еврейская автономная область (более чем в 4 раза), Магаданская область (почти в 4 раза), Республика Алтай (почти в 3 раза).

Одновременно в целом ряде регионов расходы на ИКТ подверглись существенному сокращению. Среди них Кабардино-Балкарская Республика (-88%), Калужская область (-70%), Костромская область (-67%), Иркутская область (-42%), Курская область (-39%).

Помимо финансовых ресурсов, возможность применения современных информационно-коммуникационных технологий в регионе определяется состоянием телекоммуникаций, программным обеспечением, наличием аппаратных средств, а также возможностью доступа к оказываемым услугам в сфере информационных технологий.

К числу основных факторов, определяющих доступность для населения современных информационных технологий, относятся:

- цены на компьютерную технику и средства мобильной связи;
- уровень цен на программное обеспечение и услуги в сфере информационных технологий;
- масштаб проникновения в регион мобильной связи;
- степень проникновения в регион широкополосных каналов связи;
- уровень доходов населения.

Кроме того, возможность применения современных ИКТ в регионе определяется:

- знанием и умением управленческих кадров и населения в целом;
- разработкой технологических инноваций и уровнем их внедрения;
- ценовой политикой в сфере услуг (тарифы на доступ в интернет);

- наличием специалистов, способных внедрять ИКТ разные сектора экономики региона;

- возможностью надежной защиты информации.

Анализ практики применения ИКТ в регионах свидетельствует о том, что использование ИКТ является существенным стимулом ускорения экономического роста. Применение ИКТ позволит активизировать методы социального и экономического прогнозирования, применение методов стратегического планирования и т.д.

Обоснование стратегии развития региона требует проведения большого объема аналитической работы для выбора и разработки стратегии развития (по кластерному принципу; на основе самообеспечения; приоритетного информационно-технического развития и т.д.)

Например, в рамках кластерной стратегии региона акцент делается на увеличение числа кластеров в регионе. Для этого управляющей системе необходим постоянный мониторинг действующих предприятий на территории области или края. Необходимо проводить оценку существующего положения фирм, сравнивать деятельность производств идентичной направленности, определять вероятности объединения таких компаний в кластеры. Движущей силой образования кластеров являются крупные предприятия. Общеизвестно, что социально-экономический потенциал региона во многом определяется возможностями развития малого бизнеса. Он выживает и развивается только если будет эффективным. ИКТ позволяют ускорить анализ рисков, поиск альтернативных решений и оценить их эффективность.

На основе анализа масштабов и потенциала рынка должны быть выделены сектора, представляющие особый интерес для первоочередного использования ИКТ (это может быть сельское хозяйство, строительство, малый бизнес, т.е. сектора ускоренного развития каждого региона, в соответствии со его Стратегией развития).

Внешнеэкономическая деятельность региона так же является сферой широкого использования ИКТ. При этом, внедрение ИКТ в любых секторах должно основываться на анализе возможностей и потребностей населения региона, трендов в развитии спроса населения.

Ряд инструментов, активизировать которые стало возможно в рамках ИКТ, объединены общим понятием крауд (от английского crowd(kraud) - толпа).

Что такое краудсорсинг? Российский информационный ресурс - портал краудсервисов (croudsorsing.ru) дает следующее определение понятию. Краудсорсинг- это использование трудовых ресурсов глобальной сети с неограниченным числом исполнителей для решения тех или иных поставленных задач. Так как решение передается распределенной и очень многочисленной группе людей, то стоимость и время достижения результата снижаются многократно. Несмотря на то, что краудсорсинг только начинает получать широкое распространение, уже сейчас насчитывается несколько десятков его разновидностей. К их числу можно отнести частные его случаи - краудфандинг, краудинвестинг и краудлендинг.

Краудфандинг заключается в привлечении финансирования от большого числа людей, отличительной чертой которого от традиционных форм привлечения средств, является использования для этих целей различных интернет платформ.

Краудинвестинг, является составной частью краудфандинга и характеризуется наличием финансового вознаграждения для инвесторов. Приведем пример работы одной подобной площадки.

Краудлендинговая британская ассоциация(P2PFA) опубликовала статистические данные по индустрии за 2015 год. За четвертый квартал (P2PFA) выдали кредитов на 650 млн. фунтов стерлингов, а за весь год оборот составил 2,2 млрд. фунтов.

В чем отличительная черта этих технологий от традиционных технологий организации общества, бизнеса, оказания услуг и т.д.?

Принципиальное отличие заключается в том, что вертикальные структуры замещаются горизонтально распределенными сетями, с передачей в них соответствующих функций. Эти технологии все активней проникают в различные традиционные сегменты государственного управления, информационного обеспечения общества, бизнес, социальную сферу.

Социальные сети, используемые в момент своего возникновения, как сети поиска и обмена сообщениями между отдельными группами граждан, в процессе своей эволюции превратились в мощные инструменты воздействия на социум и бизнес, а в массе случаев сформировали виртуальные площадки для движения реальных материальных, финансовых потоков и оказания реальных услуг, с присущей этим площадкам высокой степенью эффективности и доходности.

Ограничения, которые возникают в применении краудтехнологий в России, заключаются в недостаточно развитой правовой основе их функционирования. Так, например, Закон «Об инвестиционном товариществе» позволяет привлекать инвестиции в стартапы лишь коммерческим и, в некоторых случаях, некоммерческим организациям. К марту 2016 года в этот Закон планируется внести соответствующие изменения для упрощения функционирования краудинвестиционных онлайн-платформ. С такой законодательной инициативой выступил Институт развития интернета (ИРИ).

В Российской Федерации проводится ежегодный конкурс проектов региональной информатизации «ПРОФ-ИТ». В этом году прошел третий конкурс, на который регионы представили 170 проектов. В оценке работ принимали участие органы исполнительной власти в 85 субъектах РФ. На сегодня это единственная российская площадка для представления региональных проектов в области ИКТ. Организатором конкурса «ПРОФ-ИТ»

является Экспертный центр электронного государства. Целью конкурса является выявление лучших проектов по внедрению информационных технологий в социально значимые сферы государственного управления, такие как образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, социальная поддержка, культура, регистрация прав и безопасность. Главными критериями оценки конкурсных проектов являются востребованность предлагаемых решений, эффективность реализации, инновационность⁹².

Таким образом, использование информационных технологий коренным образом меняют наши представления о жизни, бизнесе, политике, социальном устройстве, управлении. Этому способствуют свойства, присущие технологическим платформам: массовость; доступность; простота; быстрдействие; универсальность; способность моделирования реальных процессов; наглядность представления информации.

Информационно-коммуникационные технологий сами, в известной степени, являются инновациями и с каждым годом увеличивают свою долю в структуре валового продукта. Так по данным совместного исследования «Экономика Рунета 2014-2015», проведенного Национальным исследовательским университетом - Высшая школа экономики(НИУ ВШЭ) и Ассоциацией электронных коммуникаций (НП «РАЭК»), объем исследованных интернет рынков (контент и сервисы) составил по итогам 2014 года - 1094 млрд. руб, а объем рынка электронных платежей - 476 млрд. руб., что суммарно составляет 2,2% ВВП России. При этом объем интернет-зависимых рынков составил более 11,8 трлн. рублей. По данным фонда «Общественное мнение», приведены в том же исследовании, к середине 2015 года аудитория Рунета составила 77,5 млн. человек, при этом в интернет выходит ежедневно более 62 млн. человек. По данным Фонда развития интернет-инициатив(ФРИИ) в 2014 году объем, произведенных на разных стадиях, инвестиций составил 59,5 млрд.

⁹² <http://eregion.ru/> «Электронный регион»

рублей, а инвестиции, сделанные на ранних стадиях интернет проектов составили 4 млрд. рублей. Представленные данные свидетельствуют о значительном потенциале, которым обладает этот сегмент рынка.

Минкомсвязи РФ предоставил данные о том, что в настоящее время ежемесячный прирост пользователей электронных госуслуг составляет один миллион человек. В четвертом квартале 2015 года через Единый портал государственных услуг и мобильное приложение было оказано 24 млн федеральных услуг, а также 380 тыс. региональных и муниципальных услуг. Это вдвое превышает аналогичные показатели третьего квартала 2015 года.

При этом уже в ближайшем будущем государство осуществит перевод большей части контрольно-надзорных функций в электронный вид. Так, с 1 июля 2016 года контрольно-надзорные органы не будут запрашивать сведения, находящиеся в распоряжении других органов власти, благодаря использованию системы электронного взаимодействия.

Это не только сократит сроки проверок и объемы документов, но и расходы государства на выполнение таких функций⁹³.

По сути дела, информационно-коммуникационная инфраструктура государства и региона, степень её развития и использования, методы, которые положены в основу функционирования, имеют двойную природу. С одной стороны это высокотехнологичный, инновационный сектор экономики, с высокими темпами роста и добавленной стоимостью, является той самой технологической платформой, на базе которой могут совершенствоваться существующие или создаваться и функционировать новые технологии, сменяющие традиционные. В этом смысле, информационно-коммуникационные технологии являются важнейшим ресурсом инновационного развития региона.

⁹³ <http://www.klerk.ru/bezbumag/novosti-rynka/438964/> «Каждый месяц на портале госуслуг регистрируется один миллион человек.»

С другой стороны, благодаря своей универсальности, эти технологии широко используются во всех сферах как экономической, так и общественной жизни общества, дающих новое качество общественным отношениям, а подчас трансформируя их, открывая новые возможности. Информация об инвестиционном и инновационном потенциале региона, выложенная в открытый доступ, становится общедоступной, а при правильном позиционировании может пробудить массовый интерес к тем или иным инновационным региональным проектам. В этом смысле ИКТ необходимо использовать как эффективные инструменты инновационного развития. Их использование в практике управления позволяет получить дополнительные преимущества, так как дает возможность в режиме реального времени (онлайн) получить доступ к информационным, инновационным и инвестиционным ресурсам не ограничиваясь рамками только своего региона.

ГЛАВА 13. ФОРМИРОВАНИЕ ПОЗИТИВНОГО ОБРАЗА (БРЕНДА) КАК СРЕДСТВО ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В ЭКОНОМИКУ РЕГИОНА.

В последние годы одним из эффективных инструментов привлечения инвестиций и оживления деловой активности стали нематериальные активы – бренды, торговые марки, логотипы, средства индивидуализации. В полной мере это относится и к региональным экономикам. Термин «благоприятный образ региона» в настоящее время становится все более используемым в региональной экономике и в органах власти регионов. Создание положительного образа региона среди инвесторов и потребителей является мощным стимулом для привлечения инвестиций в развитие локального рынка региона.

Вопросы формирования позитивного представления о регионе как инвестиционно-привлекательной территории, ареале комфортном для ведения бизнеса, а также для повседневной жизни, подробно проработаны в рамках теории территориального маркетинга. Представители этой научной школы (Ф. Котлер, С. Анхольт, С. Уорд, Дж. Бейли), во многом обоснованно, считают активную рекламную деятельность, формирование соответствующего имиджа и ярких брендов важным инструментом привлечения в регион инвестиций, поддержания деловой активности в различных отраслях региональной экономики.

Бренд региона – визуальный, звуковой или текстовой символ региона, позитивный «фирменный» признак, по которому потребители распознают регион, узнаваемая товарная марка территории, формирующая или подтверждающая его имидж и репутацию.

Реклама и создание брендов, разумеется, должны опираться на реальные достижения региона (города) в развитии экономики, деловой инфраструктуры, охраны природной среды. В то же время, бизнесмены, ученые, руководители регионов обоснованно замечают, что имидж, бренд становятся таким же

важным фактором экономического развития, как земля, материальные активы, трудовые ресурсы. Позитивное мнение о территории имеет благотворные последствия для её экономики, даже если оно не полностью совпадает с действительностью. И наоборот, плохой имидж вредит благосостоянию города и ведет к замораживанию инвестиций, снижению туристических потоков и т.д. Бытующие представления о регионе ложатся в основу мнений экспертов и, в свою очередь, инвестиционных рейтингов, принимаются во внимание при размещении инвестиционных проектов, часто являются главным критерием при принятии решения о месте жительства или отдыха людей.

В последние десятилетия широкое распространение получил мониторинг уровня и условий жизни, деловой активности в крупнейших регионах и городах мира и их рейтингование по соответствующим критериям. Итоги такой оценки, проводимой международными агентствами, во многом определяют восприятия городов, как экономических центров, влияют на направления финансовых потоков и масштабы деловой активности. Российские регионы пока находятся в нижней части мировых рейтингов. Приведем данные о крупнейшем и наиболее известном из них – городе Москве.

Таблица 13.1.

Динамика позиции Москвы в международных рейтингах.

	2010	2011	2012	2013
Рейтинг GFCI	67	61	64	69
Рейтинг Mercer	166	163	н.д.	167*
Рейтинг IFCDI	35	35	31	28

- *рейтинг 2015 года

Рейтинги свидетельствуют об отсутствии видимого продвижения Москвы в мировой иерархии финансовых центров. Чтобы преуспеть в конкурентной борьбе регионов, Москве и другим российским территориям необходимо не только продолжать упорно работать над развитием экономики, повышением уровня жизни и качества окружающей среды, но и внедрять в сознание людей в

России и за рубежом позитивное восприятие происходящих в них событий, формировать положительные имиджи и создавать привлекательные бренды.

Механизмы формирования имиджа, создания и продвижения бренда региона предусматривают: распространение соответствующей информации; создание заметных общественных событий и информационных поводов; непосредственные контакты между людьми. Распространение информации может осуществляться через прессу, радио, телевидение, интернет. Присутствие региона в информационной среде оказывает огромное влияние на его имидж. Причем важен не столько масштаб присутствия (число статей, упоминаний, репортажей и т.д.), сколько то, в каком ключе (позитивном или негативном) упоминается регион, а также какие ассоциации вызывает предлагаемая информация. Общественные события включают в себя выставки, конгрессы и конференции, праздники, фестивали и карнавалы, конкурсы и спортивные соревнования. Непосредственные контакты людей наиболее эффективны в форме туризма, деловых встреч и консультаций, визитов руководителей, презентаций и деловых миссий.

Устойчивый образ региона имеет следующие свойства:

1. Уникальность эмоционального и позитивного образа региона, обусловленного присущими только для этого региона природными, культурно-историческими, производственными, социально-экономическими, национальными и прочими особенностями.

2. Удовлетворенность потребителей в получении желаемых качественных продуктов, гарантия их получения.

3. Высокий уровень ценности региона для удовлетворенности потребителей, формирование позитивных образов и ассоциаций в данном регионе.

4. Лучшая привлекательность по сравнению с другими регионами, получение дохода на локальном рынке и по стране в целом.

На основе обобщения перечисленных свойств можно сделать вывод, что благоприятный образ региона создается рядом нематериальных активов: политическая обстановка, экономическая ситуация, уровень культуры, качество природных ресурсов, традиционные продукты и известные экспортные бренды, инвестиции, человеческий капитал. Именно поэтому «продуктовый» подход к формированию благоприятного образа региона не является эффективным, так как регион – это не продукт, это, в большей степени, локальный рынок, на котором региональные нематериальные активы трансформируются в конкретные группы продуктов. То есть, создание благоприятного образа региона как источника происхождения продукта имеет многоуровневый характер, который отражают различные факторы. Чтобы образ региона был положительным, в его разработку необходимо включить следующие параметры:

- уникальность культурно-исторического и природного потенциала региона;
- формирование и оправданность производимого продукта в полном объеме;
- взаимодействие с другими брендовыми отраслями данного региона;
- легкость восприятия потенциальными потребителями в различных половозрастных и социальных группах;
- обладание запоминающимися свойствами и признаками.

Трудностью, возникающей при определении факторов образа региона является то, что очень трудно определить, кто или что является носителем этого образа. Локальным рынком может быть и город, и какая-либо значимая территория по природным, историческим, культурным или иным признакам, а фактором образа может быть местное население. Таким образом, образ региона должен сформировать общее представление о данном регионе, его специфике и должен нести в себе ассоциативный, образный посыл для потенциального

потребителя конкретного продукта. Для повышения эффективности использования региональных нематериальных активов на локальных рынках целесообразно использовать специальный процесс многосубъектного управления отраслевым брендом региона, представленный на рисунке 13.1.

Следовательно, основной целью создания специализированных нематериальных активов, формирующих благоприятный образ региона среди инвесторов и потребителей, является повышение конкурентоспособности региона, повышение благосостояния и экономического развития региона за счет роста положительного восприятия региона и развития производственной инфраструктуры.

Создание бренда региона должно основываться на маркетинговом подходе, который заключается в идентификации места данного региона в межрегиональной системе производственных ресурсов, конкретизации базовых стимулов и факторов полезности для потенциальных потребителей. Рассмотрим основные этапы формирования отраслевого бренда в регионе:

1. Подготовительный этап:

- 1) выбор и определение отрасли для последующего брендинга в регионе;
- 2) определение заинтересованных сторон в проектировании бренда – региональные и местные органы власти, профессиональная ассоциация региональных производителей конкурентоспособного продукта, компания с доминирующим положением на региональном рынке.

2. Аналитический этап:

- 1) анализ экзогенных факторов и параметров, определяющих стратегические приоритеты отраслевого брендинга:

- сбор информации по отраслям, культивируемым в регионе;

- анализ конкурирующих брендов в других регионах и решаемых ими задач;

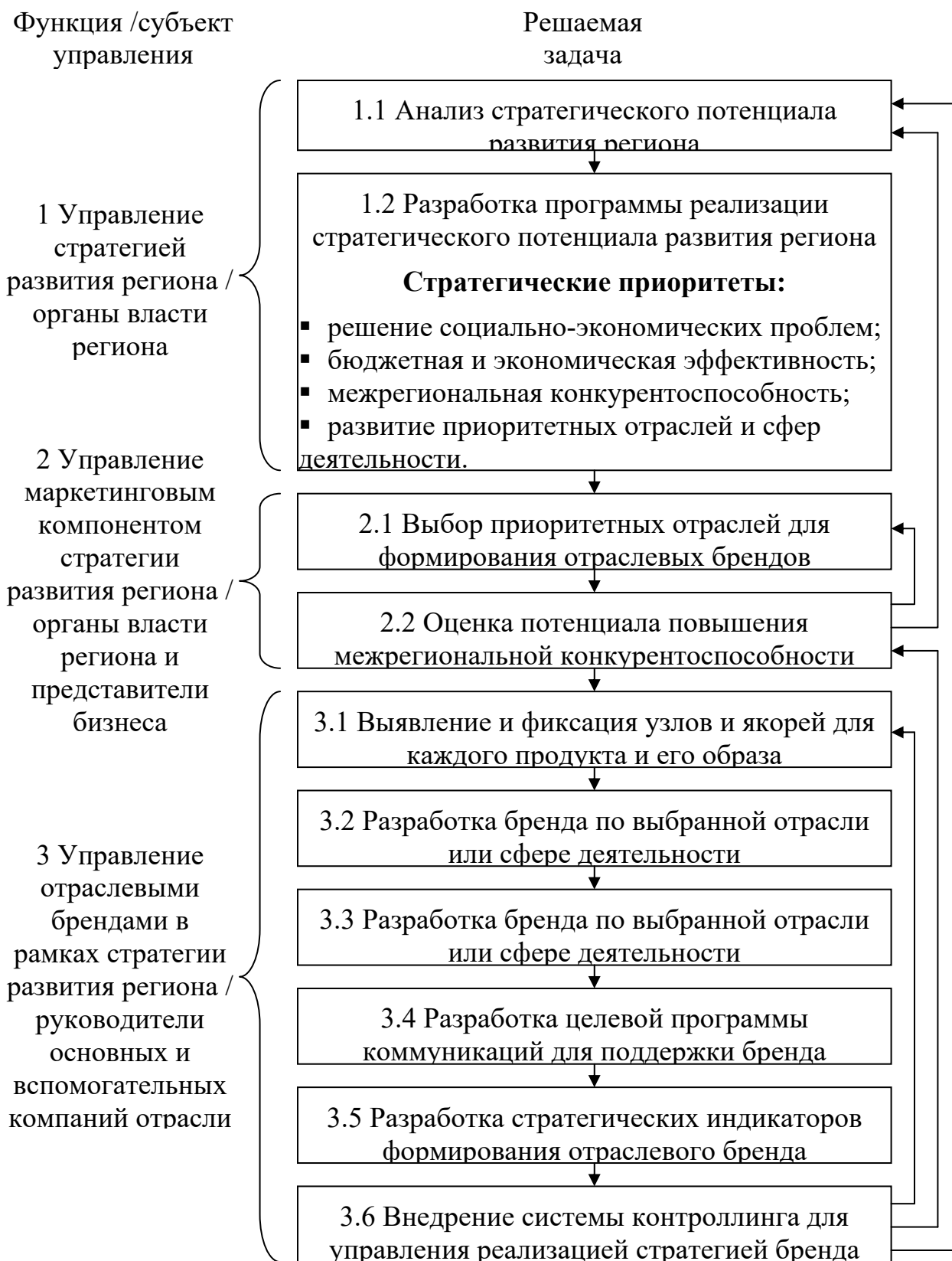


Рис. 13.1 – Алгоритм управления отраслевым брендом региона

- структуризация потребностей внешней среды в отраслевых брендах конкретного региона;

- анализ социально-политической и экономической ситуации во внешней среде для определения потенциального спроса на отраслевой бренд.

2) анализ стратегического отраслевого потенциала региона, оценка текущего состояния и выделение ключевых параметров:

- исторические особенности территории;

- позиционирование региона в глобальных логистических сетях, особенности рельефа;

- органы власти региона, регулярность и эффективность их деятельности;

- оснащённость территории региона и анализируемой отрасли объектами инфраструктуры;

- технологическая и образовательная среда региона;

- наиболее развитые отрасли, имеющие конкурентоспособный продукт;

- инновационный потенциал и материально-технические ресурсы региона;

- социально-демографическая ситуация в регионе (половой и возрастной состав, динамика населения, миграция).

Таблица 13.2

Процесс разработки концепции формирования образа региона

Этапы и виды работ, мероприятий	Ожидаемый практический результат
1. Изучение существующих в регионе коммуникационных технологий, брендов, слоганов коммуникационных каналов различных уровней: региона, городов, предприятий, союзов и т.п.	Выявление основных коммуникационных элементов и символов, основных продвигаемых ценностей и ресурсов.
2. Изучение ассоциаций и эмоциональных отношений потребителей и профессионалов рынка в отношении региона	Определение существующего имиджа региона в профессиональной среде и потребителями

Этапы и виды работ, мероприятий	Ожидаемый практический результат
3. Формулирование миссии региона и ее основных ценностей и ресурсов	Систематизация основных коммуникационных элементов, определение смысловой идеи
4. Обобщение и синтез количества ценностей	Формирование доминирующей базовой концепции
5. Разработка творческой концепции: <ul style="list-style-type: none"> ▪ выделяемой группой специалистов; ▪ через открытый тендер 	Предварительно: имя бренда, атрибуты бренда, лого, слоган
6. Тестирование творческой концепции: в профессиональной среде конкретного рынка, в профессиональной среде рекламного и медиа рынков, среди потенциальных конечных потребителей	Тестирование и совершенствование концепции образа. Формирование внутренней лояльности к региону – в профессиональной среде региона
7. Доработка творческой концепции с учетом результатов тестирования	Принятие окончательного варианта брендинговой концепции
8. Разработка вариантов применения творческой концепции в различных рекламоносителях и СМИ	Разработка вариантов практического применения брендинговой концепции в рекламе.
9. Формулирование и описание принципов брендинговой концепции и всех ее элементов и компонентов, варианты ее применения	Создание правил применения бренд, пособия по бренду.
10. Определение юридических прав на бренд	Регистрация торговой марки.
11. Разработка технологий и способов продвижения брендинговой концепции региона	Создание брендинговой концепции.

Источник: обобщение автора

3. Проектный этап:

1) постановка целей и задач для программы отраслевого брендинга региона;

2) фиксация стратегических приоритетов и инвентаризация конкурентных преимуществ региона пригодных для достижения поставленных целей;

3) разработка организационно-функциональной структуры для реализации программы брендбилдинга;

4) разработка комплекса поддерживающих проектов для формирования системы маркетинговых коммуникаций;

5) утверждение сводной программы создания отраслевого бренда региона:

- подбор подрядчиков и партнёров программы создания бренда;
- согласование плана мероприятий;
- координация проектов и направлений деятельности;
- утверждение и ресурсное обеспечение механизмов запуска программы;
- формирование календарного плана и распределение ответственности.

6) подготовка проектов целевых программ для обеспечения государственной поддержки и необходимых документов для выделения государственной поддержки программы формирования отраслевого бренда региона.

4. Этап реализации:

1) представление программы создания отраслевого бренда региона заинтересованным лицам;

2) подписание документов и получение государственных целевых ресурсов для реализации программы;

3) создание координационного органа по управлению реализацией программы создания отраслевого бренда в регионе.

4) реализация мероприятий всеми заинтересованными сторонами в соответствии с программой на региональном и муниципальном уровнях;

5) организация взаимодействия с внешними контрагентами и привлечение экономических субъектов.

5. Контрольно-оценочный этап:

1) регулярный анализ результатов реализации различных мероприятий и проектов в рамках программы создания отраслевого бренда региона;

2) оценка эффективности реализации программы создания отраслевого бренда региона по различным показателям:

- сравнительная узнаваемость региона как территории работы отрасли, имидж и события в информационном пространстве;

- интенсивность обращений к отрасли из внешней среды;

- объем привлечённых в отрасль региональной экономики инвестиций и количество инновационных и инвестиционных проектов в отрасли;

- количество новых потребителей отраслевого продукта, репутация продукта, обратная связь с потребителями;

- административная оценка итогов программы по бюджетным и социальным показателям.

Использование региональных нематериальных активов для создания благоприятного образа региона ведет к созданию бренда региона, который должен приносить экономическую выгоду субъекту управления. Более того, именно через четкую постановку целей и их привязку к конкретным измеримым результатам можно достичь серьезного эффекта, будь то повышение уровня жизни, увеличение численности населения, рост потребительского спроса или привлечение инвестиций.

Для достижения основных целей брендинга выбираются приоритетные контактные аудитории, которые для любого региона являются:

- инвесторы – для привлечения инвестиций и дополнительных финансов;

- предприниматели – для создания новых рабочих мест и привлечения тех же инвесторов, для удовлетворения населения и потребителей в производимых продуктах;

- местные жители – для роста их благосостояния, увеличения численности за счет привлечения с других регионов;

- потребители – наиболее привлекательная аудитория.

Определено назначение позиционирования бренда региона и показано, что удачное позиционирование позволяет не только определить преимущество своего региона на рынке конкретного продукта, но и предоставить ему дополнительное конкурентное преимущество. В связи с этим, конкретизированы технологии построения структуры и элементов бренда региона. Основу программы формирования и продвижения отраслевого бренда региона составляют стратегические приоритеты развития экономики региона и системы производства конкретной группы продуктов в рамках вида экономической деятельности. Чтобы оценить эффективность реализуемой программы брендинга региона, необходимо сформировать систему следующих показателей:

1. Показатели стратегической эффективности брендинга региона – что планирует достичь администрация региона за счет реализации целевой программы. Выражается как экономическими показателями, так и неэкономическими (например, привлечь n-е количество потребителей).

2. Показатели коммуникативной эффективности брендинга региона – динамика узнаваемости бренда региона, отношение целевой аудитории к бренду региона, запоминаемость бренда, знание особенностей региона и т.п.

3. Показатели экономической эффективности брендинга региона – динамика доходов от внедрения бренда и повышения его узнаваемости в расчете на единицу затрат на реализацию программы брендинга.

4. Показатели символического бренд-капитала региона – развитие локального рынка по группе продуктов в регионе. Получают путем сравнительной оценки по показателям эффективности с другими регионами в этом же вопросе.

5. Нормативные показатели эффективности брендинга региона – оценка деятельности властей региона в соответствии с нормами и правилами,

установленными в Российской Федерации. Например, оценка результатов работы Губернатора, министров региона и т.п.

На основе данных факторов может быть составлена балансовая модель долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных целей формирования отраслевого бренда региона. Балансирование целей – это процесс социального и экономического согласования будущего состояния региона на различных горизонтах планирования для создания отраслевого бренда. Основными субъектами балансирования целей являются основные заинтересованные стороны в регионе: органы власти региона; экономические субъекты региона, в том числе, брендируемой отрасли; население региона. Процесс балансирования состоит из двух этапов: 1) социальное балансирование; 2) экономическое балансирование. Результатом балансирования является такой набор целей развития отраслевого бренда региона, при котором в отрасли наблюдается состояние социального и экономического баланса.

Состояние социального баланса – это ситуация в регионе, при которой все заинтересованные стороны одинаково видят желаемое состояние отрасли (объекта управления) в будущем. То есть, количество межгрупповых конфликтов интересов относительно целей формирования отраслевого бренда в регионе равно нулю. Для выявления межгрупповых конфликтов целесообразно использовать матрицу интересов для различных заинтересованных сторон. Матрица имеет трехмерный вид $K \times K \times T$, где K – количество заинтересованных сторон (групп заинтересованных сторон), T – количество целей формирования отраслевого бренда региона. Элементом матрицы является число $k = \{0; 1\}$, которое принимает значение в зависимости от отсутствия или наличия конфликта интересов. Если для всех k значения равны нулю, то это означает, что по всем целям любые конфликты интересов отсутствуют. Если такая ситуация достигнута, то можно утверждать, что социальный баланс целей по формированию отраслевого бренда региона достигнут. Второй, экономический,

этап балансирования заключается в построении экономического баланса целей. Для построения экономического баланса проводятся следующие операции:

- 1) каждая цель декомпозируется на отдельные задачи;
- 2) каждая задача преобразуется в набор действий. Таким образом, для всех целей формируется множество действий;
- 3) каждое действие атрибутируется, то есть получает набор признаков: цель; субъект действия; время действия; результат действия; ресурс действия.

Экономический баланс считается достигнутым, если выполняется система условий: сумма всех целей отражает стратегию региона; все субъекты решают согласованные задачи; отсутствуют просрочки выполнения задач; результат действия соответствует плану, а потраченные ресурсы не превышают имеющийся запас по каждому виду. Система условий означает, что действия охватывают все цели, все заинтересованные стороны являются субъектами действий, отсутствует разрыв по плану и факту времени действий, результативность действий максимальна, а задействованные ресурсы не превышают имеющиеся в регионе. Рассмотренная система условий является идеальной, поэтому уровень достижения баланса может устанавливаться самими заинтересованными сторонами. Таким образом, в результате достижения социального и экономического балансов обеспечивается оптимальное сочетание целей на различных горизонтах планирования. Типовой перечень целей представлен на рисунке 13.2.

<p>Долгосрочные цели:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ повысить межрегиональную конкурентоспособность; ▪ повысить привлекательность отраслевого продукта; ▪ увеличить количество потенциальных потребителей продукта; ▪ укрепить систему ресурсного обеспечения социально-экономических задач; ▪ создать инфраструктуру производства продукта в регионе
<p>Среднесрочные цели:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ увеличить производительность труда в отрасли; ▪ обеспечить приток инвестиций в отрасль; ▪ повысить экономическую устойчивость региональной экономики; ▪ создать нормативную базу для привлечения новых инвесторов; ▪ обеспечить условия для появления новых экономических партнеров региона
<p>Краткосрочные цели:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ повысить бюджетную эффективность региональной экономики; ▪ сократить социально-экономические проблемы в регионе; ▪ создать базу для повышения узнаваемости региона в разных отраслях; ▪ привлечь новых клиентов; ▪ повысить уровень занятости населения

Рис. 13.2 – Перечень целей для балансирования на различных горизонтах планирования отраслевого бренда региона

Бренд региона может отражать продуктовые, географические, природно-климатические, культурные, исторические, национальные, экономические и другие различия. Но, необходимо отметить, что узнаваемость региона зависит от развития различных отраслей экономики этого региона, от объемов привлечения инвестиций, от его значимости в стране в целом, от взаимоотношений на федеральном уровне, с центром государственной власти, то есть от комплексного развития территориально-рекреационного комплекса.

Чем сильнее потенциальные возможности отдельной отрасли и территориально-рекреационного комплекса, тем шире возможности для создания отраслевого бренда региона, тем сильнее будет сам бренд. Формирование отраслевого бренда региона – это, в сущности, инвестирование в развитие локального рынка по группе продуктов региона. Обобщающий показатель потенциала повышения эффективности использования

региональных нематериальных активов можно отобразить на основе факторного подхода как сумму средневзвешенных оценок по отдельным факторам формируемого образа:

$$Q = \sum_{i=1}^I (x_i \cdot p_i), \quad (13.1)$$

где: Q – интегральное значение потенциала повышения эффективности использования региональных нематериальных активов; x_i – оценка i -го фактора, определяющего потенциал конкретного нематериального актива; p_i – значимость i -го фактора для различных регионов.

Различные факторы, оказывающие влияние на развитие территориально-рекреационного комплекса региона учитываются по динамике развития всех составляющих элементов, входящих в состав территориально-рекреационного комплекса. Наиболее полно потенциал повышения эффективности использования региональных нематериальных активов можно вычислить с помощью адаптированного интегрального показателя, в состав которого включаются следующие факторы оценки:

Различные факторы, оказывающие влияние на развитие территориально-рекреационного комплекса региона учитываются по динамике развития всех составляющих элементов, входящих в состав территориально-рекреационного комплекса. Наиболее полно потенциал повышения эффективности использования региональных нематериальных активов можно вычислить с помощью адаптированного интегрального показателя, в состав которого включаются следующие факторы оценки:

- емкость источников сырья (природных ресурсов);
- потенциал производства поставщиков и подрядчиков (емкость туристских ресурсов);
- предельная мощность экономических субъектов по целевой группе продуктов (предельная емкость туристской инфраструктуры);

- потенциал производства сопутствующих продуктов и компонентов (потенциал сопутствующей инфраструктуры);

2) универсальные факторы:

- потенциал финансовых ресурсов;

- кадровый потенциал;

- маркетинговый потенциал;

- инновационный потенциал.

В результате интеграции формула оценки потенциала повышения эффективности региональных нематериальных активов (IP_k^f) имеет вид:

$$IP_k^f = \frac{\sum_{k=1}^K x_k^f \cdot p_k^f}{\sum_{k=1}^K p_k^f}, \quad (13.2)$$

где: x_k^f – возможное (желаемое) значение фактора для конкретного региона; p_k^f – вес фактора для всех регионов, участвующих в анализе; K – количество факторов для проведения анализа.

При расчете, все показатели ранжируются по степени значимости. На основе расчетов интегрального показателя и его возможных значений, различные регионы сравниваются между собой, и у органов власти региона появляется возможность принять решение о наиболее важных направлениях работы по конкретным факторам формирования отраслевого бренда региона.

Уровень развития производственной инфраструктуры региона оказывает влияние на потребительскую привлекательность этого региона. Поэтому, в процессе создания благоприятного образа региона, необходимо учитывать как имеющиеся объекты производственной инфраструктуры, так и вводимые новые объекты. Состав объектов и элементов отраслевой инфраструктуры региона, формирующей отраслевой бренд зависит, прежде всего, от потребительской активности, которая определяется двумя группами факторов:

1) прямо связанные с отраслью;

2) не связанные с отраслью, но оказывающие влияние на спрос по группе продуктов отрасли.

В частности, для формирования благоприятного образа в региональной индустрии туризма наиболее важными являются следующие группы факторов потребительской активности (рисунок 13.3). Для индустрии туризма отраслевая инфраструктура представляет собой обеспечивающую подсистему, включающую дополнительные и вспомогательные элементы территориально-рекреационного комплекса региона, которая во взаимодействии с производителями группы продуктов составляет рыночную стоимость отраслевого бренда в регионе.

При этом региональная производственная инфраструктура позволяет удовлетворить потребности, возникающие при выборе дестинации, и дополняет основной продукт отрасли дополнительными продуктами. Таким образом, инфраструктура отраслевого комплекса в регионе – это подсистема, обеспечивающая производство основной группы продуктов отрасли, создающая возможность реализации потребительских мотивов по источнику происхождения продукта, достижению цели использования продукта, имеющего конкретное происхождение, с учетом индивидуальной оценки потребительской ценности в результате приобретения конкретного носителя свойств и параметров качества.

Наличие развитой отраслевой инфраструктуры в регионе влияет на силу отраслевого бренда и определяет выбор потребителем продукта, произведенного в регионе. Как показано выше, для привлечения туристов необходимо иметь развитую туристскую инфраструктуру, но развитие инфраструктуры требует привлечения инвестиций, а инвестиции, в свою очередь, требуют скорости, обеспечения и гарантии их возврата.



Рис. 13.3 – Характеристика факторов туристской активности, влияющих на формирование образа региона

Как правило, инвестиции в индустрию туризма и гостеприимства не приносят быстрого прямого дохода и краткосрочности возврата вложенных финансов. Развитие отраслевой инфраструктуры региона напрямую зависит от имеющихся в регионе обеспечивающих ресурсов, определяющих возможности обеспечения продукта первоочередными компонентами, а отраслевого бренда всей совокупностью факторов.

Планомерное и поэтапное формирование отраслевого бренда региона осуществляется на основе ранжирования составных частей бренда на основе специализированного механизма, который реализуется всеми заинтересованными сторонами и позволяет через отраслевую инфраструктуру и компоненты потенциала оказывать влияние на потребителя (рисунок 13.4).

Сложность влияния отраслевой инфраструктуры на отраслевой бренд зависит от профиля продукта и его важности для потребителя. Чем более высокая ценовая группа продукта, тем более сложным является воздействие отраслевой инфраструктуры на отраслевой бренд. В частности, если сборка автомобиля осуществляется в Германии из комплектующих, поступающих из других стран, считается, что немецкое производство обеспечивает высокий уровень входного контроля качества и использует только проверенных поставщиков. Поэтому сами поставщики приобретают дополнительные преимущества при формировании собственного отраслевого бренда.

В индустрии туризма ситуация определяется состоянием инфраструктуры в регионе, поэтому отраслевой бренд в индустрии туризма обеспечивается, в том числе, качеством самого потребителя. Именно поэтому туристская инфраструктура региона, ее наличие и перспективы развития, должны быть учтены при формировании бренда региона.

Возникает потребность в брендоориентированном развитии отраслевой инфраструктуры, которое для туризма может включать следующие программы:

- развитие основных производственных объектов (средства размещения, объекты питания, транспорт, бытовые объекты);

- развитие вспомогательной среды пребывания (объекты показа, пешеходные зоны, зоны торговли, рекреационные и исторические объекты);

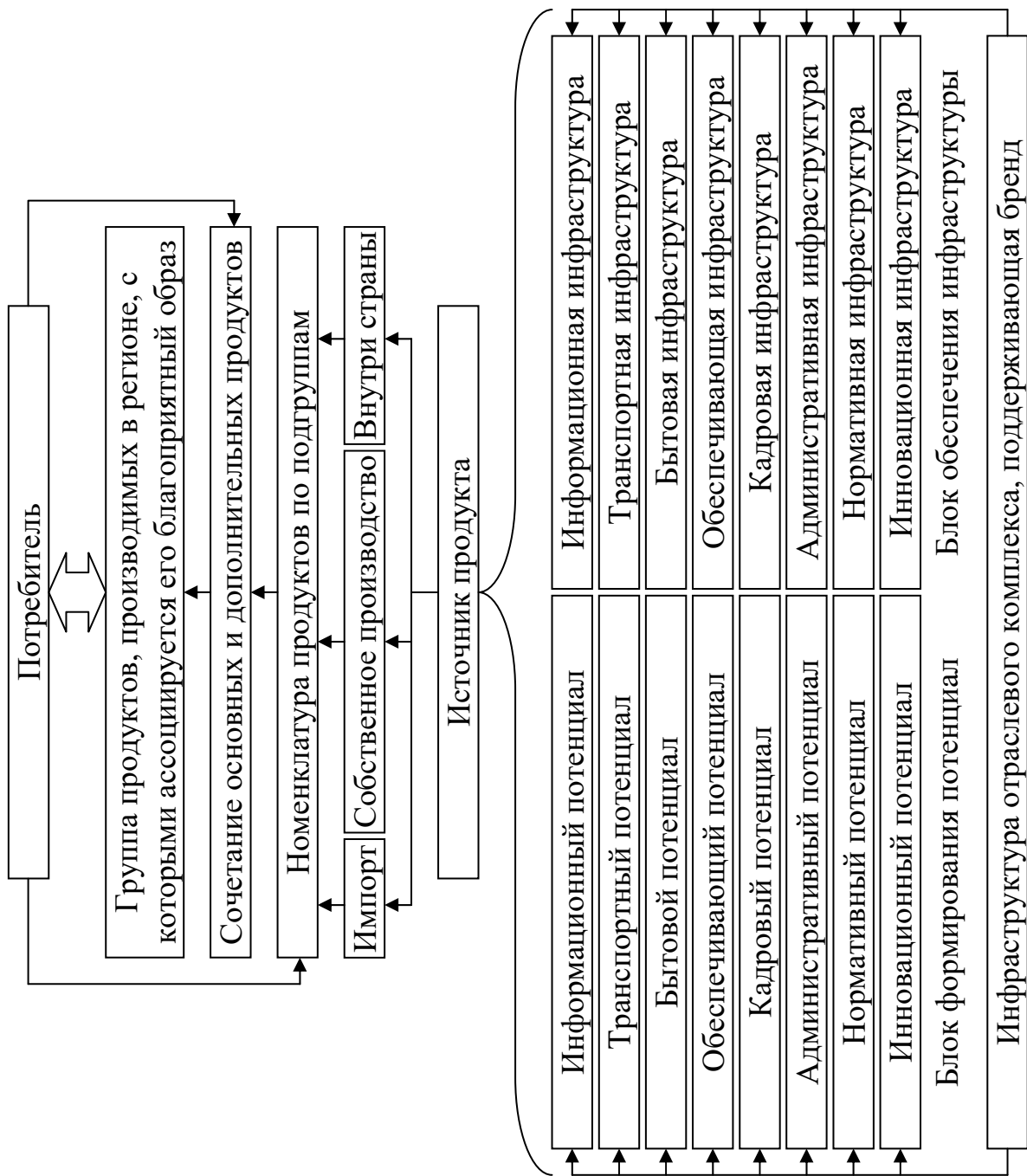


Рис. 13.4 – Влияние отраслевой инфраструктуры на потребителя

- развитие системы массовых мероприятий (спортивные соревнования, фестивали, исторические реконструкции, шествия);

- развитие брендоориентированного маркетинга (позиционирование региона как среды приятного пребывания для конкретных групп туристов, базовая рекламная кампания, создание программы транспортных транзитов и

коридоров, проведение специализированных мероприятий, расширение каналов коммуникаций и проведение репутационных событий, создание комплексного туристского продукта).

Все программы требуют затрат определенных ресурсов. Для привлечения инвесторов, готовых вложить свои средства в реализацию брендоориентированных проектов необходимо обеспечить возврат инвестиций. Именно поэтому механизм взаимодействия всех заинтересованных сторон при формировании отраслевого бренда в регионе основывается не только на административно-правовых потоках, но и на финансовых, что позволяет трансформировать понесенные затраты в потенциальные доходы и обеспечить эффективность используемых ресурсов. Примерная схема механизма взаимодействия заинтересованных сторон в программе формирования отраслевого бренда в регионе представлена на рисунке 13.5.

Для развития и адаптации производственной инфраструктуры для формирования совокупности нематериальных активов целесообразно не только упорядочить различные ресурсные потоки внутри региона, но и интенсифицировать создание различных нематериальных активов, например, создать профильный учебный центр для развития человеческого капитала работников отрасли или сформировать сеть информационного обеспечения продукта.

Для проведения сравнительного анализа различных регионов Южного Федерального округа по значению интегрального показателя территориального рекреационного потенциала были собраны исходные данные о состоянии отраслевой инфраструктуры и оценки отраслевого потенциала. Предварительная оценка потенциала повышения эффективности использования региональных нематериальных активов показала, что в Ростовской области имеются следующие предпосылки для формирования отраслевого бренда в индустрии туризма:

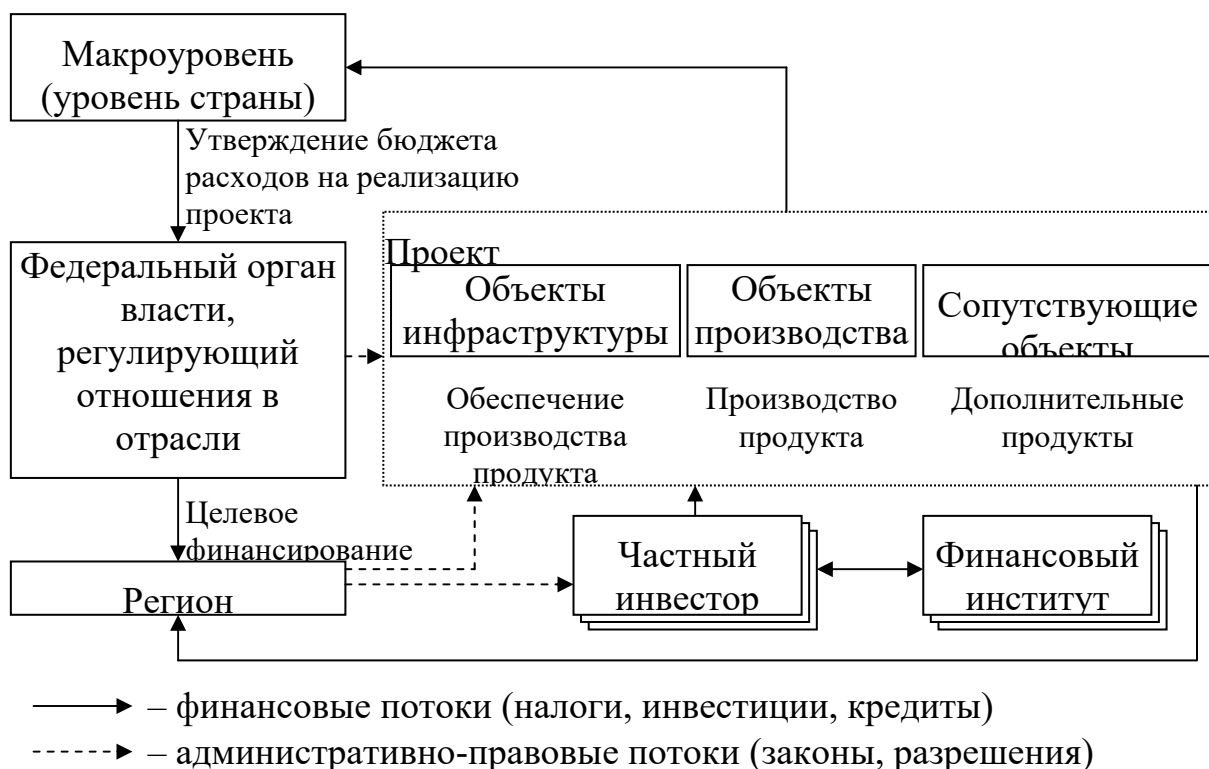


Рис. 13.5 – Схема взаимодействия при реализации проекта развития туристской инфраструктуры в регионе

1. Показатели состояния отраслевого продукта в момент анализа:

- объем туристской добавленной стоимости – 8 млрд. рублей;
- объем платных услуг субъектов туристической индустрии – более 3,3 млрд. рублей;
- доля индустрии туризма и гостеприимства в ВРП области – 1,1% (для сравнения, в 2007 г. – 0,7%).

2. Показатели коммуникативной эффективности брендинга региона.

Динамику узнаваемости бренда региона, отношение целевой аудитории к бренду региона, запоминаемость бренда, знание особенностей региона и т.п. планируется осуществить в соответствии с Программой «Развитие туризма в Ростовской области». Количество посещений портала «Донской туризм» за 6 месяцев (январь – июнь 2013 года) составило 126,9 тыс. чел., что на 20% больше по сравнению с аналогичным периодом 2012 года. Рекламно-информационное продвижение бренда региона планируется увеличить на 70% от произведенных затрат.

3. Показатели потенциала повышения эффективности использования региональных нематериальных активов для создания благоприятного образа региона в сравнении с конкурентными регионами. Для оценки потенциала Ростовской области и других субъектов, входящих в Южный и Северо-Кавказский Федеральные округа (Краснодарский и Ставропольский края, Астраханская и Волгоградская области), были рассчитаны значения частных показателей. После того, как рассчитаны все частные значения потенциалов, найден общий потенциал повышения эффективности региональных нематериальных активов для каждого из рассматриваемых регионов. Значение факторов x_i для каждого региона рассчитывалось на основании анализа фактических данных по регионам. Полученные данные представлены в таблице 13.3.

Таблица 13.3

Численное значение показателя x_i по каждому фактору

Регион	Емкость природных ресурсов, млн. чел. / год	Емкость туристских ресурсов, млн. чел. / год	Предельная емкость туристской инфраструктуры, млн. чел. / год	Потенциал сопутствующей инфраструктуры, млн. чел. / год	Потенциал финансовых ресурсов, млрд. руб.	Кадровый потенциал, тыс. чел. / год	Маркетинговый потенциал, млн. прибытий / год	Инновационный потенциал, новых продуктов / год
Ростовская область	2,4	1,8	2,8	4,2	26,8	22,3	1,9	4
Краснодарский край	3,6	2,8	4,2	2,8	36,2	18,3	2,6	2
Волгоградская область	1,3	1,2	2,4	2,2	18,9	14,2	1,7	2
Астраханская область	1,6	1,1	1,9	2,1	16,4	8,3	2,4	2
Ставропольский край	1,4	0,8	2,2	2,6	14,3	11,7	2,1	4
Значимость фактора, p_i	6	7	10	6	9	8	10	8

Источник: Расчеты автора

Значения потенциала повышения эффективности региональных нематериальных активов по каждому фактору с учетом важности представлены в таблице 13.4. Значения не имеют размерности для удобства агрегирования. После того, как вычислены все частные потенциалы, найдем общий потенциал

повышения эффективности использования региональных нематериальных активов для формирования благоприятного образа каждого региона, просуммировав все значения таблицы 13.4 и разделив на общее количество показателей (таблица 13.5). Численное значение потенциала показывает степень близости региона к эталонному региону. Чем ближе регион к эталону, тем выше его межрегиональная конкурентоспособность по сравнению с регионами-соперниками. То есть, в рассматриваемой ситуации значение потенциала показывает относительное отставание конкретного региона от лидера. Для удобства максимальное значение нормированного показателя равно десяти. Меньшие значения показывают отставание от лидера.

Таблица 13.4

Частные нормированные показатели потенциала повышения эффективности использования региональных нематериальных активов

Регион	Емкость природных ресурсов	Емкость туристских ресурсов	Предельная емкость туристской инфраструктуры	Потенциал сопутствующей инфраструктуры	Потенциал финансовых ресурсов	Кадровый потенциал	Маркетинговый потенциал	Инновационный потенциал
Ростовская область	4,0	4,5	6,7	6,0	6,7	8,0	7,3	8,0
Краснодарский край	6,0	7,0	10,0	4,0	9,0	6,6	10,0	4,0
Волгоградская область	2,2	3,0	5,7	3,1	4,7	5,1	6,5	4,0
Астраханская область	2,7	2,8	4,5	3,0	4,1	3,0	9,2	4,0
Ставропольский край	2,3	2,0	5,2	3,7	3,6	4,2	8,1	8,0

Источник: Расчеты автора

Значение потенциала для эталонного региона равно 100%. Это означает, что все региональные нематериальные активы используются для создания благоприятного образа максимально по сравнению с конкурентами. Такая ситуация маловероятна, поэтому в реальности всегда существует потенциал повышения эффективности использования региональных нематериальных активов.

Таблица 13.5

**Потенциал использования региональных нематериальных активов для
индустрии туризма и гостеприимства регионов**

№п/п	Регион	Значение потенциала
1	Ростовская область	79,9%
2	Краснодарский край	88,4%
3	Волгоградская область	53,7%
4	Астраханская область	51,9%
5	Ставропольский край	58,0%

Источник: расчеты автора

В виде графика потенциал повышения эффективности использования региональных нематериальных активов для всех регионов имеет вид, изображенный на рисунке 13.6. Из произведенных расчетов сделан вывод, что по потенциалу повышения эффективности использования региональных нематериальных активов для формирования благоприятного образа индустрии туризма и гостеприимства Ростовская область находится по своему развитию на втором месте после Краснодарского края. Следовательно, отмечая все вышесказанное, можно сделать вывод, что регион Ростовской области является достаточно привлекательным как для развития локального рынка индустрии туризма и гостеприимства, так и для формирования благоприятного образа то есть брендинга территории. В Ростовской области все для этого имеется в полном достатке.

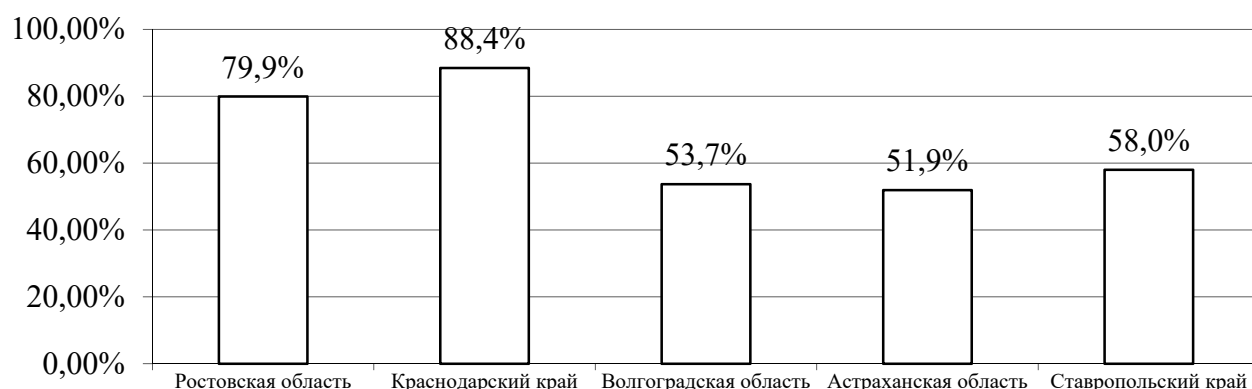


Рис. 13.6 – Потенциал повышения эффективности использования региональных нематериальных активов

Приведем график распределения потенциала Ростовской области по различным нематериальным активам в соответствии с найденными частными показателями (таблица 13.4).

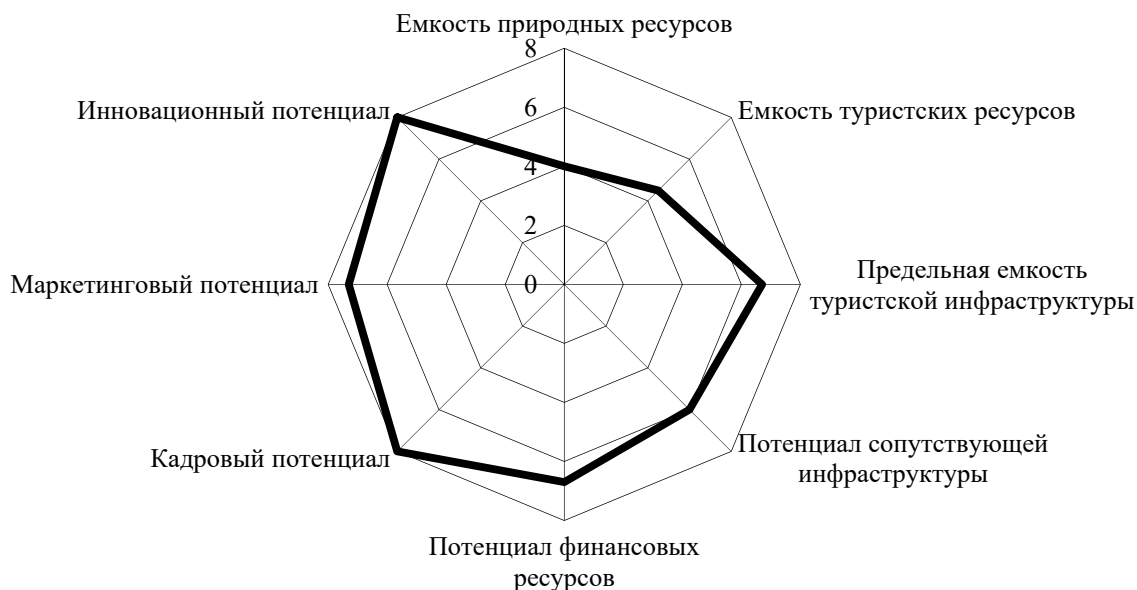


Рис. 13.7 – Лепестковая диаграмма факторов территориального рекреационного потенциала Ростовской области

Из рисунка 13.7 можно заключить, что наиболее развитыми в Ростовской области в настоящее время являются инновационный, и кадровый потенциалы. Это обусловлено большим количеством научно-исследовательских и учебных заведений в регионе. Достаточно высок маркетинговый потенциал и потенциал финансовых ресурсов. На основании представленных данных можно заключить, что приоритетными направлениями формирования отраслевого бренда в индустрии туризма Ростовской области являются:

- повышение туристской емкости природных ресурсов, например, путем освоения новых территорий и земель;
- повышение емкости туристских ресурсов, например, за счет создания новых средств размещения и развития транспортной инфраструктуры;
- повышение потенциала сопутствующей инфраструктуры, например, за счет повышения интенсивности массовых мероприятий и развития спортивных объектов.

В заключение подведем некоторые итоги. Современный образ региона среди инвесторов и потребителей включает в себя несколько ключевых

элементов: политика, экономика, культура, природные ресурсы, традиционные продукты и известные экспортные бренды, инвестиции, люди. Именно поэтому для формирования нематериальных активов, создающих благоприятный образ региона, целесообразно учитывать производственную инфраструктуру и логистические цепочки, в которых участвует регион.

При разработке программы формирования устойчивого положительного образа региона среди инвесторов и потребителей целесообразно проводить анализ стратегического отраслевого потенциала региона с выделением ключевых параметров, в частности, оснащённости территории региона и анализируемой отрасли объектами инфраструктуры; технологической и образовательной среды региона; инновационного потенциала и материально-технических ресурсов.

Основные компоненты программы формирования и продвижения отраслевого бренда региона должны включать стратегические приоритеты развития экономики региона и системы производства конкретной группы продуктов в рамках вида экономической деятельности, с использованием которых составляется балансовая модель и осуществляется согласование и балансирование долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных целей формирования отраслевого бренда региона на различных горизонтах планирования.

Состав объектов и элементов отраслевой инфраструктуры региона, формирующей отраслевой бренд зависит, прежде всего, от потребительской активности, которая определяется двумя группами факторов: 1) прямо связанные с отраслью; 2) не связанные с отраслью, но оказывающие влияние на спрос по группе продуктов отрасли.

Приоритетными направлениями развития локального рынка туризма и гостеприимства Ростовской области являются: повышение туристской емкости природных ресурсов; повышение емкости туристских ресурсов за счет создания

новых средств размещения и развития транспортной инфраструктуры; увеличения потенциала сопутствующей инфраструктуры за счет повышения интенсивности массовых мероприятий и развития спортивных объектов.

ГЛАВА 14. ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РЕГИОНЕ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН)

Большое количество исследователей посвятили свои труды проблеме инноваций, инновационной деятельности, управлению инновационным процессом. Одним из первых кто дал определение понятию «инновации» был Й. Шумпетер.

Инновации сложно измерить. Для облегчения задачи измерения инноваций и четкого определения понятия «инновации» в 1992 г. ОЭСР совместно с Евростатом опубликовали «Руководства по сбору и анализу данных по инновациям (Руководство Осло)». Данное Руководство является основным методологическим документом ОЭСР в области инноваций как для стран, непосредственно участвующих в деятельности ОЭСР, так и ряда стран Восточной Европы, Латинской Америки, Азии, Африки, не являющихся пока членами этой организации. «Руководство Осло» - это основные методологические принципы статистического измерения инновационной деятельности, созданные ведущими международными организациями в области статистики инноваций, признанные в качестве международных статистических стандартов. «Руководство Осло» содержит конкретные рекомендации, объединяющее указания по сбору и интерпретации инновационных индикаторов с учетом возможности межстрановых сопоставлений.

Осознавая роль инноваций в развитии экономики и стремясь обеспечить ее модернизацию, Правительство РФ приняло ряд нормативных актов, стимулирующих развитие инновационной деятельности в стране. Кроме того, на поддержку инновационной деятельности направляются определенные финансовые ресурсы из бюджетов всех уровней.

Среди регионов, одним из лидеров по поддержке инновационной деятельности является Республика Татарстан.

Республика Татарстан расположена в 800 км к востоку от Москвы, в месте слияния рек Волги и Камы. Общая площадь республики составляет 67,8 тыс. кв.

км. Протяженность территории – 290 км с севера на юг и 460 км с запада на восток. Республика Татарстан входит в состав Приволжского федерального округа.

Республика Татарстан относится к высокоурбанизированным регионам: доля городского населения составляет 74,7%. В республике 43 района, два городских округа, в составе районов и городских округов 22 города, из них 14 – республиканского подчинения, 18 поселков городского типа, 916 сельских поселений. К числу крупных городов относятся Казань, Набережные Челны, Альметьевск, Нижнекамск, Зеленодольск.

Среди конкурентных преимуществ Татарстана можно выделить:

выгодное географическое расположение;

богатые природные ресурсы;

высококвалифицированные трудовые кадры;

мощный промышленный и научный комплекс;

разветвленная транспортная инфраструктура.

Как следствие, Татарстан располагает развитыми экономическими связями, высоким уровнем кооперации, а также специализации экономики.

В структуре валового регионального продукта в 2013 г. основными видами экономической деятельности являлись: добыча полезных ископаемых – 20,5%; обрабатывающие производства – 18,1; оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования – 14,2; строительство – 10,4; операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг – 9,9; транспорт и связь – 7,9%.

Индекс промышленного производства в 2014г. по сравнению с 2013 г. составил 101,3%, по видам деятельности «Добыча полезных ископаемых» – 100,7%, «Обрабатывающие производства» – 101,9%, «Производство и распределение электроэнергии, газа и воды» – 100,2%. В объеме отгруженных

товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по добыче полезных ископаемых республика занимает 7 место в России (в федеральном округе – 1), по обрабатывающим производствам – 5 (1), по производству и распределению электроэнергии, газа и воды – 8 (1).

На долю республики приходится почти половина общероссийского производства каучуков синтетических, менее трети – шин, покрышек и камер резиновых новых и грузовых автомобилей; пластмасс в первичных формах.

В сельском хозяйстве получили развитие растениеводство (производство зерна, сахарной свеклы, картофеля) и животноводство мясомолочного направления, птицеводство, коневодство, пчеловодство.

Оборот розничной торговли в 2014 г. составил 781,0 млрд. руб., или 102,3% (в сопоставимых ценах) к 2013 г. По уровню оборота розничной торговли на душу населения республика также, как и в 2013 г., заняла 8 место в Российской Федерации. В структуре оборота розничной торговли удельный вес пищевых продуктов, включая напитки, и табачных изделий составил 43,5%, непродовольственных товаров – 56,5% (в 2013 г. – соответственно 42,7 и 57,3%).

Оборот общественного питания составил 34,2 млрд. руб., или 103,0% (в сопоставимых ценах) к 2013 г. Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) деятельности организаций составил 201333 млн.руб.

По состоянию на 2014 г. в объеме инвестиций в основной капитал 61,3% заняли собственные средства, 38,7% – привлеченные средства. Объем финансовых вложений, поступивших в экономику Татарстана в 2014 г., составил 1569899 млн. руб.

Сальдо прямых иностранных инвестиций, по данным Банка России, составило 236 млн. долл. США.

Внешнеторговый оборот Татарстана составил 22313,7 млн. долл. США, в том числе экспорт – 18105,7 млн. долл. США, или 81,1% к уровню 2013 г., импорт – соответственно 4208,0 млн. долл. США и 82,7%.

Удельный вес домашних хозяйств, имевших доступ к сети Интернет, в общем числе домашних хозяйств (по данным выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств), составил 68,6%.

В Республике Татарстан организованы многообразные типы объектов инфраструктуры хозяйственной и научной деятельности, предназначенные для обеспечения полноценного функционирования и устойчивого развития инновационных процессов:

–Центр нанотехнологий Республики Татарстан, созданный совместно с Фондом инфраструктурных и образовательных программ;

–особые экономические зоны промышленно-производственного типа "Алабуга" и технико-внедренческого типа "Иннополис";

–Технополис "Химград";

–5 индустриальных парков;

–9 технопарков;

–ряд самостоятельных бизнес-инкубаторов.

Особая экономическая зона промышленно-производственного типа "Алабуга" способствует развитию экономики Республики Татарстан и Российской Федерации путем создания благоприятных условий для российских и международных компаний при реализации инвестиционных проектов в области промышленного производства. В настоящее время ОЭЗ «Алабуга» обеспечивает около 71 % объема производства всех особых экономических зон в РФ.

ОЭЗ "Алабуга" предоставляет инвесторам полностью подготовленную промышленную, инженерную, транспортную и таможенную инфраструктуры, а

также ряд налоговых и таможенных льгот. На территории ОЭЗ «Алабуга» размещены такие компании как Ford-Sollers, Saint-Gobain, AirLiquide, Rockwool, Sisecam, HayatGroup и др.

В настоящее время в республике ведется работа по созданию особой экономической зоны технико-внедренческого типа "Иннополис", являющейся, по сути, новым территориальным центром роста. ОЭЗ «Иннополис» создана в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2012 года №1131 «О создании на территориях Верхнеуслонского и Лаишевского муниципальных районов Республики Татарстан особой экономической зоны технико-внедренческого типа».

Управляющая компания АО «ОЭЗ «Иннополис» зарегистрирована 1 марта 2013 года. Учредителями компании выступили ОАО «Особые экономические зоны» (75% минус 1 акция) и Республика Татарстан в лице Министерства земельных и имущественных отношений Республики Татарстан (25% плюс 1 акция).

Ее профиль определяют IT-отрасль, космические технологии, прежде всего связанные с телекоммуникациями, включая глобальную навигационную спутниковую систему, энергоэффективность и энергосбережение, медицинские технологии.

Резидентами ОЭЗ «Иннополис» являются:

- ООО «АйСиЭл Системные Технологии»
- ООО «Ай-Теко Новые Технологии»
- Компания ИМС
- ООО «Акронис Инновации»
- ООО «Говермедиа Инкорпорейтед»
- ООО «Групп АйБиСиАй»
- ООО «Дом Бобра»

–ООО «Интеллектуальный дизайн»

–ООО "Национальный центр информатизации"

Камский индустриальный парк "Мастер" создан с целью обеспечения условий устойчивого развития производства современных автокомпонентов. На территории индустриального парка свою деятельность осуществляют 197 предприятий. Основная часть предприятий расположенных на территории индустриального парка функционируют в режиме производственной кооперации с ОАО "КАМАЗ". ОАО "КАМАЗ" считает арендаторов ОАО "КИП "Мастер" своими привилегированными партнерами и распространяет на них ряд существенных преференций, в том числе предоставляет гарантированный заказ, обеспечивает резидентов парка конструкторско-технологической документацией и заготовками производства ОАО "КАМАЗ", предоставляет участникам собственную товаропроводящую сеть.

В рамках государственной политики развития малого и среднего предпринимательства резиденты ОАО "КИП "Мастер" имеют дополнительный приоритет в получении поддержки со стороны государства. Правительство Республики Татарстан предоставляет льготы по налогам для КИП "Мастер" в целях снижения арендной платы для участников, выделяет денежные средства в виде кредитов на льготных условиях для финансирования, создания и развития инфраструктуры парка.

Среди наиболее успешных технопарков необходимо выделить ЗАО "Инновационно-производственный технопарк "Идея". Инфраструктура технопарка представляет собой три главных блока: инновационный бизнес-инкубатор, инновационно-технологический центр и бизнес-парк.

Наличие сформированной инфраструктуры позволяет предоставлять инновационным предприятиям, находящимся на территории технопарка, полный комплекс услуг, необходимых для становления и развития наукоемкого

бизнеса. На территории технопарка "Идея" локализованы такие бренды, как "GE MoneyBank", "Siemens", "DHL", "YokogawaElectric" и др.

В Татарстане создана обширная нормативно-правовая база поддержки инновационной деятельности. Основой этой базы является Закон Республики Татарстан "Об инновационной деятельности в Республике Татарстан", который определяет формы и методы государственного регулирования инновационных процессов и правовые основы государственной поддержки хозяйствующих субъектов, осуществляющих научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки.

В целях поддержки и развития инновационного сектора в Республике Татарстан Законом Республики Татарстан от 28.11.03 г. № 49-ЗРТ "О налоге на имущество организаций" установлена льготная ставка в размере 0,1 процента по налогу на имущество технопарков (индустриальных парков), инновационно-технологических центров, созданных в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации или Кабинета Министров Республики Татарстан для реализации инновационных проектов.

Для научно-исследовательских, конструкторских учреждений (организаций), опытных и опытно-экспериментальных предприятий независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, в общем объеме работ которых научно-исследовательские, опытно-конструкторские и экспериментальные работы составляют не менее 70 процентов в общей сумме доходов организации, полученных в налоговом (отчетном) периоде, установлена ставка по налогу на имущество в размере 1,1 процента.

Законом Республики Татарстан от 10.02.06 г. № 5-ЗРТ "Об установлении налоговой ставки по налогу на прибыль для организаций-резидентов особой экономической зоны промышленно-производственного типа, созданной на территории Елабужского района Республики Татарстан" предусматривается применение нулевой ставки налога на прибыль в части, зачисляемой в бюджет

республики, в течение первых пяти лет с момента получения налогооблагаемой прибыли, в последующие пять лет ставка налога составит 5 процентов и по истечении 10 лет будет действовать ставка в размере 13,5 процента. Данный закон создает дополнительный стимул для инвесторов, заинтересованных в реализации инвестиционных проектов на территории Российской Федерации.

В качестве инструмента государственной поддержки при формировании среды квалифицированных специалистов принято постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 21.05.2010 № 398 "О гранте Правительства Республики Татарстан "Алгарыш" на подготовку, переподготовку и стажировку граждан в российских и зарубежных образовательных и научных организациях". Грант является персональным и присуждается ежегодно Республиканской комиссией по присуждению гранта "Алгарыш".

Среди нормативно-правовых актов регулирующих поддержку инвестиционной деятельности посредством налоговой поддержки можно выделить:

"Об инвестиционной деятельности в Республике Татарстан" от 25.11.98 г. № 1872;

"Об установлении налоговой ставки по налогу на прибыль организаций для отдельных категорий налогоплательщиков" от 2.08.08 г. № 53-ЗРТ;

"Об инвестиционном налоговом кредите в Республике Татарстан" от 10.10.11 г. № 68-ЗРТ.

15 января 2013 г. Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан № 11 была утверждена «Долгосрочная целевая программа «Развитие рынка интеллектуальной собственности в Республике Татарстан на 2013 – 2020 годы».

Цель программы – формирование эффективного механизма получения экономических преимуществ от научно-технической, инновационной и

производственной деятельности, повышение конкурентоспособности республиканских товаропроизводителей на отечественном и зарубежном рынках за счет эффективного управления интеллектуальной собственностью

Важнейшими задачами данной программы являются:

1. Формирование условий для создания интеллектуальной собственности, обеспечения ее охраны, поддержания и защиты прав на нее.

2. Формирование механизма вовлечения в хозяйственный оборот прав на результаты интеллектуальной деятельности

Программа реализовывается в 2 этапа:

Этап 1: 2013 – 2015 годы (краткосрочная перспектива).

Формирование организационно-правового механизма создания рынка интеллектуальной собственности.

Этап 2: 2016 – 2020 годы (долгосрочная перспектива).

Повышение эффективности функционирования рынка интеллектуальной собственности

Общий объем финансирования программы составляет 498 млн.рублей.

Таблица 14.1.

Источники финансирования программы

Год	Средства бюджета Республики Татарстан, млн.рублей	Средства внебюджетных источников, млн.рублей	Всего, млн.рублей
2013	-	10	10
2014	84,5	18,5	103
2015	47,5	20,5	68
2016	46,5	18,5	65
2017	36,5	20,5	57
2018	38,5	22,5	61
2019	40,5	24,5	65
2020	42,5	26,5	69
Итого	336,5	161,5	498

Источник: Долгосрочная целевая программа «Развитие рынка интеллектуальной собственности в Республике Татарстан на 2013 – 2020 годы»

Ожидаемые результаты от реализации программы являются:

–создание нормативно-правовой базы Республики Татарстан в сфере интеллектуальной собственности;

–развитие инфраструктуры в сфере интеллектуальной собственности;

–развитие функциональных направлений в сфере интеллектуальной собственности;

–улучшение работы в сфере управления интеллектуальной собственностью на ведомственном (отраслевом) уровне, в учреждениях науки и образования, организациях творческой, производственной и торговой сфер;

–рост степени значимости интеллектуальной собственности, деятельности творческих работников (новаторов), а также субъектов хозяйствования, использующих интеллектуальную собственность для формирования новых рабочих мест и выпуска конкурентоспособной продукции.

Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан N 241 от 09 апреля 2013 г. утверждена «Долгосрочная целевая программа «Развитие nanoиндустрии в Республике Татарстан на 2013-2016 годы».

Цель реализации данной программы - разработка системы комплексного развития nanoиндустрии Республики Татарстан на базе существующего потенциала региона в данной области.

Основными задачами программы являются:

–усовершенствование законодательного обеспечения развития nanoиндустрии в Республике Татарстан и разработка комплексной системы мер региональной поддержки проектов в области нанотехнологий;

–формирование инфраструктуры системы поддержки развития nanoиндустрии в Республике Татарстан;

–увеличение эффективности проектно-исследовательской деятельности за счет продвижения нанотехнологических проектов с помощью "инновационного лифта" Республики Татарстан;

–создание новых производств в сфере nanoиндустрии;

–стимулирование спроса инновационной продукции в реальном секторе экономики Республики Татарстан;

–создание системы обгоняющей подготовки и переподготовки кадров для предприятий nanoиндустрии Республики Татарстан.

Общий объем финансирования программы - 18665,8 млн. рублей.

31 октября 2013 г. Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан № 823 утверждена государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика Республики Татарстан на 2014-2020 годы».

Целью данной программы является создание благоприятных условий для согласованного формирования экономики Республики Татарстан и обеспечения роста уровня жизни населения Республики Татарстан.

К задачам программы стоит отнести:

1. Повышение эффективности государственного управления и организация условий для формирования инновационной деятельности и промышленного производства;

2. Организация условий для эффективного функционирования и развития малого и среднего предпринимательства как важнейшего компонента формирования инновационной экономики, а также увеличение его вклада в решение задач социально-экономического развития Республики Татарстан

3. Стимулирование социально-ориентированной деятельности некоммерческих организаций.

Общий объем финансирования Программы составляет 12 586 637,23 тыс. рублей, в том числе:

-за счет средств бюджета Республики Татарстан - 7 232 106,04 тыс. рублей;

-за счет планируемых к привлечению средств федерального бюджета - 2 537 561,693 тыс. рублей;

-за счет планируемых к привлечению средств местных бюджетов - 300,0 тыс. рублей;

-за счет внебюджетных источников - 2 816 669,497 тыс. рублей⁹⁴.

Несмотря на активное участие государства в инновационной деятельности ситуация в этой сфере весьма противоречивая. Согласно данным государственной статистики Республики Татарстан распределение научных организаций по типам выглядит следующим образом (таблица 14.2).

Таблица 14.2.

Распределение научных организаций по типам

	2010	2011	2012	2013	2014
Число организаций - всего	86	106	117	127	114
научно-исследовательские организации	37	43	40	42	40
проектно-конструкторские организации	14	12	12	11	9
образовательные учреждения высшего образования	15	22	21	33	32
промышленные организации, имевшие научно-исследовательские, проектно-конструкторские подразделения в организациях	12	13	24	22	18
прочие научные организации	8	16	20	19	15

Источник: Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Республике Татарстан

⁹⁴ Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 9 апреля 2013 г. № 241 «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие наноиндустрии в Республике Татарстан на 2013-2016 годы»

2014 год был весьма сложен для экономики РФ. Это связано со снижением цен на нефть, санкционным давлением на экономику РФ, снижением курса рубля по отношению к основным валютам, ограничением доступа к международным кредитам. Эти негативные процессы отразились как на экономике в целом, так и на инновационном секторе. По данным таблицы видно, что до 2013 г. наблюдался рост числа научных организаций всего, образовательных учреждений высшего образования и прочих научных организаций. В 2014 г. наблюдалось резкое снижение научных организаций. Однако Татарстан занимает первое место в ПФО по числу научных организаций. В 2014 г. число научных организаций в ПФО составляло 619 единиц, в Башкирии – 69, в Марий Эл – 7, Мордовии – 17, Удмуртии – 32, в Чувашии – 20, в Нижегородской области – 93, в Кировской области – 26, в Самарской области – 62.

Таблица 14.3.

Организации, выполнявшие исследования и разработки в РФ

	2010	2013	2014
Всего	3492	3605	3604
Научно-исследовательские организации	1840	1719	1689
Конструкторские организации	362	331	317
Проектные и проектно-изыскательские организации	36	33	32
Опытные заводы	47	53	53
Образовательные организации высшего образования	517	673	700
Организации промышленного производства	238	266	275
Прочие организации	452	530	538

Источник: Росстат

По данным таблицы 14.3 видно, что в целом в РФ наблюдается снижение

численности научно-исследовательских организаций и конструкторских организаций.

Таблица 14.4.

Объем работ и численность работников научных организаций.

	2010	2011	2012	2013	2014
Объем научно-технических работ, млн. руб.	11040,4	14231,9	19334,3	20958,3	27526,3
Численность работников основной деятельности, человек	13175	13258	13730	13079	11982
Доктора наук	291	325	332	328	336
Кандидаты наук	1135	1210	1317	1324	1330

Источник: Росстат

Как видно из данных таблицы 14.4 по состоянию на 2014 г. наблюдался рост объема научно-технических работ, однако наблюдалось сокращение численности работников занятых в научных организациях. Данная тенденция соответствует общему снижению численности научных организаций в Татарстане.

Структуру работников научных организаций в Татарстане можно рассмотреть в таблице 14.5.

Таблица 14.5.

Численность работников научных организаций (человек)

	Работники основной деятельности, всего	в том числе:		
		специалисты, выполняющие научные исследования	вспомогательный персонал	прочие
2010	13175	7496	3185	2494
2011	13258	7590	3156	2512
2012	13730	8004	3399	2327
2013	13079	7774	3014	2291
2014	11982	7633	2486	1863

Источник: Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Республике Татарстан

Как видно из таблицы 14.5 снижение численности наблюдается как среди

специалистов выполняющих научные исследования, так и среди вспомогательного персонала, и прочих. Численность работников научных организаций в ПФО в 2014 г. составило 107656 человек, в Башкирии –8317, в Марий Эл – 257, в Мордовии– 885, в Удмуртии – 1712, в Чувашии – 1326, в Кировской области – 1804, в Нижегородской области– 39703.

Таблица 14.6.

Затраты на научные исследования и разработки (миллионов рублей)

	2012	2013	2014
Всего	12205,7	14169,2	15079,7
естественные науки	1682,0	1611,6	2387,6
технические науки	9613,3	11536,9	11457,1
медицинские науки	184,2	207,4	301,1
сельскохозяйственные науки	312,7	334,5	381,7
общественные науки	203,4	261,5	228,8
гуманитарные науки	210,1	217,3	323,4

Источник: Росстат

В 2014 г. наблюдался рост затрат на научные исследования и разработки. Снижение затрат в 2014 г. наблюдалось в технических науках. Данное снижение было связано со снижением внешних затрат (таблица 14.7).

Таблица 14.7.

Структура затрат на научные исследования и разработки (миллионов рублей)

Область науки	Внутренние затраты			Внешние затраты		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Всего	10447,5	11125,8	12180,8	1758,2	3043,4	2838,9
естественные науки	1521,1	1474,9	2163,4	160,9	136,7	224,2
технические науки	8102,0	8752,3	8872,9	1511,3	2784,6	2584,2
медицинские науки	124,4	114,7	219,0	59,8	92,7	82,1
сельскохозяйственные науки	308,5	330,7	380,9	4,2	3,8	0,8
общественные науки	194,0	246,1	224,3	9,4	15,4	4,5
гуманитарные науки	197,4	207,1	320,2	12,7	10,2	3,2

Источник: Росстат

Стоит отметить, что тенденция к снижению внешних затрат затронула все отрасли наук. В рублевом выражении наибольшее снижение наблюдалось в технических науках. В процентном выражении значительное снижение

внешних затрат в 2014 г. наблюдалось в сельскохозяйственных науках, общественных науках, гуманитарных науках. Внутренние затраты на научные исследования и разработки в ПФО в 2014 г. составили 126552,5 млн. руб., в Башкирии – 8302,8 млн. руб., в Марий Эл – 147,1 млн. руб., в Мордовии – 969,1 млн. руб., в Нижегородской области – 58507,8 млн. руб., в Самарской области – 14596,4 млн. руб.

По состоянию на 2014/2015 г.г. в Татарстане насчитывалось 25 организаций высшего образования, а число филиалов организаций высшего образования составляло 45 единиц. При этом численность организаций высшего образования в ПФО этот показатель составлял 134 единицы, число филиалов организаций высшего образования – 287.

Лидирующее положение в ПФО занимает Татарстан по численности профессорско-преподавательского состава. По состоянию на 2014/2015 г.г. численность ППС составляла 9143 человека или 16,55% от общего числа ППС в ПФО.

Татарстан является лидером в ПФО по числу организаций ведущих подготовку аспирантов, а также по числу аспирантов. В 2014 г. число организаций ведущих подготовку аспирантов составило 36 единиц, при этом число аспирантов составило 3603 человек. По ПФО число организаций ведущих подготовку аспирантов в 2014 г. составляло 189 единиц, в Башкирии – 31, в Марий Эл – 3, в Мордовии – 4, в Удмуртии – 8, в Нижегородской области – 26, в Самарской области – 24. Численность аспирантов в 2014 г. по ПФО составляло 19414 человек.

Таблица 14.8.

Инновационные товары, работы, услуги, вновь внедренные или подвергавшиеся значительным технологическим изменениям в течение последних трех лет в целом по Российской Федерации по видам экономической деятельности (млн. руб.)

	2010	2011	2012	2013	2014
Всего	777919,0	1329422,3	2007436,8	2416634,3	1931380,4

	2010	2011	2012	2013	2014
Добыча полезных ископаемых	40358,2	327940,5	354303,5	352748,5	44511,8
Обрабатывающие производства	669823,4	794853,2	1445676,6	1753257,7	1532912,1
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	19042,6	17453,5	3875,3	21714,1	22754,1
Деятельность в области электросвязи	...	...	30026,9	16459,0	18046,1
Деятельность, связанная с использованием вычислительной техники и информационных технологий	14939,0	21560,4	8917,7	28083,0	21501,9
Научные исследования и разработки	...	110513,3	146208,9	230658,5	285535,3
Предоставление прочих видов услуг	13930,8	17846,2	15432,1	10399,0	5865,6
Высокотехнологичные виды экономической деятельности	...	...	123763,1	152061,9	155194,9
Среднетехнологичные виды экономической деятельности	...	...	549782,7	492368,2	417272,0
Наукоемкие виды экономической деятельности	...	...	200428,7	285370,4	330880,8

Источник: Росстат

Тяжелое экономическое положение связано с санкционным давлением и снижением курса рубля по отношению к основным валютам отразилось на инновационной деятельности. Объем инновационных товаров, работы, услуги, вновь внедренные или подвергавшиеся значительным технологическим

изменениям в течение последних трех лет в целом по Российской Федерации по видам экономической деятельности в 2014 г. снизилось. Снижение затронуло обрабатывающую промышленность, среднетехнологических видов экономической деятельности и предоставления прочих видов услуг.

Таблица 14.9.

Объем инновационных товаров, работ, услуг в ПФО.

	2010	2011	2012	2013	2014
Приволжский федеральный округ	545954,9	781944,9	950604,8	1128643	1179545
Республика Башкортостан	44702,14	58248,77	62171,38	74681,76	111871,7
Республика Марий Эл	1632,15	3432,79	804,8405	1551,619	9925,6
Республика Мордовия	20995,69	21702,17	27317,96	28846,36	29501,3
Республика Татарстан	161216	195968,9	272573,9	322319,8	338058,5
Удмуртская Республика	8767,728	10481,48	19553,66	15910,97	43005,6
Чувашская Республика	9175,646	7847,162	32243,59	16134,27	16739,6
Пермский край	65316,7	77356,22	83326,19	186904,1	109015,4
Кировская область	7295,559	9646,606	10125,95	9811,671	11346
Нижегородская область	76467,51	153221,8	152018,4	172670,5	215681,7
Оренбургская область	11651,42	14230,06	9244,629	8870,266	6888,9
Пензенская область	3680,47	7063,815	11995,67	9518,797	8167,5
Самарская область	96237,46	185468,2	242591,3	238966,8	245579,5
Саратовская область	17222,13	7713,712	10617,42	13180,75	8484,9
Ульяновская область	21594,35	29563,11	16019,86	29275,05	25279

Источник: Росстат

В 2014 г. объем инновационных товаров, работ, услуг в Татарстане составляло 338058,5млн. руб. или 28,66% от объема инновационных товаров, работ, услуг произведенных в ПФО за аналогичный период. Увеличение объема инновационных товаров, работ, услуг произведенных в Татарстане в период с 2010 г. по 2014 составило 2,1 раза. В целом по ПФО за аналогичный период рост объема инновационных товаров, работ, услуг составил 2,16 раза. Несмотря на незначительные объемы инновационных товаров, работ, услуг внушительные показатели роста в период 2010 г. по 2014 г. демонстрировала Марий Эл, увеличение составляло в 6,08 раза. Наименьший рост демонстрировала Ульяновская область – в 1,17 раза.

Таблица 14.10.

Число используемых передовых производственных технологий в целом по Российской Федерации по видам экономической деятельности (единиц)

	2010	2011	2012	2013	2014
Всего	203330	191650	191372	193830	204546
Добыча полезных ископаемых	7914	8474	9527	9050	8892
Обрабатывающие производства	135945	118021	119182	121103	127492
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	16262	14649	14237	15959	16971
Деятельность в области электросвязи	...	3208	3007	3826	4615
Деятельность, связанная с использованием вычислительной техники и информационных технологий	2875	2873	1952	2229	3010
Научные исследования и разработки	25461	29873	30454	28765	29969
Деятельность в области архитектуры, инженерно-техническое проектирование в промышленности и строительстве (в части деятельности конструкторских и проектных организаций)	9617	9347	7743	7294	6959
Технические испытания, исследования и сертификация (в части деятельности испытательных лабораторий и станций)	389	312	318	341	488
Высокотехнологичные виды экономической деятельности	...	...	22085	22571	23946
Среднетехнологичные виды экономической деятельности	...	...	39392	39501	40445

деятельности					
Научно-технические виды экономической деятельности	...	...	35413	34820	37594

Источник: Росстат

По данным таблицы 14.10 видно, что в РФ растет число используемых передовых производственных технологий в целом по Российской Федерации по видам экономической деятельности. Из общей тенденции выбивается лишь обрабатывающая промышленность. В 2013 г. и 2014 г. наблюдалось снижение числа используемых производственных технологий в добывающей промышленности.

Ведущее положение Татарстана в инновационной деятельности по ПФО подтверждается также по числу поданных и выданных патентных заявок. В 2014 г. в Татарстане было подано заявок на изобретения 864 единицы, подано заявок на полезные модели 765 единиц. При этом в 2014 г. выдан 781 патент на изобретения, а патентов на полезные модели 832 единицы.

Таблица 14.11

Поступление патентных заявок и выдано патентов в регионах ПФО в 2014 г.

	Подано заявок		Выдано патентов	
	На изобретения	На полезные модели	На изобретения	На полезные модели
Приволжский федеральный округ	4045	2771	3406	2876
Башкирия	718	261	481	251
Марий Эл	117	46	132	57
Мордовия	63	43	38	42
Чувашия	128	56	108	87
Нижегородская область	394	252	361	254
Самарская область	464	419	423	417

Источник: Росстат

В общем объеме поданных заявок на изобретения в ПФО доля Татарстана составляла 21,35%, поданных заявок на полезные модели – 27,6%, выданных патентов на изобретения – 25,64%, выданных патентов на полезные изобретения – 28,93%.

Государственный комитет Республики Татарстан по статистике ведет реестр инновационной продукции, выпускаемой предприятиями и организациями Республики Татарстан. В настоящее время данный реестр содержит 158 позиций.

Таблица 14.12

Реестр инновационной продукции, выпускаемой предприятиями и организациями Республики Татарстан.

№ п/п	Наименование предприятия	Наименование продукции	Область применения и краткая характеристика продукции
1	ООО «НПФ Рекон»	Водная эпоксидная эмульсия	Покрытие различных поверхностей. Пленкообразующий компонент замазливателей, наносимых на элементарные филаменты при формовании стеклянного и базальтового волокон
2	ООО «НИИ Бионанотех»	Биоактивный резорбируемый пористый 3D-матрикс	Ускоряет процесс срастания костей человека
3	ООО «СМП Механика»	Электродный блок для газoeлектрической печи	Применяется в печи для нагрева
4		Маты прошивные и вязально-прошивные марки WATTAT из базальтового волокна по ГОСТ 21880-94	Теплоизоляция строительных конструкций зданий и сооружений; теплоизоляция подземных, наземных трубопроводов и воздухопроводов, котлов, перекрытий; теплоизоляция промышленного холодильного оборудования
5	ЗАО «Мелита-К»	Производство и	Медицина, пищевая

№ п/п	Наименование предприятия	Наименование продукции	Область применения и краткая характеристика продукции
		заточка ножей, мед.инструментов, компонентов авиационных двигателей	промышленность, оборонная промышленность, авиационная промышленность
6	ООО «НПФ Союз»	Краска дорожная разметочная	Лакокрасочная промышленность
7	Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт органической и физической химии им.А.Е.Арбузова Казанского научного центра Российской академии наук	Фармацевтические субстанции	Для изготовления готовых лекарственных форм препаратов Димефосфон, Глицифон, Ксимедон, Мебикар в рамках договора с ОАО «Татхимфармпрепараты)
8		Растительные экстракты	Для изготовления моющих средств в рамках договора с ОАО «Нэфис»
9	ООО «АРКОДИМ-Про»	Промышленный робот манипулятор 3х-5ти осевой	Применяется для автоматизации литья изделий из пластика и алюминия, автоматизации серийного и крупносерийного производства, обслуживания станков с ЧПУ, автоматических линий сварки и сборки, и др.
10		Аппарат для сварки полиэтиленовых труб на электроприводе	Аппарат применяется для контактно-стыковой сварки полиэтиленовых труб, а также соединительных деталей из полиэтилена. Применяются для изготовления, монтажа, ремонта газопроводов, водопроводов,

№ п/п	Наименование предприятия	Наименование продукции	Область применения и краткая характеристика продукции
			канализаций и оросительных систем

Источник: Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Республике Татарстан

Лидерами по эффективности инновационной деятельности промышленных предприятий в Республике Татарстан являются:

1. ОАО «ШВАБЕ-ТЕХНОЛОГИЧЕСКАЯ ЛАБОРАТОРИЯ»;
2. ОАО «Нижекамскшина»;
3. ОАО «НПО ГИПО»;
4. ОАО «ЗФЗ»;
5. ЗАО «БАРС Групп»;
6. ООО «ЛЕДЕЛ»;
7. ООО «НПП «Тасма»;
8. ООО «УК «Индустриальный парк Камские Поляны»;
9. ООО «Сатурн»;
10. ОАО «Аммоний».

Проведя анализ можно отметить, что потенциал для устойчивого развития экономики на основе инновационной деятельности колоссален. Являясь лидером в ПФО по многим показателям инновационной деятельности Татарстан выступает локомотивом развития Приволжского федерального округа. Однако, к сожалению, экономика Татарстана движется в общем направлении с экономикой РФ в целом. Данные негативные тенденции четко проявили себя в 2014 г. На экономику РФ в 2014 г. оказал негативное влияние целый комплекс факторов. Цена нефть продолжает свое снижение. По состоянию на 20.01.16 г. цена нефти марки Brent составляла 28,21 долл. за баррель, санкции против Российской Федерации усиливаются, что позволяет утверждать, что инфляция будет иметь тенденцию к дальнейшему росту. Инфляция по итогам 2015 г. составила 12,91%. В настоящее время наблюдается увеличение инфляционного давления на экономику, курс рубля по отношению

к основным валютам продолжает свое снижение, в ближайшей перспективе не ожидается рост цен на нефть и продолжится санкционное давление со стороны западных стран.

В тоже время все эти факторы могут послужить плацдармом для роста экономики РФ. Ограничение доступа в РФ некоторых инновационных товаров и технологий из за рубежа способно обеспечить вывод на российский рынок отечественных инновационных товаров. Также, низкий курс рубля по отношению к основным валютам открывает возможности для экспансии на внешние рынки.

ГЛАВА 15. СТИМУЛИРОВАНИЕ ПРИТОКА ИНВЕСТИЦИЙ В ИННОВАЦИОННЫЕ ПРОЕКТЫ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ НА ОСНОВЕ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ.

В рамках действующей экономической стратегии России, нацеленной на повышение инновационной конкурентоспособности страны, регионов, корпоративных образований важное место, с одной стороны, отводится модернизации производственной инфраструктуры, созданной еще в советское время, в т.ч. реализации крупных проектов по строительству автомобильных и железнодорожных магистралей, авиа терминалов, морских и речных портов, энергетических и коммунальных систем на рынке коммерческой недвижимости. С другой стороны, особое значение придается повышению качества человеческих ресурсов, обеспечивающих технический прогресс производства. Это, в свою очередь, актуализирует проблему доступности для населения качественных услуг.

Огромное количество объектов и гигантский объем инвестиций, необходимых для реализации данных проектов на рынке коммерческой недвижимости, невозможно аккумулировать только за счет бюджетных средств (в силу их объективной ограниченности), в связи с чем остро встает вопрос привлечения дополнительных ресурсов, источником которых является частный сектор. Одним из эффективных способов повышения конкурентоспособности страны и регионов является государственно-частное партнерство (далее – ГЧП), позволяющее привлечь в сферы, традиционно финансируемые только за счет бюджетных средств, частный отечественный и зарубежный капитал в т.ч. на основе использования концессионных соглашений. Именно развитая система институтов ГЧП позволяет значительно повысить инвестиционную привлекательность рынка коммерческой недвижимости, создать основу для успешной реализации разнообразных проектов в реальном секторе экономики и, как следствие, обеспечить стабильную динамику роста доходов населения и региональных бюджетов.

Кроме того, органам государственной власти как федерального, так и регионального уровня необходимо научиться решать задачи, связанные с качеством управления проектами и созданием благоприятной инвестиционной среды на рынке коммерческой недвижимости для частных инвесторов не только за счет роста доходности проектов, но и за счет обеспечения качества законодательной базы и качества управления со стороны государственных служащих.

Эффективному решению всех обозначенных вопросов и, как следствие, повышению инновационной конкурентоспособности страны и реального сектора в значительной степени должно способствовать развитие на региональном уровне института ГЧП, под которым следует понимать институциональное и организационное взаимодействие государства и частного сектора, осуществляемое в целях реализации экономически и социально значимых проектов в любых отраслях экономики на рынке коммерческой недвижимости.

Об остроте проблемы свидетельствует внимание, которое было проявлено к ней на высшем государственном уровне. Так, в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013-2015 годах указывается, что «необходимо повысить эффективность использования государственных инвестиций. Наряду с задачами, за решение которых отвечает государство, они должны стать катализатором для вложения средств частного сектора в те сферы и проекты, где одновременно с использованием бюджетных средств возможно и целесообразно привлечение внебюджетных ресурсов. При этом стоит более интенсивно использовать механизмы государственно-частного партнерства...».

На рынке коммерческой недвижимости помимо аренды существует менее распространенная двусторонняя сделка, основанная на передаче прав пользования и владения на определенных условиях и на определенный период времени – концессия. Многие черты аренды и концессии схожи, что позволяет

сравнивать эти два вида сделок на рынке недвижимости, но также есть и существенные отличия (табл. 15.1).

Таблица 15.1

Сравнение аренды и концессии недвижимого имущества

Основные параметры	Аренда	Концессия
1	2	3
Субъекты отношений	Арендодатель и арендатор (РФ, субъекты РФ или муниципальные образования РФ, физ. и юр. лица, ИП, являющиеся резидентами или нерезидентами РФ)	Концессионер (ИП, юр. лица или простые товарищества, резиденты или нерезиденты РФ) и концедент (РФ, субъекты РФ или муниципальные образования РФ)
Объекты отношений	Любое недвижимое имущество, разрешенное в обороте (всех видов собственности), в том числе и земельный участок	Любое недвижимое имущество, находящееся в государственной собственности и нуждающееся в реконструкции, либо объект нового строительства, кроме земельного участка
Срок действия договора	На любой срок, указанный в договоре	Как правило, договор заключается сроком от 10 до 30 лет
Право собственности	У арендодателя	У концедента
Права получателя	Право владения и пользования объектом, право передачи с согласия арендодателя объекта в пользование третьим лицам на срок, не превышающий срока использования объекта по договору аренды (субаренда)	Право владения и пользования объектом, право передачи с согласия концедента объекта в пользование третьим лицам на срок, не превышающий срока использования объекта по концессионному соглашению
Риски получателя	Риск управления и коммерческий риск	Риск управления инфраструктурной системой, коммерческий риск и инвестиционный риск
Порядок заключения договора	Если арендодателем выступает государство, то заключить договор аренды возможно только на конкурсной основе путем покупки права аренды на торгах или аукционах. Если же арендодателем выступает частное лицо, то процесс	На конкурсной основе, либо без проведения конкурса, если ранее концессионер являлся арендатором данного объекта недвижимости

	заключения договора носит свободный характер	
Обязанности получателя в отношении предмета сделки	Эксплуатация объекта по целевому назначению; проведение текущего ремонта; поддержание объекта недвижимости в том состоянии, в каком он был передан арендатору	Строительство нового или реконструкция существующего объекта, переданного в концессию, с возможностью (как правило) дальнейшей эксплуатации объекта на срок, заключенный в концессионном соглашении
Главная цель собственника	Получение прибыли	Удовлетворение общественных потребностей
Периодичность выплат	Как правило, ежемесячно	Как правило, ежегодно

Источник: обобщение автора

Концессия является одной из форм партнерских взаимоотношений между государством и частным предпринимательством, которая получает все большее распространение в мировой практике. Она представляет собой в наибольшей степени развитую, комплексную и перспективную модель государственно-частного партнерства. Во-первых, концессионные отношения носят долгосрочный характер (от 10 до 30 лет), что позволяет обеим сторонам реализовывать стратегическое планирование своей деятельности; во-вторых, концессия дает частному сектору наиболее полную свободу в принятии управленческих и административно-хозяйственных решений; в-третьих, у государства, как в рамках законодательных норм, так и концессионного соглашения, остается достаточно рычагов воздействия на концессионера в случае не исполнения им условий концессионного договора, а также в случае возникновения необходимости защиты общественных интересов; в-четвертых, концессионеру переходят только права владения и пользования, оставляя за государством право распоряжения объектом своей собственности.

В переводе с латинского, концессия (*concessio*) означает предоставленное разрешение или уступку. В современном представлении данного термина чаще всего концессию трактуют как способ взаимоотношений между государством и частным сектором по поводу передачи государством на определенный срок своих имущественных прав, а также прав на отдельные виды хозяйственной

деятельности частным отечественным или иностранным предприятиям на определенных условиях.

Исходя из данного выше определения, субъектами концессионных отношений выступают государственные, региональные или муниципальные власти с одной стороны (концеденты) и российские или иностранные организации и предприятия, индивидуальные предприниматели или несколько предприятий, действующих по договору товарищества (концессионеры) с другой.

Также при определении термина «концессия» стоит учесть следующие черты, выделяющие ее среди других хозяйственных отношений:

1. основной частью концессионного механизма должен неизбежно сохраняться акт законодательного или исполнительного органа власти в качестве основания возникновения аналогичных правоотношений;
2. основной целью концессии является удовлетворение общественных потребностей;
3. объектом концессии может выступать только государственная, муниципальная собственность, а также компании с государственным участием;
4. главным инструментом реализации концессии является концессионное соглашение, обладающее чертами публично-правового договора.

В российском законодательстве (Федеральный Закон от 21.07.2005 №115-ФЗ (ред. от 29.12.2014) «О концессионных соглашениях») дается следующая трактовка концессионного соглашения: «По концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением), право

собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности» .

Концессия как специфическая форма взаимодействия государства с частным предпринимателем применялась в различные исторические периоды и является одной из первых форм договорных отношений. Прообразом концессии являлся откуп, то есть передача государством за определённую плату и на определённых условиях права взимать налоги и другие государственные доходы. Откуп применялся в условиях натурального хозяйства, неразвитости кредита, финансовых затруднений государства, слабости коммуникаций.

В России история заключения концессионных соглашений берет свое начало со времен Петра Первого, когда активно применялась система откупов. В 1717 году в концессию мельнику Сердюкову были предоставлены берега рек Уны и Шлины для строительства мельниц. В этот же период началось создание отечественного концессионного права.

Первая железная дорога в России была построена на основании концессии. 15 апреля 1836 года между Правительством Российской империи и Обществом Акционеров для сооружения железной дороги от Санкт-Петербурга до Царского Села (с продолжением до Павловска) был подписан соответствующий концессионный договор о строительстве. 27 января 1857 года Правительством России был издан Указ об учреждении Главного общества российских железных дорог (ГОРЖД), а через два дня подписан концессионный договор. Согласно договору, Общество в течение 10 лет должно было построить четыре железнодорожные линии на 4000 верст, с правом эксплуатации в течение 85 лет, по истечении которых линии безвозмездно передавались государству. В

1887 году был издан закон, согласно которому право устанавливать тарифы на железных дорогах закреплялось за Правительством.

В 1869 году между англичанином Джоном Юзом и Правительством России было заключено концессионное соглашение на постройку металлургического завода в Донбассе. 24 января 1872 года была успешно введена в эксплуатацию доменная печь, а через год началась выделка железных рельсов.

В мае 1896 года в Москве был заключен секретный договор о российско-китайском военном союзе и постройке КВЖД, согласно которому права на строительство и эксплуатацию КВЖД получал Русско-Китайский банк, созданный в 1895 году по инициативе министра финансов России С. Ю. Витте. 1 июля 1903 года КВЖД была сдана в эксплуатацию.

13 октября 1869 года между Правительством России и основателем Большого северного телеграфного сообщества (БСТО) Карлом Фредериком Тьетгеном было заключено концессионное соглашение о прокладке телеграфного кабеля от Копенгагена до Либавы, и далее в Санкт-Петербург. В 1872 году наземные телеграфные линии, связывающие Европейскую часть России с Владивостоком, были соединены подводными кабелями с Шанхаем, Гонконгом и Нагасаки, что позволило оторвать телеграфное сообщение между Европой и Восточной Азией. 2 ноября 1881 года Телеграфный департамент Главного имперского управления почты и телеграфа заключил концессионное соглашение с фон Барановым на строительство и эксплуатацию первых пяти телефонных сетей общего пользования: в Петербурге, Москве, Одессе, Варшаве и Риге. Но концессия была переуступлена International Bell Telephone Company, которая в начале 90 х годов XIX века начала строительство новой телефонной станции на 3000 номеров и расширение линейных сооружений.

В СССР в период НЭП концессии сыграли важную роль для стабилизации экономики после революционных потрясений, позволили привлечь к модернизации промышленного производства зарубежные инвестиции и

компетенции, дали солидный доход казне в виде долевых отчислений от оборота концессионных предприятий, уплаты концессионного вознаграждения, налогов, арендной платы, пошлин, сборов и т. п.

В 1920 г. Совет народных комиссаров (СНК) РСФСР принял декрет о концессиях, в соответствии с которым в годы НЭПа был реализован ряд инфраструктурных проектов с участием зарубежного капитала. С 1921 по 1928 годы между Правительством СССР и иностранными компаниями было подписано 124 крупных концессионных соглашения, из которых 64 – в промышленности, в том числе 28 – в горнодобывающей, более 21 – в торговле и 11 в сельском хозяйстве. 24 концессии были заключены с фирмами из Германии, 16 – из США, при этом 61 концессию тогда причисляли к общественному уровню, а 53 – к республиканскому. По количеству концессий и по вложенному капиталу первое место занимала обрабатывающая промышленность (24 концессии), второе разделили сельское хозяйство и торговля (по 7 концессий).

В период с 1926 по 1927 гг. общая сумма иностранных инвестиций в экономику СССР составила 62,5 миллионов рублей. На Англию приходилось 14,625 миллиона рублей (28%), на США – 12,272 миллиона рублей (23,6%), на Германию – 7,096 миллиона рублей (13,5%), на Швецию – 6,466 миллиона рублей (12,5%), а остальные 22,4% были распределены между 13 странами, начиная от Польши – 3,3 миллиона рублей и заканчивая Италией – 70 тысяч рублей.

14 мая 1921 года между правительством СССР и американской нефтеперерабатывающей компанией «Синклер Ойл» было подписано предварительное концессионное соглашение на добычу нефти на Северном Сахалине. 14 ноября 1925 года между советским правительством и британским акционерным обществом «Лена Голдфилдс» было заключено концессионное соглашение сроком на 50 лет. По соглашению компания, контролировавшая на тот момент более трети золотодобычи в Якутии, получала ещё и угольные

шахты Кузбасса, Зыряно-Змеиногородское месторождение цинка и свинца на Алтае. Не менее знаменита концессия, заключенная между правительством РСФСР и Арманом Хаммером на производство карандашей, для которой он создал компанию A. Hammer Pencil Company. В 30 е годы XX века, когда началось «сворачивание» НЭПа и бизнес у частников изымало государство – концессии Хаммера выкупили.

В 1923-1937 гг. действовал Главный концессионный Комитет при СНК СССР – ведомство, занимавшееся предоставлением концессий иностранным физическим и юридическим лицам для торговой и производственной деятельности. Аналогичные органы действовали в союзных республиках. Ими было рассмотрено более 2200 заявок и более 10% из них были реализованы. К концу 1927 г. концессионные предприятия производили марганца 40%, золота – 35%, меди – 12%, готового платья – 22% от общего объема производства страны. Концессии в этот период получили развитие и в сфере городского хозяйства России. Однако в 1937 г. в связи с изменением общих приоритетов советской экономики и интенсивной подготовкой к войне концессии были отменены.

В контексте теории смешанной экономики сформировалась современная теория и практика концессионной деятельности. Изначально, на протяжении XX века в России она находила применение преимущественно в сфере недропользования. Но с начала 1990-х годов предметом концессии начинают выступать и другие многочисленные объекты государственной собственности. Это стало толчком к осмыслению сути концессии и адаптации существующего законодательства, применительно к использованию ее в целях удовлетворения возрастающих социальных потребностей. На современном этапе развития предметом концессии все чаще становятся стратегически и социально значимые объекты, которые не могут быть приватизированы. К ним относятся объекты транспортной отрасли (аэродромы и железные дороги, общественный

транспорт), различные инфраструктурные сооружения и объекты жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, спорта, культуры и т.д.

Концессионный механизм представляет собой процесс взаимодействия между концедентом, концессионером и обществом, направленный на обеспечение баланса между интересами государства, бизнеса и общества в целом, путем консолидации их действий (рис.15.1).



Рис. 15.1. Схема функционирования концессионного механизма

Цели концессионера (получение прибыли) и концедента (защита общественных интересов) являются противоречивыми, однако необходимость их достижения заставляет участников соглашения прийти к общему решению таких принципиальных вопросов как управление концессионным объектом, определение объема необходимых инвестиций в него, расчет периодичности обновления и воспроизводства оборудования и др.

В рамках концессионного механизма между его участниками возникает множество отношений. Например, помимо осуществления контроля и надзора за состоянием объекта концессии и за деятельностью концессионера концедент

проводит систематический мониторинг исполнения концессионером условий соглашения. Также со стороны концессионера наблюдаются особые отношения с обществом, так как при эксплуатации объекта концессионер взаимодействует с потребителями услуг. В связи с этим в лице потребителей услуг и специализированных общественных организаций производится контроль деятельности концессионера и состояния объекта концессии, причем информация из этих источников о соблюдении или несоблюдении концессионером общественных интересов должна поступать как концессионеру, так и концеденту.

Когда в формате концессии корректно решаются противоречия между обслуживанием общественных и частных интересов, наблюдается динамика развития, создается высокая культура взаимодействия власти и бизнеса, позитивно влияющая на социально-экономические отношения в стране, регионе, городе.

Каждая из сторон партнерства вносит свой вклад в общий проект (табл.15.2). Так, со стороны бизнеса – это финансовые результаты, профессиональный опыт, эффективное управление, гибкость и оперативность в принятии решений, инновации и т.п. Также участие частного капитала снижает нагрузки с бюджета страны. Государство в свою очередь предоставляет частным инвесторам доступ к управлению и извлечению прибыли от использования естественно-монопольных объектов, систем жизнеобеспечения, капиталоемких сооружений и т.д. При этом деятельность частного инвестора поддерживается государственными льготами и гарантиями. Полезно такое взаимодействие и для общества в целом, так как в более короткие сроки население получает отремонтированные объекты инфраструктуры, реконструированные энергетические, тепловые, транспортные и иные системы, новые объекты спорта, культуры, образования и т.д., а также появляются новые рабочие места и потребность в привлечении квалифицированных управленческих и рабочих кадров.

Преимущества концессии для различных субъектов хозяйствования

	Для частного бизнеса	Для государства	Для общества
	1	2	3
Положительные стороны	Возможность вкладывать денежные средства в капиталоемкие объекты и получать запланированную прибыль	Возможность привлечения государством частного капитала к финансированию и управлению стратегической собственностью, которая не подлежит приватизации и для восстановления которой у него хронически не хватает средств	Население страны получает в распоряжение более качественные, более эффективные и дешевые инновационные товары и услуги
	Не только выгодное инвестирование своих финансовых ресурсов, но и возможность реализации накопленного управленческого опыта, гибкости и оперативности в принятии решений, способности к новаторству, получая от государства стимулы в виде льгот, гарантий и иных форм господдержки	Снижение нагрузки на бюджет за счет привлечения частных средств и переложения части затрат на пользователей (коммерциализация услуг); недопущение резкого роста госрасходов, обеспечение финансовой стабильности; повышение эффективности государственных расходов	Новые рабочие места и борьба с безработицей; привлечение специалистов
	Ограниченный финансовый риск (собственные средства в размере 10-30%)	Сокращение государственных рисков за счет распределения их между частным партнером и властью	
	Возможность забалансового ведения операций	Привлечение частных и международных инвестиций	
	Привлечение дешевых (бесплатных) государственных средств в собственные бизнес-проекты	Сокращение государственных расходов на содержание и эксплуатацию объектов инфраструктуры	
	Приобретение опыта управления большими проектами и рост имиджа на рынке	Рост налоговых поступлений, снижение объема дотаций регионам, отраслям экономики, гражданам	

Положительные стороны	Получение доступа к управлению и извлечению прибыли от использования естественно-монопольных объектов, систем жизнеобеспечения, капиталоемких сооружений и т.п.	Возможность проецирования опыта частных компаний в сфере создания объектов инфраструктуры на другие подобные объекты	
	Приобретение статуса участника решения государственных проблем	Решение проблемы износа основных фондов, решение системных проблем развития (неразвитость инфраструктуры, ЖКХ, энергетики и т.д.)	

Источник: обобщение автора

Регулируются концессионные отношения Федеральным законом от 21.07.2005 г. №115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Данный закон регламентирует отношения, возникающие в связи с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением концессионных соглашений, устанавливает гарантии прав и законных интересов сторон концессионного соглашения.

Анализируя нормы закона, можно с уверенностью сказать, что фактически договор концессии представляет собой видоизмененный вариант договора аренды, возможной для небольшого перечня объектов концессии, фиксирующий все риски на стороне концессионера. При этом данный закон достаточно хорошо защищает интересы государства при игнорировании экономических интересов частного инвестора. Получается, что по некоторым вопросам интересы инвестора могут быть защищены договором аренды значительно лучше, чем договором концессии. Поэтому весьма вероятно, что закон в его нынешнем виде будет неинтересен частным инвесторам, что демонстрирует и практика его применения, а вернее, отсутствие данной практики в связи с ее юридическим неудобством и экономической нерентабельностью.

Помимо заключения концессионного соглашения, которое регистрируется в ЕГРП, сторонами также подписывает акт приема-передачи, без которого сделка не будет считаться совершенной.

В международной практике традиционно выделяются следующие виды концессионных соглашений:

- BOT (Build – Operate – Transfer) – «Строительство – управление – передача». Концессионер осуществляет строительство и эксплуатацию (в основном, на праве собственности) в течение установленного срока, после чего объект передается государству;

- BTO (Build – Transfer – Operate) – «Строительство – передача – управление». Концессионер строит объект, который передается государству (концеденту) в собственность сразу после завершения строительства, после чего он передается в эксплуатацию концессионера;

- BOO (Build – Own – Operate) – «Строительство – владение – управление». Концессионер строит объект и осуществляет последующую эксплуатацию, владея им на праве собственности, срок действия которого не ограничивается;

- BOOT (Build – Own – Operate – Transfer) – «Строительство – владение – управление – передача» - владение и пользование построенным объектом на праве частной собственности осуществляется в течение определенного срока, по истечении которого объект переходит в собственность государства;

- BBO (Buy – Build – Operate) – «Покупка – строительство – управление) – форма продажи, которая включает постановление на расширение существующего объекта. Государство продает объект частному сектору, который делает необходимые усовершенствования для эффективного управления;

- BT (Build and Transfer) – строительство, передача в собственность государству (фактически закупка строительно-подрядных работ для государственных нужд);

- BLT (Build, Lease and Transfer) – строительство, эксплуатация по соглашению о долгосрочной аренде, передача государству. Согласно данному подходу частный сектор строит и финансирует, а государство управляет;

- RLT (Repear, Lease and Transfer) – окончание строительства начатого объекта, эксплуатация по соглашению о долгосрочной аренде, передача государству.

- ROT (Repear, Operate and Transfer) - окончание строительства начатого объекта, эксплуатация, передача государству.

Федеральным законом РФ от 21.07.2005 №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» предусматривается только первый тип – BOT («Строительство – управление - передача»), хотя на практике применяется еще и второй тип - BTO («Строительство – передача - управление»), что говорит о неразвитости и отсталости российской экономики в этом вопросе.

Для проведения наиболее объективной оценки опыта применения концессионных соглашений на территории Российской Федерации необходимо выделить такое понятие как «Концессионный проект». Концессионный проект – создание (реконструкция) и последующее использование (эксплуатация) одного или более объектов государственной или муниципальной собственности на основе концессионных соглашений. Данное понятие было введено в связи с тем, что изначально в ФЗ от 21 июля 2005 года №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» под объектом концессионного соглашения понимался исключительно объект недвижимого имущества, причем если множественность таких объектов в одном соглашении не подразумевалась, то в рамках одного имущественного комплекса, передаваемого в концессию, могло заключаться до нескольких сотен концессионных соглашений. Следовательно, логичнее проводить исследование, оперируя понятием «концессионный проект», в рамках которого заключены концессионные соглашения.

Проведенное Центром развития ГЧП в 2015 году в интересах Министерства экономического развития Российской Федерации исследование, посвященное оценке инфраструктурной обеспеченности и структурных разрывов в субъектах Российской Федерации, позволяет оценить практику реализации концессионных проектов в отраслевом разрезе. В результате исследования выявлено, что в 2014 году было заключено 170 новых концессионных соглашений, большинство из которых – объекты сферы коммунальной (системы водоснабжения, теплоснабжения и водоотведения), из которых более 80% заключается в малонаселенных пунктах (до 10 тысяч человек). Всего на 2014 -2015 год количество заключаемых концессионных проектов составляет 435 проектов, из которых 180 реализуются в коммунальной отрасли, 149 в энергетической, 65 в социальной и 41 в транспортной (рис. 15.2). Также следует отметить, что в 89 случаях конкурс был признан несостоявшимся и концессионное соглашение не было заключено, что в свою очередь говорит о необходимости более качественной проработки конкурсной документации и методов, используемых публично-правовыми образованиями для привлечения инвестиций.

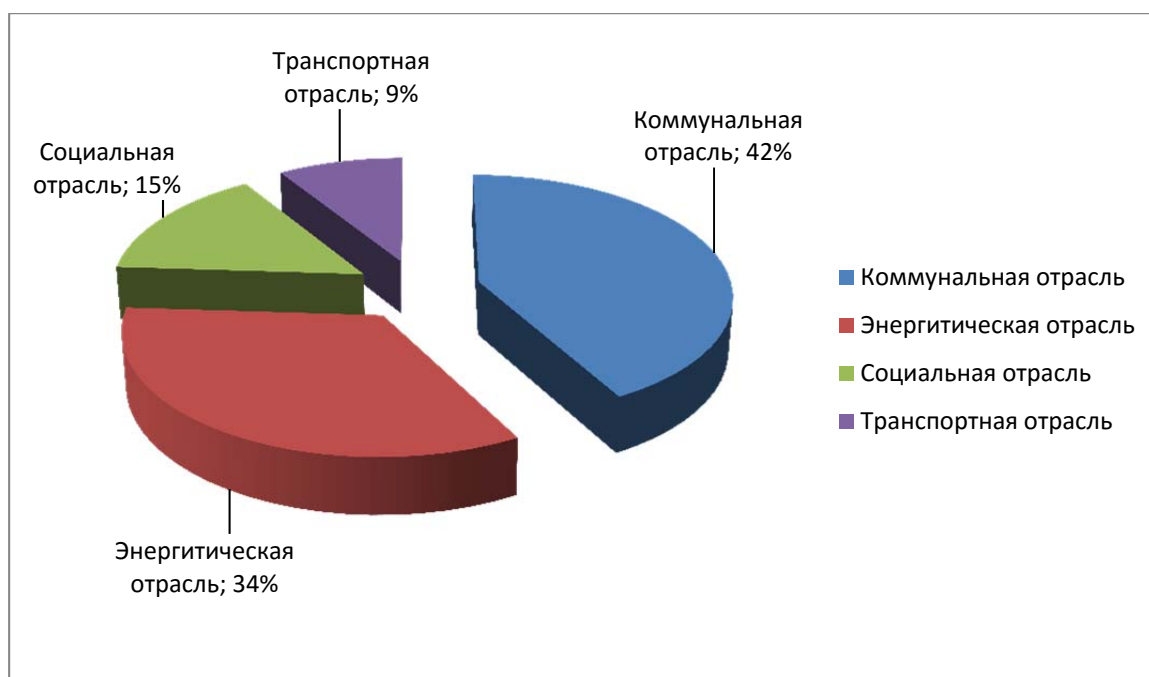


Рис. 15.2. Количество концессионных проектов в отраслях инфраструктуры на 2014-2015 годы, %

В настоящее время за рубежом происходит активное внедрение механизмов государственно-частного партнерства. Последние 35 лет такие страны как США, Германия, Великобритания, Канада, Франция, Италия, Дания, Нидерланды, Новая Зеландия и другие используют различные схемы взаимодействия государства и частных инвесторов, в том числе и концессионные. Мировыми лидерами реализации проектов на основе государственно-частного партнерства признаны США, Великобритания, Франция и Германия. По данным консалтингово-аудиторской компании PriceWaterhouseCoopers в 2012 и 2013 годах в мире заключено свыше 200 сделок государственно-частного партнерства на сумму порядка 62 млрд. долларов, из которых 152 проекта стоимостью 32 млрд. долларов осуществлялись в Европе.

При реализации средних и крупных инфраструктурных проектов в странах Евросоюза и США наиболее распространенным типом государственно-частного партнерства является концессия. Из всех партнерских договоров между государством и частным бизнесом ее доля составляет от 60% до 80%. Особенно велика роль концессии в реализации дорогостоящих и крупных проектов в области развития транспортной инфраструктуры.

Одним из мировых лидеров реализации механизмов государственно-частного партнерства является США. Опыт реализации концессионных схем в этой стране насчитывает 200-летнюю историю. На современном этапе в целях информирования власти и частных структур о возможности ведения совместной деятельности и повышения ее эффективности функционирует Национальный Совет по государственно-частному партнерству. Он обеспечивает реализацию проектов государственно-частного партнерства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Применение концессионного механизма, как формы государственно-частного партнерства, происходит на местном уровне, так как в США отсутствует специальное законодательство об инфраструктурных концессиях

на федеральном уровне. Фактически концессионные соглашения регулируются Единообразным торговым Кодексом и другими соответствующими законодательными актами штатов.

Начало реализации концессионных механизмов не только в инфраструктурной, но и в коммунальной сфере произошло в 90-е годы XX века. При этом главной целью властей была не передача объектов инфраструктуры в частные руки, а именно повышение эффективности действующих муниципальных служб.

По данным Национального совета по государственно-частному партнерству США на сегодняшний день реализуются тысячи проектов в сфере транспорта, водоотведения и водоснабжения, развития городских территорий и социальной сфере. В среднем из 65 услуг, оказываемых местными властями, 23 оказываются в сотрудничестве с бизнесом. Например, в штате Виржиния на концессионных принципах построено 30 школ.

В европейских странах в последние десятилетия также наблюдается тенденция к увеличению применения механизмов партнерства с целью привлечения частных компаний к долговременному финансированию и управлению объектами общественной инфраструктуры, здравоохранения, образования, культуры, спорта и т.д. По данным Европейской экономической комиссии в период с 1990 по 2011 годы было реализовано 14552 проекта государственно-частного партнерства на сумму 272 млрд. евро. Причем только в 2010 году было осуществлено 112 проектов, общей стоимостью 18,3 млрд. евро, из которых 6,5 млрд. евро пришлось на образование и здравоохранение.

Правовая база концессионных отношений в Европе начала формироваться в 1992 году, когда появилась первая директива ЕС, в которой были сформулированы основные правила и процедуры по заключению контрактов с частными компаниями в сфере общественных услуг. В нормативно-правовых актах европейского союза затрагивалась часть вопросов, касающихся

государственно-частного партнерства, по либерализации отдельных рынков: электроэнергии, газа, железных дорог. В 2004 году была выпущена Зеленая книга «Государственно-частное партнерство и законодательство сообщества по государственным контрактам и концессиям».

Также в 90-х годах стали формироваться институты по управлению и регулированию партнерских отношений власти и бизнес: агентства (Великобритания, Ирландия, Нидерланды), акционерные компании и государственные корпорации (Италия), ассоциации (Франция), которые занялись отработкой реальных механизмов партнерства.

По итогам 2011 года отраслевые приоритеты, поддерживаемые правительствами Евросоюза, распределились следующим образом: 34% в сферу образования, опережая традиционную для концессионных проектов транспортную сферу (21%), 17% в общем объеме партнерских сделок занимает здравоохранение.

Что касается реализации концессионных проектов в сфере инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства, то наибольший интерес представляет опыт Франции. Французская модель концессии, основой которой является не допущение приватизации концессионером передаваемого по соглашению государственного имущества, является общепризнанной в мире. Большой успех французских фирм в крупных международных тендерах в Англии, США и Латинской Америке, Германии, Австралии, Юго-Восточной Азии, странах Центральной и Восточной Европы свидетельствует этому. Такие отношения носят комплексный характер и включают в себя все стадии разработки проекта концессии, заканчивая проведением мероприятий по ее реализации.

После строительства или реконструкции объекты концессионного соглашения передаются муниципалитетам, которые несут политическую ответственность перед гражданами. Также в их обязанности входит

распределение заказов на эксплуатацию и строительство через тендеры и контроль за выполнением обязанностей концессионера на каждом этапе строительства и эксплуатации. Причем в каждом соглашении между муниципалитетом и концессионером определяются конкретные условия работы системы, так как правительством установлены стандарты на то, как должны быть обеспечены жилые дома, например, стандарты качества воды.

Опыт реализации концессий во Франции в коммунальной сфере насчитывает более 300-летнюю историю. Первое концессионное соглашение во Франции было заключено в 1554 году для постройки канала Аламу де Крапонну. Также одним из известных успешных французских концессионных проектов является распространение братьями Перье воды. Для постройки Суэцкого канала власти Франции заключили концессионное соглашение на 99 лет, однако еще до завершения данного проекта соглашение было расторгнуто в связи с национализацией канала правительством Египта в 1956 году. В середине 1990-х годов во Франции концессионерами контролировались 62% объектов водоснабжения, 75% центрального отопления, 60% заводов по переработке мусора и 36% систем канализации.

Во Франции существуют административно-территориальные единицы, которые обладают большим количеством обязанностей и полномочий, и в сфере которых находится городское хозяйство – коммуны. Именно они заключают концессионные соглашения с частными компаниями, которые помимо эксплуатации предприятий коммунальной сферы оказывают еще и услуги, за предоставление которых потребители платят данным концессионерам. Таким образом коммуны решают большое количество проблем, связанных с организацией водоснабжения, вывоза и переработки мусора, канализации, работы городского транспорта, технического обслуживания и освещения большинства улиц и дорог, соблюдение санитарно-технических требований и иных проблем в муниципальном хозяйстве, касающихся повседневной жизни граждан.

Наиболее интересным для России является опыт Германии, потому что эта страна начала применять концессионные механизмы лишь в 2003 году и за 10 лет стала одним из мировых лидеров в использовании данного механизма, благодаря грамотному применению мирового и в том числе европейского опыта. Основной целью властей является доведение уровня публичных инвестиций в форме государственно-частного партнерства до показателя 15%, по сравнению с 2-4% на настоящий момент.

Основными сферами реализации проектов на основе концессии становятся надземное строительство и инфраструктура. В области коммунального хозяйства концессионная модель Германии включает в себя эксплуатацию сооружений с частным взиманием платы с пользователей.

Концессионные отношения государственного и частного сектора строятся на принципе сетевого объединения различных органов государственной и местной власти, представителей частного бизнеса и лоббистских групп различных отраслевых союзов. Данный метод достаточно новый для государственных властей Германии и теоретически опирается на работы, основанные на разработке модели нового государственного управления. В центре сети всегда находится орган поддержки развития государственно-частного партнерства, являющийся центром и связующим звеном между другими участниками сети, т.е. представителями государства, муниципалитетов и частных компаний. Основной обязанностью данного органа является разработка методических рекомендаций и оказание консалтинговых услуг. Положительным эффектом такого рода взаимодействия является появление сетевой организационной модели с высокой степенью горизонтальной интеграции всех потенциальных игроков на рынке концессионных отношений. Недостатком такой модели является возможное возникновение конфликтов компетенций между различными государственными и муниципальными структурами из-за отсутствия четкой вертикали внутри самой структуры. Это может негативно отразиться на атмосфере самой организационной модели, и

тем самым, сказаться на готовности игроков при реализации конкретных проектов внедрять концессионные механизмы.

В Германии в 2005 году было учреждено Консалтинговое общество «Partnerschaften Deutschland», которое занимается оказанием качественных услуг вокруг государственно-частного партнерства для государственных учреждений и ведомств. Оно призвано способствовать укреплению отношений между государственным и частным сектором, и в центре его внимания находится именно стартовая фаза.

Анализируя зарубежный опыт взаимодействия власти и бизнеса, можно сделать вывод, что за последние десятилетия в мире наблюдается рост популярности государственно-частного партнерства в форме концессии, что создает возможность снижения или снятия финансовой нагрузки с бюджета. Как правило, государство в отношениях с концессионером представлено правительственными органами (отраслевые ведомства или межведомственный правительственный орган), либо автономной государственной организацией, либо два таких органа существуют параллельно. Отраслевой орган занимается решением текущих концессионных вопросов, тогда как коллегиальный орган занимается более важными для национальной экономики концессионными проектами, которые влияют на структуру экономики. Для развитых стран характерно создание специальной государственной организации, которая уполномочена от имени государства выступать одной из сторон концессионного соглашения. Чаще всего данная практика встречается в сфере сырьевых концессий, предполагающих экспорт любых ресурсов. Например, в Норвегии такой организацией выступает «Статойл», в Канаде для таких целей в 1975 году была создана государственная компания «Петро-Канада». Для таких стран как Вьетнам, Индонезия, Египет, Ливия и Малайзия в ряде концессионных соглашений возможно создание нового юридического лица – совместного предприятия. Также стоит учесть, что в разных странах законодательно устанавливаются различные доли обязательного

государственного участия в концессионном предприятии: для мажоритарных стран (Нигерия, Камерун, Ангола) доля не менее 51%, для паритетных стран (Бразилия) 50%, в миноритарных странах минимум 20%.

Концессионная практика в зарубежных странах хоть и носит универсальный характер, но имеет отличительные черты, обусловленные многоаспектностью концессионной деятельности, особенностями законодательства, различием места и роли концессии в системе хозяйственного права. Даже в странах Евросоюза, где модели хозяйственного управления близки между собой и концессионное законодательство имеет многовековую историю, имеются существенные отличия в толковании концессии. Дифференциация концессий происходит как по странам, так и по отраслям экономики. Для одних характерна такая форма концессии, когда право собственности всегда сохраняется за государством (Франция), для других стран возможны варианты, когда право собственности может переходить к частному лицу (США).

Помимо экономической целесообразности существует ряд иных полезных эффектов в результате применения концессионного механизма. Так для частной компании заключение концессионных соглашений является отличным способом долгосрочного инвестирования, что служит гарантией извлечения дохода от эксплуатации взятого в концессию объекта недвижимого имущества на протяжении 20-30 лет. Конечно, в отличие от аренды риски компании здесь выше, ведь преждевременное расторжение арендного договора не повлечет траты, связанные с капитальными вложениями в реконструкцию или создание нового объекта сделки, так как арендный договор, как правило, не предполагает столь существенных вложений в арендуемый объект (либо вообще не предполагает никаких вложений кроме косметического ремонта). Но такая ситуация также свидетельствует о большей заинтересованности концедента в лице государственных или муниципальных властей в том, чтобы данное соглашение было исполнено в полном объеме, и государство получило новый

высокопроизводительный объект основных производственных фондов, без существенных вливаний бюджетных средств в его реконструкцию или создание, а население страны стало обладателем своевременных качественных услуг и малоизношенных объектов инфраструктуры. Следовательно, риск своевременного расторжения концессионного соглашения нивелируется до положений, отраженных в концессионном соглашении.

Также для концессионера важным преимуществом является приобретаемый статус участника решения государственных проблем, получение опыта управления большими проектами и рост имиджа на рынке. Концессия, по сравнению с арендой, дает возможность получения доступа частному инвестору к управлению и извлечению прибыли от использования естественно-монопольных объектов, систем жизнеобеспечения, капиталоемких сооружений и т.д.

Привлечение частных капиталов к финансированию капитальных вложений в коммунальную инфраструктуру через организацию концессионных соглашений создает спрос на определенные финансовые активы – долгосрочные заемные средства. Успешная реализация партнерств способствует развитию этого сегмента финансового рынка, более оптимальной диверсификации финансовых активов в экономике и, таким образом, росту национального благосостояния.

Проведенный анализ показал, что важнейшим преимуществом концессии над арендой является ее роль в обновлении основных производственных фондов страны. Привлечение капитала частных инвесторов и их управленческого опыта способствует быстрому и качественному обновлению изношенных предприятий, а также зданий, сооружений, машин и оборудования, входящих в их состав. Договор аренды никогда не служил инструментом и способом привлечения частных инвестиций для восстановления основных фондов страны, а вот концессия имеет основной и первоочередной задачей именно вливание частного капитала в создание и

обновление стратегически важных объектов инфраструктуры и промышленности страны.

Внедрение концессионного механизма также способствует развитию самого рынка коммерческой недвижимости государственной и муниципальной собственности (коммунальной, энергетической, социальной, транспортной отраслей). Перспективность внедрения и распространения концессионных сделок в данном сегменте рынка коммерческой недвижимости заключается в оживлении рынка, росте его экономической привлекательности для различных инвесторов, а также в совершенствовании технологий и управленческого опыта при эксплуатации недвижимого имущества.

Мировой опыт подтверждает жизнеспособность такого подхода, получившего широкое распространение в развитых западных странах в последние 20 лет. В связи с этим можно утверждать, что другой более рациональной и проверенной в международной практике основы для решения проблемы интенсивной модернизации инфраструктуры государству до сих пор неизвестно. В мировой практике идеология ГЧП, в основе которой лежит не конкуренция, а кооперация и справедливое распределение рисков между государством и бизнесом, стала одним из действенных механизмов передачи выполнения ряда государственных функций частному бизнесу. В результате происходит стирание граней между государственным и частным секторами, поскольку для успешного осуществления таких проектов государственные структуры вынуждены учиться принимать решения и действовать с позиций частного бизнеса, а последний, в свою очередь, стремится освоить государственную логику принятия решений и вынужден становится все более публичным и открытым чем когда-либо.

Финансовый кризис заметно ослабил возможности большинства кредитных учреждений финансировать крупномасштабные проекты на рынке коммерческой недвижимости, однако многие из потенциальных инвесторов, например Внешэкономбанк и ЕБРР считают ГЧП, в том числе осуществляемые

с использованием концессий, приоритетными и сохраняют возможности для финансирования перспективных проектов по развитию инфраструктуры. Данное обстоятельство должно быть использовано региональными и муниципальными властями для строительства новых высокотехнологичных и качественных объектов инфраструктуры в сферах транспорта, энергетики, здравоохранения, спорта, туризма и т.д. Механизм концессионного соглашения может сыграть в этих процессах положительную роль.

Как и для любого другого партнерства в экономической сфере, концессии присущ ряд общих характеристик:

1) участие в финансировании проекта как минимум двух сторон (государства и частного сектора). При этом государство в качестве субъекта ГЧП может выступать на трех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном;

2) целью проекта является достижение положительного социального эффекта с минимально возможными затратами ресурсов для бюджета. При этом частная сторона должна извлекать экономическую выгоду для себя от участия в проекте;

3) в качестве предмета партнерства обязательно выступает федеральная, региональная или муниципальная собственность, а также услуги, оказываемые органами власти какого-либо из трех уровней и бюджетными организациями;

4) стороны должны зафиксировать следующие существенные условия финансирования для каждой из сторон: формы и инструменты, объем и пропорции, срок;

5) необходимо наличие жестко зафиксированных и понятных для всех сторон условий, разграничивающих риски участников;

6) партнерство должно быть юридически оформлено либо соответствующим договором, либо путем формирования общего капитала вновь создаваемого юридического лица;

7) необходимо наличие четких сроков и условий выхода каждого участника из проекта.

Кроме того, важно понимать, что концессия и социальная ответственность бизнеса и другие подобные формы (например, спонсорство) не одно и то же. Концессия создается не в благотворительных целях и, соответственно, представители частного бизнеса основной целью участия в таких проектах ставят в первую очередь получение положительного экономического эффекта.

В наиболее общем виде целями концессии являются следующие:

- создание и/или совершенствование более качественных и комфортных условий жизни населения региона и страны (социальная направленность проектов);

- стимулирование участия частного бизнеса в таких проектах, которые по объективным причинам (слишком длительный срок финансирования, низкая рентабельность и/или длительный срок окупаемости) не могут быть реализованы на рынке коммерческой недвижимости без помощи государства;

- создание условий для практического внедрения таких инновационных решений, которые позволяют снижать издержки и повышать качество жизни населения.

По сути, в рамках концессионных соглашений происходит взаимное дополнение и обогащение сторон: бизнес предоставляет в первую очередь свой финансовые ресурсы, а также опыт (управленческий и отраслевой) в той сфере, где реализуется проект (в результате реализация проекта проходит более эффективно в сравнении, если бы это делалось только силами государственных чиновников), а государство – прежде всего, материальные ресурсы (доступ к природным ресурсам, инфраструктурным объектам, льготные условия функционирования и т.д.).

Оценивая последствия расширения использования концессий в российской экономике следует ожидать увеличение дополнительных налоговых доходов

вследствие притока инвестиций, а также снижение неинвестиционных расходов бюджета в соответствующих секторах экономики вследствие перераспределения денежных потоков. Так же расширение использования концессионных механизмов в России создает существенные бюджетные последствия:

- во-первых, оно будет означать приток инвестиций и увеличение налоговых сборов от концессионных проектов;

- во-вторых, оно будет означать изменение государственных расходов. С одной стороны, снизятся инвестиционные расходы (за счет привлечения частных инвестиций). С другой стороны, - переход от государственной модели управления к ГЧП во всем мире приводит к значительному снижению издержек. Так, по оценкам ГЧП, в секторе водоснабжения и канализации в США и Канаде приводят к снижению издержек на 10-40 %, в Шотландии - 20 %. В Ирландии 25-30 %. В области транспорта, по оценкам Европейской Комиссии - 10-17 %;

- в-третьих, концессии будут означать поступление концессионной платы, хотя сразу следует отметить, что это не основной источник поступлений в федеральный бюджет. Дело в том, что основным концедентом являются региональные и местные власти, цель концессий найти и привлечь инвестора в инвестиционные проекты на рынке коммерческой недвижимости, а концессионная плата используется как элемент особого налогового режима;

- в-четвертых, легализация концессионных механизмов в России потребует создания и введения предусмотренной Налоговым кодексом главы о специальном налоговом режиме для концессий.

В условиях финансового и экономического кризиса такой инструмент, как концессия должен стимулировать более активное использование инвестиционных возможностей государственной власти и частного бизнеса, привлечение средств непосредственно в регионы, эффективное использование

как государственного, так и муниципального имущества на рынке коммерческой недвижимости. Оптимальным является вовлечение региональных и муниципальных органов власти в развитие концессий: у них имеются достаточные полномочия, а также знание специфики собственной территории.

Для общества и страны в целом заключение концессионных соглашений является способом решения проблемы восстановления основных производственных фондов страны. Привлечение капитала частных инвесторов и их управленческого опыта способствует быстрому и качественному обновлению изношенных предприятий, а также зданий, сооружений, машин и оборудования, входящих в их состав, что является несомненным преимуществом концессии над арендой.

Расширение использования государственно-частного партнерства на основе концессии способствует повышению конкурентоспособности страны и регионов, позволяет привлечь в сферы, традиционно финансируемые только за счет бюджетных средств, частный отечественный и зарубежный капитал. Именно развитая система институтов ГЧП позволяет значительно повысить инвестиционную привлекательность рынка коммерческой недвижимости, создать основу для успешной реализации разнообразных проектов в реальном секторе экономики и, как следствие, обеспечить стабильную динамику роста доходов населения и региональных бюджетов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящее время экономика РФ и её регионов переживают трудные времена. Очевидной стала бесперспективность для нашей страны модели сырьевой экспорто-ориентированной экономики. Устойчивость, конкурентоспособность российской экономики, рост жизненного уровня населения могут быть обеспечены только на основе инновационного развития, создания емкого внутреннего рынка высокотехнологичных товаров и услуг национального происхождения.

Инструментами интенсификации экономического и инновационного развития Российской экономики в современных условиях, по мнению авторов, монографии являются:

- высококачественное научно- обоснованное стратегическое планирование социально – экономического развития страны в целом, и ее регионов в отдельности;

- широкая межрегиональная экономическая интеграция всех субъектов Российской Федерации, формирование на этой основе консолидированного экономического пространства страны;

- применение эффективных современных методов управления экономическим и инновационным развитием, в том числе программно – целевых, проектных, информационных;

- привлечение в экономику страны новейших зарубежных технологий, передового опыта, а так же квалифицированных и высококвалифицированных иностранных специалистов;

- объединение усилий и ресурсов государства и бизнеса для реализации крупных долгосрочных экономических проектов инновационного характера на основе применения различных форм государственно – частного партнерства, в первую очередь концессионных соглашений;

Каждое из этих направлений нашло подробное освещение в соответствующих разделах монографии. Авторы, наряду с теоретическими аспектами, глубоко проанализировали конкретные передовые практики регионального управления и стимулирования инновационного роста, укрепления межрегиональных связей, имеющиеся в Москве, Республике Татарстан, Ростовской области.

Представляется, что распространение лучших практик работы наиболее инновационно-активных регионов в масштабе всей страны, формирование новых управленческих институтов - полномочных органов межрегионального управления, резкое увеличение масштабов государственно-частного партнерства, стимулирование инновационного импортозамещения позволят дать российской экономике импульс для перехода на насущно необходимый инновационный путь развития.

Авторы выражают надежду, что монография будет полезна для работников федеральных структур управления, региональных и муниципальных администраций, исследователей и ученых, преподавателей и студентов высших учебных заведений, а также внесет свой вклад в общенациональную научную дискуссию о путях и методах развития российской экономики.

ЛИТЕРАТУРА

1. Белкина Т.Д. От стратегического планирования к стратегическому управлению городами // Проблемы прогнозирования № 6. 2014 г.
2. Бурак П.И. Формирование системы стратегического планирования на региональном уровне: научно-методическое обеспечение // Проблемы теории и практики управления, № 11, 2014 г.
3. Бурак П.И. Методические вопросы организации прогнозирования и планирования социально-экономического развития регионов и крупнейших городов // Труды вольного экономического общества России, т.171, № 4, 2013.
4. Бурак П.И. Модификация принципов разработки и состава региональных стратегий социально-экономического развития – актуальный этап совершенствования инструментария регулирования экономического роста // Вестник РАЕН, т.14, № 3, 2014 г.
5. Бурак П.И. Региональные экономические исследования как элемент обеспечения инновационного развития: Вестник Российской академии естественных наук, 2011. т.11, № 6.
6. Бурак П.И., Топилин А.В., Ростанец В.Г. Инфраструктура межрегионального экономического сотрудничества и императивы инновационного развития. М.: ЗАО «Издательство Экономика», 2009.
7. Бухвальд Е.М. Субъекты федерации в системе стратегического планирования // Вестник РАЕН, т.15, № 2, 2015 г.
8. Винслав Ю. Б. Стратегическое макропланирование и национальная промышленная политика: содержательны ли официальные законопроекты? // Российский экономический журнал, № 3, 2014 г.
9. Власенко Е.В. Разработка системы показателей для расчёта интегрального показателя устойчивого развития региона // Экономические аспекты стратегии модернизации России: потенциал и перспективы

- реализации социальных и технологических инноваций. Материалы международной научно-практической конференции. Часть 2 / Под ред. О.В.Иншакова и др. Краснодар: ЮИМ, 2011
10. Власюк Л.И. Минакир П.А. Долгосрочный региональный прогноз: синтез технологического и экономического подходов // Проблемы прогнозирования, № 2, 2013 г.
 11. Глазьев С.Ю. Кризис, антикризисные меры и стратегия инновационного народнохозяйственного развития в зеркале теории долгосрочной технологической динамики // Российский экономический журнал, 2008, №12.
 12. Государственно-частное партнерство в России. – М., Центр развития государственно-частного партнерства, 2013
 13. Доклад о состоянии окружающей среды в городе Москве в 2014 году. М.: ДПиООС; НИА-Природа, 2015. – 384 с.
 14. Жихаревич Б.С. Стратегическое планирование как фактор стимулирования региональной конкуренции // Регион: экономика и социология, 2011. № 1. С. 3-14.
 15. Закон о государственно-частном партнерстве: руководство по применению. - М., Центр развития государственно-частного партнерства, 2015
 16. Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
 17. Зворыкина Т.И. Актуальные проблемы технического регулирования в сфере услуг: Сборник «Актуальные проблемы создания и исследования материалов и оценки их качества». М.: РГУТИС, 2010
 18. Зворыкина Т.И. Бурак П.И. Стандартизация как инструмент устойчивого развития территорий: Стандарты и качество, 2013

- 19.Зворыкина Т.И. Международные, региональные и национальные стандарты для сервисных предприятий как инструменты обеспечения качества жизни населения: В сб. Материалы II Международного конгресса «Предпринимательство и бизнес: инновационный путь развития (25-26 июня 2014 года). Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, кафедра «Экономика организации».- М.: изд.ФУ,2014
- 20.Зворыкина Т.И. Стандартизация в сфере услуг: Журнал «Вестник технического регулирования». 2006 № 1
- 21.Зворыкина Т.И., Литвинова Е.В., Литвинова Т.П. Совершенствование управления предоставлением населению досуговых услуг (на примере города Москвы) монография.- М.: РосНОУ, 2012
- 22.Зиядуллаев Н.С., Ростанец Д.В., Хазанова К.П. Экологический мониторинг водных объектов «Большой Москвы»: возможные направления оптимизации затрат // Вестник РАЕН, том13, №2, 2013г. с.90-96.
- 23.Зубаревич Н.В. Крупный бизнес в регионах России: территориальные стратегии развития и социальные интересы. М., Поматур, 2005
- 24.Ковалев А.М. Взаимодействие государства и предпринимательского сообщества в развитии экономики регионов. М., ИРЭИ, 2010
- 25.Ковалев А.М., Ростанец В.Г. Межрегиональные объединения предпринимателей и их роль в развитии и реализации форм государственно-частного партнерства в России //Актуальные проблемы социально-экономического развития России. 2010. № 2. С. 20-24.
- 26.Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. – М.: Экономика, 2011. – 604 с.
- 27.Лексин В.Н. Региональная действительность и региональные исследования//Регион. Вопросы экономики и социологии. 2014, №2 (82).

- 28.Лексин В.Н. Россия до, во время и после глобального кризиса // Российский экономический журнал, 2009, № №7 - 8.
- 29.Лексин В.Н., Швецов А.Н. Общегосударственная система стратегического планирования территориального развития. – М.: Труды ИСА РАН, 2006, Т.22. – С. 122–212.
- 30.Луговской Р. Новое законодательство в сфере стратегического планирования в РФ // Проблемы теории и практики управления, №8, 2014 г.
- 31.МАГАТЭ. Показатели энергетики для устойчивого развития: принципы и методология. 2005 года. Вена: МАГАТЭ”
- 32.Максимов В.В. Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре: критерии оценки концессионных конкурсов, М., Альпина Паблицерс, 2010
- 33.Организация Объединенных Наций. Населенные пункты (2006) с. 27 Глобальный мониторинг. <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=9>
- 34.Организация Объединенных Наций. Показатели устойчивого развития: принципы и методология [ISBN 92-0-116204-9. Апрель 2005 года. STI/PUB/1222].[Http://wwwpub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1222_web.pdf](http://wwwpub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1222_web.pdf)
- 35.Основы экономики крупного города / [Бурак П.И. (рук. авт. колл.) и др.]; РАЕН.- М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2009.
- 36.Оценка развития ГЧП в России. Мнение бизнеса: отчет по результатам исследования, М., 2013
- 37.Печаткин В.В. Перфилов В.А. Экономические проблемы регионов и отраслевых комплексов.//Проблемы современной экономики, N 3 (35), 2010.
- 38.Портнова Т.А. Зворыкина Т.И. Бурак П.И. Гармонизация отечественных индикаторов устойчивого развития административно-территориальных образований с международными требованиями /Инновации, № 1, 2014.

- 39.Портнова Т.А. Зворыкина Т.И. Бурак П.И. Международный подход к нормативному регулированию устойчивого развития административно-территориальных образований в Российской Федерации // Вестник Российской академии естественных наук, 2013 т. 13 № 7
- 40.Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства, НП «Центр развития ГЧП», 2015
- 41.Росляк Ю.В. Стратегические приоритеты развития крупного города. – М.: Наука, 2010.
- 42.Ростанец В.Г., Топилин А.В. Развитие институтов и форм межмуниципального сотрудничества в регионах России // Проблемы теории и практики управления, №7, 2013г. с.75-81.
- 43.Ростанец В.Г., Чуркин А.О. Поддержка инвестиционной деятельности на муниципальном уровне: практика и перспективы // Экономика строительства. 2011. № 5 (11). С. 45-51.
- 44.Салимова Т.А. Качество жизни в контексте положений устойчивого развития //Стандарты и качество №6, 2014.
- 45.Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. - 436 с.
- 46.Современная роль экономики Сибири в народнохозяйственном комплексе России. Отв. ред. В.В. Кулешов; РАН, Сиб. отд-ние, ИЭ ОПП СО РАН.– Новосибирск, 2014.
- 47.Справочные материалы по проектам, реализуемым с привлечением средств Инвестиционного фонда Российской Федерации. <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/>
- 48.Статистический отдел ООН. Окружающая среда Глоссарий [Опубликовано в 1997 году, обновлен в 2001 году]. <http://unstats.un.org/unsd/environmentgl/default.asp>
- 49.Стратегическое планирование и развитие регионов: как обеспечить гармонию. <http://www.hse.ru/news/ev/113538748.html>.

50. Стратегическое планирование: проблемы и перспективы реализации в системе государственного управления экономикой. Сб. науч. статей. М. ОАО ГУП Экономика. 2012 г.
51. Татаркин А., Лаврикова Ю., Высокинский А. Развитие экономического пространства Российской Федерации на основе кластерных принципов // Федерализм. 2012. №1. С. 45-60.
52. Татаркин А.И. Формирование региональных институтов пространственного развития РФ // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз, № 6 (24), 2012.
53. Татаркин А.И., Дорошенко С.В. Регион как саморазвивающаяся социально-экономическая система // Экономика региона. 2011. №1. С.15-23.
54. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
55. Федеральный закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ (ред. от 29.12.2014) «О концессионных соглашениях».
56. Чайникова Л.Н. Методологические и практические аспекты оценки конкурентоспособности региона. - Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2008.
57. Шамхалов Ф. И. Государство и экономика. Власть и бизнес, Издательство «Экономика», 2005
58. Шохин А.Н., Е.А. Королев. Взаимодействие бизнеса и власти в Европейском союзе, Издательский дом ГУ ВШЭ, 2008
59. Штульберг Б.М. Основные положения концепции территориального развития// Экономический вестник Российской Академии наук, 2004,
60. Экономика и организация управления крупным городом. Учебное пособие под ред. Бурака П.И. М.: изд. МУМ, 2014 г.-542с.

61. ЮНЕСКО. Образование. Показатели. Технические руководящие принципы 2012 года. Режим доступа: http://www.uis.unesco.org/ev.php?URL_ID=5455&URL_DO=DO_TOPIC&URL_РАЗДЕЛ=201
62. Bryson J. Strategic planning for public and nonprofit organizations. – San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995.
63. Gordon G. Strategic planning for local government. – Washington, DC: ICMA, 1993.
64. Kemp R. Strategic planning in local government: a casebook. – Washington, DC: Planners Press (APA), 1992.
65. Pogodina T. V., Veselovsky M. Y., Abrashkin M. S., Aleksakhina V. G. Improvement of the Innovative Capacity of a Socioeconomic System Based on the Development of the Cluster Approach. Asian Social Science. –2015. –Vol. 11. –N. 1. –P. 304-312.
66. Veselovsky M. Y., Gnezdova J. V., Romanova J. A., Kirova I. V., Idilov I. I. The Strategy of a Region Development under the Conditions of New Actual Economic. Mediterranean Journal of Social Sciences. –2015.–Vol. 6.–N. 5. –P. –310-317.
67. Veselovsky M. Y., Gnezdova J. V., Menshikova M. A., Izmailova M. A., Romanova J. A. Mechanism of Use of Public and Private Partnership in Order to Develop Innovative Economy. Journal of Applied Economic Sciences. – 2015. –Vol. X. – Issue 5 (35). – P. 625-634.
68. Global PPI Update, World Bank Group. 2014. <http://ppi.worldbank.org/>

UDC

LBC

Reviewers: Andrey M. Margolin, Doctor of Economic Sciences, Professor, Pro-rector of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA).

Nabi S. Ziyadullayev, Doctor of Economic Sciences, Deputy Director of The Institute of Market Problems of the Russian Academy of Sciences.

Authors: Burak P. I. - ch.1, 8.; Rostanets V. G. – Introduction, ch.5,9,13, Conclusion; Manyushis A. U. - ch. 2; Rozdestvenskaya I. A. - ch. 3.; Mazanova M. B. - ch. 4.; Topilin A. V. - ch.5,9,10.; Zvorykina T.I. - ch.8.; Magomedov S.M. - ch.1.; Ivanov A.D. - ch.12.; Unusov L. A. – ch. 14.; Kovaleva I. N. - ch. 7.; Petrosyan D. S. – ch. 7; Kabalinskii A. I. – ch.3,12.; Khomyachenko O. N. - ch.12.; Unusov I. A. – ch. 14.; Rostanets D. V. - ch.11.; Khazanova K. P. - ch.11.; Filippov A. P. – ch. 6.; Shmat’ko L. P. - ch. 13., Chyzankova I. V. ch. 15, Zhesterev D. V. - ch.9.; Kabalinskaya N. A. - ch.6.

Economic Growth and Innovative Development of Russian Regions: Activization

Instruments: collective monograph / edited by Peter I. Burak.- M.: «Scientific Adviser», 2016. - p.

The monograph offers a review of methodological and practical aspects of implementing programs designed to intensify economic growth and provide innovative development on the regional level in Russia. The monograph emphasizes economic activization in major Russian cities, that are the centers of industrial, intellectual and financial potential within the country. The monograph can be of interest to the regional administrations staff, scientists, professors and students.

ISBN

CONTENTS

INTRODUCTION.....	5
CHAPTER 1. STRATEGIC PLANNING OF THE REGIONAL DEVELOPMENT: NEW MACROECONOMIC CONDITIONS AND LEGISLATIVE REGULATIONS.	11
CHAPTER 2. MODERN PARADIGMS AND REGIONAL DEVELOPMENT REGULATION MECHANISMS	27
CHAPTER 3. PROGRAMME INSTRUMENTS OF REGIONAL INNOVATIVE DEVELOPMENT	57
CHAPTER 4. RATIONAL PRODUCTIVE FACTORS ALLOCATION AS THE BASIS FOR REGIONAL ECONOMY SUSTAINABLE DEVELOPMENT	82
CHAPTER 5. INTERREGIONAL ECONOMIC INTEGRATION AND THE DEVELOPMENT INSTITUTES	99
CHAPTER 6. PUBLIC - PRIVATE PARTNERSHIP IN REGIONAL INNOVATIVE DEVELOPMENT: NEW APPROACHES AND SOLUTIONS	119
CHAPTER 7. CLUSTER MECHANISMS OF THE REGIONAL ECONOMIC GROWTH INTENSIFICATION	139
CHAPTER 8. SUSTAINABLE REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT VIA STANDARTISATION AND TECHNICAL REGULATION	171
CHAPTER 9. MIGRATION AS A WAY TO ACCELEARTE THE REGIONAL ECONOMIC GROWTH AND STRENGTHEN INTERREGIONAL COOPERATION	199
CHAPTER 10. THE ROLE OF SKILLED EXPATS IN THE INNOVATIVE RUSSIAN REGIONS DEVELOPMENT	220
CHAPTER 11. ENVIRONMENTAL MONITORING AND REGIONAL GOVERNANCE: NEW TOOLS AND FUNDING SOURCES	239
CHAPTER 12. MODERN INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES IN REGIONAL GOVERNANCE	253
CHAPTER 13. POSITIVE IMAGE (BRAND) AS AN INVESTMENT ATTRACTIVENESS FACTOR OF REGIONAL ECONOMY	276
CHAPTER 14. INNOVATION POLICY IMPLEMENTATION IN THE RUSSIAN REGIONS: THE REPUBLIC OF TATARSTAN CASE	304
CHAPTER 15. INFLOW INVESTMENTS GROWTH INTO INDUSTRIAL INNOVATIVE PROJECTS BASED ON CONCESSION AGREEMENTS	328
CONCLUSION	357
REFERENCES	359