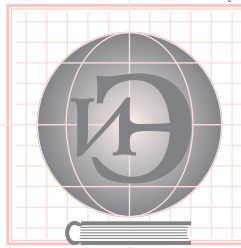


Российская академия наук



Институт экономики

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

НОВАЯ ПРОСТРАНСТВЕННАЯ
СТРАТЕГИЯ ДЛЯ РОССИИ

МОСКВА
2020

ББК 65.9 (2Рос)
Н 72

Новая пространственная стратегия для России: Монография //
Ответ. ред. д.э.н., проф. Е.М. Бухвальд, д.э.н., проф. А.В. Виленский. М.: Институт
экономики РАН, 2020. – 250 с.

ISBN 978-5-9940-0667-2

Н 72

Аннотация. Коллективная монография углубляет представления о сущности, приоритетах и инструментах государственного регулирования пространственного развития экономики России. В том числе рассматриваются такие вопросы, как место пространственного стратегирования в единой системе стратегического планирования; роль национальных проектов в социально-экономическом развитии регионов страны; роль инвестиционных и инновационных процессов в формировании новой модели пространственного развития российской экономики, особенности социального развития российских регионов. В монографии исследуются проблемы развития и поддержки малого и среднего предпринимательства как особого инструмента пространственного развития, дается оценка социального предпринимательства в становлении единого социально-экономического пространства России. Особо отмечается роль местного самоуправления в вертикали стратегического планирования и формировании пространственной структуры экономики России; рассматривается такой срез пространственного регулирования, как проведение политики поддержки и саморазвития в отношении малых и моногородов России. С учетом требований законодательства о стратегическом планировании в монографии обозначена связь пространственного стратегирования с требованиями национальной и экономической безопасности страны.

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

Рецензенты – д.э.н., проф. В.Г. Ростанец; д.э.н., проф. И.В. Митрофанова.

ISBN 978-5-9940-0667-2

ББК 65.9 (2Рос)

© Институт экономики РАН, 2020
© Коллектив авторов, 2020
© Валериус В.Е., дизайн, 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	8
Глава 1. Пространственное развитие России: структура и приоритеты.	11
1.1. Особенности национального экономического пространства	13
1.2. Сбалансированное пространственное развитие: основные тенденции и проблемы	15
1.3. Факторы, способствующие сбалансированному пространственному развитию Российской Федерации, и перспективы его развития	21
Глава 2. Пространственная стратегия и государственная политика регионального развития	30
2.1. Пространственное стратегирование: основные принципы и задачи	31
2.2. Целеполагание и базовые институты политики регионального развития	41
Глава 3. Инновационные аспекты пространственного развития российской экономики	53
3.1. Стратегия пространственного развития и задачи в сфере формирования экономики инноваций	54
3.2. Региональные стратегии и инновационное развитие экономики субъектов Федерации.....	56
Глава 4. Инвестиционные основы реализации новой модели пространственного развития российской экономики	76
4.1. Сценарные условия инвестиционного развития экономики России на период до 2025–2030 гг.	78

4.2. Инвестиционные механизмы и ограничения реализации пространственной стратегии	88
Глава 5. Социальные аспекты пространственного развития Российской Федерации и ее субъектов	99
5.1. Проблемы обеспечения сбалансированности приоритетов социального развития территорий	99
5.2. Переход к социально-инновационным региональным программам развития.....	105
Глава 6. Поддержка малого и среднего предпринимательства как институт пространственного развития	121
6.1. Пространственная значимость МСП.....	121
6.2. Поддержка МСП как элемент политики пространственного развития	125
6.3. Распределение полномочий в выработке и реализации политики поддержки малого и среднего предпринимательства	132
6.4. Специфика регионального развития российского малого и среднего предпринимательства.....	138
Глава 7. Роль социального предпринимательства в становлении единого социально-экономического пространства России.....	147
7.1. Социальное предпринимательство в контексте стратегического планирования пространственного развития Российской Федерации	147
7.2. Современное состояние и роль социальных предприятий в становлении единого социально-экономического пространства Российской Федерации	161
Глава 8. Национальные проекты в системе стратегического планирования	177
8.1. Новый этап «национального проектирования»: проблемы и перспективы	177
8.2. Национальные проекты и стратегическое планирование пространственного развития на уровне субъектов Российской Федерации	190

Глава 9. Местное самоуправление в формировании пространственной структуры экономики России ...	200
9.1. Муниципальное управление и приоритеты пространственного развития Российской Федерации	204
9.2. Приоритет развитию точек роста или сглаживанию социально-экономической дифференциации российских городов?	213
Глава 10. Малые и моногорода как объекты политики регулирования пространственного развития	224
10.1. Малые и моногорода в контексте пространственного развития российской экономики.	224
10.2. Государственная поддержка развития малых городов	229
10.3. Моногорода – как наиболее уязвимое звено в пространственном развитии	236
Заключение.	250
Литература	

ВВЕДЕНИЕ

Принятие 172-го Федерального закона о стратегическом планировании еще более усилило интерес российских ученых и экспертов к теоретико-методологическим и прикладным аспектам становления этой практики управления в отечественной экономике. Но если до принятия закона дискуссии велись относительно того, в чем отличия и преимущества практики социально-экономического стратегирования, что должен содержать (регулировать) данный законодательный акт, то к настоящему времени ключевая направленность исследований несколько изменилась. Акцент был перенесен на подготовку и согласование основных документов стратегического планирования, на принципы и конкретные процедуры взаимодействия федерации, регионов и муниципалитетов в рамках единой вертикали такого планирования.

Примерно аналогичная ситуация сложилась и в отношении такого документа стратегического планирования, как Стратегия пространственного развития Российской Федерации (далее – СПР). Многочисленные дискуссии вокруг проекта СПР во многом определялись тем, что ранее в нашей практике государственного и муниципального управления подобные документы не формировались. Последовательное обсуждение ряда проектов СПР так и не привело в итоге к более или менее явному единству взглядов на содержание этого документа и его роль в системе стратегического планирования, на его регулятивные функции и пр. Появление в феврале 2019 г. итоговой официальной версии СПР, а в конце того же года – Плана ее реализации, не только не погасило подобные дискуссии, но даже придало им дополнительный импульс.

Это было связано с тем, что при наличии определенных интересных новаций и перспективных планировок СПР оказалась не готовой дать конкретные ответы на многочисленные проблемы формирования пространственной структуры российской экономики, и главное, для того, чтобы обозначить соответствующие институты и инструменты их решения в практике государственного и муниципального управления. Заявленные в СПР новые институты регулирования пространственного развития не обладают ни четкой целеориентацией, ни конкретными механизмами функционирования, ни гарантированной обеспеченностью необходимыми экономическими ресурсами. План реализации СПР, по сути, сведен к подготовке докладов и проектов нормативно-правовых актов и не содержит указаний на конкретные действия в сфере регулирования пространственного развития российской экономики.

Многие пробелы СПР уже достаточно подробно проанализированы в нашей экономической литературе. Однако справедливо мнение, что многие из пробелов СПР связаны с тем, что вопреки логике стратегического планирования СПР разрабатывалась и принималась в отсутствие базовой Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации. Дополнительные сложности для СПР оказались связанными с тем, что параллельно с установленной 172-м ФЗ моделью стратегического планирования была инициирована система так называемых «национальных проектов». Ни один из них прямо не ориентирован на цели пространственного регулирования, однако воздействие этих проектов на экономику и социальную сферу российских регионов очень велико.

Все это говорит о целесообразности рассмотрения действующей СПР в качестве лишь первого приближения к решению задач системного пространственного стратегирования в российской экономике, которое еще предстоит существенно модернизировать и дополнять. В этой связи материалы данной коллективной монографии содержат попытку дать научное обоснование и прикладную интерпретацию воз-

возможностей расширить представления о приоритетах, содержании, институциональных основах и практическом инструментарии реализации СПР.

Коллектив авторов: введение – д.э.н., проф. Е.М. Бухвальд; глава 1 – д.э.н. И.Р. Курнышева; глава 2 – д.э.н., проф. Е.М. Бухвальд, О.Н. Валентик; глава 3 – к.э.н. Л.И. Маевская; глава 4 – к.э.н. И.Н. Домнина; глава 5 – к.э.н. О.В. Лылова; глава 6 – д.э.н., проф. А.В. Виленский; глава 7 – Н.И. Булыгина; глава 8 – д.э.н., проф. Бухвальд Е.М.; глава 9 – д.э.н. А.В. Одинцова; глава 10 – к.э.н. А.В. Кольчугина.

ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ: СТРУКТУРА И ПРИОРИТЕТЫ

Курс на преодоление экономического отставания отдельных территорий и улучшение качества их социально-экономического роста на основе обновления стратегии пространственного развития – в числе важнейших приоритетов российской экономики как на ближайшие годы, так и на долгосрочную перспективу. Выстраивая приоритеты, цели и механизмы пространственной стратегии России на долгосрочную перспективу, на современном этапе невозможно рассматривать их обособленно от многих накопившихся и нерешенных социально-экономических проблем и возникающих вызовов современности. В долгосрочной перспективе, в связи с формированием новых мировых центров экономической и финансовой мощи, возможны попытки установления контроля над территориями, имеющими жизненно важное значение для России.

* * *

С 2002 г. в качестве главного ориентира социально-экономической стратегии нашей страны принята концепция устойчивого развития. Особенность этой концепции состоит в применении системного подхода к общественному развитию, при котором экономическое развитие рассматривается не изолированно, а в совокупности с другими системами, в том числе и пространственной. Советскими и российскими учеными и специалистами были глубоко разработаны теория и практика регионального и территориального аспектов народнохозяйственного управления. Следуя логике развития постиндустриальной рыночной экономики, объективен пере-

ход к развертывающемуся в мире формату пространственного развития. Пространственное развитие — это более емкое понятие, чем региональное и территориальное, оно предполагает выход за рамки доминирующих ныне в отечественной практике управления традиционных концептуально-методологических подходов при разработке стратегических ориентиров и приоритетов. Мировая теория и практика управления экономикой не стоят на месте — это развивающаяся система. Можно сказать, что в мировой экономике формируется новая структура и форма организации, которая требует инновационных подходов к мониторингу, управлению и развитию. Один из базисных элементов новизны — опора на инклюзивность всех факторов роста. Концепция инклюзивного экономического роста предполагает устойчивое повышение качества и уровня жизни населения по всему экономическому пространству в рамках современных вызовов, стоящих перед экономикой и обществом, на основе равенства возможностей в доступе к рынку и ресурсам.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. (далее — Стратегия)¹ как системный и актуальный ответ на современные вызовы социально-экономической и технологической неустойчивости утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р. Целью пространственного развития Российской Федерации намечено устойчивое и сбалансированное пространственное развитие РФ, направленное на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического и технологического роста. Поэтому можно сказать, что в целом Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. разработана в русле мировых концептуальных подходов.

Вопросы разработки стратегии современного пространственного развития — предмет длительных дискуссий в пра-

1. URL: <http://static.government.ru/media/files/UVA1qUtT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.pdf>.

вительстве и среди широкого круга специалистов. Основная причина неоднозначности мнений видится, на наш взгляд, в слабой научной обоснованности ряда вопросов региональной политики на макроуровне, которая учитывала бы особенности состояния и тенденции социально-экономического развития РФ, уделяя особое внимание имеющимся в регионах как естественным, так и создаваемым конкурентным преимуществам. С этой позиции в программных правительственных материалах хотя и выделены системные конкурентные преимущества, на которые может опираться экономика России и ее регионы, но слабо прописан механизм реализации этих преимуществ.

1.1. Особенности национального экономического пространства

Россия – страна с населением менее 3%, но имеет более 12,8%² территории и около трети сырьевых ресурсов планеты; огромные запасы пресной воды, минерально-сырьевые и биологические ресурсы, огромные площади экологически и технически ненарушенной территории; на душу населения приходится около 12 га земли. Это во много раз больше, чем в других странах, на ее территории встречаются все климатические зоны, кроме тропиков; наличие нетронутых хозяйственной деятельностью территорий примерно 60%³ всей площади страны. Существуют уникальные сочетания факторов производства, которые можно было бы трансформировать в уникальные предложения для инвесторов, превращение первичных преимуществ и имеющихся в регионах природных ресурсов в устойчивые конкурентные преимущества и др. Наличие пропорционально освоенного хозяйственной деятельностью пространства, способного играть активную роль в структурной модернизации экономики, в наибольшей степени отвечает интересам повышения национальной конкурен-

2. Россия и страны мира: Стат. сб. Госкомстата России. М., 2000. С. 23.

3. Маликов А., Пработоров В. Восхождение к ноосфере // Наука и религия. № 1, 2005. С. 6.

тоспособности России. В пользу такой постановки вопроса говорит как мировой опыт, так и потенциальные масштабы развития экономики РФ. Сейчас процессы пространственного развития России во многом копируют мировые тенденции концентрации и сосредоточения населения и других факторов экономического роста в крупных финансовых, промышленных, ИТ-, науко- и агроцентрах, оголяя тем самым огромные пространства и территории, оставляя их без населения и хозяйственного освоения.

В то же время мировая экономика следует по интеграционному пути развития, страны стремятся друг к другу, становятся более взаимосвязанными и взаимозависимыми, что находит отражение в соотношении конкурентных сил участников на мировой арене, способствует позитивной трансформации национальных экономик. В РФ же наблюдаются противоположные в процессах межрегионального взаимодействия тенденции, можно сказать, что зачастую преобладают центробежные силы. Кроме того, происходит появление целого ряда новых факторов, отрицательно влияющих на устоявшееся распределение населения на национальном экономическом пространстве, вносящих дополнительную диспропорциональность в пространственную демографическую и производственную территориальную организацию экономики страны и усиление межрегиональной и межотраслевой асимметрии занятых в экономике, уменьшение занятых в ориентированных на перспективу производствах.

Последним по времени таким фактором можно назвать современную депрессивность социально-экономической ситуации, обусловленную стремительным падением цен на нефть и таким же стремительным распространением инфекции COVID-19 по территории мира и страны с начала 2020 г. В чем выражается влияние этих факторов на обострение диспропорций пространственного развития? Первая напасть резко увеличивает нагрузку на расходную часть бюджетов всех уровней. Вторая — на их доходную часть. И это при выводе из экономического оборота значительной ча-

сти такого фактора производства, как человеческий капитал. Число умерших и заболевших в трудоспособном возрасте с последующим их длительным восстановительным периодом в разных регионах различное. Более всего пострадали такие регионы, как г. Москва и Московская область.

1.2. Сбалансированное пространственное развитие: основные тенденции и проблемы

Результирующим показателем производственной деятельности служит валовая добавленная стоимость (ВДС), характеризующая ее конечный результат. Она служит основным источником финансовых ресурсов, формирующих налоговые поступления в бюджеты всех уровней. На текущий момент, по деликатным публикациям ФНС России, разница в объемах поступлений в консолидированные бюджеты субъектов Федерации в январе – декабре 2018 г. колеблется в диапазоне «меньше 10 и больше 70 млрд руб.»⁴. В Послании Президента РФ Федеральному собранию 1 марта 2018 г. В. Путин обратил внимание на то, что: «Для дальнейшего изменения структуры национальной экономики необходимо на принципиально ином уровне задействовать источники роста»⁵. Государственная политика пространственного развития – один из институтов, который раскрывает природу экономических отношений межрегиональных субъектов между собой и государством по формированию и росту объема его финансовых ресурсов.

Нами были составлены сравнительные динамические ряды и проведены расчеты отраслевой структуры ВДС субъектов Российской Федерации в 2016–2018 гг. (табл. 1).

4. URL: <https://analytic.nalog.ru/portal/index.ru-RU.htm>

5. Послание Владимира Путина к Федеральному собранию. М., 1 марта 2018. С. 30.

Таблица 1. Отраслевая структура валовой добавленной стоимости субъектов Российской Федерации в 2016–2018 гг. (в текущих ценах; в процентах к итогу по региону)

Субъект РФ	Годы	В том числе													
		Раздел А	Раздел В	Раздел С	Раздел D	Раздел E	Раздел F	Раздел G	Раздел H	Раздел J	Раздел M	Раздел O	Раздел P		
Российская Федерация	2016	5,0	10,9	17,0	3,5	0,6	6,7	17,0	8,0	3,0	4,7	4,9	18,7	Прочие	
	2017	4,6	12,1	17,4	3,3	0,6	6,2	16,7	8,0	3,0	4,5	4,7	18,9		
из суммы субъектов	2018	4,3	14,8	18	3,1	0,6	5,6	15,8	7,6	3	4,1	4,5	18,6	Прочие	
	2016	3,2	0,5	16,1	3,8	0,6	5,6	24,9	6,9	4,7	7,4	5,0	21,3		
Центральный федеральный округ	2017	3,0	0,7	17,3	3,2	0,6	4,9	25,1	7,0	4,7	6,9	4,7	21,9	Прочие	
	2018	3,1	0,8	19,4	3	0,6	4,3	24,8	0	4,7	6,8	4,7	21,7		
г. Москва	2016	0,1	0,0	11,1	3,8	0,5	4,9	29,2	7,0	6,7	9,7	4,7	22,3	Прочие	
	2017	0,1	0,0	12,9	3,1	0,4	4,2	29,7	7,0	6,5	8,7	4,3	23,1		
Северо-Западный федеральный округ	2018	0,1	0	12,9	3,1	0,4	4,2	29,7	7	6,5	8,7	4,3	23,1	Прочие	
	2016	3,0	6,8	19,6	3,3	0,8	6,7	14,8	10,7	3,3	4,7	4,6	21,7		
Южный федеральный округ	2017	2,9	7,1	19,9	3,2	0,9	6,1	13,6	10,6	3,2	5,2	4,5	22,8	Прочие	
	2018	3,2	8	20,6	3,1	0,8	5,8	13	10,5	3,2	4,8	4,4	22,6		
Северо-Кавказский федеральный округ	2016	11,8	3,4	14,7	3,2	0,8	7,5	16,3	10,9	2,2	2,8	5,7	20,7	Прочие	
	2017	10,8	4,5	15,0	3,2	0,8	8,2	15,8	10,6	2,3	2,7	5,4	20,7		
Северо-Кавказский федеральный округ	2018	9,8	6,9	15,2	3	0,9	6,6	15,5	10,7	2,2	2,6	5,4	21,2	Прочие	
	2016	15,9	0,7	9,3	2,8	0,6	11,7	19,6	5,6	2,0	1,3	9,6	20,9		
Северо-Кавказский федеральный округ	2017	15,2	0,7	9,6	3,1	0,6	11,1	19,6	5,6	2,0	1,3	9,6	21,5	Прочие	
	2018	15,6	0,7	9,1	3,2	0,6	11,3	17,9	19,4	5,9	1,2	9,6	22,4		

Окончание табл. 1

Субъект РФ	Годы	В том числе													
		Раздел А	Раздел В	Раздел С	Раздел D	Раздел E	Раздел F	Раздел G	Раздел H	Раздел I	Раздел M	Раздел O	Раздел P		
Субъект РФ	Годы	Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	7,1	12,1	23,8	3,5	0,8	7,1	12,6	6,3	2,3	3,6	4,5	16,3	
		Добыча полезных ископаемых	6,7	13,5	23,7	3,4	0,8	6,6	12,4	6,4	2,4	3,4	4,3	16,4	
		Обрабатывающие производства	5,9	16,3	24,5	3,2	0,7	5,9	11,7	6,1	2,3	3,4	4,1	15,9	
		Энергетики, газом и паром, кондиционирование воздуха	2,1	3,4,9	14,0	3,0	0,5	8,3	9,8	7,4	1,3	2,7	3,0	13,0	
		Обеспечение электрической энергией, газом и паром, кондиционирование воздуха	1,9	38,2	13,8	3,0	0,5	8,0	8,7	7,0	1,3	2,7	2,8	22,1	
		Транспортировка и хранение	1,6	44,4	13,4	2,5	0,5	7	7,6	6	1,1	2,4	2,5	11	
		Торговая оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	5,3	15,7	20,1	4,2	0,6	5,7	10,7	9,0	2,0	2,9	5,8	18,0	
		Услуги Accommodation and food service activities	4,7	17,8	19,5	4,2	0,7	5,4	10,3	9,3	2,1	2,9	5,4	17,7	
		Услуги Information and communication	4,4	21,4	20,9	3,9	0,6	4,6	9,6	8	1,9	2,7	4,8	17,2	
		Услуги Health and social work activities	6,6	27,8	5,5	3,9	0,6	7,0	10,7	11,8	1,6	2,0	6,8	15,7	
		Услуги Arts, sports and recreation	6,0	28,1	5,8	3,7	0,6	6,6	10,8	12,2	1,6	1,9	6,9	15,8	
		Услуги Education	5,4	32	5,3	3,5	0,5	6,2	10	11,4	1,5	1,5	6,5	16,2	
		Государственное управление													
		Деятельность профессиональная, научная и техническая													
		Деятельность в области информатики и связи													
		Прочие													

Источник: URL: <http://www.gks.ru>

Если судить по данным табл. 1, то можно сделать следующие выводы.

1. Принципиально неравномерно по территории страны распределен такой вид экономической деятельности, как *добыча полезных ископаемых*. Порядка 80% ВДС создается в восточных территориях страны.

2. Вид экономической деятельности, такой как *обрабатывающие производства*, относительно равномерно распределен по территории страны. Исключение составляет Дальневосточный федеральный округ. В нем доля обрабатывающих производств примерно в три раза меньше, чем в целом по России.

3. Деятельность в области *информации и связи* – одна из набирающих темпы видов деятельности технологического развития. Уровень ее внедрения в экономическую действительность в среднем по России невысок. Дальневосточный федеральный округ входит в число отстающих.

4. Доля такого вида экономической деятельности, как *профессиональная, научная и техническая* в ВДС – одна из наиболее неравномерно представленных в пространственном разрезе. Разница между Москвой (наибольшее значение) и Северо-Кавказским федеральным округом составляет больше чем 7 раз.

5. *Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение* – вид экономической деятельности, по своему определению не ориентированный на рыночную деятельность и получение ВДС, оказывается экономически и финансово успешным почти во всех федеральных округах.

6. Равномерно, почти одинаково, распределены по территории страны виды деятельности: *обеспечение электрической энергией, газом и паром, кондиционирование воздуха; водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизация отходов, деятельность по ликвидации загрязнений*. Это те виды деятельности, которые в определенной степени формируют экономические и финансовые результаты рабо-

ты естественных монополий⁶. Таким образом, получается, что естественные монополии обеспечивают более или менее равномерное распределение по территории страны расселение населения, его занятость и поступление налоговых сборов в бюджеты всех уровней.

Определенную работу по выравниванию экономического развития регионов проводит Торгово-промышленная палата (ТПП) РФ, в частности Совет по промышленному развитию и конкурентоспособности экономики России. Ею проводится как информационная, так и реальная практическая поддержка и помощь региональным властям, научному сообществу и бизнесу. Например, ТПП РФ подготовлен информационно-аналитический сборник «Промышленный потенциал регионов Российской Федерации. ТПП России: без отрыва от производства (2018–2019)».

Большое внимание в 2019 г. ТПП уделяла взаимодействию с региональными Фондами развития промышленности (ФРП), которые к настоящему времени созданы в 60 регионах страны. Соглашения с ФРП, дающие возможность участвовать в софинансировании проектов, подписали 53 ФРП. С апреля 2015 года рекомендованы системой ТПП РФ и одобрены к финансированию Экспертным советом ФРП 404 промышленных проекта из 61 региона России. 131 предприятие открыло новое производство в 46 регионах по 11 отраслям промышленности, из них 61 проект поддержан системой ТПП РФ⁷.

Одним из недостатков стратегии современного пространственного развития (на наш взгляд), является недоучет

6. В соответствии с Федеральным законом от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» видами деятельности, относящимися к сфере естественной монополии, в официальной статистической отчетности являются: транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; транспортировка газа по трубопроводам; услуги по передаче электрической (тепловой) энергии; железнодорожные перевозки; услуги портов (речной и морской транспорт); услуги аэропортов и услуги транспортных терминалов; услуги общедоступной почтовой связи; услуги общедоступной электросвязи; услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей; услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике.

7. URL: <https://tpprf.ru/ru/interaction/committee/kpr/meetings/>.

фактора рыночности экономики и его использования в качестве полноправного партнера в системе государственных механизмов администрирования российской экономики.

Между тем в ежегодных отчетах Всемирного экономического форума специалистами рассчитывается рейтинг глобальной конкурентоспособности стран (Global Competitiveness Index).

Анализируя данные о рангах показателей и процессов, (см. табл. 2), характеризующих сводные результаты такого рыночного фактора развития экономики, как конкуренция в экономической динамике, можно отметить, что конкуренция на региональном уровне достаточно интенсивна, имеет потенциал роста. В разгар карантинных мер, вызванных эпидемией COVID-19 на территории страны, для поддержки экономики правительством было разработано, утверждено и опубликовано Постановление Правительства РФ от 10 мая 2020 г. № 651 «О мерах поддержки системообразующих организаций»⁸ от 12 мая 2020 г. В нем Правительство Российской Федерации постановляет утвердить прилагаемые Правила отбора организаций, включенных в отраслевые перечни системообразующих организаций российской экономики, претендующих на предоставление в 2020 году мер государственной поддержки. Изначально он включал 200 компаний, позднее был расширен до 646 компаний. Полный перечень системообразующих компаний и организаций РФ, утвержденный правительственной комиссией на 1 июня 2020 г., включает 646 компаний⁹. Из них предприятий: Минэнерго – 73; Минтранса – 68; Минсельхоза – 171; Минпромторга – Metallургическая промышленность – 44, Производство автотранспортных средств – 10, Производство продукции машиностроения – 55, Прочие обрабатывающие производства – 63, Оптовая и розничная торговля – 70, Фармацевтическая промышленность – 3, Химическая промышленность – 22.

8. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73901408/>

9. URL: <https://www.dairynews.ru/news/polnyy-perechen-646-sistemoobrazuyushchikh-organiz.html>

Минкомсвязи – 22. Структурные приоритеты определены. Для сравнения: при утверждении списка 25 декабря 2008 г. в него было включено 295 предприятий. Потом в 2009 г. список был дополнен еще 9 предприятиями. Итого 304¹⁰ организации, т.е. более чем в двое меньше, чем в 2020 г. Можно сделать вывод, что все меньше и меньше остается пространства для конкурентной среды и конкурентных отношений.

Правдой сегодняшнего дня и характерной чертой экономики стала высокая степень неопределенности и рисков. Один из главных рисков и в краткосрочной и особенно в среднесрочной перспективе содержится, на мой взгляд, в политике поддержки системообразующих компаний и организаций Российской Федерации, а именно - возможность неверно выбранного направления развития. Эти риски могут свести на нет усилия нескольких лет работы по восстановлению экономики в целом и ее регионов, законсервировать или усугубить диспропорции.

1.3. Факторы, способствующие сбалансированному пространственному развитию Российской Федерации, и перспективы его развития

Существует много факторов, направленных на устойчивое и сбалансированное пространственное развитие Российской Федерации, направленное на сокращение межрегиональных диспропорций в экономическом развитии, в уровне и качестве жизни населения. Их систематизация позволяет выделить два крупных блока: *внешние* по отношению к действующей практике регионального развития факторы и несовершенство формата модели управления экономическим пространственным развитием (*внутренние*).

К группе первого блока можно отнести, в частности:

1. Экономическое пространство, представляющее собой совокупность региональных рынков со всеми их плюсами и

10. rbc.ru (25 декабря 2008)

недостатками. Поэтому необходимо возрастание сил рыночных механизмов, в частности конкуренции, которое было длительное время затруднено из-за незначительного внимания государства к возможностям их использования, резко увеличивающихся при системном подходе к их поддержке. Во взаимосвязи и взаимодействии целесообразно использовать рыночные, законодательные, политические, экономические, административные, финансовые, институциональные и др. механизмы. На наш взгляд, именно равноправное взаимодействие государственных и рыночных институтов может стать наиболее эффективным механизмом сбалансированного пространственного развития РФ, направленного на сокращение межрегиональных социально-экономических различий регионов. Подобный формат модели управления экономическим развитием, охватывая большой круг проблем, принципиально решает вопросы границ темпов роста и структурных сдвигов, поскольку переводит эту проблему из ограниченной сферы возможностей только одного государственного управления или только рынка в сферу креативных возможностей синергического эффекта возникающего нового регулирующего партнерства. При этом такой механизм управления позволит нейтрализовать перекрестные провалы: со стороны государства возможна нейтрализация провалов рынка, со стороны рынка — провалов государственного управления.

2. В экономической литературе до настоящего времени нет единства во мнениях по поводу, что первично во взаимосвязи «структура — поведение -результат». Пока нет консенсуса относительно того, является ли структура рынка определяющим фактором поведения хозяйствующих субъектов. Одна гипотеза (парадигма «структура — поведение — результат») говорит о том, что структура рынка определяет поведение. Альтернативная гипотеза (парадигма «эффективной структуры») утверждает, что структура рынка — следствие поведения. Эти теоретические положения были сформулированы применительно к эмпирическим исследованиям отраслевых рынков. Применительно к региональным рынкам в россий-

ской практике таких гипотез и аналитических исследований не замечено. Хотя как методологический прием для изучения российской пространственной экономики и структуры он вполне уместен.

3. Являясь относительно обособленной подсистемой государства, регион аккумулирует значительное число ресурсов и функций, главной из которых для него является регулирование экономики региона¹¹. Государство реализует функции более высокого уровня, планирует ключевые пропорции развития (производительность труда, инвестиции и др.) и работу базовых и инфраструктурных корпораций государственного сектора; координирует параметры развития макроэкономической системы на всех трех уровнях, обеспечивая формирование инвестиционного пространства¹².

Взаимодействие федеральных и региональных интересов при их развитии носит характер диалектического противоречия. По сложившейся практике, на региональном уровне сконцентрирована ответственность за состояние и развитие территории¹³, однако распределение ответственности прямо противоположно распределению ресурсов и полномочий, сконцентрированных в ведении федерального центра. Следствием является разнонаправленность (вплоть до противоположности) векторов интересов, что делает объективно необходимым закрепление интегральной функции центра через выработку механизмов нейтрализации противоречий, т.е. формирование конкурентного пространства, в координатах единства федеральных и региональных интересов.

Единство интересов характеризует стремление формировать и совершенствовать институциональные позиции,

-
11. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики : учеб. для студентов вузов / Гос. ун-т ВШЭ. М: 2000.
 12. Иванов Л. Экономика России в 2010 г.: предварительные оценки / // Экономист. 2011. №1. С. 11–27.
 13. По мнению академика А. Гранберга, экономика России представляет собой «многорегиональный организм, функционирующий на основе вертикальных (центр – регионы) и горизонтальных (межрегиональных) взаимодействий и входящий в систему мирохозяйственных связей».

объединять компетенции и полномочия в реализации значимых проектов и программ, при доминирующей роли центра в создании и соблюдении общих правил игры для сохранения целостности экономического пространства.

ФАС России и образуемые им территориальные управления по обеспечению конкуренции составляют единую систему: территориальные антимонопольные органы не входят в структуру региональных исполнительных органов и не зависят от них. Местные органы вправе создавать свои отделы по развитию и поддержке конкуренции, однако не могут осуществлять полномочия федеральных органов без особого на то решения и делегирования и дополнительных прав.

Трудности в определении соподчиненности макроэкономических и региональных интересов и противоречия федерального и регионального законодательства не могут обеспечить гарантирование конкуренции, а односторонняя конкурентная политика либо усиливает неоднородность регионального развития, либо снижает общие экономические результаты. Несовпадения интересов центра и регионов в конкурентной и антимонопольной политике, особенности развития регионов остаются, по всей вероятности, в прошлом.

В целях усиления внимания к конкуренции ФАС в России был разработан Национальный план развития конкуренции на 2018–2020 годы¹⁴. В рамках Национального плана развития конкуренции федеральным органам исполнительной власти были даны в том числе и поручения обеспечивать взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях реализации Национального плана.

К группе второго блока можно отнести, в частности, несовершенство формата модели управления экономическим пространственным развитием.

В соответствии с Распоряжением Правительства РФ до 1 марта 2010 г. каждый субъект Федерации должен был под-

14. Национальный план развития конкуренции. Цели и основные принципы реализации / Федеральная антимонопольная служба России. 2017. С. 1.

готовить свою региональную программу развития конкуренции. Предполагалось, что итогами разработки региональных программ развития конкуренции будут: анализ приоритетных товарных рынков; выявление барьеров, препятствующих развитию товарных рынков; выработка конкретных мероприятий, направленных на развитие конкуренции в каждом из рассматриваемых региональных рынков.

Распоряжением от 11 июня 2013 г. № 953-р Правительство РФ утвердило план мероприятий («дорожную карту») — «Повышение качества регуляторной среды для бизнеса». В нем предусмотрена разработка и внедрение Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации. В апреле 2014 г. 6 российских регионов — Республика Татарстан, Хабаровский край, Волгоградская, Нижегородская и Ульяновская области, а также Санкт-Петербург — приступили к реализации Стандарта в пилотном режиме. Предполагалось, что это будет способствовать выравниванию уровней экономического развития регионов как условие для улучшения конкурентного климата и активизации конкурентных отношений. Критерием действенности предложенного механизма предполагался рост экономических показателей выбранных регионов. 5 сентября 2015 г. Распоряжением Правительства Российской Федерации № 1738-р был утвержден Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации.

Цели Стандарта¹⁵ развития конкуренции скорее относятся к репрессивным функциям деятельности органов управления, чем к созидательным, которым предполагается в перспективе уделять больше внимания.

В апреле 2019 г. в рамках Национального плана развития конкуренции была утверждена новая редакция стандарта развития конкуренции в субъектах Федерации¹⁶. Цель Национального плана развития конкуренции — повысить эффективность работы региональных властей в области раз-

15. URL : <http://msb.khabkrai.ru/uploads/assetsfiles/%D0%A1%D0%A2% A1%D0%98.pdf>.

16. Распоряжение Правительства РФ от 17 апреля 2019 года №768-р.

вития конкуренции¹⁷. Формально-бюрократический подход к делу, похоже, неистребим. Поэтому представляется целесообразным создание системы ответственности за реальные конечные результаты на макро- и региональном уровне, а не контроль за исполнением отдельных поручений. В сфере конкурентной политики таким конечным результатом является позитивная динамика региональных макроэкономических показателей и снижение или хотя бы рост меньшими темпами цен на оптовых и розничных рынках, и особенно на продукцию монопольного сектора.

Перспективами пространственного развития «в рамках реализации Стратегии предусматриваются ликвидация инфраструктурных ограничений федерального значения и повышение доступности и качества магистральной транспортной, энергетической, информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации...»¹⁸.

Почти за 30 лет, прошедших с момента распада Советского Союза, решением транспортных проблем системно и целенаправленно, как важнейшей составляющей инфраструктуры, никто не занимался.

По мере дальнейшего развития страны, расширения ее внутренних и внешних транспортно-экономических связей в рамках изменения геополитического ландшафта Евро-Азиатского пространства, роста объемов внутреннего производства и повышения уровня жизни населения значение транспортной отрасли и ее роль как системообразующей будет возрастать.

В России появились и усиливаются существенные ограничения роста экономики, обусловленные недостаточным развитием транспортной системы. Сегодняшние объемные и качественные характеристики транспорта, особенно его инфраструктуры, не позволяют в полной мере решать задачи технологической и инновационной перестройки экономики.

17. URL:<http://plan.fas.gov.ru/pages/tasks>

18. URL: <https://docviewer.yandex.ru/view/84951683/?page=9>

Выстраивая приоритеты пространственной стратегии России на долгосрочную перспективу, на современном этапе невозможно рассматривать их обособленно от концепции и целей, содержащихся в национальных проектах Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», устанавливающей и утверждающей национальные проекты России. Позднее был добавлен 13 национальный проект – Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры¹⁹. На его развитие выделено около пятой части всех бюджетных средств. Он же относится к наиболее капиталоемким проектам из всех 13 национальных проектов (табл. 2).

Таблица 2. **Информация о бюджетных ассигнованиях на финансовое обеспечение реализации Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры в 2019–2021 годах, в %**

№ п/п	Наименование национального проекта/ федерального проекта	2019 г.	2020 г.	2021 г.	Итого: 2019–2021 гг.
	Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	100,00	100,00	100,00	100,00
1	Федеральный проект «Европа–Западный Китай»	1,45	4,12	7,24	4,45
2	Федеральный проект «Морские порты России»	10,26	10,59%	17,44	13,06
3	Федеральный проект «Северный морской путь»	2,97	4,91	8,01	5,47
4	Федеральный проект «Железнодорожный транспорт и транзит»	1,36	2,10	2,26	1,93
5	Федеральный проект «Транспортно-логистические центры»	0,00	0,10	0,14	0,08
6	Федеральный проект «Коммуникации между центрами экономического роста»	62,28	52,99	45,35	53,04
7	Федеральный проект «Развитие региональных аэропортов и маршрутов»	9,70	9,45	9,43	9,52
8	Федеральный проект «Высокоскоростное железнодорожное сообщение»	0,03	0,03	0,02	0,03
9	Федеральный проект «Внутренние водные пути»	11,94	15,71	10,10	12,43

Источник: рассчитано по материалам Круглого стола «Финансовое обеспечение реализации национальных проектов», 24 декабря 2018. URL: <http://council.gov.ru>

Из данных табл. 3 очевидны приоритеты в финансировании транспортного будущего страны, это Федеральный

19. Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. Утвержден Распоряжением Правительства РФ от 30 сентября 2018 года № 2101 р.

проект «Коммуникации между центрами экономического роста». На втором месте с большим отрывом – Федеральный проект «Внутренние водные пути». Таким образом, можно видеть реальные усилия властей, направленные на решение внутренних транспортных проблем.

Все федеральные проекты сгруппированы по 25 государственным программам. Все, что касается финансирования развития транспорта, представлено в табл. 3 и 4.

Таблица 3. **Дороги, транспорт, инфраструктура (млрд руб.)**

Наименование федерального проекта	2019 г.	2020 г.	2021 г.
ФП «Дорожная сеть»	24,42	17,65	21,05
ФП «Безопасность дорожного движения»	2,36	2,64	1,94
ФП «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства»	1,48	3,49	2,76
ФП «Автомобильные дороги Минобороны России»	0,23	0,24	0,19
ФП «Внутренние водные пути»	8,48	11,65	7,38
ФП «Высокоскоростное железнодорожное сообщение»	0,02	0,02	0,02
ФП «Европа – Западный Китай»	1,03	3,05	5,29
ФП «Железнодорожный транспорт и транзит»	0,96	1,56	1,65
ФП «Логистика международной торговли»	0,53	1,80	1,05
ФП «Морские порты России»	7,28	7,85	12,74
ФП «Развитие региональных аэропортов и маршрутов»	6,88	7,00	6,88
ФП «Северный морской путь»	2,11	3,64	5,85
ФП «Транспортно-логистические центры»	0,00	0,08	0,10
ФП «Коммуникации между центрами экономического роста»	44,21	39,30	33,12
Итого	100,00	100,00	100,00

Источник: рассчитано по материалам Круглого стола «Финансовое обеспечение реализации национальных проектов», 24 декабря 2018, Таблица 5. URL: <http://council.gov.ru>

Таблица 4. **Информация о бюджетных ассигнованиях на финансовое обеспечение реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в 2019–2021 годах, в %**

№ п/п	Наименование национального проекта/ федерального проекта	2019 г.	2020 г.	2021 г.	Итого: 2019–2021 гг.
VI	Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»	100,00	100,00	100,00	100,00
1	Федеральный проект «Дорожная сеть»	85,71	73,46	81,15	80,59
2	Федеральный проект «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства»	5,18	14,53	10,64	9,82
3	Федеральный проект «Безопасность дорожного движения»	8,30	11,00	7,48	8,76
4	Федеральный проект «Автомобильные дороги Минобороны России»	0,81	1,01	0,73	0,83

Источник: рассчитано по материалам Круглого стола «Финансовое обеспечение реализации национальных проектов», 24 декабря 2018. <http://council.gov.ru>

7 процентов²⁰ программной структуры расходов федерального бюджета на следующий трехлетний период выделено на финансовое обеспечение реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в 2019–2021 годах. При этом основное внимание уделяется улучшению дорожной сети.

Данные этих таблиц также показывают приоритетность задач пространственного экономического развития страны через усиление коммуникаций между центрами экономического роста; обращение к внутренним водным путям и развитие региональных аэропортов и маршрутов.

* * *

Ныне уровень и качество российского экономического пространства крайне неоднородно, что создает серьезные препятствия на пути к реализации поставленных перед страной задач по социально-экономическому и технологическому развитию. Государственная политика в области пространственного развития является одним из самых эффективных инструментов экономического управления структурным развитием России в современных условиях. Вместе с тем, долгое время фактическое отсутствие прагматичной государственной политики пространственного развития в России привело к пространственной разбалансированности воспроизводственного процесса. Одним из наиболее важных регуляторных инструментов государственной политики пространственного развития может послужить Стратегия пространственного развития Российской Федерации. По своему замыслу и приоритетным посылам она обладает должным потенциалом.

20. Приложение 15 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», Распределение бюджетных ассигнований по целевым статьям (государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов, разделам, подразделам классификации расходов федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов.

Глава 2

ПРОСТРАНСТВЕННАЯ СТРАТЕГИЯ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Утверждение пространственного регулирования в экономике в качестве самостоятельного элемента системы стратегического планирования в Российской Федерации на основе положений 172-го ФЗ 2014 г.²¹ потребовало четко обозначить место Стратегии пространственного развития (СПР) Российской Федерации²² в единой системе стратегического планирования в стране. Возникла необходимость вписать цели и инструменты стратегирования пространственного развития в многогранную сферу федерально-региональных взаимодействий и сложившуюся вертикаль государственного и муниципального управления.

Кроме того, в рамках пространственного стратегирования как особого вектора государственного управления закономерно обозначились и новые требования к разработке и реализации государственной политики регионального развития в стране — важнейшего инструмента регулирования пространственной структуры национальной экономики. В числе этих требований — ориентация на приоритеты и цели долгосрочного характера; базирование этой политики на выделении различных типов регионов и поселений; согласованное действие всех институтов и инструментов региональной политики государства; устойчивое экономическое обеспечение

21. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.

22. Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р. «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». Режим доступа: URL: <http://www.government.ru/docs/35733/>.

планируемых мероприятий, а также усиление акцента на формирование условий и стимулов саморазвития субъектов Российской Федерации. Весьма значимой задачей остается согласование государственной политики пространственного регулирования с теми приоритетами социально-экономического развития страны, которые сформулированы в национальных проектах, обозначенных в майском 2018 г. Указе Президента РФ²³.

2.1. Пространственное стратегирование: основные принципы и задачи

Работа по подготовке документов стратегического планирования, предусмотренных 172-м Федеральным законом, показала, что сам по себе данный закон не решает всех проблем нормативно-правового регулирования такого планирования и не обеспечивает полной уверенности в своевременной подготовке, а также в полномасштабной и согласованной реализации документов такого планирования. Так, в соответствии с п. 3.1 ст. 47 действующей версии 172-го Федерального закона о стратегическом планировании предполагалось еще до 1 января 2018 года разработать Стратегию социально-экономического развития Российской Федерации. Однако до настоящего времени этот документ так и не принят, хотя его предварительных вариантов было представлено и обсуждено на разных форумах и слушаниях достаточно много. Такая ситуация негативно сказывается на возможности согласования всего блока документов стратегического планирования в Российской Федерации. В настоящее время складывается перспектива разработки и принятия такой стратегии до 2050 (!) года. Однако, по нашему мнению, подготовить стратегию на столь длительный период именно как «реальную программу действий» край-

23. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/.

не сложно. Скорее всего такой документ будет иметь чисто декларативный характер, даже если он будет построен на принципе этапности целеполагания.

С большим опозданием была принята и сама СПР. Эта задержка, а также появление такой альтернативы стратегического планирования, как национальные проекты, поставило под вопрос большую работу субъектов Российской Федерации, которые за последние несколько лет разработали и согласовали с Минэкономки России значительный блок своих социально-экономических стратегий, рассчитанных на период до 2025 г., и даже до 2030 г.

Как показывает анализ, в итоговом варианте СПР есть как практически значимые продвижения, так и откровенно спорные моменты²⁴. Изначально основные контуры СПР были обозначены в таких нормативно-правовых документах, как: Постановление Правительства РФ № 870 от 20 августа 2015 г.²⁵; Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13²⁶ и Распоряжение Правительства РФ от 5 июня 2017 г. № 1166-р²⁷. Однако, как будет показано ниже, далеко не все установки этих документов удалось в полной мере реализо-

-
24. См.: Коломак Е.А., Крюков В.А., Мельникова Л.В., Селиверстов В.Е., Сулов В.И., Сулов Н.И. Стратегия пространственного развития России: ожидания и реалии // Регион: экономика и социология. 2018. № 2 (98). С. 264–287; Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 135–145; Минакир П.А. Российское экономическое пространство: стратегические тупики // Экономика региона. 2019. Т.15. №4. С. 967–980; Рождественская И.А. Механизмы реализации Стратегии пространственного развития России: возможности и риски // Самоуправление. Т.2. №1 (118). С. 348–351.
 25. Постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации». URL: <http://base.garant.ru/71170676/>.
 26. Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/.
 27. Распоряжение Правительства РФ от 5 июня 2017 г. № 1166-р «Об утверждении Плана реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» (в редакции на 27 августа 2018 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/436739078>.

вать в итоговой версии СПР. В этой связи надежды на то, что в лице данной Стратегии будет обретен документ, обладающий высокой степенью конкретности целеполагания, достаточной управленческой силой и механизмом действенного контроля, не оправдались. В итоге документ свелся к тексту весьма общего характера, близкому по своей сути к некоей «декларации о намерениях». Не изменило ситуации и утверждение в конце 2019 г. такого документа, как План реализации СПР²⁸. Этот «план реализации» не содержит никаких указаний на какие-либо конкретные меры социально-экономической политики государства, а целиком составлен как программа подготовки докладов, проектов законов и иных нормативно-правовых актов²⁹.

Анализ итоговой версии СПР показывает, что ее содержание заметно отличается от того, что было предписано двумя названными выше нормативно-правовыми документами: ряд вопросов отсутствует; некоторые откровенно формализованы; ряд введенных в стратегию новаций вообще кажется не соответствующим смысловому содержанию и целевой функции данной стратегии. Институционально-инструментальный блок стратегии выглядит очень слабым, явно не соответствующим многообразию затронутых в стратегии вопросов. Финансовый блок отсутствует совсем, а сведение стратегии всего к 5 (!) целевым индикаторам вообще выходит за рамки всякого здравого смысла. Как мы полагаем, в значительной мере эта ситуация объясняется не только просчетами авторов указанного документа, не только отсутствием базовой стратегии для Российской Федерации, но и общей ситуацией неадекватной теоретико-методологической проработки вопросов регулирования пространственной структуры экономики и его взаимосвязи с государственной политикой регионального развития.

28. Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2019 г. № 3227-р «Об утверждении плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: http://www.consultant.ru/documents/cons_doc_LAW_342452.

29. Валентик О.Н. Реализуем ли план реализации // Экономические науки. 2020. №1. С.27–30.

Основная цель этой Стратегии как документа стратегического планирования — обозначить основные цели, институты и механизмы регулирования пространственной структуры российской экономики, в том числе в контексте ключевых приоритетов социально-экономического развития страны в целом. Однако решение этой задачи осложняется тем, что имеющиеся на сегодня нормативно-правовые документы, так или иначе сопричастные к этому вектору государственного управления, не дают однозначного толкования понятия «пространственная структура экономики», целей, задач и инструментов ее регулирования. Не только в научных исследованиях, но даже и в нормативно-правовых документах, как и ранее, обнаруживается постоянное смешение понятий «пространственный», «региональный», «территориальный», «социально-экономический» и пр.³⁰

В 172-м ФЗ по стратегическому планированию этот круг вопросов явно запутан. Так, в п. 26 ст. 3 172-го ФЗ Стратегия пространственного развития Российской Федерации определяется как документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации. А в п. 1 ст. 20 данного закона эта логическая последовательность изложена в обратном порядке, а именно: стратегия пространственного развития разрабатывается в соответствии с основами государственной политики регионального развития Российской Федерации. Остается неясным, к какому именно органу (органам) исполнительной власти адресуются задачи, поставленные в СПР; какие экономические, институциональные, информационные и иные ресурсы могут быть привлечены для ее реализации. В результате, как заметил В.Н. Лексин, перед разработчиками данной СПР «были поставлены задачи, для решения которых

30. *Михеева Н.Н.* Стратегия пространственного развития: новый этап или повторение старых ошибок // ЭКО. 2018. № 5 (527). С. 158–178; *Митрофанова И.В., Селютин В.В., Иванов Н.П.* «Белые пятна» Стратегии пространственного развития России // Региональная экономика. Юг России. 2019. Т.7. С.42–55.

не было ни опыта, ни информационных и институциональных ресурсов³¹.

В формировании создавшейся ситуации сыграла свою роль невозможность реализовать закрепленную в 172-м ФЗ последовательность подготовки документов этого среза стратегического планирования. В соответствии с этим законом СПР реализует положения «базовой» Стратегии социально-экономического развития (до настоящего времени отсутствует) и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, которая была утверждена Указом Президента РФ в декабре 2015 г.³² Однако ее положения (в частности, в том, что связано с проблемами пространственного развития) носят общий характер, а намеченные целевые показатели не имеют количественной размерности. В этой связи сложно сформулировать на базе данной Стратегии положения и целевые параметры какого-либо программно-стратегического документа, в т.ч. и в сфере пространственного регулирования в экономике³³. В подобных условиях принятие СПР вообще может быть расценено как нарушение требований закона.

Но дело, конечно, не в формальном соблюдении установленной законом последовательности работы над документами стратегического планирования, а в их итоговом качестве. Основные признаки современного по методологии стратегического документа в области экономики — это системность, этапность и/или сценарность и, конечно, согласованность целей и обеспечивающих их достижение ресурсов, причем не только экономических, но также правовых, институцио-

31. См.: *Лексин В.Н.* Как это делается. К разработке Стратегии пространственного развития России // Свободная мысль. 2018. № 4 (1670). С. 18.

32. Указ Президента РФ «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31 декабря 2015 г. № 683. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/.

33. *Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В.* Стратегия пространственного развития и приоритеты национальной безопасности Российской Федерации // Экономика региона. 2019. Т. 15. Вып. 3. С. 631–643; *Кожевина О.В.* Управление пространственными изменениями в целях обеспечения экономической безопасности // Управление. 2020. Т. 8. № 1. С. 141–149.

нальных, информационных и иных. Многое из этого в СПР не представлено или представлено чисто формально.

Нам уже приходилось отмечать парадоксальность ситуации, при которой на протяжении почти 20 лет единственным действующим правовым актом в сфере пространственного развития оставался ныне уже утративший силу Указ Президента РФ 1996 г.³⁴ Утвержденные этим Указом «Основные положения региональной политики...» достаточно целостно и перспективно отразили ключевые задачи региональной политики государства. Этот документ характеризовала системность в определении предпосылок успешности данного вектора социально-экономической политики государства, что в частности подтверждалось обращением «Основных положений...» к вопросам совершенствования федеративных отношений, реформирования местного самоуправления, к причинам и возможным путям преодоления межрегиональной экономической дифференциации и пр.

Действующая СПР этими преимуществами явно не обладает. При этом отсутствие такого признака как системность, нельзя оправдать, но, во всяком случае, можно объяснить названной выше задержкой с принятием базовой Стратегии для Российской Федерации. С иными признаками стратегичности в СПР дела обстоят еще хуже. С содержательной точки зрения СПР характеризуется отсутствием должного внимания к вопросам экономического и институционального обеспечения задаваемых ею стратегических приоритетов. Так, неизбежно возникает сомнение, какой объем средств потребуется для реализации основных положений СПР, построенной на бесконечном числе обещаний помочь всем и вся, и будут ли эти средства в наличии вообще.

Закономерно возникают и вопросы относительно того, какие институты государственной политики пространственного регулирования должны быть модернизированы или

34. Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации». URL: <http://docs.cntd.ru/document/9020553> (недействующий).

даже созданы заново, чтобы основные приоритеты СПР были достоверно реализованы. К числу таких институтов прежде всего относятся система федеративных отношений и институты местного самоуправления, которые не являются частью сферы государственного управления, но осуществляют многие функции хозяйственного и социального регулирования, важные для определения тенденций пространственного развития экономики. Однако уже отмеченная нами в предшествующих публикациях³⁵ практически полная отстраненность 172-го ФЗ от вопросов институционального стратегирования наложила свой негативный отпечаток и на содержание СПР.

В частности, в настоящее время эта Стратегия не несет на себе убедительного отражения того, что это — документ, регулирующий важнейшие аспекты централизованного управления пространственным развитием в условиях государства федеративного типа. Осуществление функций пространственного регулирования в экономике выступает задачей любого государства, и федеративного, и унитарного. Но условия государства федеративного типа приносят в механизм решения этих задач существенные особенности, недоучет которых негативно сказывается на том, насколько полно и своевременно эти задачи решаются. Но в СПР роль субъектов Федерации в решении задач реформирования пространственной структуры экономики представлена лишь фрагментарно. Позиции, касающиеся участия органов местного самоуправления в решении этой задачи, едва ли можно различить вообще³⁶. Нет и целостного представления о том, насколько действующие институты российского федерализма и местного самоуправления отвечают новой пространственной стратегии для страны и в каком обновлении они нуждаются сегодня и в перспективе.

-
35. Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. Федерализм как институциональный приоритет стратегии пространственного развития для России // Региональная экономика. Юг России. 2018. № 4. С. 33–43.
 36. Молчанов И.Н., Молчанова Н.П. Особенности формирования Стратегии пространственного развития России. В сб.: Россия: Тенденции и перспективы развития. Ежегодник. М.: 2019. С. 159–165.

Далее, нельзя не отметить, что СПР оперирует очень узким кругом новых инструментов политики регионального развития, в частности, категорией «геостратегические территории» («приоритетные» и «приграничные»), да и то при достаточно общем описании этого социально-экономического института и путей его практического использования. Здесь сразу обнаруживается противоречие между двумя принципиальными установками СПР: то ли на опережающее развитие геостратегических территорий, то ли территорий, отстающих в своем социально-экономическом развитии. Это связано с тем, что многие отстающие регионы (например, везде упоминаемая в этом качестве Ивановская область) в категорию геостратегических, согласно СПР, не попадают.

Сказанное о спорных моментах итоговой версии СПР касается и так называемых «перспективных экономических специализаций» регионов России, перечень которых занимает более половины объема СПР. При этом методические основы формирования этого перечня и практические аспекты его реализации в рамках государственной политики регионального развития остаются неясными³⁷. Еще большим туманом окутана идея выделения так называемых «перспективных центров экономического роста», которые без каких-либо явных качественных признаков просто даются списком по отдельным регионам и городам страны. Перечень этих центров сформирован на основании чисто формальных критериев (вклад в ВВП страны и численность населения), хотя ни то, ни другое достаточным аргументом в пользу перспективности тех или иных центров роста, на наш взгляд, не является.

В этом контексте в СПР есть и еще одно существенное противоречие. Среди точек роста поселенческого уровня, которым Стратегия вменяет гипотезу опережающего развития, по преимуществу видятся либо столицы субъектов Федера-

37. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. «Перспективная экономическая специализация» как новация политики регионального развития // ЭТАП: Экономическая теория. Анализ. Практика. 2019. №6. С. 49–65.

ции, либо иные, экономически наиболее значимые поселения. Между тем, постоянное стягивание населения и хозяйственной деятельности субъектов Федерации к их столицам и еще к двум-трем ведущим экономическим центрам — при обезлюдивании всех остальных территорий — давно уже стало бедой многих регионов России. Получается, что Стратегия противоречит сама себе: то достаточно отчетливо централизует идею точек роста, то призывает к сокращению внутрорегиональной экономической дифференциации.

Много вопросов вызывает и позиция документа в отношении агломерационных процессов, которые в разных условиях могут иметь как позитивные, так и негативные социально-экономические эффекты³⁸. Такие слагаемые институционального аппарата СПР, как «крупная городская агломерация», «крупнейшая городская агломерация», «минерально-сырьевой центр» и пр., по сути, во многом представляют собой повтор того, что уже давно известно практике территориального планирования. Но дело не в повторе, а в отсутствии четкого представления о том, какую новую целевую функцию должны ныне выполнять эти институты в практике пространственного стратегирования по сравнению с тем, что так или иначе делалось ранее³⁹.

Наряду с этим СПР обходит стороной вопрос о совершенствовании системы государственных программ, в том числе включенных в блок «Сбалансированное региональное развитие», проблемность состава которого уже неоднократно отмечалась экспертами⁴⁰. Государственные программы —

38. Мусинова Н.Н. Развитие городских агломераций как одно из направлений Стратегии пространственного развития России // Вестник университета (Государственный университет управления). 2019. № 2. С. 46–51.

39. Попова Е.В. Стратегия пространственного развития России как преемник генеральной схемы развития и размещения производительных сил СССР (отдельные положения). В сб.: Пространственный потенциал развития России: невыученные уроки и задачи на будущее. 2019. С. 320–324.

40. См.: Наумов С.Н. Об изменении наполнения государственных программ и их места в системе стратегического планирования. В сб.: Государственное управление Российской Федерации: вызовы и перспективы. М.: Университетская книга. 2018. С. 8–14; его же: Использование инструментария государственных программ для обеспечения сбалансированного регио-

главный инструмент реализации любой стратегии. На данный момент хорошо заметно, что круг поставленных в СПР задач пространственного развития российской экономики заметно шире, чем сфера покрытия действующих государственных программ, но каких-либо корректировок в составе этих программ СПР не предусматривает.

Есть и еще один важный момент. СПР принималась тогда, когда в Российской Федерации уже фактически были запущены 12 национальных проектов. Средства, выделенные на реализацию этих проектов (примерно 25 трлн руб.), настолько велики, что позволяют говорить об их потенциально значимом воздействии как на отраслевую, так и на пространственную структуру экономики. Однако в СПР не видится согласования ни с национальными проектами, ни с таким документом, как «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры»⁴¹. Между тем, именно этот документ в наибольшей степени корреспондирует СПР. В таковой среде условий достижения ее целей на первом месте обозначена ликвидация инфраструктурных ограничений, повышение доступности и качества магистральной транспортной, энергетической и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры.

Откровенно формализован в СПР и такой насущный признак документов стратегического характера, как сценарность. Такая сценарность – формальное требование к СПР, установленное 870-м Постановлением Правительства РФ. Сценарный подход к построению СПР должен был акцентировать внимание на объективных возможностях и ограничителях реализации ее основных приоритетов и задач и формировать гибкие варианты управления СПР с учетом указанных ограничителей. Однако на деле это требование в СПР нереа-

нального развития России. В сб: Пространственный потенциал развития России: невыученные уроки и задачи на будущее. М: Институт экономики РАН. 2019. С. 272–277.

41. Распоряжение Правительства РФ от 30 сентября 2018 г. № 2101-р. «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года». URL: <http://static.government.ru/media/files/MUINhgWFddP3Uiff9RJASDW9VxP8zwcB4Y.pdf>.

лизовано. Смысл сценарности состоит в системном анализе возможных вариантов развития событий вокруг объекта планирования и прогнозирования, а в СПР все сведено к почти примитивным вариантам: «будет плохо» или «будет хорошо».

Здесь просто нельзя не сослаться на сам документ. Согласно ему, инерционный («плохой») сценарий пространственного развития «предполагает сохранение текущих тенденций развития системы расселения и экономики при условии невыполнения запланированных мер и отказа от реализации механизмов устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации». В переводе на русский язык это означает: инерционный сценарий («будет плохо») состоится в том случае, если Стратегия будет просто забыта и вообще не будет реализовываться.

Далее отмечается, что приоритетный (целевой) сценарий пространственного развития («будет хорошо») предполагает снижение различий между субъектами Российской Федерации по основным социально-экономическим показателям. Это – еще более туманная формулировка. По каким показателям и в какой мере «снижение различий» имеется в виду для наступления «хорошего сценария»? Неясно и то, почему позитивный сценарий пространственного развития страны связывается именно со снижением этих различий, хотя в самой СПР этому вопросу – на фоне большого числа установок по трансформации пространственной организации российской экономики – особого внимания не уделено.

2.2. Целеполагание и базовые институты политики регионального развития

Еще в Указе 1996 г. отмечалось, что на тот момент практическое решение большинства из поставленных задач государственной политики регионального развития не имеет необходимого нормативно-правового регулирования. Именно этот важный вывод и инициировал работу над законопроектом, отражающим основные задачи и инструменты этой по-

литики. Такой законопроект был внесен в Государственную думу Российской Федерации еще в 2000 г.⁴² В ноябре 2002 г. он был принят уже во втором чтении, но затем его рассмотрение было приостановлено. Попытки вернуться к данному законопроекту предпринимались в 2002, 2007 и 2016 г., но и они не принесли желаемого результата. В итоге сложилась парадоксальная ситуация. Длительное время данный законопроект формально продолжал находиться на рассмотрении в Государственной думе и лишь относительно недавно был списан в архив, причем именно тогда, когда потребность в этом документе обозначилась, по нашему мнению, наиболее зримо⁴³.

Принятие Федерального закона № 172-ФЗ дало возможность преодолеть тупиковую ситуацию в области концептуального закрепления и законодательного регулирования государственной политики регионального развития в Российской Федерации. Но, как это часто бывает в законодательной практике, принятие одного нового закона контрастно высветило другие незакрытые ниши правового регулирования. Именно так обстоит сегодня дело с целым рядом важных аспектов государственной политики регионального развития, отражение которых в 172-м ФЗ должно быть подкреплено дополнительными нормами правового регулирования.

Эта необходимость ныне диктуется тем, что в государственной политике регионального развития сложился целый ряд вопросов, не имеющих исчерпывающего правового регулирования. Прежде всего это касается согласования целей и средств этой политики с перспективами дальнейшего совершенствования экономико-правовых основ федеративных от-

-
42. Законопроект № 18259-3 «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=18259-3&02>). В настоящее время этот документ по данному адресу отсутствует.
43. Бухвальд Е.М. Время вернуться к закону о государственной политике регионального развития // Законодательство и экономика. 2017. №2. С.7–16; Бухвальд Е.М. Правовое регулирование стратегического пространственного и территориального планирования // Журнал Российского права. 2019. №11. С.131–143.

ношений и местного самоуправления в стране. Как было отмечено выше, Указ Президента РФ № 803 1996 г. содержал в себе широкую программу действий по реформированию российской модели федерализма. Многие положения этого раздела указа и спустя двадцать лет могут восприниматься как вполне актуальные⁴⁴. Напротив, в тех нормативно-правовых документах, которые сегодня определяют институциональные основы государственной политики регионального развития, вопросы совершенствования федеративных отношений и местного самоуправления в лучшем случае представлены лишь фрагментарно.

Логично предположить, что закон об основах государственной политики регионального развития не может сформировать собой исчерпывающее законодательное регулирование возможных дальнейших направлений федеративной и муниципальной реформы в стране. Однако нельзя не видеть, что в государстве федеративного типа региональная политика выступает не просто формой реализации ответственности федерального центра за устойчивое развитие субъектов Федерации, но и по сути сама становится частью экономико-правового механизма федеративных отношений, а федеративные отношения, в свою очередь, становятся частью практики институционального стратегирования. Все основные слагаемые этого механизма (бюджетный федерализм, государственные программы и национальные проекты и пр.) функционируют через систему постоянных федерально-региональных взаимодействий, оказывая тем самым существенное влияние на развитие каждого из субъектов Федерации. В результате именно последовательное достижение приоритетов государственной политики регионального развития в преобладающей мере становится индикатором того, насколько зрело и продуктивно работает весь механизм федеративных отношений.

44. Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. Федерализм как институциональный приоритет стратегии пространственного развития для России // Региональная экономика. Юг России. 2018. № 4. С. 33–43.

Таким образом, осуществление эффективной политики регионального развития в российских условиях прежде всего предполагает последовательное совершенствование федеративного устройства страны. Это, в частности, включает в себя: а) формирование совокупности предпосылок для сохранения единства и целостности экономического пространства государства; б) децентрализацию управления, расширение полномочий органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления, повышение степени их ответственности перед населением; в) закрепление круга полномочий федеральных органов власти в объеме, который обеспечивает защиту стратегических интересов Российской Федерации, но не ограничивает самостоятельности субъектов Федерации в решении вопросов, отнесенных к их ведению; г) обеспечение равноправия субъектов Федерации между собой и в их отношениях с федеральными органами государственной власти с учетом специфики и гарантии интересов каждого из регионов страны; д) адекватное экономическое обеспечение функций местного самоуправления для реализации его ответственности за устойчивое хозяйственное и социальное развитие территорий.

Новое законодательство должно указать на те актуальные задачи совершенствования федеративных отношений, решение которых в наибольшей мере могло бы повысить результативность этого вектора государственной политики. Прежде всего необходимо определить, какая модель политики регионального развития в наибольшей мере соответствует современным условиям и приоритетам России как государства федеративного типа. Это модель, в рамках которой ключевой формой реализации функции федерального центра как субъекта региональной политики становится обеспечение условий и стимулов «саморазвития» субъектов Российской Федерации⁴⁵.

45. См.: Бухвальд Е.М. «Саморазвитие» регионов и приоритеты регулирования пространственной структуры российской экономики // Федерализм. 2018. № 2. С. 32–45.

Соответственно, это говорит о необходимости отказа от традиционно сложившейся трактовки региональной политики государства как системы вспомоществования субъектам Федерации, при которой, несмотря на значительные масштабы текущего финансового выравнивания, прогресс в реальном экономическом выравнивании регионов в лучшем случае оказался весьма незначительным. Подобное вспомоществование (применительно к кругу так называемых «искусственно дотационных» регионов России) должно последовательно замещаться их участием в системе государственных программ и национальных проектов, осуществляемым на основе финансирования этих программ и проектов в соответствии с возможностями и ресурсами каждого из регионов.

Это одновременно предполагает необходимость законодательно закрепить трансформацию федеральной политики регионального развития от ее избыточного в настоящее время универсализма к ее осуществлению на селективной, адресной основе. Для этого требуется провести экономически мотивированное выделение различных типов субъектов Федерации, а также тех инструментов государственной региональной политики, которые в отношении их будут наиболее действенны. Длительное время все подвижки к такой модели региональной политики государства пресекались из-за достаточно упрощенной трактовки п. 4 ст. 5 Конституции РФ, формально декларирующей о равноправии всех субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Однако в последнее время в документах, формирующих методологические основы пространственного стратегического планирования, дается более гибкая трактовка этого конституционного положения. В частности, Постановление Правительства РФ № 870 подчеркивает необходимость строить СПР с учетом отнесения городов и регионов страны к определенным типам. Аналогичное положение имеется в «Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Здесь делается акцент на реализацию государственной политики реги-

онального развития и осуществление поддержки субъектов Федерации и муниципальных образований с учетом их социально-экономических и географических особенностей.

Однако практическое использование такой модели государственной политики регионального развития возможно лишь на основе специальных методических разработок. Таковые должны определить критерии типизации субъектов Федерации и муниципальных образований, сроки и способы периодической корректировки указанных целевых групп и, конечно, принципы отбора институтов и инструментов региональной политики, которые должны быть адресованы определенным типам регионов и муниципальных образований⁴⁶. Многие из этих вопросов могли бы, по нашему мнению, быть решены принятием федерального закона об основах государственной политики регионального развития. Например, это касается законодательного закрепления самого принципа селективности или адресности государственной политики регионального развития и тех границ, в которых такая политика может применяться, не нарушая баланса интересов Федерации и различных групп ее регионов.

Сказанное выше также касается законодательного закрепления специфических функций отдельных видов институтов территориального развития; децентрализации налогово-бюджетной политики государства⁴⁷, а также обязанности использования нескольких моделей межбюджетных взаимодействий федерального центра с субъектами Федерации на основе выделения в числе последних ряда целевых групп и пр. Однако в СПР нет практически ничего о совершенство-

46. *Полынев А.О., Гришина И.В.* Методические подходы к построению типологии регионов для разработки стратегии пространственного развития России // Региональная экономика. Юг России. 2019. Т. 7. № 1. С. 29–41; *Рубинштейн А.Я., Бухвальд Е.М., Бураков Н.А., Кольчугина А.В., Славинская О.А., Слуцкий Л.Н.* Региональный индекс экономического развития и ранжирование субъектов Федерации (Научный доклад) М: Институт экономики РАН. 2019.

47. *Печенская М.А., Ускова Т.В.* Межбюджетное распределение налогов в России: концентрация полномочий или децентрализация управления // Экономика региона. 2016. Т. 12. № 3. С. 875–886; *Караваева И.В., Гираев В.* Фискальная децентрализация как основа эффективной экономической политики регионов // Федерализм. 2018. № 2 (90). С. 18–31.

вании финансово-бюджетных и налоговых взаимодействий федерального центра и субъектов Федерации. Между тем, именно эти взаимодействия в современной экономике выступают главным инструментом воздействия государства на тенденции регионального развития.

В частности, абсолютизация симметричности межбюджетных взаимодействий центра и регионов еще 15–20 лет назад закономерно рассматривалась как одно из наиболее существенных достижений в совершенствовании российской модели бюджетного федерализма. Однако сегодня эта модель уже не отвечает вызовам времени и нуждается в радикальном реформировании. При этом, как мы полагаем, потребные корректировки в сфере межбюджетных отношений (в их широкой трактовке) не могут ориентироваться только на простой перелив средств с одного уровня бюджетной системы на другой. Эти корректировки должны обеспечить позиции субъектов Федерации как реальных, экономически самодостаточных акторов практики стратегического планирования; вести к созданию мощных стимулов для регионов по расширению и более полному использованию их налоговой базы, причем на основе перехода к инновационно ориентированному тренду развития их экономики.

С этой целью необходимо не только диверсифицировать налоговую базу региональных и местных бюджетов, но и существенно расширить права субфедерального уровня управления в сфере налогового администрирования. Сегодня эти права настолько ограничены, что не позволяют рассматривать субъекты Федерации в качестве реальных акторов политики налогового регулирования. На практике это ведет к обеднению того инструментального аппарата, который регионы и муниципалитеты могут задействовать для реализации целевых установок своих стратегий социально-экономического развития.

В сфере межбюджетных отношений должна закрепиться практика выделения среди регионов нескольких групп участ-

ников таких отношений. Например, в рамках действующей в настоящее время системы финансового выравнивания — и при поддержке государственных программ и институтов территориального развития — должны остаться только средне- и высокодотационные регионы страны. Это обеспечит устойчивость их финансово-бюджетной базы и сформирует для них реальную возможность достоверного стратегирования своего социально-экономического развития. Регионы-доноры и низкодотационные регионы должны формировать эту возможность через систему расщепляемых налогов, например на основе участия в распределении НДС (до 5% контингента), а также за счет привлечения (на основе софинансирования) средств государственных программ отраслевой направленности и средств федеральных институтов промышленно-инновационного развития.

Аналогично можно и нужно закрепить в указанном законе систему критериев отбора регионов (макрорегионов), которым адресуются государственные программы территориальной направленности⁴⁸. Традиционно используемый для обоснования таких программ критерий «приоритетность» допускает и субъективные трактовки, влияние которых, однако, можно существенно сократить, если смысл этого критерия будет закреплен законодательно. В соответствии с законом о государственной региональной политике потенциальными бенефициарами особых государственных программ территориального развития, по опыту зарубежных стран, должны быть определены регионы, которые официально, на основе законодательно закрепленных критериев объявлены территориями экономического бедствия или территориями пионерного освоения. Это создаст правовую основу для того, чтобы данные территории в рамках программ были получателями дополнительных форм государственной помощи, а также адресных налоговых льгот и пр.

48. Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. Макрорегионы как новация стратегирования пространственного развития экономики России // Региональная экономика. Юг России. 2019. № 1. С. 18–28.

Чтобы избежать допускаемых в настоящее время даже в официальных документах двусмысленностей, целесообразно закрепить в рассматриваемом законе позитивное экономическое выравнивание субъектов Российской Федерации как основную задачу государственной политики регионального развития с акцентом на возрастающее значение выравнивания экономики России именно как пространства инновационного развития. По оценкам Министерства финансов РФ, максимальный разрыв по показателю ВРП на душу населения между субъектами Российской Федерации составляет 93 раза; по среднедушевым доходам – 5 раз, по объему инвестиций – 208 раз и по объему производства товаров и услуг – 75 раз⁴⁹. К сожалению, проблема дифференциации регионов России именно как пространства инновационного развития в официальных обращениях к оценке межрегиональных экономических разрывов отражения практически не получает.

Можно констатировать, что в последнее время постановка задачи преодоления значительной экономической дифференциации субъектов Федерации в системе региональной политики государства носит всплывающий характер: то она появляется в официальных документах, то исчезает. Да и те целевые установки, которые дает в этой связи СПР, во многом не убеждают и явно не смотрятся как одни из ведущих стратегических ориентиров для региональной политики государства. Так, в СПР отмечается, что в Российской Федерации в течение последних 10 лет в результате проводимой государственной политики регионального развития наблюдается сокращение межрегиональных социально-экономических диспропорций. Соответственно, делается вывод о том, что к числу приоритетов пространственного развития относится сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской

49. Проблемы реализации задачи по сокращению межрегиональных социально-экономических диспропорций в контексте стратегий пространственного развития и социально-экономического развития Российской Федерации. М.: Совет Федерации Федерального собрания РФ. 2019. С. 14.

Федерации, а также снижение внутрирегиональных социально-экономических различий.

Однако принять эти пассажи как реальную программу действий крайне сложно. Во-первых, здесь не раскрывается методика и фактические итоги этих расчетов, круг охватываемых ими субъектов Федерации и точная датировка исходных данных. Во-вторых, из названных положений СПР нельзя сделать вывод относительно того, до какого рубежа подобное сокращение межрегиональной экономической дифференциации вообще возможно и целесообразно. Этот вопрос, стратегически важный для государственной политики регионального развития, требует дальнейших серьезных исследований и правового регулирования. В-третьих, показатели межрегиональной экономической дифференциации не включены в число целевых индикаторов СПР; здесь в плане сокращения межрегиональной экономической дифференциации представлен лишь такой статистически проблемный показатель, как «Индекс человеческого развития». Да и в целом, едва ли можно принять с позиции здравого смысла наличие только 5 целевых показателей в СПР как документе, отражающем широкий круг проблем и приоритетов пространственного развития экономики.

Сказанное позволяет сделать ряд важных выводов.

1. Стратегия, в которой нереализована логическая последовательность «приоритеты — цели (задачи) — целевые индикаторы», не может быть эффективно управляемой и до конца успешной. То, что в документе в настоящее время обозначено как цель Стратегии, скорее всего и есть концентрированное выражение ее основных приоритетов. Соответственно, то, что дается как приоритеты Стратегии, на деле представляет собой методическое обоснование для ряда ее целевых показателей. Круг таких должен быть, безусловно, существенно расширен (по нашей оценке, их должно быть не менее 20). При этом данные показатели прежде всего должны характеризовать пространственные аспекты преобразования экономики страны на инновационной основе.

2. Стратегия должна сбалансированно отражать (например, через SWOT анализ) двустороннюю природу всяких приоритетов, а именно то, какие возможности они формируют и то, какими пределами они объективно ограничены. Здесь же следует упомянуть и четкую формулировку рисков Стратегии и обозначение путей (инструментов) управления ими. В действующем виде положения Стратегии излагаются таким образом, что их осуществление изначально гарантировано и ничто этому помешать не может. Между тем, всякое управление связано с объективными ограничителями и рисками, и чем больше горизонт планирования – тем выше значимость фактора ограничителей и рисков. Эффективное управление рисками – один из наиболее значимых атрибутов стратегического управления на проектной основе, что нашло многочисленные подтверждения в зарубежной практике.

3. Стратегия должна реально основываться на сценарном варианте постановки и практической реализации ее важнейших приоритетов и практических задач. С этой целью приоритеты должны быть ранжированы и под каждый сценарий развития событий. Каждый сценарий должен не просто описывать ту или иную ситуацию, а определять ключевые управленческие действия, соответствующие данному варианту развития событий. Конечно, надо признать, что период, выделенный на реализацию данной Стратегии, невелик. Более того, представляется, что большинство поставленных в Стратегии масштабных задач вообще нереализуемы в полной мере в столь короткий промежуток времени. Это, конечно, несколько дезавуирует значимость сценарного варианта изложения Стратегии.

4. Стратегия должна основываться на балансе целеполагания и располагаемых экономических ресурсов с указанием на их основные источники и механизмы практического воздействия – как на федеральном, так и на субфедеральном (региональном и муниципальном) уровнях управления.

5. Обязательным условием для Стратегии должна быть фиксация тех ее приоритетов и практических задач, реа-

лизовать которые предполагается с использованием механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства с акцентом на опережающее развитие тех механизмов ГЧП и МЧП, которые соответствуют идее долгосрочного, стратегического взаимодействия власти и частного бизнеса.

6. Обязательным компонентом Стратегии должен быть блок институционально-правовых новаций, которые будут востребованы по мере ее реализации. Если, например, вводятся институты «геостратегических территорий» («приоритетных» и «приграничных»), «перспективных экономических специализаций» и пр., то они обязательно должны получить закрепление и расшифровку в действующем законодательстве, иначе их полноценное использование в практике государственного регулирования, особенно в налогово-бюджетном процессе, окажется просто невозможным.

7. Анализ Стратегии показывает, что многие неопределенности, допущенные в данном документе, — не вина разработчиков, а следствие отсутствия адекватных источников разработки этого документа, прежде всего тех, которые непосредственно определены 172-м ФЗ по стратегическому планированию. Это требует не только доработки и принятия базовой Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, но и значительной конкретизации относящихся к сфере пространственного развития положений Стратегии национальной безопасности.

ИННОВАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Формирование пространственной модели экономического развития страны зависит от влияния многих факторов, среди которых важное место отводится роли инновационной сферы. А это означает, что при сохранении в долгосрочной перспективе низких темпов инновационного развития отставание ее от мирового тренда, возможности целенаправленного воздействия на оптимизацию пространственного развития, становятся более ограниченными, возникают значительные риски стагнации экономики.

И действительно, по данным «Глобального инновационного индекса» (ГИИ)⁵⁰, Россия в 2018 году занимает 46 место, что на 3 позиции ниже по сравнению с 2016 годом. Причем Украина впервые оказалась впереди, заняв 43 строчку против 50-й в 2017 году.

По качеству инноваций Россия занимает 27 место и 3-е среди стран со средним уровнем доходов после Китая и Индии. В тройку лидеров вошли Швейцария, Нидерланды и Швеция.

Необходимость ускорения технического развития страны на базе новых инновационных технологий требует иного взгляда на многие экономические процессы в стране, среди которых приоритетное значение занимает проблема дифференциации регионов по уровню инновационности их экономики. Такой подход требует разработки новых, действенных мер по преодолению сохраняющегося экономического раз-

50. Global Innovation Index: место России в мире инноваций. [Электронный ресурс]. URL: <https://vc.ru/flood/44152-global-innovation-indexmesto-rossii-v-mire-innovaciya>

рыва в уровне развития российских субъектов Федерации, что позволит улучшить пространственную структуру российской экономики.

3.1. Стратегия пространственного развития и задачи в сфере формирования экономики инноваций

В Стратегии пространственного развития страны до 2025 года в качестве важнейшего приоритета рассматривается обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения.

Следует отметить, что проблема неравномерности регионального развития не является новой, о чем свидетельствуют многочисленные правительственные документы, статьи и исследования на эту тему. Тем не менее на сегодня эта проблема до сих пор не решена и, безусловно, остается актуальной для дальнейшего развития экономики страны, что и нашло подтверждение в Стратегии пространственного развития Российской Федерации. В связи с этим среди наиболее серьезных негативных факторов, тормозящих формирование позитивного пространственного развития страны, в Стратегии на первом месте стоит высокий уровень межрегионального социально-экономического неравенства, характеризующийся такими факторами, как:

- недостаточное количество центров экономического роста для обеспечения ускорения экономического роста Российской Федерации;
- значительное отставание по ключевым социально-экономическим показателям от среднероссийского уровня части субъектов Российской Федерации;
- высокая доля малопроизводительных и низкотехнологичных производств в структуре экономик субъектов Российской Федерации.

Для решения главной задачи в Стратегии предполагается до 2025 года осуществить:

- опережающее развитие территорий с низким уровнем социально-экономического развития, обладающих собственным потенциалом экономического роста, а также территорий с низкой плотностью населения и прогнозируемым наращиванием экономического потенциала;
- развитие перспективных центров экономического роста с увеличением их количества и максимальным расщелоточением по территории Российской Федерации;
- социальное обустройство территорий с низкой плотностью населения с недостаточным собственным потенциалом экономического роста.

В то же время, выделяя в качестве важнейшей задачи пространственного развития страны снижение региональных социально-экономических различий, в Стратегии в качестве локомотива экономического роста большое значение придается развитию инновационной сферы, что вполне оправдано. С этой целью предлагается ряд мер, которые, по мнению разработчиков Стратегии, должны обеспечить ее развитие. Однако очевидно, что для выполнения намеченных мер по развитию инновационной сферы потребуются значительные инвестиционные ресурсы. Их предполагается направлять в те регионы, которые уже обладают соответствующим человеческим и инновационным потенциалами, а, учитывая ограниченность инвестиционных ресурсов в экономике, такое решение может иметь обратный эффект, так как в определенной степени способно еще больше усилить региональную дифференциацию. Действительно, в Стратегии указывается, что развитие научной, научно-технической и инновационной деятельности, ее концентрация в настоящее время «возможна и целесообразна в крупных и крупнейших городских агломерациях»⁵¹ субъектов Российской Федерации. Следует

51. В Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (далее – Стратегия) впервые сформированы такие важные пространственные понятия, как: «крупная городская агломерация», «крупнейшая городская агломерация», «перспек-

отметить, что такие агломерации присутствуют на территориях, как правило, экономически более развитых регионов. Однако именно на них делается упор в Стратегии пространственного развития до 2025 года. Так, одним из основных направлений пространственного развития страны является обеспечение расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития Российской Федерации за счет социально-экономического развития перспективных крупных центров экономического роста Российской Федерации – крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций.

Акцент на развитие этих территорий становится приоритетным, как минимум, до 2025 года. Такое заявление несколько не согласуется с задачами преодоления межрегиональных различий и скорее закрепляет сложившиеся различия в инновационном потенциале между субъектами Российской Федерации, сохраняя тем самым существующие региональные диспропорции в социально-экономическом развитии, которые в ближайшее время вряд ли удастся преодолеть. Поэтому в условиях ограниченных финансовых возможностей вряд ли к 2025 году удастся решить проблему выравнивания регионов, так как скорее всего более прагматичной целью Стратегии на перспективу становится стимулирование инновационной деятельности в тех регионах, которые обладают для этого соответствующим потенциалом.

3.2. Региональные стратегии и инновационное развитие экономики субъектов Федерации

На сегодня эффективность функционирования национальной экономики, позитивная трансформация ее пространственной структуры во многом зависит от того, насколько

тивный центр экономического роста», «пространственное развитие» и др. Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития до 2025 года». [Электронный ресурс]. URL: <https://www.http://government.ru/docs/35733/>

ко результативно протекает инновационное развитие в регионах, происходит ли сокращение инновационного разрыва между субъектами Федерации. А различия эти на сегодня довольно существенные, что вызывает явную озабоченность руководства страны. Подтверждением тому является принятый годом ранее Майский указ Президента РФ от 7 мая 2018 года, № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в котором перед правительством было поставлено девять национальных целей, две из которых⁵²:

- увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50% от их общего числа;
- внедрение цифровых технологий в экономику и социальную сферу.

Эти задачи должны быть достигнуты за шесть лет.

Для выполнения указа были сформированы 12 нацпроектов. Именно их реализация будет определять российскую экономическую политику на ближайшие шесть лет. Важное место среди них также отводится научно-техническому прогрессу, развитие которого представлено в двух нацпроектах. Это – наука и цифровая экономика.

В нацпроекте «Наука» определены следующие цели⁵³:

- обеспечение вхождения России в пятерку передовых научных стран мира, научные достижения и разработки которых базируются на современных научно-технологических укладах;
- повышение привлекательности рабочих мест на территории Российской Федерации в научной сфере для собственных и иностранных граждан;
- до конца сентября 2020 года российские и международные эксперты определяют минимум пять масштабных научных проектов мирового уровня для работы на российских научных установках;

52. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71837200/>.

53. Национальные проекты Российской Федерации до 2024 года URL: http://fincan.ru/articles/92_nacionalnynye-projekty-rossijskoj-federacii-do-2024-goda/.

- увеличение денежных средств, затрачиваемых на научные достижения, и привлечение новых источников средств по мере роста ВВП страны.

Бюджет нацпроекта — 636,0 млрд руб.⁵⁴

В нацпроекте «Цифровая экономика» главными задачами являются⁵⁵:

- увеличение затрат из разных внутренних источников на цифровизацию экономической сферы в 3 и более раз;
- обеспечение защиты, высокой скорости работы, доступности и качественного хранения информационной инфраструктуры;
- увеличение доли использования отечественного ПО в государственных структурах и бизнесе.

В 2019 году должен был заработать бесплатный онлайн-сервис по освоению цифровой грамотности для россиян. К 2024 году обучение по онлайн-программам должно быть 10 млн. К концу 2021 года должна появиться платформа, которая позволит гражданам получить информацию об организациях, использующих их персональные данные. По меньшей мере 60 проектов развития цифровой экономики в регионах России получают поддержку на федеральном уровне, в т.ч. бюджет нацпроекта — более 1,6 трлн руб.⁵⁶

Для реализации указанных нацпроектов правительством 8 мая 2019 года подписан единый план по достижению национальных целей развития России до 2024 года, в котором особое место отводится мерам по ускорению инновационного развития экономики. В предложенном Плане в качестве приоритетных задач выделены меры по повышению инновационной активности организаций (их девять), меры по развитию сектора исследований и разработок цифровых технологий (планируется в три раза по сравнению с 2017 годом увеличить затраты на их развитие), создание правового ре-

54. URL: <https://www.rbc.ru/politics/20/02/2019/5c6d90f09a7947ee1fb17780>.

55. Национальные проекты Российской Федерации до 2024 года URL: http://fincan.ru/articles/92_nacionalnyje-projekty-rossijskoj-federacii-do-2024-goda/.

56. URL: <https://www.rbc.ru/politics/20/02/2019/5c6d90f09a7947ee1fb17780>.

гулирования цифровой экономики. Имеется и раздел «Стимулирование инновационного и научно-технологического потенциала регионов Российской Федерации», реализация которого потребует следующих мер:

- выполнение региональных программ инновационного и научно-технологического развития;
- создание в субъектах РФ научных инновационно-технологических центров.

Акцент на повышение роли инновационной экономики в разработанной правительством Стратегии пространственного развития и нацпроектах вполне понятен. По данным Росстата, в 2017 году удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации, в общем числе обследованных организаций по РФ составлял 20,8%, а в 2018 даже снизился до 19,8%⁵⁷. Данные цифры свидетельствуют о том, что темпы развития инновационного процесса в стране явно недостаточны для современного технологического развития страны. Если же проанализировать положение дел в инновационной сфере в субъектах Федерации, то картина выглядит еще менее привлекательной. Наряду с медленными темпами развития инновационной сферы в целом сохраняется ее дисбаланс в региональном развитии. До сих пор лидерство в инновационном развитии принадлежит Центральному федеральному округу, доля которого в 2019 году по разработанным передовым производственным технологиям составила 34,1%⁵⁸, хотя, начиная с 2010 года, она несколько снизилась (в 2010 – 42%).

Это превосходство ЦФО обеспечивают всего несколько субъектов Федерации. Основными драйверами инновационного процесса в ЦФО традиционно выступают Москва и Московская область. Причем если Московская область за 2010–2019 годы увеличила количество разработанных передовых технологий практически в 2 раза, то в Москве лишь в 1,5

57. URL: <https://www.gks.ru/search>

58. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/ru/statistics/science_and_innovations.

раз. Их рост увеличился с 361 в 2010 году до 553 в 2019 году. Определенные инновационные достижения присутствуют в Ивановской, Воронежской и Белгородской областях. В остальных регионах ЦФО наблюдается явная стагнация инновационного развития. Особенно она характерна для Тамбовской, Курской, Костромской областей, в которых за 2017–2019 гг. не осуществлялись разработки передовых технологий. В 2018 году их было 5 в Липецкой области, а в Орловской области – 4. Практически в 2 раза по данному показателю в 2019 году от ЦФО отстают такие промышленные округа, как Поволжский и Уральский.

В 2019 году доля разработанных передовых технологий в Поволжском федеральном округе составляла 25,3%, а в Уральском федеральном округе – 32,5%. Безусловно, такие цифры свидетельствуют о некотором росте уровня инновационного развития. Однако не произошло ожидаемых позитивных изменений в инновационном характере развития регионов, входящих в эти округа. Диспропорции в техническом развитии между их субъектами остались практически неизменными. В ПФО инновационное развитие продолжает сосредотачиваться в Республике Татарстан, Нижегородской области, и особенно в Пермском крае. Так, в Пермском крае за последние восемь лет, с 2010 по 2019 год, произошел реальный прогресс в инновационной сфере. Количество разработанных передовых технологий в 2010 году, которых было всего 15, к 2019 году выросло до 45. Среди наиболее отстающих – все те же Кировская и Оренбургская области.

В Уральском федеральном округе наиболее активно проявляет себя Челябинская область, которая по данному показателю не уступает Москве. В тройке лидеров – Свердловская и Тюменская области. Практически отсутствуют разработки передовых технологий в Курганской области и Ямало-Ненецком автономном округе.

В Северо-Западном федеральном округе доля разработанных передовых технологий в 2019 году составила всего

20,6%. Причем в основном этот рост достигнут за счет Санкт-Петербурга, доля которого в 2019 году составила 65,7%, и Новгородской и Ленинградской областей, удельный вес которых соответственно равнялся 13 и 10% от общего по СЗФО. Крайне незначительные успехи в инновационном развитии наблюдаются в Республике Карелия, Псковской и Мурманской областях.

В Сибирском федеральном округе, несмотря на такие продвинутое в техническом развитии регионы, как Новосибирская, Томская области, Красноярский край, доля разработанных передовых технологий в 2019 году составила только 13,8%, что свидетельствует об отсутствии активной инновационной деятельности в остальных субъектах СФО. Действительно, на протяжении последних трех лет с 2017 по 2019 годов в таких субъектах, как Республика Алтай, Республика Тыва, Алтайский край не было разработано ни одной передовой технологии. Причем в Республике Алтай отсутствие таких разработок зафиксировано с 2005 года.

И в самом конце уровня инновационного развития находятся Северо-Кавказский и Дальневосточный округа. Их доля соответственно составляет 4,3 и 3,0%. В них сосредоточено наибольшее количество депрессивных регионов. Исключение составляют в СКФО – Ставропольский край и Республика Дагестан, а в ДФО – Хабаровский и Приморский края, Сахалинская область. В Республиках Ингушетия, Северная Осетия–Алания, Карачаево-Черкессия, Кабардино-Балкария практически с 2005–2019 годов не было разработано ни одной передовой технологии.

Что же касается ДФО, то отставание в экономическом развитии полностью сказалось и на инновационном развитии. Особенно медленно инновационный процесс идет в Республике Бурятия, Забайкальском крае, в которых с 2005 по 2017 год не разрабатывались передовые технологии, и только в 2018 и 2019 году произошли положительные сдвиги в этой области. С 2016 по 2019 год в Амурской, Магаданской областях, в Республике Саха–Якутия, в Еврейской автономной

области, в Чукотском АО не было создано ни одной передовой технологии.

Обратной стороной процесса создания передовых производственных технологий является их реализации в народном хозяйстве. При этом практически сохраняются те же диспропорции их использования по субъектам Федерации, что и при разработке этих технологий. Так, в 2019 году доля используемых передовых производственных технологий в Центральном федеральном округе и в Поволжском сравнялась и составила 29%⁵⁹. Затем следует Уральский ФО и Северо-Западный с соответствующими показателями – 12,2 и 9,7%. В СФО – 8,9%; в УФО – 12,2%; в ЮФО – 6%; в ДФО – 3,7%; в СКФО – 1,3%. И естественно, использование передовых производственных технологий и их разработка происходит также неравномерно по регионам внутри данных округов. Иными словами, межрегиональные различия в использовании инновационной продукции субъектами Федерации также сохраняются. Так, в ЦФО первые места по применению технологических инновационных разработок занимают Москва, Московская область, Калужская, Владимирская, Тульская, а замыкают список Ивановская, Курская, Орловская, Смоленская области.

В Поволжском федеральном округе лидирует Пермский край, затем следуют Республики Татарстан, Башкортостан и Нижегородская область. И на последнем месте – Оренбургская область и Республика Марий-Эл.

В Сибирском федеральном округе инновационно продвинутыми являются Красноярский край, Кемеровская, Новосибирская, Омская области. К отстающим по показателю использования передовых производственных технологий в 2019 году относились Республики Тыва, Хакасия, Алтай.

Та же картина и в Уральском федеральном округе. Активную позицию, как по разработке, так и по использованию передовых производственных технологий, занимают Сверд-

59. Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/science_and_innovations/science/

ловская, Тюменская и Челябинская области. Крайне низкая инновационная деятельность наблюдается в Курганской области.

В Северо-Западном округе приоритет в применении передовых технологий также принадлежит тем субъектам, которые их активно и производят. Это – Санкт-Петербург и Ленинградская, Новгородская, Вологодская области. Калининградская область, Республика Карелия и Ненецкий автономный округ замыкают этот список по данному округу.

В Южном федеральном округе также сохраняется традиционный разрыв в освоении инновационных технологий между входящими в него субъектами. Более продвинутыми как в производстве, так и в использовании являются Краснодарский край, Ростовская, Волгоградская области. Менее продвинутыми являются Республики Крым, Калмыкия и Адыгея.

В Дальневосточном федеральном округе разработкой и внедрением передовых технологий наиболее активно занимаются два субъекта: Хабаровский и Приморский края. Крайне незначительно этот процесс протекает в Еврейской автономной области, Забайкальском крае и Чукотском автономном округе.

В Северо-Кавказском федеральном округе активно разрабатывает и использует передовые производственные технологии Ставропольский край и Республика Дагестан. На другом полюсе традиционно находятся Республики Ингушетия, Карачаево-Черкессия, Северная Осетия – Алания.

Сложившаяся ситуация в сфере инновационной экономики не соответствует современным запросам успешного экономического развития. И что важно, недостаточные темпы инновационного развития сопровождаются серьезными региональными различиями, свидетельствующими о сохраняющемся неравномерном экономическом развитии субъектов Федерации. Между тем, попытки изменить данное положение дел, повысить инновационный уровень развития регионов, сократить межрегиональные различия в их техни-

ческом уровне предпринимались, как уже говорилось ранее, неоднократно. С этой целью стали использоваться методы стратегического планирования и прогнозирования. Причем сначала на федеральном уровне, а затем на региональном. Принятие Концепции социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года повлекло за собой волну региональных разработок, пик которых пришелся на 2008–2010 гг. Однако эффект от принятых региональных стратегий не был достигнут. Значительная их часть описывала будущие успехи развития своего региона явно в отрыве от реальных возможностей их выполнения. Кроме этого, в них были слабо проработаны приоритеты и механизмы реализации стратегических целей.

Не удалось также реализовать основной посыл Концепции социально-экономического развития РФ до 2020 года, который заключался в необходимости обеспечения сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, особенно в сокращении уровня межрегиональной дифференциации в качестве жизни. В 2011 году была утверждена Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Она была принята в соответствии с Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике» и учитывала основные положения Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Одной из основных задач инновационной Стратегии стала именно активизация деятельности по реализации инновационной политики, осуществляемой органами государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Иными словами, от региональных властей требовалась разработка необходимых мер для осуществления инновационного прорыва на собственных территориях. При этом основным направлением Стратегии должно было стать установление более высокого приоритета поддержки тех регионов, которые инвестируют в инно-

важное развитие. В связи с чем в Стратегии указывалось, что «на данном этапе развития оптимальным является вариант развития с элементами лидерства в некоторых сегментах экономики, в которых имеются или могут быть созданы конкурентные преимущества, по реализации догоняющего варианта в большинстве секторов экономики. Реализация такого варианта является предпочтительной в рамках Стратегии»⁶⁰.

Данный подход предполагает, что приоритетным в инновационной сфере является акцент на развитие тех территорий, которые наиболее способны по своему инновационному и человеческому потенциалам соответствовать запросам развития технического прогресса, т.е. формированию центров инновационного роста. Но такая стратегическая политика подтверждает то, что вопрос о проблемах, связанных с преодолением существующего межрегионального социально-экономического неравенства, проявляющегося в неравномерном инновационном развитии регионов, остается открытым. При этом обозначались лишь долгосрочные ориентиры инновационного развития регионов, что естественно не отражало полностью их специфики, учет которой необходим для успешного инновационного прорыва. Таким образом, конкретные региональные аспекты инновационного развития, не получившие в Стратегии должного обоснования, были полностью отданы на откуп субъектам Федерации.

В соответствии со Стратегией инновационного развития страны до 2020 года органами власти субъектов РФ были разработаны собственные стратегии и программы инновационного развития регионов страны.

Однако такие стратегии до сих пор имеются не во всех субъектах Федерации. В некоторых случаях они представлены в виде концепций инновационного развития, как например в Нижегородской области, или как описание инновационной деятельности, например в Кемеровской области. Соответ-

60. Стратегия инновационного развития Российской Федерации до 2020 года, [Электронный ресурс]. URL: <https://www.http://government.ru/docs/35733/>.

ственно, различается и набор проблем, и пути их решения. Так, в Концепции инновационного развития Нижегородской области до 2020 года, которая, кстати, относится к наиболее продвинутым регионам в сфере инновационного развития, очень четко сформулированы задачи, решение которых позволит обеспечить инвестиционный прорыв. Эти задачи сформулированы в следующих разделах⁶¹:

- оценка особенностей инновационного развития Нижегородской области;
- финансовое обеспечение развития науки и человеческого капитала;
- совершенствование инновационного законодательства региона;
- мониторинг индикаторов инновационного развития региона.

В Кемеровской области основной упор сделан на оценке инновационной среды и предложениях по ее совершенствованию. Все предложения сконцентрированы на стимулировании кластерной деятельности региона. А именно разработан широкий спектр традиционных форм поддержки, особенно касающихся резидентов технопарка:

- налоговые льготы (снижение налога на прибыль, освобождение от налога на имущество);
- льготная аренда помещений;
- доступ к использованию высокотехнологичного оборудования;
- консультационная, информационная поддержка.

В качестве таких кластеров выступают: центр кластерного развития, региональный центр инжиниринга, региональный интегрированный центр, центр инноваций социальной сферы. За 3 года (2014–2016 гг.) для финансирования этих четырех центров Кемеровская область привлекла 127 млн руб. средств федерального бюджета. В 2014 г. центры поддержали 155 субъектов малого и среднего предпринимательства,

61. Концепция развития Нижегородской области до 2020 года. URL: <http://docs.cntd.ru/document/465504485>

а в 2015 году – в 6 раз больше (950)⁶². Намеченные и реализуемые формы поддержки инновационной деятельности сохранили позитивный тренд и в 2018 году. Так, на 12% увеличилось число используемых передовых технологий по сравнению с 2016 годом. И хотя в этих субъектах не были конкретно разработаны стратегии инновационного развития, а скорее созданы благоприятные условия для развития инновационной среды, однако именно в них и наблюдается инновационный процесс развития, что объясняется изначально их высоким технологическим и кадровым потенциалами.

Более серьезное внимание заслуживают субъекты Федерации, относящиеся к проблемным территориям, особенно расположенным в Северо-Кавказском федеральном округе. Между тем, не все республики СКФО имеют свои стратегии инновационного развития. В частности, в Чеченской Республике инновационные проблемы вошли в качестве отдельного раздела в Стратегию социально-экономического развития Чеченской Республики до 2025 г. В Республике Дагестан аналогичная картина, хотя особенно в последние годы наблюдается тенденция ослабления инновационной активности организаций. Удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации, в 2000 г. составлял 6,4%, а к 2016 г. снизился до 2,5%, или в 2,6 раза. По этому показателю по состоянию на 2016 г. республика существенно отстаёт в целом от РФ (8,4%) и СКФО (2,9%).

Та же ситуация наблюдается в динамике производства инновационных товаров. Удельный их вес в общем объеме отгруженных товаров (работ, услуг) по республике составил в 2000 г. 2,8% (РФ – 4,4%, СКФО – 0,6%), а в 2016 г. – 0,4% (РФ – 8,5%, СКФО – 6,4%). О существенном отставании развития техники и технологии в Республике Дагестан свидетельствует то, что удельный ее вес в общем количестве созданных передовых производственных технологий в России в

62. Инновационная деятельность, кластерная политика. URL: http://dep.keminvest.ru/menu/deyatelnost/cluster_policy.php.

2016 г. составил 0,4%, а используемых — всего 0,3%⁶³. Причем последний показатель к 2018 году снизился на 40%.

В Стратегии социально-экономического развития Дагестана до 2025 года справедливо указывается, что основной причиной низкой инновационной активности республики является ограниченность инвестиционных ресурсов из-за сложного финансового положения большинства инновационных институтов. Однако в данной Стратегии не был представлен анализ источников инвестиционных ресурсов, не сформированы меры по привлечению инвестиций в инновационную сферу, что не способствовало реальному решению проблем, что и подтверждает формальность разработанной стратегии.

В инновационной Стратегии Республики Ингушетия, которая была разработана в 2012 году, несмотря на широкий спектр предложений в области развития инновационной деятельности, не произошли позитивные изменения в ее инновационной сфере. Так, с 2016 по 2018 год в республике не было разработано ни одной передовой производственной технологии, однако в инновационной стратегии к 2025 году намечался явный прорыв. Планировалось, что к 2025 году «доля предприятий, осуществляющих технологические инновации, возрастет до 40–50 процентов (в 2011 году — 0,5%). Удельный вес инновационной продукции в общем объеме промышленной продукции увеличится до 25–35 %; удельный вес экспорта высокотехнологичных товаров и услуг республики в общем объеме экспорта высокотехнологичных товаров страны составит не менее 4% (в 2011 году — 0,001%)»; и т.д.⁶⁴ Однако планируемые показатели явно преувеличены, поскольку реальных оснований для их реализации пока нет. И хотя в данной стратегии приводится убедительный перечень мероприятий по ускорению технического развития, но

63. Концептуальные основы новой стратегии социально-экономического развития Дагестана <http://dagpravda.ru/ekonomika/konceptualnye-osnovy-novoj-strategii-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya-dagestana/>

64. Стратегия инновационного развития Республики Ингушетия на период до 2025 года от 30 июня 2012 г. № 433-р, <http://pravitelstvori.ru>

тем не менее органам власти республики не удалось до сегодняшнего дня преодолеть комплекс социально-экономических проблем своего региона, негативно сказывающихся на активизации инновационной деятельности. Речь идет о таких проблемах, как слаборазвитая система образования; низкий уровень доходов населения; неконкурентоспособность экономики и неэффективность ее интеграции в российскую, и тем более мировую, экономическую систему; слабый уровень развития рыночных отношений; недостаточность и неравномерность распределения информации в экономической и общественной жизни региона и т.д.

Более того, в региональные инновационные стратегии развития закладывались данные прогнозов, полученных на основе анализа показателей темпов роста за 2000–2008 гг., которые были достаточно высоки по сравнению с последующим периодом, характеризовавшимся менее оптимистическими результатами.

На сегодня можно смело сказать, что разработанные ранее региональные инновационные стратегии являются скорее декларациями о намерениях, а не практическим руководством к действиям. Более того, ориентиры, характеризующие инновационную сферу в данных стратегиях в виде конкретных показателей, не корректировались и не обновлялись в соответствии с меняющимися условиями экономического развития.

Формирование новых стратегических инновационных программ развития должно быть нацелено на инновационный прорыв, но исходить из реальных возможностей задействования имеющегося инновационного, инвестиционного и человеческого потенциалов и отражать те задачи, которые поставлены в Стратегии пространственного развития Российской Федерации, разработанной на период до 2025 года.

Но в Стратегии, как говорилось уже выше, заложено, на наш взгляд, определенное противоречие. С одной стороны, в ней четко указывается на необходимость «сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-эко-

номическом развитии субъектов Российской Федерации и снижения внутрорегиональных социально-экономических различий», а с другой, делается упор на «развитие перспективных крупных центров экономического роста Российской Федерации – крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций». Соответственно, возникает вопрос, сможет ли данная позиция, закрепленная в Стратегии, повлиять на интеграционные процессы пространственного развития страны и тем самым создать оптимальную модель ее экономического развития. Ведь активизировать инновационную деятельность в депрессивных, дотационных регионах с целью сокращения межрегиональных социально-экономических диспропорций и одновременно добиваться инновационного прорыва на территориях с более высоким инновационным потенциалом представляется довольно проблематично по причине отсутствия значительных инвестиционных ресурсов. К тому же в Стратегии нет ответа на важный вопрос, какие институты инновационного развития должны быть задействованы для решения поставленных задач ускорения инновационного развития.

Что касается проблемы выравнивания уровней регионального развития, то одним из основных вариантов ее решения является предложение оценивать регионы с точки зрения наличия в них перспективных специализаций⁶⁵. В этой связи в Стратегии пространственного развития указывается, что для «обеспечения устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также на обеспечение национальной безопасности страны, требуется повышение конкурентоспособности экономик субъектов

65. Перспективная экономическая специализация субъекта Российской Федерации – совокупность укрупненных видов экономической деятельности (отраслей), обусловленных благоприятным сочетанием конкурентных преимуществ (пространственных факторов размещения видов экономической деятельности).

Российской Федерации путем обеспечения условий для развития производства товаров и услуг в отраслях перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации»⁶⁶.

И это правильно. Однако поставленные в Стратегии пространственного развития страны задачи развития перспективных специализаций требуют ответа на следующие вопросы: во-первых, как определить перспективную специализацию региона; во-вторых, как использовать данные о перспективной специализации, если ее удастся корректно оценить; в-третьих, какие институты необходимо создать для стимулирования развития перспективных специализаций на региональном уровне. Пока в Стратегии лишь содержится перечисление для каждого субъекта Федерации возможных перспективных специализаций без конкретных механизмов их эффективного использования. Более того, перспективная специализация региона может быть определена только в зависимости от того, какое место займет регион в будущем в народном хозяйстве страны, насколько эта специализация будет носить инновационный характер. И то, и другое существенно зависит от того, какой сценарий развития конкретного региона будет реализован в перспективе; будут ли формироваться при этом новые умные специализации и какова будет их инновационная составляющая⁶⁷. Однако такой подход в Стратегии пространственного развития Российской Федерации также отсутствует, хотя указывается на значимость «дифференцированного подхода к направлениям и мерам государственной поддержки социально-экономического развития территорий с учетом демографической ситуации, особенностей системы расселения, уровня и динамики развития экономики и специфических природных условий»⁶⁸.

66. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]. URL: <https://www.http://government.ru/docs/35733/C.8>.

67. Михеева Н.Н. Стратегия пространственного развития: новый этап или повторение старых ошибок? ЭКО. 2018. № 5.

68. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]. URL: <https://www.http://government.ru/docs/35733/>

Поэтому, несмотря на то, что в Стратегии и говорится о необходимости выравнивания регионов, но, тем не менее, возникает впечатление, что на ближайшую перспективу сделан акцент на стимулирование развития перспективных в инновационном плане территорий, в качестве которых выступают крупные города и городские агломерации, которые позволят обеспечить экономический рост. Однако упор на урбанизацию означает необходимость создания привлекательных условий для концентрации инвестиционного, человеческого и инновационного потенциалов в данных агломерациях, что явно не способствует преодолению межрегиональных различий. При этом их роль как локомотивов ускорения экономического развития осуществится в том случае, если их специализации будут базироваться на развитии предприятий высокотехнологических отраслей. Однако, как справедливо отмечено в работе Н.Н. Михеевой, «пространственный ресурс повышения экономической эффективности в России связан скорее не с ростом уровня урбанизации, а с изменениями во внутренней структуре городской системы, с ее разнообразием, т.е. положительное влияние на уровень общей региональной продуктивности оказывает развитие городов разных размеров»⁶⁹.

Выделяя в качестве основной задачи пространственного развития страны преодоление «высокого уровня межрегионального социально-экономического неравенства», в Стратегии не приводится никаких конкретных данных, характеризующих эту проблему, хотя в предварительных проектах стратегии такие оценки давались. На этот пробел было обращено внимание в докладе Института экономики РАН, где указано, что в итоговом виде Стратегия формально подтверждает значимость данной задачи на перспективу, но не содержит ничего конкретного относительно сроков и параметров ее реализации, да и предлагаемые пути ее решения выглядят неубедительно⁷⁰.

69. Там же.

70. Региональный индекс экономического развития и ранжирование субъектов Российской Федерации. М.: ИЭ РАН. 2019.

На наш взгляд, призыв к сглаживанию межрегиональных различий в Стратегии носит скорее декларативный характер. В Стратегии не уделяется достаточного внимания созданию, во-первых, соответствующих экономических механизмов, стимулирующих инновационное развитие независимо от типа территориального образования; а во-вторых, не предложено необходимых региональных институтов, обеспечивающих реальное сокращение межрегиональных социально-экономических диспропорций с целью совершенствования пространственной структуры экономики.

* * *

Современная стратегия пространственного развития должна ориентировать региональную политику на формирование таких институтов регионального развития, с помощью которых будут созданы условия, обеспечивающие оптимизацию пространственной структуры российской экономики. В современных условиях это означает, что в модели пространственного развития страны должна присутствовать инновационная составляющая, опирающаяся на оценку регионального инновационного, инвестиционного и человеческого потенциалов. В Стратегии пространственного развития, разработанной на период до 2025 года, хотя и подтверждается значение инновационного процесса, необходимого для преодоления межрегиональных различий, однако способы его активизации недостаточно конкретизированы. Между тем, именно акцент на усиление инновационной составляющей стратегии пространственного развития — «это и есть новая парадигма экономического выравнивания субъектов Федерации в рамках нового этапа государственной политики регионального развития»⁷¹.

В этих условиях в процессе дальнейшей работы над обоснованием модели стратегического пространственного развития страны следует более детально подходить к вопросу

71. Там же.

формирования федеральных и региональных институтов регулирования пространственной структуры российской экономики, особенно в вопросах определения перспективных специализаций субъектов Федерации. При этом в выборе и оценке следует ориентироваться на наличие у них инновационного характера. Такой подход должен найти отражение в процессе разработки модели пространственного развития страны, в которой более полно будут учтены инновационные характеристики регионов.

При этом очень важно проанализировать наличие и пути развития совместных форм участия государства, региональных органов власти и бизнеса с целью привлечения инвестиционных ресурсов в инновационную сферу регионов. В этих условиях роль государственного участия возрастает на этапе стартового финансирования инновационных разработок, особенно технологических инноваций в производственной сфере, создания благоприятного инновационного климата, развития венчурного финансирования малого и среднего инновационного бизнеса, поддержания экспорта отечественной наукоёмкой продукции и импортозамещения на отечественном рынке.

Не менее важно для усиления инновационной составляющей модели пространственного развития обратить серьезное внимание на существующую законодательную базу в области инновационной деятельности субъектов федерации с точки зрения ее соответствия современным тенденциям развития страны. Эта законодательная база должна более конкретно формулировать меры по развитию инновационной инфраструктуру, стимулировать запросы на инновационные товары, повышать кадровый потенциал, модернизировать систему образования. Необходимо укрепление взаимосвязей инновационного предпринимательства с крупным бизнесом (аутсорсинг, кластеры, технопарки), что в дальнейшем даст возможность за счёт использования потенциала инновационного предпринимательства повысить конкурентоспособность региона и уровня жизни населения.

Решение этих задач потребует разработки новых теоретико-методологических подходов, учитывающих причины, тормозящие инновационное развитие регионов, причем особенно в отстающих регионах, выявление факторов, определяющих их долгосрочные тенденции развития. Важное место следует отводить совершенствованию типизации регионов, выделяя три основных параметра: инвестиционный, инновационный и человеческий потенциалы.

Необходимые коррективы должны быть внесены в Стратегию как следствие разразившейся в 2020 году пандемии, которая резко затормозила многие инновационные проекты, ощутимо снизив их инвестиционную привлекательность. Малые инновационные предприятия нуждаются в оказании им серьезной господдержки, которая позволит сохранить рабочие места и продолжить начатые инновационные разработки. Причем такая поддержка особенно важна в регионах, так как позволит сохранить их инновационный потенциал.

Отражение в Стратегии данного подхода позволит реально создать экономические условия для преодоления серьезных различий между разными типами субъектов Федерации, нацеливая их на инновационный путь развития, создание благоприятного инновационного климата, развитие венчурного финансирования малого и среднего инновационного бизнеса, поддержание экспорта отечественной наукоёмкой продукции и импортозамещения на отечественном рынке.

Глава 4

ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ НОВОЙ МОДЕЛИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Пространственную систему российской экономики следует отнести к сложно организуемым системам. И, как в случае со всеми сложными системами, возникают проблемы с ее структуризацией. В любом случае пространственная организация экономики страны опирается на соответствующую систему институтов, в том числе инвестиционных, которая, с одной стороны, определяется сложившейся территориальной структурой общественного производства, с другой стороны, отражает особенности различных ее уровней.

Поиск оптимальных инвестиционных решений, отвечающих новой Стратегии пространственного развития российской экономики до 2025 г.⁷², связан с необходимостью решения ряда вопросов. Во-первых, какие изменения в территориальной организации экономики должны привести к формированию опорных элементов многополярной модели пространственного развития в соответствии с долгосрочными целями стратегического планирования. Во-вторых, насколько принятые Правительством РФ инвестиционные решения по развитию инфраструктуры российской экономики согласуются с задачами пространственного развития на федеральном и региональном уровнях. В-третьих, с какими проблемами может столкнуться реализация инвестиционных проектов,

72. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. Утверждена 13 февраля 2019 г. № 207-р. – [http://: file:///C:/Users/Asus/Desktop/Ирина/Статьи.%20Доклады%20института%20РАН/Статьи%202019г/Статья%20для%20нашего%20сборника/Стратегия.%20Материалы/Стратегия%20простр.%20развития%202025г.pdf](http://file:///C:/Users/Asus/Desktop/Ирина/Статьи.%20Доклады%20института%20РАН/Статьи%202019г/Статья%20для%20нашего%20сборника/Стратегия.%20Материалы/Стратегия%20простр.%20развития%202025г.pdf)

призванных обеспечить повышение связанности территории РФ и формирование новой пространственной структуры российской экономики.

В условиях цифровизации экономики происходят изменения в деятельности экономических субъектов на всех уровнях. Появляются новые институционально-технологические системы, которые непосредственно затрагивают вопросы пространственной организации экономики. Наряду с экономическими зонами, территориями опережающего развития, технопарками и кластерами формой экономического развития на региональном уровне становятся платформенные рынки и сетевые экономические системы. Организуя деятельность хозяйствующих субъектов на местах, органы власти в регионах не просто реализуют экономические решения сверху, но и опробуют новые технологические и инвестиционные решения на своей территории.

Государство же, стремясь компенсировать слабость рыночных институтов в организации инвестиционных процессов на региональном уровне, продолжает усиливать свое присутствие через формирование соответствующей инфраструктуры и систему распределения финансовых потоков (государственные закупки, национальная гарантийная система, льготное кредитование, субсидирование процентных ставок и др.).

Методологический подход, при котором пространственная структура экономики выглядит просто как разбивка прогнозных общенациональных показателей социально-экономического, в частности инвестиционного, развития, по регионам страны приводит к тому, что учет локальных региональных особенностей является формальным и не несет содержательного смысла. Новые перспективы решения пространственного вопроса связываются с принятием Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., в которой пространство как таковое рассматривается как самостоятельный фактор, влияющий на макроэкономические пропорции экономики.

Однако, оценивая перспективы реализации новой Стратегии, нужно иметь в виду, что попытки определить и обосновать направления пространственной диверсификации экономического роста российской экономики были предприняты как на федеральном, так и на региональном уровне и оказались далеки от успеха. Новая стратегия пространственного развития, наряду с множеством иных стратегий, уже принятых на федеральном, региональном и местном уровнях⁷³, может быть реализована только как стратегия согласования интересов государства, бизнеса и общества. А ее институциональные основы должны обеспечить регионализацию социально-экономического развития в условиях децентрализации управления и возрастания «распыленности» инвестиционных процессов по территории страны. Иначе инвестиционные ожидания, связанные с ней, могут оказаться недостижимыми.

4.1. Сценарные условия инвестиционного развития экономики на период до 2025–2030 гг.

Фактор региональной структуры инвестиций в аспекте пространственного развития экономики в современных условиях получил отражение в ряде официальных документов прогнозирования федерального уровня⁷⁴. Это такие докумен-

73. Сегодня в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в России, как минимум, разрабатываются и реализуются одновременно, примерно: 100 стратегий федерального уровня; 500 стратегий субъектов федерации; 22600 стратегий муниципальных образований. См.: *Бондаренко В.М.* Новый методологический подход к решению проблем пространственного развития. Международная конференция – XXVI Кондратьевские чтения. «Пространственный потенциал развития России: невывученные уроки и задачи на будущее» 22 ноября, 2018г. http://file:///C:/Users/Asus/Desktop/Ирина/Статьи.%20Доклады%20Института%20РАН/Статьи%202019г/Статья%20для%20нашего%20сборника/Стратегия.%20Материалы/Bondarenko_Forum_20181122.pdf

74. Общие нормативные основы долгосрочного прогнозирования в РФ были определены Федеральным законом № 115-ФЗ от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (действовал до 10.07.2014 г.), который утратил силу после принятия ФЗ-172 от 28.06.2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

ты, как Концепция долгосрочного развития Российской Федерации на период до 2020 г. и до 2030 г., а также долгосрочные прогнозы социально-экономического развития федеральных округов и отдельных субъектов Федерации.

Одним из первых официальных документов в системе пространственного стратегического планирования, представляющих собой разверстку показателей макроэкономического развития российской экономики по территориальному принципу, является долгосрочный прогноз социально-экономического развития России на период до 2030 г., разработанный Минэкономразвития РФ в 2013 г.⁷⁵ Он включает в себя два сценария (инновационный и консервативный) экономического развития в разрезе регионов. В целом, в обоих вариантах прогнозируемые параметры пространственного развития экономики страны оказывались достаточно близкими⁷⁶. А потенциал инновационного развития должен был начать реализовываться после 2015 г. в связи с исчерпанием инерционных факторов роста, привести к сокращению регионального неравенства и формированию новых центров инновационного развития, в том числе в Поволжье, на Урале и в Сибири.

Однако в реальности показатели роста инвестиций в основной капитал по России составили за период 2010–2015 гг. 106,7% при прогнозных до 141,6%. В разрезе федеральных округов лишь в Центральном ФО инвестиционные показатели были на уровне запланированных, что обусловлено их динамикой в Москве. На других же территориях, например в Дальневосточном ФО и Южном ФО, фактические инвестиции не достигли прогнозных, даже несмотря на реализацию здесь крупнейших национальных проектов (Олимпиада и Форум АТЭС). Не реализовались инвестиционные прогнозы в

75. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Минэкономразвития России. 2013. Режим доступа: URL: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144190

76. В соответствии с консервативным сценарием рост инвестиций к 2020 г. должен составить 180% (по сравнению с 2007 г.), а по инновационному сценарию – соответственно 196%.

Северном и Северо-Западном ФО, в которых предполагалось начать новые проекты в добывающем секторе⁷⁷.

Таким образом, несмотря на то, что в настоящий момент пройдено менее половины временного отрезка прогнозируемого периода, можно констатировать, что количественные показатели пространственного развития, определенные в прогнозе социально-экономического развития до 2030 г., оказались нереалистичны.

В связи с этим принципиальным является вопрос о том, насколько достижимы окажутся цели новой Стратегии пространственного развития на период до 2025 г., принятой Правительством Российской Федерации в начале текущего года⁷⁸, в том числе обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития России, сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни людей, ускорение темпов экономического роста и технологического развития. Ведь имеющаяся на сегодня практика регионального стратегирования свидетельствует о низкой практической значимости и недееспособности многих уже принятых стратегий регионального развития, разработанных как на федеральном, так и на региональном уровнях⁷⁹.

В Стратегии предусмотрено два сценария пространственного развития страны – инерционный и приоритетный

77. Михеева Н.Н. Долгосрочные прогнозы регионального развития: анализ результатов и проблемы разработки. - <http://file:///C:/Users/Asus/Desktop/Ирина/Статьи.%20Доклады%20института%20РАН/Статьи%202019г/2-ая%20статья/Материалы%20Стратегия/problemudolgosrochnogo-prognozirovaniya-regionalnogo-razvitiya.pdf>

78. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. Утверждена 13 февраля 2019 г. № 207-р. – <http://file:///C:/Users/Asus/Desktop/Ирина/Статьи.%20Доклады%20института%20РАН/Статьи%202019г/Статья%20для%20нашего%20сборника/Стратегия.%20Материалы/Стратегия%20простр.%20развития%202025г.pdf>

Проект Стратегии разработан в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» с учетом указов Президента России от 16 января 2017 года № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» и от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

79. Стратегии социально-экономического развития на период до 2020 года были разработаны по всем федеральным округам.

(целевой). Инерционный сценарий предполагает сохранение текущих тенденций развития системы расселения и экономики при условии невыполнения запланированных мер и отказа от реализации механизмов устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации. Приоритетный (целевой) сценарий пространственного развития предполагает снижение различий между субъектами Федерации по основным социально-экономическим показателям. В результате формирования новых центров экономического роста субъектов Российской Федерации к 2025 году будут обеспечены условия для расширения географии экономического роста, что позволит изыскать дополнительные ресурсы для социально-экономического развития геостратегических территорий Российской Федерации, а также малых и средних городов, сельских территорий⁸⁰.

В новой Стратегии пространственного развития задачи смягчения межрегиональной дифференциации условий производства и инвестиционных диспропорций по территории страны предполагается решать за счет сдвигов в пространственной структуре экономики, в том числе:

1) формирования 12 макрорегионов, таких как Центральный, Центрально-Черноземный, Северо-Западный, Северный, Южный, Северо-Кавказский, Волго-Камский, Волго-Уральский, Уральско-Сибирский, Южно-Сибирский, Ангаро-Енисейский, Дальневосточный;

2) разделения регионов на разные типы на основе их вклада в национальную экономику:

- 20 перспективных центров, вклад которых в совокупный ВВП превышает 1%, получили статус крупных (более 500 тыс. человек) и крупнейших городских агломераций (более 1 млн человек). Это, в частности, Нижний Новгород, Казань, Красноярск, Краснодар, Москва и

80. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. Утверждена 13 февраля 2019 г. № 207-р. – <http://file:///C:/Users/Asus/Desktop/Ирина/Статьи.%20Доклады%20института%20РАН/Статьи%202019г/Статья%20для%20нашего%20сборника/Стратегия.%20Материалы/Стратегия%20простр.%20развития%202025г.pdf>

города Подмосковья, Пермь и др. К ним же относятся 4 минерально-сырьевых центра, которые расположены в Республике Саха (Якутия), Сахалинской области, Ямало-Ненецком автономном округе, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре;

- перспективные центры экономического роста субъектов Федерации, которые обеспечат вклад в экономический рост от 0,2 до 1% ежегодно. Это 21 крупная и крупнейшая городская агломерация и 26 городов и прилегающих к ним муниципальных образований с населением менее 500 тыс. человек, таких как Астрахань, Барнаул, Норильск, Пенза, Тамбов, Сочи и др. (всего 47 центров);
- перспективные центры экономического роста субъектов Федерации, обеспечивающие вклад в экономический рост до 0,2% ежегодно (всего 31 центр). Города, являющиеся административными центрами субъектов Российской Федерации, и прилегающие к ним муниципальные образования с общей численностью населения менее 500 тыс. человек. В их число входят, например, Нальчик, Абакан и Курск и др.;
- перспективные центры экономического роста субъектов Федерации – минерально-сырьевые центры, которые обеспечат вклад в экономический рост более 0,2%. Это территории одного или нескольких муниципальных образований, в пределах которых расположены разрабатываемые и планируемые к освоению месторождения и перспективные площади, имеющие единый пункт отгрузки добываемого сырья или продуктов его обогащения в федеральную транспортную систему или региональную транспортную систему. К ним можно отнести муниципальные образования Республики Коми, Республики Татарстан и Республики Саха (Якутия), Красноярского края, Тюменской, Кемеровской, Сахалинской области, Ненецкого автономного округа и др. (всего 12 центров);

- агропромышленные центры – перспективные центры экономического роста субъектов Федерации, которые обеспечат вклад в экономический рост Российской Федерации более 0,2 процента ежегодно. Это муниципальные образования Республики Мордовии, Татарстана, Алтайского края, Белгородской, Брянской, Волгоградской, Курской, Липецкой областей и др., специализирующихся на сельском хозяйстве (всего 15 центров);
- перспективные центры экономического роста, в которых сложились условия для формирования научно-образовательных центров мирового уровня (всего 21 центр). Москва и города Московской области с высоким научно-производственным потенциалом, входящие в состав Московской агломерации (в том числе наукограды), Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Новосибирск, Самара, Красноярск, Обнинск, Саратов и др.⁸¹;

3) создания региональных инвестиционных площадок как нового механизма развития территорий с особым режимом ведения предпринимательской деятельности, учитывающим перспективные производственные специализации и другие конкурентные преимущества региона (численность и плотность населения, качество рабочей силы, географическое положение, существующую инфраструктуру и др.);

4) выделения территорий со специфическими условиями жизни и ведения хозяйственной деятельности, имеющими особое значения для обеспечения территориальной целостности и национальной безопасности страны, а именно

81. Перспективные центры экономического роста субъектов РФ – города, не являющиеся административными центрами субъектов РФ, и прилегающие к ним муниципальные образования с общей численностью населения менее 500 тыс. человек, а также минерально-сырьевые и агропромышленные центры, которые обеспечат вклад в экономический рост Российской Федерации менее 0,2 процента ежегодно, определяются в стратегиях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. – Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. – <http://file:///C:/Users/Asus/Desktop/Ирина/Статьи.%20Доклады%20института%20РАН/Статьи%202019г/Статья%20для%20нашего%20сборника/Стратегия.%20Материалы/Стратегия%20простр.%20развития%202025г.pdf>

геостратегических территорий. К ним отнесены субъекты Федерации, характеризующиеся эксклавным положением (Республика Крым, г. Севастополь, Калининградская область); субъекты Федерации, расположенные на Северном Кавказе; субъекты Федерации, расположенные на Дальнем Востоке, а также входящие в Арктическую зону РФ.

Итак, Стратегия оперирует такими элементами формирования новой модели пространственного развития, как макрорегион, перспективный центр экономического роста (крупные и крупнейшие городские агломерации, в том числе минерально-сырьевые и агропромышленные центры); перспективная экономическая специализация субъекта Российской Федерации (в том числе создание территорий (инвестиционных площадок) с особым режимом ведения предпринимательской деятельности); приоритетная геостратегическая территория Российской Федерации.

С точки зрения инвестиционной структуры модель пространственного развития, предложенная в Стратегии, на основе типологизации регионов не является новацией в государственной региональной политике и объективно обоснована масштабом и неоднородностью экономического пространства, высоким уровнем межрегионального социально-экономического неравенства. В то же время идея выделения в качестве институтов развития перспективных экономических центров и территорий с особым режимом ведения предпринимательской деятельности, где в качестве критерия планируется использование некоего набора отраслей перспективной экономической специализации, требует, на наш взгляд, своего уточнения.

Так, например, органы власти субъектов Федерации формально могут добавлять к этому списку наиболее развитые на их территории города и минерально-сырьевые районы. Фактически центрами экономического роста являются все 85 административных столиц российских регионов, а также еще столько же наиболее развитых городов и муниципалитетов. В итоге достаточно большое количество перспективных

территорий может привести к росту конкуренции регионов в борьбе за федеральную поддержку, особенно при определении инвестиционных проектов, которые будут включены в государственные инфраструктурные программы пространственного развития.

Очевидно, что формирование инвестиционных площадок на основе закрепления за регионами производственной специализации также требует участия в этом процессе региональных органов власти. Ведь этот выбор становится критерием для распределения бюджетных средств. И хотя при определении отраслей специализации мнение представителей органов государственной власти субъектов РФ должно учитываться, по сути регионы оказываются поставленными перед фактом, так как в случае непослушания они могут не получить из федерального бюджета необходимого финансирования. Государство можно понять, имея такой кнут, можно заставить региональные власти строго следовать рекомендациям сверху или остаться без поддержки.

Возникает еще одна проблема. Добавление раздела по «эффективной специализации регионов», которую следует рассматривать как некие опорные точки при формировании государственной региональной инвестиционной политики, потребует согласования новой Стратегии с собственными инвестиционными стратегиями субъектов Федерации. В первом случае речь, как правило, идет о традиционных отраслях экономики того или иного региона, по которым заключаются сделки с крупнейшими федеральными компаниями. Как отмечали представители российских регионов на Петербургском экономическом форуме в июне 2019 г., в большинстве случаев заявленные инвестиции не обещают кардинальных перемен в сложившейся структуре региональной экономики. А заключенные инвестиционные соглашения лишь частично отражают интересы субъектов федерации⁸².

82. Кичанов М. Свой инвестор. Москва, 24.06.2019. - «Эксперт Сибирь» - 2019. - № 25 29 (533) - <https://expert.ru/siberia/2019/25/svoj-investor/>

Кроме того, региональные власти становятся заложниками ситуации, в которой отрасли, определенные на федеральном уровне как отрасли экономической специализации, могут оказаться инвестиционно не привлекательными для частного бизнеса. Так, в Новосибирской области приоритеты регионального развития находятся в сфере наукоемкого, инновационного бизнеса (например, проект развития Новосибирского научного центра «Академгородок 2.0»). В то же время, по данным регионального правительства, одни из самых больших инвестиций бизнес вкладывает не в научные, а в логистические центры. Это создание оптово-распределительного центра «Русагромаркет», автоматизированного логистического центра «Катрен», производственно-логистического комплекса «ИЭК НСК», логистического комплекса X5 Retail group⁸³. А в Томской области, напротив, частные инвестиции в разрез с отраслями специализации активно идут в инновационную деятельность, а не в добычу полезных ископаемых или лесозаготовки. Чтобы изменить пространственную структуру экономики и зарабатывать больше, недостаточно обозначить сверху производственную специализацию, инвестиционный климат в регионе должен реально измениться.

При выделении отраслей эффективной специализации в новой Стратегии необходимо обратить внимание и на решение методических вопросов, связанных с определением отраслей, обладающих максимальной локализацией на данной территории. В качестве критериев могут быть, например, использованы показатели численности занятых и оборота предприятий по видам экономической деятельности в конкретном регионе⁸⁴. В случае, если отрасль окажется лидером по обоим показателям, она может рассматриваться в качестве отрасли перспективной экономической специализации. Однако следует иметь в виду ограниченность такого подхода и масштабность расчетов по всем отраслям.

83. Там же.

84. Головин В.А. Графическая модель динамической оценки эффективности регионального экономического кластера // Вестник ИЭ РАН. № 2. 2018. С. 141–158.

И, наконец, выбор в качестве драйвера пространственного развития на региональном уровне отраслей экономической специализации, как не парадоксально, чреват распылением инвестиционных ресурсов. Ведь количество отраслей специализации неограничено. Так, например, у Нижегородской области и Республики Татарстан таких специализаций оказалось 27 (от производства лекарств до автотранспорта и нефтепродуктов), у Ставропольского края – 26, у Республики Башкортостан и Дагестан – 23, в Саратовской и Тюменской областях – 22 и т.д.⁸⁵

Таким образом, новация Стратегии, связанная с выбором в качестве элемента пространственной организации критерия идентификации регионов по отраслям производственной специализации, оказывается в чем-то сходной с кластерным подходом. Однако с точки зрения формирования многополярной модели пространственного развития последний оказывается предпочтительней, так как позволяет выйти за границы отдельного региона на основе межрегиональной межотраслевой кооперации⁸⁶. В отличие от особых экономических зон, территорий опережающего развития и других пространственных форм, применяющихся в региональной политике в РФ, региональный кластер позволяет связать участников в соответствии с цепочками кооперации и не имеет географических ограничений, поскольку участники объединяются через соглашение внутри кластера⁸⁷.

85. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025г. Утверждена 13 февраля 2019 г. № 207-р. – [http:// file:///C:/Users/Asus/Desktop/Ирина/Статьи.%20Доклады%20института%20РАН/Статьи%202019г/Статья%20для%20нашего%20сборника/Стратегия.%20Материалы/Стратегия%20простр.%20развития%202025г.pdf](http://file:///C:/Users/Asus/Desktop/Ирина/Статьи.%20Доклады%20института%20РАН/Статьи%202019г/Статья%20для%20нашего%20сборника/Стратегия.%20Материалы/Стратегия%20простр.%20развития%202025г.pdf)

86. Существует много предложений по развитию кластерных инициатив, способных войти в число опорных проектов, такие, например, как: «Русский лён» (Ивановская и Тверская области, г. Москва), Мебельный кластер Ульяновской области, «Кострома – ювелирная столица России», Янтарный кластер Калининградской области и др. – См. Устойчивый рост несырьевого сектора экономики России. Институт экономика роста им. Столыпина П.А. – http://stolypin.institute/wp-content/uploads/2019/06/dorozhnaya-karta_web_low.pdf

87. Устойчивый рост несырьевого сектора экономики России. Институт экономика роста им. Столыпина П.А. – http://stolypin.institute/wp-content/uploads/2019/06/dorozhnaya-karta_web_low.pdf

Требуют своей проработки и вопросы, возникающие в связи с выделением в новой Стратегии такого института пространственного развития, как геостратегическая территория. Последний имеет не столько инвестиционно-экономическое обоснование, сколько обоснование с точки зрения обеспечения государственных интересов в сфере национальной безопасности. Похоже, что геостратегическая территория выступает как некий внешний контур для уже действующих внутри нее различных пространственных форм организации экономической деятельности хозяйствующих субъектов. Так, на Дальнем Востоке продолжают работать уже опробованные инвестиционные институты развития, такие как территории опережающего социально-экономического развития (ТОР), свободный порт Владивосток, особая экономическая зона в Магаданской области.

И хотя направления социально-экономического развития субъектов Федерации дифференцированы в зависимости от принадлежности к той или иной геостратегической территории, очевидно, что для обеспечения жизнеспособности этой пространственной формы придется провести ревизию инвестиционных механизмов и инструментов в рамках уже действующих институтов, чтобы избежать их дублирования, а это может стать непростой задачей.

4.2. Инвестиционные механизмы и ограничения реализации пространственной стратегии

Оценить перспективы реализации новой модели пространственного развития российской экономики можно лишь условно, опираясь на обозначенные в ней тренды пространственного развития, а также на те инвестиционные решения, которые уже приняты для ее реализации⁸⁸. Дело в том, что мероприятия по достижению национальных целей

88. Среди заявленных целевых показателей в самой Стратегии нет ни одного инвестиционного, если не рассматривать в качестве косвенных характеристик инвестиционного процесса рост транспортной подвижности населения и экспорта услуг от транзитных перевозок.

и стратегических задач развития Российской Федерации, сокращению уровня межрегиональной дифференциации, ускорению экономического роста, которые нашли отражение в плане реализации Стратегии пространственного развития, начнут осуществляться только в 2020–2022 гг.⁸⁹

Следует иметь в виду и то обстоятельство, что российская экономика переживает эпидемический шок, вызванный распространением пандемии COVID-19, что, безусловно, потребует корректировки инвестиционных приоритетов ее пространственного развития. На первое место в государственной региональной политике в ближайшей перспективе выходит программа антикризисных мер, которая должна обеспечить дифференцированный подход к различным субъектам Федерации с учетом сложившейся на их территории эпидемической ситуации и экономических возможностей. Однако никто не отменяет и стратегические приоритеты, ориентируясь на которые должна выстраиваться повестка дня на средне- и долгосрочную перспективу. В связи с этим анализ инвестиционных механизмов реализации новой модели пространственной организации экономики, объемов и источников финансирования, предусмотренных Правительством РФ для решения стратегических задач, не теряет своей актуальности. Тем интересней оценить проблемы, с которыми может столкнуться реализация важнейших инвестиционных проектов государства, таких, например, как Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года⁹⁰.

В нем представлены механизмы инфраструктурного обеспечения социально-экономического развития территорий в рамках реализации одной из важнейших целей пространственного развития, а именно повышения уровня экономи-

89. Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2019 № 3227-р «Об утверждении плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342452/.

90. Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года. Утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2018 г. № 2101-р – <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71975292/>.

ческой связанности территории, посредством расширения и модернизации железнодорожной, авиационной, автодорожной, морской и речной инфраструктуры. Главным инвестиционным инструментом решения задачи ликвидации инфраструктурных ограничений федерального значения, роста транспортной подвижности населения и уровня транспортной обеспеченности субъектов РФ на 7,7% (к уровню 2017 г.), доведения доли центров экономического роста, связанных скоростными транспортными коммуникациями к 2024 г. до 100%, являются 11 федеральных проектов⁹¹.

Обращает на себя внимание, что реализация намеченных федеральных инвестиционных проектов будет проходить в режиме взаимодействия бизнеса и государства. Всего на исполнение транспортной части плана в 2019–2024 гг. планируется потратить 6 трлн 348,1 млрд рублей, при этом из внебюджетных источников предполагается привлечь 51,4%, на долю федерального бюджета придется 47,7% и 0,9% – на консолидированные бюджеты субъектов РФ⁹². Практически две трети запланированных мероприятий будут зависеть от привлечения внебюджетных источников. Только в трех из девяти транспортных федеральных проектов («Европа–Запад», «Коммуникации между центрами экономического роста»; «Развитие региональных аэропортов и маршрутов») доля федерального бюджета должна составить более 50% (соответственно 59,6, 80,5 и 87,5%), в остальных же ставка делается на привлеченные частные капиталы (табл. 5).

-
91. Транспортная часть плана состоит из 9 федеральных проектов: «Европа – Западный Китай»; «Морские порты России»; «Северный морской путь»; «Железнодорожный транспорт и транзит»; «Транспортно-логистические центры»; «Коммуникации между центрами экономического роста»; «Развитие региональных аэропортов и маршрутов»; «Высокоскоростное же-лезнодорожное сообщение»; «Внутренние водные пути». Энергетическая часть включает два федеральных проекта: «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» и «Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата».
92. Энергетическая часть включает два федеральных проекта: «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» и «Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата». Данные о финансировании энергетической части в плане не содержится. – <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71975292/>

Таблица 5. Финансовое обеспечение транспортной части плана в рамках федеральных проектов* (в %)

Объем финансового обеспечения	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Всего
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
в том числе: Федеральный бюджет – всего	59,6	25,5	45,3	3	21,7	80,5	87,5	32,2	100	47,7
в том числе: предусмотрено (прогнозные предельные объемы)	17,3	57,8	29,0	86,4	-	70,9	36,8	0,1	71,8	52,0
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	-	-	-	-	-	3,4	-	-	-	0,9
Внебюджетные источники	40,4	74,5	54,7	97	79,3	16,1	12,5	67,8	-	51,3

* 1 – ФП «Европа-Запад»; 2 – ФП «Морские порты России»; 3 – «Северный морской путь»; 4 – «Железнодорожный транспорт и транзит»; 5 – Транспортно-логистические центры; 6 – «Коммуникации между центрами экономического роста»; 7 – «Развитие региональных аэропортов и маршрутов»; 8 – «Высокоскоростное железнодорожное сообщение»; 9 – «Внутренние водные пути»

Источник: рассчитано автором на основе данных Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года. Утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2018 г. № 2101-п - <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71975292/>

Таким образом, решение задач пространственного развития ставится в зависимость от активности частных инвесторов и выполнения ими своих обязательств. Так, проект «Железнодорожный транспорт и транзит» практически полностью (на 97%) должен быть профинансирован из внебюджетных источников. Значительную часть внебюджетных средств планируется также привлечь в строительство высокоскоростных магистралей, морских портов, транспортно-логистических центров. Получается, что достижение инвестиционных целей федеральных проектов более чем на половину будет зависеть от финансового состояния частных компаний и их желания участвовать в реализации пространственной Стратегии.

Однако поскольку ситуация в большинстве субъектов Федерации, на территории которых планируется реализация Комплексного плана, не отличается повышенной инвестиционной активностью, то сама жизнеспособность инвестиционных проектов резко снижается. Проблема в том, что из 85 субъектов РФ более 50 имеют крайне низкий инвестиционный потенциал. Абсолютным лидером рейтинга по по-

тенциалу вложений уже в течение несколько лет является Москва (ее доля в общероссийском потенциале составляет 14,4%). Вместе с ней в пятерку лидеров входят Московская область, Санкт-Петербург, Краснодарский край и Свердловская область, что объясняется наличием здесь диверсифицированной экономики и хорошо развитой инфраструктуры. Нижние строчки рейтинга занимают Чукотка, Еврейская АО, Тыва, Калмыкия, Алтай и Ненецкий АО (с долей в общероссийском потенциале от 0,2 до 0,14%)⁹³.

Что касается внебюджетных инвестиций, то у частных инвесторов нет особых стимулов участвовать в реализации федеральных инфраструктурных проектов. Вероятнее всего, они будут привлекаться через механизмы инвестиционных программ, реализуемых государственными корпорациями, такими как РЖД, «Росатом», «Российские автомобильные дороги», «Российские сети»⁹⁴.

Кроме того, все общенациональные инвестиционные проекты, за исключением одного (ФП «Транспортно-логистические центры»), нуждаются в дополнительных бюджетных средствах. Пока средства, запланированные в бюджете на финансирование мероприятий Комплексного плана, не покрывают имеющиеся потребности. При этом недостающая потребность от требуемых объемов бюджетного финансирования составляет практически от 100% в проекте «Высокоскоростное железнодорожное сообщение» до 28,2% в проекте «Внутренние водные пути».

93. Самые привлекательные для инвесторов. Рейтинг регионов России по инвестиционному потенциалу. 14 декабря 2018. — https://raex-rr.com/country/region_potential/rating_of_regions_by_investment_potential

94. Так, например, реализация программы строительства нового арктического ледокольного флота предусмотрена за счет внебюджетных средств Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». Впервые атомные ледоколы будут строиться по смешанной системе финансирования: 46 млрд руб. заемных средств привлечет «Росатомфлот», 45 млрд руб. поступят из федерального бюджета и 9 млрд руб. предоставит Госкорпорация «Росатом». — См. Необходимость строительства новых атомных ледоколов обсудили на общественных слушаниях. 11.07.19. — <http://rosatomflot.ru/press-centr/novostiedpriyatiya/2019/07/11/11262-neobhodimost-stroitelstva-novyh-atomnyh-ledokolov-obsudili-na-obshestvennyh-slushaniyah/>

Инвестиционные риски возрастают и в связи с тем, что до сих пор продолжается отбор проектов, запуск большинства из них еще не начался. При отсутствии паспортов федеральных проектов средства, заложенные в бюджете 2019 г. на реализацию транспортной части плана, скорее всего не удастся освоить до конца текущего года ни на федеральном, ни на региональном уровнях.

С другой стороны, хотя проекты Комплексного плана рассчитаны на 6 лет (с 1 октября 2018 г. до 31 декабря 2024 г.), в настоящее время действительно подготовлены к реализации не более 10% из общего списка проектов. Как отмечают эксперты, из той части комплексного плана, что уже конкретизирована, всего 10% объема инвестиций приходится на новые проекты, 60% составляют инициативы, которые обсуждаются годами (в том числе мегапроекты), а еще около 30% представляют собой стандартные ежегодные направления расходов (например, ремонты дорог)⁹⁵. Так, например, в рамках ФП «Морские порты России» предусмотрено строительство ледокольного флота, в том числе замена 8 ледоколов, выработавших срок службы, а также усиление за счет 1 судна группировки ледоколов для обеспечения круглогодичной работы замерзающих морских портов. Однако по мнению представителей корпорации «Росатомфлота», проект строительства новых серийных универсальных атомных ледоколов находится лишь на стадии обоснования его необходимости, а реальное увеличение количества атомных ледоколов понадобится только после 2022 г.⁹⁶

Принципиальное значение с точки зрения построения многополярной пространственной структуры экономики имеет территориальная привязка инвестиционных проектов

95. Комплексный план. Деньги, ограничения, перспективы. Аналитический обзор. INFRAONE. Первая инфраструктурная компания. Март 2019 г. – <https://infraone.ru...kompleksnyj..perspektivy...research.pdf>

96. Необходимость строительства новых атомных ледоколов обсудили на общественных слушаниях. 11.07.19. – <http://rosatomflot.ru/press-centr/novosti-edpriyatiya/2019/07/11/11262-neobhodimost-stroitelstva-novyh-atomnyh-ledokolov-obsudili-na-obshestvennyh-slushaniyah/>

и участие в них субъектов РФ. Однако вопросы привлечения собственно региональных инвестиций в новой Стратегии пространственного развития просматриваются с трудом.

Если попытаться структурировать федеральные инфраструктурные проекты по субъектам Федерации, на территории которых они будут реализованы, то картина получается следующая⁹⁷:

1) ФП «Европа – Западный Китай» помимо Москвы затронет Московскую, Брянскую, Владимирскую, Орловская, Смоленскую, Нижегородскую области, Республики Чувашия и Татарстан, а также Оренбургскую, Саратовскую, Тамбовскую, Липецкую области;

2) ФП «Морские порты» предполагает инвестиции на территории Мурманской области, Краснодарского, Красноярского, Хабаровского и Приморского краев, а также Ленинградской и Калининградской областей;

3) ФП «Железнодорожный транспорт и транзит» касается инфраструктуры БАМа и Транссиба, поэтому в него попадают те субъекты Федерации, по территории которых проходят эти магистрали, в том числе Иркутская и Амурская области, Республика Бурятия, Забайкальский край, Еврейская АО, Республика Саха (Якутия), Приморский и Хабаровский края; включает строительство железнодорожной линии с переходом на о. Сахалин, а также порты на территории Ростовской области, Краснодарского края, Крыма, Севастополя;

4) ФП «Высокоскоростное железнодорожное сообщение» реализуется в Москве, Московской и Владимирской областях.

Однако по некоторым проектам региональную привязку определить нельзя, поскольку она не конкретизирована, например по ФП «Транспортно-логистические центры», ФП «Развитие региональных аэропортов и маршрутов». Или она

97. По данным Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года. Утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2018 г. № 2101-р – <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71975292/>

неполная, как в ФП «Коммуникации между центрами экономического роста», в плане мероприятий которого можно назвать лишь Краснодарский и Красноярский края, Крым, Севастополь, Московскую, Тульскую и Липецкую области. В ФП «Внутренние водные пути» определены лишь некоторые участки внутренних водных путей, на которых планируется провести реконструкцию объектов инфраструктуры (это Московская, Тверская, Нижегородская, Ростовская области), хотя его география значительно шире. ФП «Северный морской путь» коснется территории Мурманской области, Ямало-Ненецкого автономного округа, однако значительная часть мероприятий не детализирована по территориальному признаку.

Поскольку финансирование мероприятий по ликвидации инфраструктурных ограничений пространственного развития осуществляется за счет средств федерального центра и внебюджетных источников, привлеченных в основном в рамках государственного задания федеральными институтами развития (госкорпорациями), то рассчитывать на заметный рост региональных инвестиций не приходится. В силу низкой бюджетной обеспеченности большинства субъектов Федерации имеющиеся на региональном уровне ресурсы в лучшем случае идут не на реализацию новых проектов, а на ремонт и модернизацию.

Недообеспеченность регионов инвестиционными ресурсами и низкая инвестиционная активность являются серьезными ограничениями в реализации новой модели пространственного развития. А эффективность инвестиционных решений органов власти субъектов Федерации в отношении формирования перспективных экономических центров, отраслей экономической специализации, опорных точек инфраструктуры на своей территории поставлена в зависимость от привлечения внебюджетных источников. Прежде всего это относится к регионам, которые оказались не затронуты инвестиционными проектами в рамках Комплексного плана.

Таким образом, приходится констатировать, что важнейшей проблемой реализации сценариев организации экономического пространства, предложенных в Стратегии пространственного развития Российской Федерации, является ее несогласованность с мероприятиями Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года и с инвестиционными проектами на уровне субъектов РФ. Отсутствие на сегодняшний день четких решений в отношении долгосрочных источников финансирования федеральных проектов, представленных в плане, превращают его из инвестиционного инструмента в план о «намерениях». Из-за нерешенности этих вопросов сама реализация инвестиционных проектов остается под вопросом. Они носят скорее характер направлений для инвестиций, а не конкретных действий.

Ощущение неопределенности возникает и из-за несогласованности представлений об основных инвестиционных механизмах формирования новой модели пространственного развития. С одной стороны, в Стратегии пространственного развития российской экономики воспроизводится модель, усиливающая роль государства в принятии инвестиционных решений, что находит отражение и в Комплексном плане, где государственные корпорации становятся проводниками инвестиционных ресурсов через систему государственного заказа. Планы развития инфраструктуры субъектов Федерации включаются в инвестиционные программы субъектов естественных монополий.

Но, забирая у регионов финансовую помощь, дотации и заменяя ее строго целевым проектным финансированием, федеральный центр лишает органы власти субъектов Федерации самостоятельности и инициативы в организации экономики на своей территории. А забюрократизированность процесса выделения средств часто приводит к тому, что получатели средств на региональном уровне не успевают их освоить в нужные сроки, за что несут ответственность. Кроме того, на практике не определены специальные инструменты уча-

ствия представителей государственных органов власти субъектов Федерации в формировании будущей пространственной структуры экономики, а именно в определении перспективных центров экономического роста, выборе отраслей экономической специализации и объектов для инвестиций.

Обозначенная в качестве одного из важнейших направлений пространственного развития ликвидация инфраструктурных ограничений федерального значения и повышение доступности и качества магистральной транспортной, энергетической и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры является общенациональным трендом. И применительно к региональному уровню носит характер обязательных решений федерального центра. А заключенные инвестиционные соглашения лишь частично отражают интересы субъектов Федерации и не всегда связаны с переменами в сложившейся структуре региональной экономики.

Помимо этого, содержание почти половины инфраструктурных проектов не детализировано по территориальному принципу. Из-за отсутствия четкой координации развития опорной транспортной сети с транспортной инфраструктурой регионального и муниципального значения проблематично выстроить инвестиционные решения на субфедеральном уровне так, чтобы обеспечить согласование общенациональных и региональных интересов пространственного развития экономики. Насколько пространственно-инвестиционные решения, заложенные в общенациональной Стратегии, окажутся согласованными с документами стратегического планирования, реализуемыми на региональном уровне, пока сказать сложно.

И, наконец, серьезным инвестиционным ограничением пространственного развития может стать низкий уровень предпринимательской активности за пределами крупных и крупнейших городских агломераций. Механизмы для снятия этого ограничения, такие как государственно-частное партнерство, концессия, задействованы мало, а большая часть инвестиционных проектов, например, реализуется через си-

стему государственных контрактов. Поскольку внебюджетные средства должны составить более половины (51,4%) источников финансирования федеральных инфраструктурных проектов до 2024 г., то без должного участия частного капитала в их реализации Стратегия пространственного развития может оказаться нежизнеспособной.

Представляется, что без доработки инвестиционных подходов к формированию новой модели пространственного развития (а время для этого есть, поскольку основной объем инвестиционных вложений запланирован на 2022–2023 гг.), которые позволят закрепить реальное участие органов власти регионов в принятии инфраструктурных решений и создадут условия для скачка частных инвестиций, показатели пространственного развития, заявленные в новой Стратегии Российской Федерации до 2025 года, могут остаться благими намерениями.

СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ

5.1 Проблемы обеспечения сбалансированности приоритетов социального развития территорий

Социальная напряженность в российском обществе, кризисные явления в экономике, неустойчивый уровень жизни приводят к необходимости совершенствовать программы социально-экономического развития как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Разрешить противоречия, нарастающие в обществе, призваны социальные стратегии, направленные на улучшение условий жизни населения и проявляющиеся во внедрении социальных инноваций, а также в выделении государственных денежных средств в пользу льготных категорий граждан⁹⁸.

Главные стратегии федерального уровня (Социально-экономического развития и Стратегия национальной безопасности) как основные элементы стратегического планирования, в свою очередь, служат идейной основой и находят своё отражение в президентских указах. На их основе формируются основные направления деятельности Правительства (ОНДП) Российской Федерации и определяются структуры государственного планирования более низкого порядка: государственные программы, национальные проекты, федеральные проекты.

98. Социальная энциклопедия / Ред. колл. А.П. Горкин, Г.Н. Карелова, Е.Д. Катувльский и др. М.: Научное издательство «Большая Российская энциклопедия». 2008. С. 438.

Особое значение имеет «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» (далее – Стратегия)⁹⁹. Стратегия представляет собой документ стратегического планирования, разрабатываемый в рамках целеполагания по территориальному принципу. Пространственное развитие – совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в том числе за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития. Задачи пространственного развития в данном документе отображались следующим образом:

- ликвидация инфраструктурных ограничений федерального значения и повышение доступности и качества магистральной транспортной, энергетической и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры;
- сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации;
- также снижение внутрирегиональных социально-экономических различий.

Приоритетами пространственного развития Российской Федерации до 2025 года являются:

- опережающее развитие территорий с низким уровнем социально-экономического развития, обладающих собственным потенциалом экономического роста, а также территорий с низкой плотностью населения и прогнозируемым наращиванием экономического потенциала;
- развитие перспективных центров экономического роста с увеличением их количества и максимальным расщедоточением по территории Российской Федерации;
- обеспечение совершенствования территориальной организации оказания услуг отраслей социальной сферы (здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, социального обслуживания);

99. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

- обеспечение оптимальной доступности для населения услуг отраслей социальной сферы, не требующих узких компетенций и специализированного высокотехнологичного оборудования и помещений, за счет применения дифференцированного подхода;
- формирования и развития в каждом субъекте Российской Федерации межмуниципальных (межрайонных) центров оказания услуг и обеспечения деятельности отраслей социальной сферы (методическое, информационное и кадровое обеспечение).

При осуществлении этих задач должен применяться дифференцированный, комплексный подход с учетом демографической ситуации, особенности системы расселения, уровня и динамики развития экономики и специфических природных условий. При планировании социально-экономического развития территорий необходимо учитывать интересы населения и мнение территориальных бизнес-структур.

Социальные программы в Российской Федерации создаются и реализовываются на всей территории страны для улучшения качества жизни населения, формирования новых стандартов жилой среды, улучшения социальной инфраструктуры. Так, на протяжении нескольких десятилетий Правительство РФ разрабатывало ряд государственных программ, направленных на сохранение здоровья населения, создание интеллектуального потенциала и сохранение культурных и семейных ценностей, улучшение социальных норм, повышения качества жизни. Основными звеньями управления социальным развитием в России являются федеральные министерства и ведомства, такие как Министерство социального развития, Министерство образования, Министерство здравоохранения, Министерство культуры и др. Означенные мероприятия планируются на перспективу и реализуются через государственные социальные программы, подтвержденные правовыми документами и утвержденными на правительственном уровне.

Для каждого направления госпрограммы формируется паспорт программы, который включает:

- социально-экономическое обоснование;
- цели и задачи, период действия;
- перечень мероприятий с этапами выполнения;
- исполнителей из числа профильных государственных структур;
- механизм финансового обеспечения,
- предполагаемые результаты.

По направлениям действуют жилищные, пенсионные программы, программы для семей с детьми и социально уязвимых граждан, программы поддержки и развития здравоохранения, образовательные программы, программы поддержки молодых специалистов на селе и т.п. Принятие Программы подразумевает прохождение нескольких технологических фаз, формирующих действенные механизмы социальной политики.

Первый этап включает в себя изучение сложившейся социальной ситуации, проведение научного анализа, выявление основных проблем и ключевых противоречий в развитии текущих социальных отношений.

Второй этап заключается в определении тактических и стратегических целей социальной политики, поиска методов их достижения, исходя из существующих материально-финансовых и организационных возможностей.

На следующем этапе происходит нормативно-правовое оформление избранного варианта решения той или иной социальной проблемы, которое проявляется в принятии федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и иных нормативно-правовых актов законодательной и исполнительной власти.

В последующих этапах проводится административное обеспечение мер по реализации социальной политики как на уровне федерального центра, так в регионах и на местах. Проводится контроль за ходом их текущего исполнения, оценка эффективности и внесение корректив в предыдущие

фазы. На заключительном этапе большое значение приобретают деятельность социальных служб и работа с населением, подчиненная основным задачам социальной политики государства и отдельного региона.

Рассмотрим в динамике некоторые показатели распределения федерального бюджета для осуществления социальных программ.

Федеральный бюджет на 2018–2019 гг. был сформирован таким образом, что финансирование предусмотренных по нему расходных статей ведется по программному принципу, в рамках которого широко используется понятие «государственная программа». В настоящее время на практике широко используются следующие 4 вида программ:

- государственные (госпрограммы);
- федеральные целевые (ФЦП);
- подпрограммы в рамках ФЦП и госпрограмм;
- программы, реализуемые в виде отдельных мероприятий.

В то же время важное место в разработке и реализации социальной политики отводится субъектам Федерации. Они имеют право на собственное законотворчество, в регионах существуют специальные структуры, отвечающие за реализацию государственных социальных норм и стандартов и дополняющие их за счет собственных административных возможностей и финансовых средств. Продолжается процесс законодательного закрепления и разграничения полномочий между федеральными и региональными органами власти.

Формирование социальной политики на уровне региона достаточно новое явление в России, поскольку до начала рыночных реформ регион не являлся самостоятельным носителем социально-экономических отношений и практически не представлял собой самостоятельного субъекта региональной политики, при этом многие авторы отмечают, что региональные проблемы социального развития существовали практически всегда. Ранее на уровне регионов осуществлялась реализация социальной политики, сформированной центром.

Сегодня органы государственного и общественного управления региона становятся главными вершителями местной социальной политики.

Следует отметить, что отношения типа «центр—регион», «регион—регион» сложные и противоречивые. В них переплетаются разноуровневые, противоречивые процессы, сталкиваются разнонаправленные интересы, рассмотрение которых требует разработки и применения новых механизмов их согласования. Сегодня в социальной политике на первый план выдвигается проблема четкого разделения уровней реализации государственной политики между федеральным центром и субъектами Федерации.

Концепция государственной социальной политики включает в себя позиции по:

- передаче все больших социальных функций в регионы (не подкрепляемая на практике передачей соответствующих бюджетных отчислений);
- проведению практики софинансирования социальных расходов;
- снятию ограничений в социально-трудовой сфере, созданию условий к увеличению доходов граждан;
- поддержанию оптимального уровня занятости.

Аналитики отмечают, что значительной проблемой в Российской Федерации являются сложившиеся региональные диспропорции в качестве жизни граждан.

Существенная территориальная дифференциация отмечается в оплате труда, уровнях занятости и уровне жизни населения. Эта неоднородность связана со значительной разнохарактерностью в социально-экономическом развитии регионов, проявляющейся в условиях жизни, социально-демографических характеристиках населения, что, помимо прочего, приводит к отрицательному балансу миграционного движения населения в ряде субъектов Российской Федерации.

Все эти факторы вызвали необходимость сглаживания диспропорций в социально-экономическом развитии регионов. Выявили потребность в совершенствовании террито-

риальной структуры хозяйства, обеспечении занятости населения, более активной реализации программ социальной поддержки населения, формировании новых социальных программ. В этих условиях оправдано использование новых эффективных методов планирования, в частности использование программно-целевого прогнозирования, которое позволяет надежно, в сжатые сроки решать стратегические проблемы развития отдельных районов в соответствии с единой региональной политикой государства.

5.2. Переход к социально-инновационным региональным программам развития

В настоящее время существующие региональные программы классифицируются по следующим признакам: по своей территориальной принадлежности, по масштабам программной задачи, содержанию решаемых проблем, функциональной направленности.

Классификационные признаки отражают содержание проблемы, характеризуют объекты программ, особенности управления ими и т.д. Выделение признаков и соответствующих им классов программ способствует выявлению механизмов реализации задач социального развития региона.

Каждая региональная программа характеризуется одновременно несколькими классификационными признаками. Например, конкретная региональная (местная) программа может быть характеризована по территориальной принадлежности – например областной; по функциональной ориентации – экологической; по масштабности проблемы – узкоспециализированной; по продолжительности – среднесрочной.

Специфика региональных программ заключается в том, что они формируются и реализуются на уровне республик, краев, областей, городов федерального значения, но в то же время должны отражать и реализовывать общегосударственные и территориальные интересы. Отбор региональных про-

блем для дальнейшего прогнозирования ситуации проводится, как правило, территориальными органами власти и управления, программные мероприятия осуществляются в границах определенного ограниченного региона. Управляют проектированием и реализацией программ структуры исполнительной власти региона.

Региональные программы отличаются относительно небольшими, по сравнению с государственными программами, объемами работ и ресурсными затратами и обладают строгой целевой направленностью, точной адресностью, конкретным ограничением временных интервалов и увязываются с общегосударственной концепцией регионального развития и региональной политикой России.

В региональной социальной политике можно выделить следующие аспекты, по которым происходит управление социальными процессами в регионе:

- политика в области повышения денежных доходов и уровня жизни населения;
- бюджетные и налоговые основы социальной политики;
- политика в сфере занятости и функционирования рынка труда;
- политика по развитию отраслей социальной инфраструктуры.

Основные задачи региональных программ:

- сбалансированное (бездефицитное) региональное хозяйство в условиях рынка;
- развитие производств и сфер в соответствии с государственной селективной структурной политикой;
- формирование инфраструктуры информационного обеспечения органов управления и хозяйствующих субъектов;
- формирование оптимальной территориальной и отраслевой структуры экономики;
- выравнивание межрайонных различий по показателям экономического, социального и научно-технического развития;

- максимально полное и эффективное использование природных, материальных и трудовых ресурсов региона;
- сохранение исторического наследия регионов, снижение криминогенной напряженности.

Состав и структура комплексной программы социально-экономического развития региона должна представлять собой перечень взаимосвязанных разделов, отражающих содержательную и функциональную характеристику принятого к реализации программного проекта.

Таким образом, социальная политика субъектов Федерации по структуре и содержанию сочетает в себе общегосударственные начала и региональные особенности. Компетенция краев и областей достаточно широка, но лимитирована рамками Конституции РФ и общефедеральным законодательством, а также ограничена ресурсными возможностями территории.

Тем не менее, законодательство Российской Федерации и сложившаяся практика показывает, что каждый субъект Федерации имеет право самостоятельно реализовывать свои социальные программы для поддержки определенных слоев населения. К социальным программам, которые финансируются за счет средств местного бюджета субъекта, можно отнести следующие направления:

- поддержка субъектом многодетных семей;
- поддержка молодых специалистов;
- поддержка малообеспеченных слоев населения;
- формирование эффективной занятости в регионе;
- выделение земли многодетным семьям.

Субъекты Федерации разрабатывают основы региональной социальной политики с учетом исторических и культурных традиций территории, устанавливают региональные социальные стандарты и нормы, учитывающие государственные минимальные социальные стандарты, заботятся о сохранении и укреплении социальной инфраструктуры, находящейся в собственности субъектов РФ. Например, они мо-

гут организовать подготовку, переподготовку и повышение квалификации работников в области образования, культуры, здравоохранения, социальной защиты населения с учетом структуры населения, производственного профиля региона и сформированными культурно-историческим традициями и практиками.

Муниципальный уровень призван конкретизировать методы, способы и механизмы достижения целей, определенных в рамках федеральной и региональной социальной политики, в привязке к особенностям конкретных территорий. Таким образом, задачей органов местного самоуправления как наиболее приближенных к населению является непосредственное предоставление комплекса социальных услуг, обеспечивающих условия жизни человека и его воспроизводство. На основе региональных норм и нормативов органами местного самоуправления могут разрабатываться местные социальные нормы и нормативы, учитывающие специфику конкретного муниципального образования. Органы местного самоуправления осуществляют также мероприятия и содержат организационные структуры по борьбе с наркоманией, с детской беспризорностью, содействуют организации занятости населения, участвуют в подготовке и регистрации трудовых соглашений между трудовыми коллективами и работодателями на территории муниципальных образований, участвуют в разрешении трудовых споров.

Социальная политика на уровне региона может стать эффективной лишь при формировании и реализации с учетом системного подхода, включающего в себя следующие этапы:

- определение критериев оценки и механизмов принятия решений;
- разработка механизма (индикаторов) определения и процедур анализа состояния социальных процессов;
- составление перечня социальных услуг, социальных стандартов и норм, определяющих степень обеспечения социальных гарантий;

- разработка показателей социальной структуры и социальной инфраструктуры, норм обеспечения социальными услугами;
- разработка функциональных обязанностей субъектов социальной политики, определение механизма разграничения полномочий и ответственности в развитии социальной сферы каждого региона.

Таким образом, региональная социальная политика и система мер по управлению функционированием социальной сферы направлены на устойчивое социальное развитие региона.

Региональная социальная политика может формироваться и реализовываться в регионах России лишь на базе согласования социально-экономической политики Российского государства и субъекта РФ. Конкретные направления социальной политики в регионе (приоритеты, механизмы реализации, меры поддержки) в значительной степени зависят от социально-экономического состояния и специфики территории.

Субъекты Федерации развивают и реализуют целевые программы, предоставляют адресную социальную помощь, обеспечивают работу и финансирование учреждений социальной инфраструктуры, решают комплекс проблем в области труда, занятости, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты населения и т.д.

На региональном уровне программно-целевой метод создает возможность преодоления специфических региональных проблем в сфере социально-экономического развития и формирования предпосылок к устойчивому экономическому росту. Программно-целевое планирование предполагает разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ и определение источников и объемов их финансирования.

Одним из важных направлений региональной социальной политики является политика социальной защиты.

Социальная защита — это политика и целенаправленные действия государства, обеспечивающие различным категориям населения комплексное решение задач, обусловленных социальными рисками, которые могут привести или уже привели к полной или частичной потере его прав, свобод, законных интересов, экономической самостоятельности и социального благополучия.

Рассмотрим некоторые типовые региональные программы, реализуемые в большинстве субъектов Федерации¹⁰⁰:

- «Обеспечение жильём молодых семей» — эта программа действует практически во всех регионах, только условия участия в ней могут отличаться. Целью программы является выплата пособия на строительство или же приобретения жилья;

- «Обеспечение жильём детей-сирот и оставшихся без попечения родителей» — действует во всех регионах. Таким детям предоставляются жилые помещения в специализированном жилом фонде, который есть в каждом регионе;

- «Устойчивое развитие сельских территорий» — действует не во всех регионах. Участниками программы могут стать молодые специалисты АПК, которые работают по трудовым договорам в сельской местности. Они получают выплаты на строительство или же покупку жилья;

- «Льготное ипотечное кредитование молодых учителей». Участники — учителя в возрасте до 35 лет, работающие в государственных учреждениях. Им даётся дополнительное субсидирование ипотечного кредита;

- «О переселении граждан из аварийного и ветхого жилья». Участниками такой программы могут стать граждане, которые проживают в аварийном или же ветхом жилье. Участники программы могут рассчитывать на получение жилья по договору социального найма или же в собственность — в зависимости от того, было ли в собственности ветхое жильё.

100. Портал Государственных программ Российской Федерации. URL: <https://programs.gov.ru/opa/opa/>.

Однако само жильё должно быть признано ветхим или аварийным специальной комиссией. Здесь приходится, с сожалением, констатировать, что процедура признания таким жилья очень часто протекает с большими трудностями. При этом регулируются эти программы нормативными актами федерального и регионального уровней.

Рассмотрим примеры льгот, предоставляемых администрацией различных регионов РФ, так как в различных регионах РФ существуют разноплановые возможности и приоритеты местных администраций в плане реализации полномасштабной социальной политики.

Каждый регион имеет право самостоятельно разрабатывать социальные программы для поддержки определенных слоёв населения. Например, во многих регионах действуют программы по поддержке многодетных семей: таким семьям предоставляют льготные ипотечные кредиты либо же выплачивают единовременное пособие на строительство или покупку жилья.

Программа, которая действует практически во всех регионах, — это предоставление земель многодетным. Осуществляется это за счёт средств регионального бюджета и региональных земель. Но есть и узкие программы, которые действуют только в одном регионе. Например, в Республике Башкортостан работники социальных сфер (медики, учителя, работники культуры) и многодетные семьи имеют право на вступление в жилищно-строительные кооперативы. При этом они будут иметь льготные ставки на внесение взносов.

Для многих регионов основной социальной программой является предоставление доступного жилья молодым семьям и семьям с детьми. Эта программа развивается постепенно, и скорость предоставления жилья зависит от региона, так как на предоставление недвижимости влияет размер областного бюджета, численность населения области, уровень среднедушевых доходов.

Все эти программы действуют определенное количество лет, но каждый год специальными комиссиями проводит-

ся мониторинг результатов осуществления всех социальных программ. Благодаря разработанным и внедренным социальным программам правительство стремится максимально защитить и улучшить жизнь населения страны в разных аспектах (табл. 6).

Таблица 6. Условия участия в социальных программах по улучшению жилищных условий, в зависимости от региона проживания

Название региона	Описание условий участия
Мурманская область	Если пара участвует в программе «Молодая семья», то при рождении или усыновлении первого ребенка им полагается дополнительная компенсация в сумме более 5 процентов от стоимости жилья
Башкортостан	В рамках программы семьям предложены выплаты на приобретение или строительство собственной недвижимости
Байкало-Амурская магистраль	В регионе действует специальная подпрограмма по переселению людей из аварийного жилья. Жителям предоставляется субсидия для приобретения собственной жилплощади либо возможность воспользоваться социальным наймом жилья

Источник: URL: <https://vuzru.ru/osobennosti-regionalnoj-politiki-rf>

Муниципальные власти различных регионов могут варьировать условиями предоставления помощи на свое усмотрение, в зависимости от нужд и возможностей населенных пунктов. Молодежи с детьми и бездетным супружеским парам дают возможность встать в очередь и дождаться момента, когда администрация вручит сертификат на оплату части стоимости собственного дома или квартиры.

Так, например, круг лиц, допускающихся к участию в госпрограмме «Молодая семья» в Воронежской области, может быть сокращен или расширен. Молодые специалисты, устроившиеся на работу в селах области, получают от администрации субсидии в размере 35% от стоимости приобретаемого жилья. Взамен на уступки им придется отработать на предприятиях области не менее 10 лет.

Московские власти предлагают льготные условия аренды жилья для возможности приобретения собственного, нако-

пив на него. Также в столице существуют специальные ипотечные программы для молодых семей, позволяющие купить квартиру у городских властей по льготной процентной ставке в 10% годовых. Максимальный срок такого кредита 10 лет, а первоначальный взнос должен составлять 10–20 процентов.

Новосибирская жилищная поддержка предусматривает в обязательном порядке наличие детей в семье. К тому же приобретаемое жилье обязательно должно быть новым, то есть квартиру со вторичного рынка администрация не субсидирует. Для Нижнего Новгорода разработаны еще более приемлемые условия: если на протяжении продвижения очереди на финансовую поддержку в семье родился еще один ребенок, то к установленной сумме прибавляют 5 процентов.

Молодежь Санкт-Петербурга может зарегистрироваться в подобной программе, если семья постоянно проживает в городе или области, как минимум, 10 лет. Показатель предельного значения площади на человека один из самых низких по стране — 9 м² на человека. Самара готова дополнительно поддержать госслужащих, причем реализация этой программы поддерживается на довольно высоком уровне. А в итоге семьи получают недвижимость площадью не менее 18 м² на каждого. В Саратове для улучшения жилищных условий молодой семье должно приходиться не больше 10 м² на каждого. Областной бюджет Саратова готов предоставить по 600 тыс. руб., 800 тыс. руб. и 1 млн для семей из 2, 3 и 4 человек соответственно. В данном случае ипотечная ставка равна 13%, при кредите на строительство дома срок возврата денег можно продлить до 30 лет. Многодетным семьям при погашении кредита гарантированы дополнительные льготы.

Для Казани продолжительность проживания в городе не важна, главное, чтобы все члены семьи проживали вместе, при этом, нормативы площади составляют 12 м². В Уфе этот показатель составляет 18 м², но при этом администрация требует ежегодной перерегистрации всех участников программы. Посредством данной программы, реализуемой до 2020 года, планируется развивать жилищное строительство. В

этих целях нуждающимся в улучшении условий проживания платежеспособным молодым семьям будет предоставлена субсидия в размере 30 и 35% от стоимости кредита на жилье. В приоритете граждане с детьми, но бездетные семьи тоже могут рассчитывать на улучшение жилищных условий.

Программы, финансируемые за счёт федерального и местного бюджетов, направлены на улучшение качества жизни региональных льготников, однако в их финансировании принимает участие и федеральный бюджет.

Для социально-экономического развития Республики Крым приняты и реализуются отдельные программы.

Основные приоритеты в стратегии развития направлены на улучшение качества жизни человека, создание лучших условий для всестороннего развития личности и её реализации в Республике Крым к 2030 году, как территории инноваций с опережающими темпами социально-экономического развития и сформировавшей качественно-новые условия для ведения бизнеса¹⁰¹.

В рамках стратегии социально-экономического развития Республики Крым на период до 2030 года заложены следующие три сценария:

- консервативный;
- модернизационный;
- инновационный.

Консервативный (стрессовый, санкционный) сценарий подразумевает инерционное развитие Республики Крым.

Модернизационный сценарий отражает постепенное приближение к среднему уровню социально-экономического развития по Южному федеральному округу с увеличением объёма частных инвестиций, а также полноценной интеграции Республики Крым в финансовую систему Российской Федерации и обеспечению благоприятного инвестиционного климата. Регион будет постепенно интегрироваться не только

101. К 2022 году Крым должен выровняться в социально-экономическом развитии до среднего по России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <https://www.sularu.com/theme/10696>

в российскую, но и в мировую экономику. Однако это развитие по такому типу будет догоняющим, а не опережающим.

При инновационном сценарии осуществляется достижение высоких темпов роста экономики и социально-го развития. Происходит масштабное привлечение частных инвестиций, что приведёт к модернизации широкого круга отраслей, в том числе и новых для Республики Крым.

В настоящее время подписанным постановлением утверждена государственная программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя» (далее – госпрограмма)¹⁰². Цель госпрограммы – создание условий для сбалансированного устойчивого развития этого региона. В рамках госпрограммы, в частности, предусматривается стимулирование предпринимательской активности, развитие инфраструктуры, функционирование свободной экономической зоны в Крыму, обеспечение эффективного функционирования сети автомобильных дорог, повышение уровня энергосбережения и надёжности инженерной инфраструктуры, формирование доступной и комфортной туристской среды.

В госпрограмму включены федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2022 года» и подпрограмма «Обеспечение реализации государственной программы Российской Федерации “Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя”».

Основные ключевые показатели эффективности реализации госпрограммы: увеличение протяжённости автомобильных дорог общего пользования регионального значения, соответствующих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям (Республика Крым – до 2470,1 км к 2022 г., город Севастополь – до 653 км к 2022 г.); увеличение количества мест в дошкольных образовательных и общеобразовательных организациях (в целом на полуостро-

102. Перечень государственных программ. ФЦП: Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2022 года» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fcreconomy.gov.ru>

ве до 24 525 мест к 2022 г.), увеличение туристического потока в Республику Крым и Севастополь (до 8200 тыс. человек к 2022 г.).

Объём ассигнований из федерального бюджета на реализацию госпрограммы в 2019–2022 годах составит 309,5 млрд руб., в том числе в 2019 г. составил 150,5 млрд руб., в 2020 г. – 120,7 млрд руб., в 2021 г. – 26,3 млрд руб., в 2022 г. – 12 млрд руб.

С момента вхождения новых регионов в состав Российской Федерации численность безработных граждан, официально зарегистрированных в органах службы занятости, снизилась. Если по состоянию на 1 апреля 2014 года численность официально зарегистрированных безработных в Крымском федеральном округе составляла 20,4 тыс. человек, то по состоянию на 1 февраля 2018 г. их численность уменьшилась до 6 тыс. человек.

По информации региональных властей, на территории Республики Крым работала 681 организация отдыха и оздоровления детей, на территории г. Севастополя – 89 организаций отдыха детей и их оздоровления.

В детских лагерях, расположенных на территории Крымского федерального округа, отдохнули более 33,8 тыс. детей из 73 субъектов Российской Федерации (помимо субъектов КФО), из них около 24,6 тыс. детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Численность детей, проживающих в Республике Крым и г. Севастополе, отдохнувших за счет средств федерального бюджета, составила более 47,6 тыс. детей, в том числе 38,8 тыс. детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Ситуация с ВРП на душу населения в Крыму и Севастополе немного улучшилась. В 2017 г. показатель ВРП на душу населения в Крыму составил 187,7 тыс. руб., в Севастополе – 165 тыс. руб. Для сравнения, в Москве ВРП на душу населения в том же году равнялся 1,3 млн руб. При этом по темпам роста ВРП Крым и Севастополь опережают другие регионы за счет эффекта низкой базы и поддержки от реализации фе-

деральной целевой программы (ФЦП) по развитию территории. Власти Крыма оценивали рост ВРП в республике в целом в 2018 году примерно в 10%, а на душу населения – на уровне 16%. Крымская ФЦП продлена до 2022 г. В нее входят более 800 объектов, объем финансирования почти достигает 900 млрд руб.

Отметим основные республиканские программы, принятые к реализации:

- «Развитие культуры и культурного наследия на 2016–2018 годы»;
- «Молодежь Симферополя» на 2016–2018 годы;
- «Физическая культура и спорт муниципального образования городской округ Симферополь Республики Крым на 2016–2018 годы»;
- «Программа комплексного социально-экономического развития муниципального образования городской округ Симферополь Республики Крым на 2015–2020 годы».

Исходя из анализа уровня обеспеченности основными объектами социально-бытового и культурного обслуживания населения в городском округе, выявлена потребность в строительстве открытых концертных площадок, универсальных спортивно-зрелищных залов, современного концертного зала, учреждений культуры клубного типа, обширной сети спортивных сооружений, а также дошкольных образовательных организаций.

Таким образом, можно отметить, что реализация социальных программ, как на федеральном, так и на региональном уровне, способствует улучшению качества жизни населения, модернизирует городскую инфраструктуру, социально-бытовое обслуживание, делает более доступными культурно-образовательные услуги. По итогам реализации представленных программ можно отметить некоторые недостатки.

Прежде всего нет единой базы по социальным программам в России, развернутых критериев их эффективности, полного анализа принятых и исполненных законов в этой сфере.

Принципиальное значение имеет увязка процессов разработки и принятия программ с формированием и проведением бюджетной политики. Необходима инвентаризация всех уже начатых на территории России программ с пересмотром приоритетов, сроков, источников их ресурсного обеспечения. Наиболее крупномасштабные комплексные программы должны проходить рассмотрение и утверждаться в высших законодательных органах. В условиях рыночных отношений управление государственными региональными программами не должно ограничиваться существующими органами исполнительной власти. Обсуждение и утверждение данных программ может проходить на договорных началах с участием государственных, частных, смешанных независимых компаний и агентств со специальными полномочиями и ответственностью.

В условиях федеративного государства и самостоятельности местного самоуправления с учетом масштабов территории страны для решения указанных задач приоритетным направлением региональной политики должна стать разработка и внедрение системы мер, обеспечивающих мотивацию органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления к наращиванию собственного экономического потенциала соответствующих территорий. Предлагаемая за счет вышестоящих бюджетов финансовая и иная материальная поддержка регионам и муниципальным образованиям, как инструмента региональной политики, должна предусматривать ее предоставление на условиях, стимулирующих экономическое развитие отстающих субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. Одновременно важной задачей является сохранение условий для динамичного развития лидирующих, с точки зрения экономического развития, территорий.

Принципами федеральной региональной политики на современном этапе согласно Концепции Стратегии развития регионов Российской Федерации¹⁰³ должны стать: во-первых,

103. Федеральная службы государственной статистики. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://static.government.ru/media/>

принцип поляризованного (или сфокусированного) развития, который приходит на смену политике выравнивания уровня регионального развития и предполагает специальную фокусировку финансовых, административно-управленческих, человеческих и других ресурсов в опорных регионах, а также последующее распространение инновационной активности в другие регионы; во-вторых, принцип преференции за реформы, предполагающий государственную поддержку тех территорий, которые не получили статус опорного региона.

Государственная поддержка должна быть направлена в первую очередь на обеспечение равного доступа населения этой территории к бюджетным услугам, гарантирующим реализацию конституционных прав граждан. На достижение данной задачи должны быть направлены меры по стимулированию региональных инициатив. В том числе предполагается трансформировать финансовую помощь регионам — она будет поддерживать социальными трансфертами отстающие территории, а депрессивные территории ориентировать на обеспечение экономического роста и увеличение налоговой базы. В-третьих, принцип синхронизации действий, подразумевающий синхронизацию основных реформ, которые осуществляются в стране и оказывают влияние на социально-экономическое развитие регионов и выстраивают федеральные приоритеты в логике кооперации регионов, а также согласованность направлений поддержки субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в области регионального развития, используемых федеральными органами власти. В-четвертых, принцип дифференцированности государственной политики регионального развития. Он подразумевает выделение на территории Российской Федерации зон, в отношении которых должны быть определены цели социально-экономического развития и сформированы меры достижения данных целей. Согласно Концепции Стратегии выделены следующие территории: сырьевые зоны; зоны безопасности, среди них выделяют приграничные территории; зоны с потенциалом этно-конфессиональных конфликтов;

кризисные территории, ситуация в которых создает угрозу для единства и стабильности Российской Федерации; зоны технологического трансферта; зоны инновационного развития; мировые города; старопромышленные регионы; территории, прошедшие первичную индустриализацию. Для каждой такой территории специалистами выявлены проблемы социально-экономического развития и сформулированы приоритетные задачи государственного управления. И, в-пятых, принцип субсидиарности, который предполагает децентрализацию властных полномочий и исполнение тех или иных полномочий социально-экономического развития регионов Российской Федерации (и соответствующую передачу этих полномочий) на уровне управления, на котором они могут быть исполнены в наиболее эффективном варианте. Таким образом, основной задачей государственной региональной политики выступает содействие социально-экономическому развитию регионов, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с целью повышения благосостояния и качества жизни населения на территории России, обеспечения устойчивых темпов качественного экономического роста, усиления конкурентных позиций России и ее регионов в мировом экономическом сообществе.

ПОДДЕРЖКА МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА КАК ИНСТИТУТ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

6.1. Пространственная значимость МСП

Современное малое и среднее предпринимательство (МСП) занимает значительное положение в национальных хозяйствах как высокоразвитых стран, так и стран с развивающимися рынками. В абсолютном большинстве стран мира на него приходится более 95% субъектов хозяйствования, более половины производства ВВП, более половины общего числа занятых. Малое и среднее предпринимательство присутствуют практически во всех сферах экономики, причем особенно это заметно в сфере услуг, в общественном питании, в оптовой и розничной торговле, в легкой и пищевой промышленности. В пространственном значении малые предприятия по своей природе тяготеют к местным и региональным рынкам. К их позитивным свойствам относится то, что субъекты МСП хорошо знают обычаи, привычки и предпочтения своих потребителей. Поэтому есть немало случаев, когда успешно действующие на национальном рынке крупные фирмы не могут конкурировать на муниципальном, городском уровне с местными фирмами.

Со средними предприятиями дела обстоят несколько иначе. Но и они в своей деятельности часто ориентированы именно на региональные и местные рынки. То есть специфика МСП заключается в тяготении к региональной территории, к региональному пространству.

Со своей стороны, местные и региональные органы власти, как и сам регион, потенциально остро заинтересованы в развитии МСП ради обеспечения роста доходов населения, создания новых рабочих мест, социальной стабильности и т.д. Другими словами, пространственная значимость малого и среднего бизнеса очевидна.

Обеспечение высокой эффективности производственных и хозяйственных процессов в регионе и стране в целом объективно нуждается в дифференцированных по масштабам организационных структурах. Для некоторых из процессов наивысшая эффективность достигается лишь в рамках крупных предприятий (например, в обычной черной металлургии), для других, наоборот, в мелких. Крупные, средние и малые предприятия взаимно дополняют друг друга, составляя единый комплекс национального хозяйства. Крупные предприятия не могут нормально функционировать без средних и малых. И наоборот, возможности и направления деятельности последних во многом обуславливаются состоянием крупного производства, крупного бизнеса, его воздействием на институциональную среду предпринимательства.

В рамках экономической подсистемы на текущие пропорции соотношения между крупными, средними и малыми предприятиями наиболее сильно влияют следующие факторы: уровень социально-экономического развития страны, ее место в мировом хозяйстве; научно-технический прогресс и специфика каждой из отраслей национального хозяйства; межотраслевые взаимодействия; состояние и проблемы социальной сферы. Эти пропорции постоянно изменяются.

К народнохозяйственным и социальным функциям малого и среднего предпринимательства в высокоразвитых странах относятся: инновационность; социальное демпфирование и общий рост доходов широких слоев населения; противодействие монополизму и поддержание конкурентных начал в экономике, а следовательно, и рационализация отраслевой структуры экономики; создание новых (более эффективных, чем в государственном и муниципальном секторе) рабочих

мест; обеспечение конкурентоспособности национальной экономики через оптимизацию взаимоотношений малых, средних и крупных предприятий; демократизация собственности, то есть недопущение ее сверхконцентрации у узкой группы населения как важнейшая составляющая устойчивости развития национального хозяйства; масштабная роль в формировании среднего класса, в становлении гражданского общества, культивирования в обществе новаторского духа предпринимательства, утверждения частной собственности. Выделяется также функция — участие в налоговом наполнении государственных и муниципальных бюджетов. Кроме того, поддержка МСП рассматривается как инструмент антициклической политики государственного управления экономикой: поддержка увеличивается в условиях перегрева экономики, поскольку малое и среднее предпринимательство обычно менее эффективно, чем крупный бизнес. Очевидно, что реализация всех этих функций МСП происходит в конкретном пространстве, на определенной территории.

В малом и в среднем бизнесе (за некоторыми исключениями, связанными с излишними административными государственными барьерами) практически отсутствуют препятствия для межотраслевого и внутриотраслевого перелива капиталов, движения рабочей силы. При этом любые просчеты крупных предприятий, включая установление и длительное поддержание монопольно завышенных цен, снижение качества, выпуск морально устаревшей продукции используется субъектами малого и среднего бизнеса для выхода на традиционные рынки сбыта продукции крупных компаний и отнятия у них части прибыли. Многие новые ниши на рынке, образующиеся в результате инновационных подвижек, или временно (по конъюнктурным причинам) опустевшие рыночные сегменты оказываются сферой опережающего приложения сил именно субъектов МСП. Тем самым малые и средние предприятия вносят свой позитивный вклад в обеспечение нормальной конкурентной среды в национальной экономике, подстегивают крупные предприятия к проведе-

нию регулярных модернизаций, к максимальному использованию, внедрению в производство и менеджмент новинок технического прогресса на всем экономическом пространстве страны и его фрагментах.

Еще раз отметим, что малый бизнес по своей природе привязан к локальным рынкам. Ведение хозяйственной деятельности для него всегда сопряжено с выстраиванием цепочек личных контактов, личных знакомств с поставщиками сырья, комплектующих, а главное – с потребителями продукции. Личные контакты позволяют субъектам малого бизнеса очень чутко ощущать спрос и быстро реагировать на его изменения. Крупные предприятия при всем арсенале средств, имеющихся в их распоряжении, такой возможности не имеют. Отметим, что средние предприятия, в отличие от малых, в своей деятельности обычно выходят за рамки локальных рынков и имеют налаженные межрегиональные хозяйственные связи с другими фирмами.

Малое и среднее предпринимательство играет роль социального демпфера. Оно способно вбирать в себя высвобождающуюся (особенно в периоды экономических депрессий) рабочую силу, повышать уровень благосостояния широких слоев населения, укреплять демократические институты общества, социальное партнерство, расширяя средний класс. Тем самым МСП вносит свой посильный вклад в межрегиональное выравнивание уровня жизни в стране.

Кроме того, малые предприятия на местном уровне выполняют еще и функции социально-психологической помощи населению. Исследования показывают, что постоянные клиенты ходят в небольшие магазины, в мастерские не только для покупок или получения необходимых услуг, но и для живого общения с хозяином и работниками. Необходимость в такой психологической помощи возрастает во всех регионах, причем особенно – в высоко урбанизированных центрах.

Функция социально-психологической помощи, психологической адаптации для широких слоев населения, выполняемая малым бизнесом, обусловлена его свойством совмещать

в себе коммерческие принципы деятельности в условиях острой рыночной конкуренции с сохранением привычного уклада жизни, семейных и общинных ценностей. В этом смысле сфера МСП играет важную роль в обеспечении здоровья нации, начиная снизу, с местного уровня, далее – с уровня внутринационального региона.

6.2. Поддержка МСП как элемент политики пространственного развития

Специфика малого и среднего предпринимательства заключается в том, что в современных условиях эта сфера экономики нуждается в постоянной поддержке со стороны государства. Смысл поддержки состоит в том, что общество считает народнохозяйственные функции, выполняемые МСП, особо важными как для экономики, так и для социальной сферы в масштабах всей страны и в каждом ее регионе.

В отличие от крупных, у малых предприятий нет средств и возможностей организовывать у себя информационные маркетинговые центры, перед ними всегда остро стоят проблемы нахождения кредитных средств, нет возможности обучать работников, повышать их квалификацию (у средних предприятий здесь несколько больше возможностей). Даже элементарное ведение бухгалтерской отчетности для многих субъектов малого бизнеса, особенно для мельчайших из них, оказывается почти непреодолимым препятствием. В развитых странах на поддержку малого и среднего бизнеса ежегодно из национальных бюджетов выделяются суммы, эквивалентные сотням миллионов – миллиардам долларов (в первую очередь – в США и Японии). Поддержка малого (и среднего) предпринимательства является составной частью государственной социально-экономической политики, направленной на достижение общенациональных и пространственных целей.

Политика в отношении малого и среднего предпринимательства является составной частью государственной социально-экономической политики, государственного регули-

рования экономики на общенациональном и региональном уровнях и, в конечном счете, общей политики пространственного развития экономики страны. Она неразрывно связана с другими аспектами этого регулирования. Государство через свою политику в отношении малого и среднего бизнеса стремится обеспечить полноценный вклад МСП в решение проблем социально-экономического развития страны, обеспечить реализацию его народнохозяйственных функций на всем пространстве страны и каждой ее части.

Собственно, государственная политика в отношении МСП начинается с критериев отнесения субъектов хозяйствования к этой категории по законодательно определенным критериям. Критерии отнесения субъектов хозяйствования к категории МСП, реестры субъектов МСП, элементы процедуры регистрации, постановки на учет, получения лицензий и сертификатов как раз являются такими инструментами.

Критерии отнесения субъектов хозяйствования к категории малых и средних предприятий прагматичны. Законодательное закрепление критериев отнесения субъектов предпринимательства к категории МСП означает распространение на эти субъекты целого набора государственных мер поддержки. Критерии являются инструментами, с одной стороны, государственной политики формирования и поддержания оптимальной конкурентной среды, с другой — защиты отечественного товаропроизводителя, решения социальных проблем территории.

С позиций национального хозяйства, субъекты малого и среднего бизнеса — это особая группа относительно некрупных субъектов хозяйствования, работающих под патронажем государства и общества в особом, специально для них законодательно и организационно созданном благоприятном режиме. Государство и общество считают, что эта группа играет очень важную роль в решении определенных экономических и социальных проблем в пространстве всей страны и поэтому разными способами поддерживают входящие в нее субъекты хозяйствования.

Критерии отнесения предприятий к категории малых и средних не могут иметь жестких, раз и навсегда законодательно установленных количественных параметров. Не существует универсальных, единообразных для всех национальных хозяйств критериев официального количественного определения субъектов малого бизнеса. В зависимости от национальных интересов в каждой стране или в группах стран обосновываются и законодательно устанавливаются собственные критерии субъектов сферы малого и среднего бизнеса. Иногда устанавливается и конкретная привязка деятельности субъекта малого бизнеса к определенной территории, месту.

Все количественные параметры отнесения субъектов хозяйствования к категории малых и средних изменялись и наверняка будут еще изменяться неоднократно в зависимости от социально-экономических условий и возможностей страны и ее регионов.

Заметим, что в действующей Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р, о малом предпринимательстве говорится очень немного, а о среднем — вообще ничего. В тексте этой Стратегии сказано лишь, что для обеспечения сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации и снижения внутрирегиональных социально-экономических различий предлагается повысить устойчивость системы расселения за счет социально-экономического развития сельских территорий, учитывая плотность населения, различный характер освоения и использования таких территорий, природные условия, удаленность от крупных городов, путем повышения конкурентоспособности, в том числе фермерства, повышения доступности для малых и средних товаропроизводителей рынков сбыта сельскохозяйственной продукции. А для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации за счет социально-экономического развития геостратегических территорий Российской Федерации предлагается

обеспечить усиление приграничного сотрудничества приграничных субъектов Российской Федерации с сопредельными странами, в том числе за счет стимулирования развития малого и среднего предпринимательства, участвующего в трансграничном сотрудничестве¹⁰⁴.

Но в действительности направления государственной политики в отношении МСП неотделимы от пространственного, регионального социально-экономического развития страны. Основы политики России в отношении малого и среднего предпринимательства изложены в Федеральном законе Российской Федерации от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

В большинстве субъектов Российской Федерации имеются свои, соответствующие содержанию этого федерального закона, региональные законы о малом и среднем предпринимательстве. Так, в Москве, как субъекте Федерации, действует Закон г. Москвы № 60 от 26 ноября 2008 года «О поддержке и развитии малого и среднего предпринимательства в г. Москве». В Санкт-Петербурге действует Закон Санкт-Петербурга от 02.04.08 № 194-32 «О развитии малого и среднего предпринимательства в Санкт-Петербурге».

Среди целей политики в Федеральном законе РФ от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» выделено обеспечение следующих народнохозяйственных функции МСП:

- 1) развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в целях формирования конкурентной среды в экономике Российской Федерации;
- 2) обеспечение занятости населения и развитие самозанятости;
- 3) увеличение доли уплаченных субъектами малого и среднего предпринимательства налогов в налоговых

104. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утверждена Распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р <http://government.ru/docs/35733/>

доходах федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Таким образом, из всех народнохозяйственных функций современного МСП в законе обозначены три вышеназванные функции как наиболее значимые для экономики России.

Для полноценной реализации этих трех функций российским субъектам малого и среднего предпринимательства государством и муниципальными органами создаются особые благоприятные условия для их деятельности. Особо благоприятные условия создаются преимущественно методами оказания им поддержки, призванной компенсировать слабые стороны МСП по сравнению с крупным бизнесом, компенсировать трудности и проблемы развития субъектов малого и среднего бизнеса.

Законодательно определено, что основными принципами поддержки российских субъектов малого и среднего предпринимательства являются:

- 1) заявительный порядок обращения субъектов малого и среднего предпринимательства за оказанием поддержки;
- 2) доступность инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства для всех субъектов малого и среднего предпринимательства;
- 3) равный доступ субъектов малого и среднего предпринимательства, соответствующий критериям, предусмотренным федеральными, региональными и муниципальными программами развития субъектов малого и среднего предпринимательства, к участию в соответствующих программах. То есть в программах могут вводиться свои критерии отнесения субъектов хозяйствования к категории МСП, отличные от критериев федерального закона о развитии МСП в РФ;
- 4) оказание поддержки с соблюдением требований ненарушения конкуренции в российской экономике;
- 5) открытость процедур оказания поддержки.

Поддержка предназначена как для всех, так и для групп субъектов МСП.

Формы поддержки субъектов МСП включают в себя:

- 1) особые меры по обеспечению прав и законных интересов субъектов малого и среднего предпринимательства при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора);
- 2) информационную поддержку;
- 3) консультационную поддержку;
- 4) поддержку в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров;
- 5) финансовую поддержку;
- 6) налоговые льготы как часть специальных налоговых режимов, упрощенные правила ведения налогового учета, упрощенные формы налоговых деклараций по отдельным налогам и сборам для малых предприятий;
- 7) имущественную поддержку, льготный порядок расчетов за приватизированное субъектами малого и среднего предпринимательства государственное и муниципальное имущество, льготная аренда помещений;
- 8) упрощенную систему ведения бухгалтерской отчетности для малых предприятий, осуществляющих отдельные виды деятельности;
- 9) упрощенный порядок составления субъектами малого и среднего предпринимательства статистической отчетности;
- 10) особые условия участия субъектов малого предпринимательства в качестве поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Для оказания поддержки субъектам МСП государственными и муниципальными органами исполнительной власти создается и стимулируется деятельность организаций инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства. Законодательно определено, что инфраструк-

туру поддержки субъектов МСП образуют организации двух типов.

1. Система коммерческих и некоммерческих организаций, которые создаются, осуществляют свою деятельность или привлекаются в качестве поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд при реализации федеральных, региональных и муниципальных программ развития субъектов малого и среднего предпринимательства, обеспечивающих условия для создания субъектов малого и среднего предпринимательства и оказания им поддержки. Речь идет об организациях, оказывающих поддержку МСП в рамках выполнения государственных и муниципальных заказов на осуществление этой поддержки.

2. Инфраструктура поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства включает в себя также центры и агентства по развитию предпринимательства, государственные и муниципальные фонды поддержки предпринимательства, фонды содействия кредитованию (гарантийные фонды, фонды поручительств), акционерные инвестиционные фонды и закрытые паевые инвестиционные фонды, привлекающие инвестиции для субъектов малого и среднего предпринимательства, технопарки, научные парки, инновационно-технологические центры, бизнес-инкубаторы, палаты и центры ремесел, центры поддержки субподряда, маркетинговые и учебно-деловые центры, агентства по поддержке экспорта товаров, лизинговые компании, консультационные центры и иные организации. Эти организации могут находиться на бюджетном финансировании в той или иной его форме, включая прямое бюджетное финансирование.

Поддержкой организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, занимаются органы государственной власти РФ и органы местного самоуправления. Эта поддержка направлена на

создание таких организаций и обеспечение их должной деятельности.

Существенно то, что в соответствии с действующим законодательством организационную основу деятельности организаций инфраструктуры МСП, поддержки этих организаций, как и всей российской системы поддержки малого и среднего предпринимательства, образуют федеральные, региональные и муниципальные (органы местного самоуправления) программы развития субъектов малого и среднего предпринимательства.

Федеральные, региональные и муниципальные программы развития субъектов малого и среднего предпринимательства – это нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, в которых, соответственно, определяются перечни мероприятий, направленных на достижение целей политики в области развития малого и среднего предпринимательства, в том числе отдельных категорий субъектов малого и среднего предпринимательства с указанием объема и источников их финансирования, результативности деятельности органов исполнительной власти, ответственных за реализацию указанных мероприятий.

6.3. Распределение полномочий в выработке и реализации политики поддержки малого и среднего предпринимательства

Для России как федеративного государства особую важность имеет порядок и механизм разграничения полномочий по поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации по вопросам развития субъектов малого и среднего предпринимательства относятся:

- 1) формирование и осуществление государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства;
- 2) определение принципов, приоритетных направлений, форм и видов поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства;
- 3) разработка и реализация государственных программ (подпрограмм) Российской Федерации;
- 4) определение основных финансовых, экономических, социальных и иных показателей развития малого и среднего предпринимательства и инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы на основе прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации;
- 5) создание координационных или совещательных органов в области развития малого и среднего предпринимательства при федеральных органах исполнительной власти, наделенных отдельными полномочиями по вопросам развития малого и среднего предпринимательства в пределах их компетенции;
- 6) формирование единой информационной системы в целях реализации государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства;
- 7) финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по проблемам развития малого и среднего предпринимательства за счет средств федерального бюджета;
- 8) содействие деятельности общероссийских некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов малого и среднего предпринимательства;
- 9) пропаганда и популяризация предпринимательской деятельности за счет средств федерального бюджета;
- 10) поддержка государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации;

- 11) представительство в международных организациях, сотрудничество с иностранными государствами и административно-территориальными образованиями иностранных государств в области развития малого и среднего предпринимательства;
- 12) организация официального статистического учета субъектов малого и среднего предпринимательства, определение порядка проведения выборочных статистических наблюдений за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации;
- 13) ежегодная подготовка доклада о состоянии и развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации и мерах по его развитию, включающего в себя отчет об использовании средств федерального бюджета на государственную поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства, анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей развития малого и среднего предпринимательства, оценку эффективности применения мер по его развитию, прогноз развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации и опубликование в средствах массовой информации этого доклада;
- 14) методическое обеспечение органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и содействие им в разработке и реализации мер по развитию малого и среднего предпринимательства в субъектах Российской Федерации и на территориях муниципальных образований;
- 15) установление порядка ведения реестров субъектов малого и среднего предпринимательства – получателей поддержки, а также установление требований к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования указанными реестрами;

16) формирование инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства и обеспечение ее деятельности.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам развития малого и среднего предпринимательства относятся:

- 1) участие в осуществлении государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства;
- 2) разработка и реализация государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации с учетом национальных и региональных социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей;
- 3) содействие деятельности некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов малого и среднего предпринимательства, и структурных подразделений указанных организаций;
- 4) финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по проблемам развития малого и среднего предпринимательства за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;
- 5) содействие развитию межрегионального сотрудничества субъектов малого и среднего предпринимательства;
- 6) пропаганда и популяризация предпринимательской деятельности за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;
- 7) поддержка муниципальных программ (подпрограмм);
- 8) сотрудничество с международными организациями и административно-территориальными образованиями иностранных государств по вопросам развития малого и среднего предпринимательства;
- 9) анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей развития малого и среднего предпринимательства и эффективности применения мер

- по его развитию, прогноз развития малого и среднего предпринимательства в субъектах Российской Федерации;
- 10) формирование инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в субъектах Российской Федерации и обеспечение ее деятельности;
 - 11) методическое обеспечение органов местного самоуправления и содействие им в разработке и реализации мер по развитию малого и среднего предпринимательства на территориях муниципальных образований;
 - 12) образование координационных или совещательных органов в области развития малого и среднего предпринимательства органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
 - 13) организация и осуществление в установленном Правительством Российской Федерации порядке оценки соответствия проектов планов закупки товаров, работ, услуг, проектов планов закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств, проектов изменений, вносимых в такие планы, конкретных заказчиков, определенных Правительством Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) и другими требованиям законодательства Российской Федерации, предусматривающими участие субъектов малого и среднего предпринимательства в закупке.

Но возможны иные полномочия. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут передавать в установленном законом порядке отдельные полномочия по

развитию субъектов малого и среднего предпринимательства органам местного самоуправления.

К полномочиям органов местного самоуправления по вопросам развития малого и среднего предпринимательства относится создание условий для развития малого и среднего предпринимательства, в том числе:

- 1) формирование и осуществление муниципальных программ (подпрограмм) с учетом национальных и местных социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей;
- 2) анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей развития малого и среднего предпринимательства и эффективности применения мер по его развитию, прогноз развития малого и среднего предпринимательства на территориях муниципальных образований;
- 3) формирование инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства на территориях муниципальных образований и обеспечение ее деятельности;
- 4) содействие деятельности некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов малого и среднего предпринимательства, и структурных подразделений указанных организаций;
- 5) образование координационных или совещательных органов в области развития малого и среднего предпринимательства органами местного самоуправления¹⁰⁵.

В российских муниципальных образованиях мерами по поддержке МСП обычно занимаются экономические подразделения муниципальных органов власти.

105. Федеральный закон от 24.07.2007 г. №209-ФЗ (в ред. от 02.08.2019) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» URL: <http://www.consultant.ru/cons/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=330792&fld=134&dst=100111,0&rnd=0.453516715635772#02697573317823738>

В цели их деятельности входят обеспечение роста доходов населения, развитие высокотехнологичных отраслей экономики, сферы услуг, модернизация пользующихся спросом производств, реструктуризация неконкурентоспособных и низкоэффективных предприятий и технологических циклов. Кроме того: сокращение числа и упрощение административных процедур при организации бизнеса и реализации инвестиционных проектов; стимулирование деловой активности и поддержка бизнеса; развитие конкурентной среды; совершенствование инфраструктуры, способствующей развитию бизнеса; организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, перераспределения трудовых ресурсов в пользу высокоэффективных отраслей.

Номинально цели должны достигаться государственными мерами по созданию благоприятных условий для предпринимательской деятельности и, как следствие, по повышению позиции России в международных рейтингах конкурентоспособности, в частности, в рейтинге Doing Business; по увеличению числа занятости населения в МСП; по увеличению доли занятых в МСП от общего числа занятых; по увеличению оборота субъектов МСП; по увеличению количества субъектов МСП; по повышению прозрачности деятельности МСП; по созданию эффективной системы поддержки МСП.

6.4. Специфика регионального развития российского малого и среднего предпринимательства

В России и ее регионах положение МСП в определенном смысле — феноменально. Оно по всем основным показателям устойчиво хуже, чем не только в высокоразвитых, но и в странах с развивающимися рынками. По данным Росстата, доля МСП в ВВП нашей страны десятилетиями не может преодолеть барьер в 22%. А в последние годы эта доля еще и снижается.

Относительно надежным показателем положения российского МСП считается число занятых в этой сфере. На долю МСП в России приходится около трети от общего числа занятых в народном хозяйстве, что говорит, как и в случае с ВВП, об отставании от всех стран мира. И обращает на себя внимание факт того, что занятость в сфере МСП растет крайне слабо, а по ряду субъектов федерации никак не может выйти на докризисный уровень 2008 г. К числу последних на 2018 г. среди малых предприятий – юридических лиц относился весь Центральный федеральный округ с 97,3% от уровня 2008 г., Москва – 82,4% от уровня 2008 г., Северо-Западный федеральный округ с 93,4% от уровня 2008 г., г. Санкт-Петербург с 88,0% от уровня 2008 г., Южный федеральный округ с 80,1% от уровня 2008 г., Ставропольский край с 82,8% от уровня 2008 г.

Еще более впечатляюще снижение числа занятых среди средней численности работников на средних предприятиях – юридических лицах (табл. 7).

Таблица 7. Динамика средней численности работников субъектов среднего предпринимательства – юридических лиц по ФО и некоторым субъектам Российской Федерации за 2008, 2010, 2015, 2016, 2017 и 2018 г. (на конец года)

Средняя численность работников субъектов среднего предпринимательства – юридических лиц	2008	2010	2015	2016	2017	2018
РОССИЯ	2269,7	2582,9	2178,1	1744,9	1567,3	1535,4
%	100				69	67,6
%			100		71,9	70,4
Центральный федеральный округ	621,7	752,8	658,3	496,2	441,1	444,4
%	100				70,9	71,4
%			100		67	67,5
г. Москва	169,0	220,7	223,4	131,4	114,2	124,1
%	100				67,5	73,4
%			100		51,1	55,5
Московская область	97,5	127,4	129,7	97,1	94,1	99,0
%	100				96,5	101,5
%			100		72,5	76,3
Северо-Западный федеральный округ	252,5	274,9	244,6	195,5	178,5	183,2
%	100				70,6	72,5
%			100		72,9	74,8

Окончание табл. 7

Средняя численность работников субъектов среднего предпринимательства – юридических лиц	2008	2010	2015	2016	2017	2018
г. Санкт-Петербург	103,2	116,4	125,9	85,4	87,5	94,4
%	100				84,7	91,4
%			100		69,4	74,9
Южный федеральный округ	237,2	232,0	197,6	168,8	151,4	142,5
%	100				63,8	60,07
%			100		76,6	72,1
Краснодарский край	51,3	95,3	76,7	66,8	60,6	54,7
%	100				118,1	106,6
%			100		79	71,3
Северо-Кавказский федеральный округ	-	76,3	64,8	57,8	45,8	46,6
%	100				-	-
%			100		70,6	71,9
Ставропольский край	39,1	48,5	41,8	37,5	33,4	32,3
%	100				85,4	82,6
%			100		79,9	77,2
Приволжский федеральный округ	568,9	578,2	456,7	377,8	349,4	337,1
%	100				61,4	59,2
%			100		76,5	73,8
Республика Татарстан (Татарстан)	60,7	84,2	63,8	56,6	48,5	42,4
%	100				79,9	69,8
%			100		76	66,4
Уральский федеральный округ	182,6	210,8	197,6	145,8	144,3	143,0
%	100				79	78,3
%			100		73	72,3
Свердловская область	59,2	61,9	73,1	46,8	51,5	55,2
%	100				86,9	93,2
%			100		70,4	75,5
Тюменская область	61,0	83,9	71,0	56,9	51,8	49,3
%	100				84,9	80,8
%			100		72,9	69,4
Сибирский федеральный округ	322,8	357,9	267,7	224,3	187,8	173,6
%	100				58,1	53,7
%			100		70,1	64,8
Новосибирская область	57,0	68,8	59,0	44,3	43,3	40,2
%	100				75,9	70,5
%			100		73,3	68,1
Дальневосточный федеральный округ	83,9	100,1	90,7	78,8	68,8	65,0
%	100				82	77,4
%			100		75,8	71,6
Приморский край	21,6	32,6	27,4	23,9	17,9	15,5
%	100				82,8	71,7
%			100		65,3	56,5

Источник: рассчитано автором по Материалам Федеральной службы статистики, www.gks.ru

При общем падении в России среднего числа занятых на российских средних предприятиях с 2008 по 2018 г. на 32,4% его региональными лидерами стали Южный, Приволжский и Сибирский федеральные округа. Заметим, что вместе со среднесписочной численностью занятых сокращается и количество предприятий. Так что общее сокращение численности занятых никак не связано с искомым ростом производительности труда. Очевидно лишь, что российское МСП слабо справляется, точнее — не справляется с важнейшей своей функцией — сохранение и наращивание числа занятых, числа рабочих мест.

В том же русле лежит и динамика занятости в индивидуальном предпринимательстве (без образования юридического лица) (табл. 8). В индивидуальном предпринимательстве общероссийское падение занятости с 2008 по 2018 г. составило 25,8%. Лидерами падения стали Южный федеральный округ — 41,6%, Свердловская область — 49,1% и Ставропольский край — 57,5%.

Таблица 8. Динамика числа занятых в сфере индивидуального предпринимательства по ФО и некоторым субъектам Российской Федерации 2008, 2010, 2015, 2017, 2018 г.

Число занятых в сфере индивидуального предпринимательства (тыс. человек)	2008*	2008**	2010	2015	2016	2017	2018
РОССИЯ	8048,5	11589,8	5385,9	4984,0	5682,4	5811,6	5976,7
%	100					72,2	74,2
%		100				50,1	51,5
%				100		116,6	119,9
Центральный федеральный округ	1809,6	2171,5	1188,8	1099,9	1224,2	1420,6	1451,5
%	100					78,5	80,2
%		100				65,4	66,8
%				100		129,1	131,9
г. Москва	323,4	388,1	107,7	122,9	208,8		
%	100						
%		100					
%				100			
Московская область	304,5	438,5	118,4	161,0	171,8		
%	100						
%		100					
%				100			

Продолжение табл. 8

Число занятых в сфере индивидуального предпринимательства (тыс. человек)	2008*	2008**	2010	2015	2016	2017	2018
Северо-Западный федеральный округ	617,9	741,5	357,0	354,0	481,5	510,7	573,7
%	100		110,3	109,4		82,6	92,8
%		100	91,9	91,2		68,8	77,3
%			290,4	288		126,8	142,4
г. Санкт-Петербург	113,7	136,4	194,5	231,3	130,9	149,6	211,4
%	100		63,8	75,9		131,5	185,9
%		100	44,3	52,7		109,6	154,9
%			120,8	143,6		171,1	241,8
Южный федеральный округ	1413,2	1177,7	664,6	775,4	863,7	857,5	826,0
%	100					60,6	58,4
%		100				72,8	70,1
%				100		110,5	106,5
Краснодарский край	347,6	417,1	240,4	294,9	334,4	306,5	294,4
%	100					88,1	84,6
%		100				73,4	70,5
%				100		103,9	99,8
Северо-Кавказский федеральный округ		-	305,0	280,4	313,1	319,8	298,0
%	100					-	-
%		100				-	-
%				100		114	106,2
Ставропольский край	277,0	332,4	146,6	129,9	133,9	124,2	117,8
%	100					44,8	42,5
%		100				37,3	35,4
%				100		95,6	90,6
Приволжский федеральный округ	1746,7	2096,0	1208,4	1042,8	1123,5	1116,9	1135,7
%	100					63,9	65,0
%		100				53,2	54,1
%				100		107,1	108,9
Республика Татарстан (Татарстан)	234,4	281,3	146,4	119,6	114,9	145,1	151,8
%	100					61,9	64,7
%		100				51,5	53,9
%				100		121,3	126,9
Уральский федеральный округ	845,3	1014,4	481,9	420,6	552,4	481,2	542,1
%	100					56,9	64,1
%		100				47,4	53,4
%				100		114,4	128,8
Свердловская область	489,7	587,6	184,0	164,7	241,4	175,5	249,7
%	100					35,8	50,9
%		100				29,8	42,4
%				100		106,5	151,6
Сибирский федеральный округ	1239,5	1487,4	778,4	678,5	817,7	723,6	750,8
%	100					59,1	60,7
%		100				48,6	50,6
%				100		106,6	110,6

Окончание табл.8

Число занятых в сфере индивидуального предпринимательства (тыс. человек)	2008*	2008**	2010	2015	2016	2017	2018
Новосибирская область	127,9	153,5	70,4	80,6	82,2	92,4	100,8
%	100					72,2	78,8
%		100				60,1	65,6
%				100		114,6	125
Дальневосточный федеральный округ	376,2	451,44	311,5	283,1	306,4	376,9	399,0
%	100					100,1	106
%		100				83,4	88,3
%				100		133,1	140,9
Приморский край	73,0	87,6	94,3	92,6	91,6	91,3	92,9
%	100					125	127,2
%		100				104,2	106
%				100	100	98,5	3

* Численность на фактически действующих индивидуальных предпринимателей, тыс. человек. То есть по отношению к номинальному числу занятых, представленному Росстатом в 2010 и 2016 гг., данные занижены примерно на 1,15–1,25.

** Экспертно оцененная по сглаженным коэффициентам средняя численность занятых в номинальном выражении.

Источник: рассчитано автором по Материалам Федеральной службы статистики, www.gks.ru

Правда, в некоторых регионах, в том числе ведущих, наблюдался рост занятости у индивидуальных предпринимателей – в Москве на 109,4%, в Санкт-Петербурге на 185,9%, в Приморском крае – на 127,2%. Но этот региональный рост никак не компенсировал продолжающегося с 2008 г. общего падения, низкого уровня занятости в сфере российского малого и среднего предпринимательства.

Региональное развитие российского МСП опирается на сложившуюся пространственную систему государственной, муниципальной и общественной поддержки малого и среднего предпринимательства. В России эта система создавалась поэтапно, преимущественно методами копирования лучших образцов, практик аналогичных систем высокоразвитых стран. По своему наполнению российская система поддержки МСП не уступает аналогичным зарубежным системам.

В регионах страны в различных формах действует полный комплекс организаций вышеупомянутой инфраструктуры поддержки МСП, включая фонды, консультационные центры, коворкинговые центры и т.п. Субъекты МСП ак-

тивно привлекаются к выполнению региональных и муниципальных заказов. Используется механизм снижения региональных налогов для стимулирования развития МСП на своей территории.

В качестве основного координатора оказания поддержки МСП в 2015 году была создана крупная Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства. Она наделена многочисленными полномочиями, включая реализацию стратегий и программ поддержки МСП. Корпорации принадлежит Российский Банк поддержки малого и среднего предпринимательства. На поддержку МСП из бюджетов всех уровней выделяются сотни миллиардов рублей¹⁰⁶.

В целях борьбы с коррупцией минимизированы контакты между претендентами на поддержку и чиновниками, ответственными за ее распределение. Большая часть поддержки МСП, оформление которой требует непосредственных контактов, реализуется через многофункциональные центры для населения, в значительных количествах созданные по всей стране. То есть доступность поддержки для широких слоев субъектов МСП обеспечена в значительной мере. Введена применяемая по всему миру «регуляторная гильотина». Отменяются устаревшие нормы и регламенты ведения предпринимательской деятельности. Правда, работа в этом направлении сильно забуксовала в последнее время.

Считается, что важным показателем эффективности работы системы поддержки МСП является индекс Doing Business. Россия в 2019 году по индексу легкости ведения бизнеса уже обогнала Японию, Испанию и Китай, достигнув 28 места¹⁰⁷. Но при всем этом российская система поддержки оказалась не в состоянии компенсировать собою продолжающееся с 2008 г. уменьшение платежеспособного спроса на

106. Антонец Д.К. Проблемы финансирования малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации // Современные научные исследования и инновации. 2015. № 12 (56). С. 525–528; Дрындина А.В. Совершенствование механизма кредитования предприятия малого и среднего бизнеса в условиях кризиса // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016. № 8-1. С. 136–141.

107. URL: <https://russian.doingbusiness.org/ru/rankings>

продукцию МСП. Ничего не меняют, не ведут к улучшениям все новые меры поддержки, декларируемые, вводимые Федеральной корпорацией по развитию малого и среднего предпринимательства.

Введение все новых мер опирается на предложения, выдвигаемые субъектами российского малого и среднего предпринимательства. Предпринимателями самостоятельно и через Торгово-промышленную палату РФ, ОПОРу России, Деловую Россию и Российский союз промышленников и предпринимателей с их региональными подразделениями выдвинуты десятки, сотни предложений по улучшению работы в сфере МСП. В большой мере эти предложения реализуются на практике.

Но реализация этих предложений так и не смогла переломить общую негативную ситуацию с развитием МСП в нашей стране, кардинально активизировать его развитие в направлении достижения целей приоритетного Национального проекта МСП до 2024 года и действующей Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года. Дело в том, что основные проблемы МСП, мешающие ее развитию, явно лежат вне сферы самого малого и среднего предпринимательства.

В эти проблемы входят защита прав собственности; состояние судебной и правоохранительных систем; противодействие рейдерским захватам успешного бизнеса; масштабная коррупция; теневая экономика; отраслевая структура российской экономики с доминированием в ней крупных предприятий добывающих отраслей; отсутствие должной модернизации экономики. Малые и средние предприятия отторгаются российской экономикой с ее нынешней структурой и не лучшей институциональной системой.

Российское МСП более чем два десятилетия назад отставало по всем параметрам своего развития от малого и среднего предпринимательства развитых и развивающихся зарубежных стран и продолжает отставать с тем же негативным значительным отрывом.

* * *

Поддержка малого и среднего предпринимательства как института пространственного развития является составной частью, элементом, в первую очередь, федеральной социально-экономической и пространственной политики, во-вторых, регионального и местного социально-экономического регулирования и управления и, в-третьих, самого социально-экономического развития регионов, муниципальных образований. Ориентация малого и, в определенной мере, среднего бизнеса на местные рынки позволяет через стимулирование развития МСП решать целые комплексы задач, начиная от демографических и кончая нахождением оптимумов на территории функционирования между малыми, средними и крупными предприятиями. К этому следует добавить, что МСП как важный фактор социального демпфирования способен обеспечивать политическую стабильность в регионе. Все это указывает на необходимость всесторонней государственной (включая региональную) и муниципальной поддержки малого и среднего предпринимательства в обеспечении сбалансированного пространственного развития экономики страны.

Но меры этой поддержки должны быть встроены в общегосударственную стратегию социально-экономического развития России и ее регионов. Пока достичь этого так и не удалось. Со всей очевидностью необходимы существенные преобразования в институциональной системе страны. Нужна реальная модернизация российской экономики, изменение ее структуры в сторону инновационных сфер деятельности, обеспечивающих устойчивость ее развития и открывающих новые, действительно широкие возможности для ускоренного развития малого и среднего предпринимательства во всех субъектах Российской Федерации.

РОЛЬ СОЦИАЛЬНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В СТАНОВЛЕНИИ ЕДИНОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА РОССИИ

7.1. Социальное предпринимательство в контексте стратегического планирования пространственного развития Российской Федерации

Становление единого социально-экономического пространства Российской Федерации – это сложная и комплексная задача, которая является одним из приоритетных направлений реализации государственных программ, в частности, стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Указанная стратегия определяет основные принципы, приоритеты и направления пространственного развития России, являясь, таким образом, одним из основополагающих документов пространственного развития Российской Федерации. В качестве целей стратегии указаны¹⁰⁸, в том числе, обеспечение сбалансированного пространственного развития России, сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни людей, а также ускорение темпов экономического роста. Таким образом, формирование единого социально-экономического пространства в Российской Федерации, выравнивание уровня жизни населения является задачей первостепенной государственной важности.

108. Об утверждении Стратегии пространственного развития до 2025 года 14 февраля 2019 г.
URL: <http://government.ru/docs/35733/>.

В стратегии отмечены характерные для процесса формирования единого социально-экономического пространства Российской Федерации¹⁰⁹ проблемы:

- сохраняющийся высокий уровень социально-экономического неравенства;
- стабильное возрастание демографической нагрузки на трудоспособное население, угроза ухудшения демографической ситуации вследствие снижения рождаемости и уменьшения миграционного притока населения;
- значительное отставание по ключевым социально-экономическим показателям части субъектов Российской Федерации, имеющих геостратегическое значение, от среднероссийского уровня;
- миграционный отток населения из регионов и страны в целом;
- существенные внутрирегиональные различия по уровню социально-экономического развития, в том числе отставание уровня жизни значительной части населения сельских территорий от уровня жизни жителей городов;
- низкий уровень комфортности городской среды в большинстве городов, в том числе в большинстве крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций;
- низкий уровень предпринимательской активности в большинстве малых и средних городов, на сельских территориях за пределами крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций;
- несбалансированное пространственное развитие крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций;
- неудовлетворительное состояние окружающей среды в большинстве городов с численностью населения более 500 тыс. человек и промышленных городах, дефицит зе-

109. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года
URL: <http://static.government.ru/media/files/UVA1qUtT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf>.

леного фонда, продолжающееся накопление и низкий уровень переработки и утилизации твердых коммунальных отходов, сохранение неудовлетворительного экологического состояния бассейнов рек, деградация некоторых уникальных природных экосистем¹¹⁰.

Таким образом, основными направлениями улучшения пространственного развития России является социальное и экономическое выравнивание территории страны, а также обеспечение устойчивого развития, в том числе посредством решения основных экологических проблем, способствующих развитию экономики и человеческого общества в целом.

Современная ситуация в отношении подходов к решению социальных и экономических проблем в России характеризуется практически монопольной позицией государства, причем не столько в фактическом плане, сколько в общественном сознании граждан Российской Федерации. Основные усилия государства, некоммерческих и благотворительных организаций, действующих в проблемных сферах, как правило, направлены на смягчение, а не на устранение проблем (в частности, речь идет об экологических проблемах), и требуют значительных безвозвратных финансовых вложений, бюджетных, в случае государственных и некоммерческих структур, и общественных, в случае благотворительности. Тем не менее, для достижения устойчивого развития необходимо стимулирование и возвращение активной гражданской позиции и предпринимательских инициатив, способных изменить ситуацию. В частности, одним из возможных катализаторов изменений может стать развитие в России социального предпринимательства.

Социальное предпринимательство — это явление для России довольно новое, в текущем виде ему не более 20 лет¹¹¹. Строгие временные рамки его существования определить до-

110. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. URL: <http://static.government.ru/media/files/UVA1qUfT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf>.

111. Социальное предпринимательство в России и в мире: практика и исследования / отв. ред. А.А. Московская. М.: НИУ ВШЭ. 2011.

вольно сложно, в частности, ввиду недостатков отечественной статистики в сфере социального предпринимательства, а также дискуссионного характера текущих определений социального предпринимательства, используемых научным сообществом. За рубежом феномен социального предпринимательства исследуется уже на протяжении почти 30 лет. Однако в России библиография в области социального предпринимательства начала развиваться лишь на протяжении последних 7 лет. Так, по состоянию на 2013 год¹¹² по теме социального предпринимательства насчитывалось не более 10 работ. Вместе с тем, следует обратить внимание на то, что количество публикаций на данную тему, равно как и интерес к ней, сильно возросло за последние несколько лет, хотя довольно существенная часть работ представляет собой статьи преимущественно описательного и обзорного характера. Количественно данную тенденцию можно охарактеризовать следующим образом: в период с 2013 по 2018 гг. было опубликовано более 500 статей, посвященных тем или иным аспектам явления (по данным сайта elibrary.ru). Таким образом, рост интереса к данной теме носит лавинообразный характер, что, к сожалению, не обязательно указывает на рост качества публикаций.

Среди российских исследователей, внесших наибольший вклад в развитие теории социального предпринимательства, необходимо отдельно отметить А.А. Московскую и исследователей Центра социального предпринимательства и социальных инноваций НИУ ВШЭ, работу Н.И. Зверевой, а также исследования Ю.Н. Арай. С практической точки зрения наибольший вклад в развитие социального предпринимательства и создание практической базы для исследований вносят сотрудники Фонда региональных социальных программ «Наше будущее», а также сеть центров инноваций в социальной сфере. Итогом многолетней работы российских исследователей стали различные подходы к определению социального

112. Арай Ю.Н. Социальное предпринимательство в начале XXI века: основные понятия и структурные особенности // Российский журнал менеджмента. 2013. № 1. С. 111–130.

предпринимательства, упорядочение теоретических основ, а также, что представляется наиболее важным, исследования практической базы социального предпринимательства.

Как отмечалось ранее, существует довольно много различных и порой весьма спорных определений социального предпринимательства. Часть из них является переводными версиями зарубежных определений, условно разделяемых на два различных подхода или школы – англо-американскую, в которой особое внимание уделяется роли непосредственно социального предпринимателя, лидера предприятия; и европейскую, в которой речь идет более о самих предприятиях. Сконцентрируемся более на отечественных определениях, в частности, определении российских практиков – фонда поддержки региональных социальных программ «Наше будущее», а также определениях ведущих исследователей явления социального предпринимательства в России.

Одна из ведущих исследователей социального предпринимательства, Ю.Н. Арай, использует следующее определение: «Социальное предпринимательство – это безубыточная предпринимательская деятельность, движимая основной миссией компании – созданием социальной ценности – и направленная на решение проблем общества»¹¹³. А.А. Московская также определяет социальное предпринимательство достаточно широко, формулируя следующее определение: «Социальное предпринимательство – это новый способ социально-экономической деятельности, в котором соединяется социальное назначение организации с предпринимательским новаторством и достижением устойчивой самоокупаемости»¹¹⁴. Таким образом, исследователи, осуществляющие упорядочение теоретических основ социального предпринимательства, стараются охватить максимальный спектр социальных предприятий, которые бывают крайне разнообразны.

113. Арай Ю.Н. Социальное предпринимательство в начале XXI века: основные понятия и страновые особенности // Российский журнал менеджмента. 2013. № 1. С. 111–130.

114. Социальное предпринимательство в России и в мире: практика и исследования / отв. ред. А.А. Московская. М.: НИУ ВШЭ, 2011. С. 15.

Если же говорить о предприятиях и организациях, ориентированных на практические аспекты существования социального предпринимательства в России (например, специализированные фонды, осуществляющие поддержку социальных предприятий, или государственные организации и структуры, которым также требуется дифференцировать социальные предприятия и разграничить их с другими формами предпринимательской деятельности), то их определения более конкретны и иногда могут сознательно сужать границы явления для достижения соответствующих практических целей.

Стоит рассмотреть, например, определение упомянутого ранее фонда региональных социальных программ «Наше будущее». Определение претерпело некоторые изменения, и в текущем виде его можно найти на сайте конкурса¹¹⁵. Определение звучит следующим образом: «Социальное предпринимательство — бизнес, нацеленный на смягчение или решение социальных проблем». Неотъемлемой частью данного определения являются приведенные далее признаки, или критерии, социального предприятия, а именно:

- социальное воздействие предприятия — направленность на решение или смягчение социальных проблем, наличие устойчивых и измеримых социальных результатов;
- возможность масштабируемости и тиражируемости бизнес-модели предприятия;
- предпринимательский подход, способность видеть провалы рынка и находить возможности и решения, оказывающие долгосрочное позитивное влияние на общество в целом;
- самокупаемость и финансовая устойчивость предприятия;
- инновационный подход к решению соответствующих социальных проблем.

115. Определение социального предпринимательства фонда «Наше будущее», URL: <http://konkurs.nb-fund.ru/social-entrepreneurship/>.

Центр социального предпринимательства и социальных инноваций при НИУ «Высшая школа экономики» использует следующие критерии социального предпринимательства: «Социальное предприятие как субъект социального предпринимательства отличается тремя важными свойствами, которые присутствуют в нем одновременно:

а) оно создано специально для решения социальной проблемы или уменьшения ее остроты;

б) оно предлагает качественно новый продукт (услугу) или качественно новую модель его предоставления;

в) его деятельность экономически устойчива, то есть большая часть дохода приобретает за счет продажи товаров или услуг, а не грантов, пожертвований и прочих донорских средств»¹¹⁶.

Как уже было упомянуто ранее, упорядочением и ограничением явления социального предпринимательства занимаются не только представители научного экономического сообщества и фондов, но и представители органов власти.

Первое определение социального предпринимательства, зафиксированное на законодательном уровне, было закреплено в 2013 году приказом Минэкономразвития России от 24.04.2013 № 220 «Об организации проведения конкурсного отбора субъектов Российской Федерации, бюджетам которых в 2013 году предоставляются субсидии из федерального бюджета на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства субъектами Российской Федерации». В соответствии с указанным документом социальное предпринимательство — это «социально ответственная деятельность субъектов малого и среднего предпринимательства, направленная на решение социальных проблем, в том числе обеспечивающая выполнение следующих условий:

а) обеспечение занятости инвалидов, матерей, имеющих детей в возрасте до 3 лет, выпускников детских домов, а также лиц, освобожденных из мест лишения свободы в течение

116. Определение социального предпринимательства / НИУ ВШЭ. 1993–2016. URL: https://socentr.hse.ru/opredelenie_socialnogo_predprinimatelstva.

2 лет, предшествующих дате проведения конкурсного отбора, лиц, при условии, что среднесписочная численность указанных категорий граждан среди их работников составляет не менее 50%, а доля в фонде оплаты труда – не менее 25%;

б) предоставление услуг (производство товаров) в следующих сферах деятельности:

- содействие профессиональной ориентации и трудоустройству, включая содействие самозанятости;
- социальное обслуживание граждан, услуги здравоохранения, физической культуры и массового спорта, проведение занятий в детских и молодежных кружках, секциях, студиях;
- оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам;
- производство и (или) реализация медицинской техники, протезно-ортопедических изделий, а также технических средств, включая автотранспорт, материалы, которые могут быть использованы исключительно для профилактики инвалидности или реабилитации инвалидов;
- обеспечение культурно-просветительской деятельности (театры, школы-студии, музыкальные учреждения, творческие мастерские);
- предоставление образовательных услуг группам граждан, имеющим ограниченный доступ к образовательным услугам;
- содействие вовлечению в социально-активную деятельность социально незащищенных групп граждан (инвалиды, сироты, выпускники детских домов, пожилые люди, люди, страдающие наркоманией и алкоголизмом);
- профилактика социально опасных форм поведения граждан;

- выпуск периодических печатных изданий, а также книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой»¹¹⁷.

Как видно из определения, приказ определяет конкретные сферы и специфику проектов социального предпринимательства, фактически не ограничивая социальное предпринимательство лишь этими категориями. Тем не менее, если предприятия, подпадающие под эти критерии, однозначно являются таковыми в соответствии с данным документом, то принадлежность прочих социальных предприятий к обозначенной категории является предметом для обсуждения.

Существует также еще одна версия определения, содержащаяся в п.7.4 приказа Министерства экономического развития Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 167¹¹⁸. Она звучит следующим образом: социальное предпринимательство — это субъекты малого и среднего предпринимательства, осуществляющие социально ориентированную деятельность, направленную на «достижение общественно полезных целей, улучшение условий жизнедеятельности гражданина и (или) расширение его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности, а также на обеспечение занятости, оказание поддержки инвалидам, гражданам пожилого возраста и лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации». Вышеприведенное определение более лаконично, однако оно уточняется в п. 7.4.1 таким образом: социальное предприятие может претендовать на получение субсидии при выполнении одного из следующих условий:

-
117. Приказ Минэкономразвития России от 24.04.2013 № 220 «Об организации проведения конкурсного отбора субъектов Российской Федерации, бюджетам которых в 2013 году предоставляются субсидии из федерального бюджета на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства субъектами Российской Федерации».
 118. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 167 «Об утверждении условий конкурсного отбора субъектов Российской Федерации, бюджетам которых предоставляются субсидии из федерального бюджета на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, и требований к организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства».

а) субъект социального предпринимательства обеспечивает занятость инвалидов, граждан пожилого возраста, лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, женщин, имеющих детей в возрасте до 7 лет, сирот, выпускников детских домов (далее — лица, относящиеся к социально незащищенным группам граждан), а также лиц, освобожденных из мест лишения свободы в течение 2 лет, предшествующих дате проведения конкурсного отбора, при условии, что средне- списочная численность указанных категорий граждан среди работников составляет не менее 50%; а доля в фонде оплаты труда — не менее 25 процентов;

б) субъект социального предпринимательства осуществляет деятельность по предоставлению услуг (производству товаров, выполнению работ) в следующих сферах деятельности:

- содействие профессиональной ориентации и трудоустройству, включая содействие занятости и самозанятости лиц, относящихся к социально незащищенным группам граждан;
- социальное обслуживание лиц, относящихся к социально незащищенным группам граждан, и семей с детьми в области здравоохранения, физической культуры и массового спорта, проведение занятий в детских и молодежных кружках, секциях, студиях;
- организация социального туризма — только в части экскурсионно-познавательных туров для лиц, относящихся к социально незащищенным группам граждан;
- оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам;
- производство и (или) реализация медицинской техники, протезно-ортопедических изделий, а также технических средств, включая автотранспорт, материалы, которые могут быть использованы исключительно для профилактики инвалидности или реабилитации инвалидов;

- обеспечение культурно-просветительской деятельности (музеи, театры, школы-студии, музыкальные учреждения, творческие мастерские);
- предоставление образовательных услуг лицам, относящимся к социально незащищенным группам граждан;
- содействие вовлечению в социально-активную деятельность лиц, относящихся к социально незащищенным группам граждан, а также лиц, освобожденных из мест лишения свободы в течение 2 лет, и лиц, страдающих наркоманией и алкоголизмом»¹¹⁹.

Более позднее законодательно закрепленное определение охватывает значительно большую часть социальных предприятий и уделяет большее внимание различным социально уязвимым категориям населения, на решении проблем которых может быть сосредоточено социальное предприятие.

Говоря о законодательно закрепленных определениях социального предпринимательства, нельзя не упомянуть о том, что в 2019 году активизировалась рабочая группа по законопроекту о социальном предпринимательстве. Данный законопроект находился в стадии обсуждения в течение длительного периода времени начиная с 2016 года¹²⁰, был несколько раз переработан при участии экспертной группы¹²¹

119. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 167 «Об утверждении условий конкурсного отбора субъектов Российской Федерации, бюджетам которых предоставляются субсидии из федерального бюджета на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, и требований к организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства» п.7.4.1.

120. «Ответственные обретут статус. Закон о социальном предпринимательстве рассмотрят до конца года». Российская газета - Федеральный выпуск № 281 (7149), 12.12.2016 URL: <https://rg.ru/2016/12/12/gosduma-rassmotrit-zakonoproekt-o-socialnom-predprinimatelstve.html>

121. «Минэкономразвития внесло в Правительство законопроект о социальном предпринимательстве», ОПОРА России (общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства) URL: <http://opora.ru/committees-and-commissions/komissii/sotsialnomu-predprinimatelstvu/news/minekonomrazvitiya-vneslo-v-pravitelstvo-zakonoproekt-o-sotsialnom-predprinimatelstve/>.

и внесен¹²² в новом виде 31 декабря 2018 года. Данный законопроект, по утверждению Министерства экономического развития Российской Федерации, разработан для реализации положений Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года, в соответствии с пунктом 8 плана мероприятий («дорожной карты») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере»¹²³. Законопроект много раз обсуждался. Было, например, предложение заменить этот законопроект на законопроект о социальном заказе¹²⁴ и оставить явление без нового закрепленного законодательного определения. Данное предложение не получило дальнейшего развития, в марте 2019 года законопроект был принят в первом чтении¹²⁵, в июле — в третьем чтении¹²⁶, был опубликован¹²⁷ в окончательном варианте и вступил в силу 26 июля 2019 года. Полное название закона — Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» в части закрепления понятий «социальное предпринимательство», «социальное предприятие». Как следует из названия, документ опреде-

-
122. Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество»), законопроект № 620203-7 О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» в части закрепления понятий «социальное предпринимательство», «социальное предприятие» URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/620203-7>.
 123. «Минэкономразвития внесло в Правительство законопроект о социальном предпринимательстве», 11.04.17. Официальный сайт Минэкономразвития России. URL: <http://economy.gov.ru/mines/about/structure/depmb/2017110403>.
 124. «ТПП РФ предложила заменить понятие социального предпринимательства на социальный заказ». 15.02.2019. URL: <https://forum-goszakaz.ru/pressroom/news/тпп-рф-предложила-заменить-понятие-социального-предпринимательства-на-социальный-заказ.html>.
 125. Государственная Дума Федерального собрания Российской Федерации URL: <http://duma.gov.ru/news/29953/>.
 126. Государственная система правовой информации. Официальный интернет-портал правовой информации. 26.07.2019 URL: <http://duma.gov.ru/news/45660/>.
 127. Государственная система правовой информации. Официальный интернет-портал правовой информации. 26.07.2019 URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201907260077?index=0&rangeSize=1>.

ляет соответствующие понятия, ограничивает социальное предпринимательство по масштабу (только субъекты малого и среднего предпринимательства могут быть признаны социальными предприятиями), предусматривает внесение социальных предприятий в соответствующий реестр, а также определяет возможные меры поддержки социальных предприятий.

Стоит отметить, что новое определение социального предприятия максимально охватывает весь возможный спектр социально-предпринимательских проектов и при этом дает довольно прозрачные критерии отнесения предприятий к данной категории. Приведем далее соответствующее определение. «Социальное предприятие – это субъект МСП, который осуществляет деятельность в сфере социального предпринимательства. Социальное предпринимательство – это предпринимательская деятельность, направленная на достижение общественно полезных целей, способствующая решению социальных проблем граждан и общества»¹²⁸ и осуществляемая в соответствии с критериями, приведенными в статье 24 того же закона.

В качестве критериев приводятся различные условия осуществления деятельности предприятий. Это может быть трудоустройство определенных социально незащищенных категорий населения (в данном случае установлены пороги доли среднесписочной численности работников соответствующих категориях и доля расходов на оплату их труда), осуществление деятельности по производству товаров, работ или услуг для людей, относящихся к соответствующим категориям, или деятельности, направленной на решение прочих социальных проблем.

Одним из главных преимуществ данного закона, на наш взгляд, является сбор статистики о социальных предприятиях посредством ведения реестра социальных предприятий

128. Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» в части закрепления понятий «социальное предпринимательство», «социальное предприятие», 26 июля 2019 г.

в рамках реестра субъектов МСП. Тем не менее, у данного определения и критериев есть и свои недостатки. Так, они не предусматривают включения социальных предприятий, которые занимаются решением экологических проблем Российской Федерации, в список социальных предприятий, но не препятствуют вхождению в список предприятий, относящихся скорее к категории «бизнеса в социальной сфере», не предлагающего новых решений, а лишь оказывающего соответствующие бизнес-услуги. Новый закон уже прокомментировали ведущие практики социального предпринимательства в России, также отметив исключение экологических проектов из списка социальных предприятий¹²⁹. Тем не менее, определение и критерии социального предпринимательства были закреплены в более развернутом и полном виде, что дает основание переводить дискуссию о социальных предприятиях на более серьезный и легитимный уровень.

С учетом приведенных недостатков представляется целесообразным опираться на определение социального предпринимательства, приведенное в указанном выше законе, но учитывать также следующее авторское определение социального предпринимательства, использованное автором ранее в ряде работ. А именно: социальное предпринимательство – это социально ориентированный предпринимательский проект, целью которого является решение острой социальной, экономической или экологической проблемы и достижение нового, более эффективного социального равновесия¹³⁰ при одновременном обеспечении самокупаемости и независимости от внешних источников финансирования. Данное определение предлагается использовать в первую очередь по причине того, что экологические проблемы, на

129. «Культуре – да, экологии – нет: директор фонда «Наше будущее» комментирует закон о социальном предпринимательстве» URL: <https://www.asi.org.ru/news/2019/07/31/kulturedaekol/>.

130. Яценко Н.Е. Толковый словарь обществоведческих терминов / Longsoft. Библиотека словарей «Словарник». 2007–2011. URL: http://www.slovarnik.ru/html_tsot/o/ob1estvennoe-social5noe-ravnovesie.html.

наш взгляд, сейчас приобретают особенную остроту, и тенденции к их разрешению при участии государства и общества в текущем виде не предвидятся.

7.2. Современное состояние и роль социальных предприятий в становлении единого социально-экономического пространства Российской Федерации

Теперь, когда были проанализированы и отобраны подходящие определения социального предпринимательства, представляется логичным перейти непосредственно к теме настоящей работы и сформулировать ответ на вопрос, какова же роль социального предпринимательства в становлении единого социально-экономического пространства Российской Федерации. Как именно социальное предпринимательство может помочь в решении обозначенных проблем, и насколько велик вклад социальных предпринимателей в равномерное пространственное развитие Российской Федерации уже сейчас? Ответ на данный вопрос предлагается разбить на две части, в первой из которых будет дана краткая характеристика реального положения вещей в сфере социального предпринимательства в России, их краткая характеристика, а во второй будут затронуты те категории социальных предприятий и конкретные их примеры, которые решают обозначенные ранее задачи, непосредственно относящиеся к становлению единого социально-экономического пространства страны (то есть потенциал социального предпринимательства в данном контексте).

Оценить текущее состояние социального предпринимательства в России можно лишь приблизительно в первую очередь из-за недостатков отечественной статистики в отношении данного вида предприятий. Так, официальная статистика по данному явлению начала собираться лишь с принятием июльского закона о социальном предпринимательстве. До этого же основными источниками данных являлись базы

соответствующих специализированных фондов¹³¹, конкурсов (например, Goodstarter)¹³², а также каталог предприятий, товаров и услуг социальных предпринимателей «Социальное предпринимательство России»¹³³. Каждый из этих источников дает фрагментарную информацию, наиболее полным из них (но и содержащим самые различные предприятия, включая те, деятельность которых не всегда соответствует профилю социального предприятия) является каталог социальных предпринимателей России. Основная проблема со всеми перечисленными источниками информации – социальные предприятия попадают в соответствующие источники по принципу самоопределения. Стоит, правда, отметить, что если речь идет о фондах и конкурсах, то данное самоопределение тестируется соответствующей организацией на предмет соответствия собственным критериям социального предпринимательства, которые могут весьма отличаться от организации к организации (так происходит и в зарубежных фондах).

Таким образом, в итоге исследователь социального предпринимательства получает доступ к фрагментарной статистике, которую необходимо протестировать на соответствие принятому для целей исследования определению, а также привести выборку к более или менее единообразному виду. Ряд социальных предприятий вообще не попадет в выборку, поскольку о них либо нет информации вовсе, либо она обнаруживается в локальных периодических изданиях или на тематических порталах. В 2016 году наблюдалась ситуация, когда предприятия, формально соответствовавшие критериям социального предпринимательства, сознательно уходили от классификации в качестве социального предприятия ввиду смешанной или негативной окраски данного понятия, а так-

131. Фонд региональных социальных программ «Наше будущее» – проекты. URL: <http://www.nb-fund.ru/projects/>.

132. Стартовал новый этап проекта Lipton Goodstarter 2016 по поддержке социальных предпринимателей URL: <https://www.asi.org.ru/news/2016/06/02/startoval-novyj-etap-proekta-lipton-goodstarter-2016-po-podderzhke-sotsialnyh-predprinimatelej/>.

133. Каталог предприятий, товаров и услуг социальных предпринимателей. Социальное предпринимательство России URL: <http://soindex.ru/>.

же чрезмерной распространенности маскировки под него не самых благонадежных предприятий. Возможно, это во многом происходило оттого, что не было такого закрепленного определения, которое бы соответствовало профилю их деятельности. По состоянию на 2019 год сообщения об этой проблеме в новостных источниках информации не обнаружены.

Необходимо отдельно отметить труднодоступность финансовой информации, характеризующей социальные предприятия (в частности, ввиду ведения деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, а также трудности однозначной идентификации предприятий, трудностей в поиске соответствующего ИНН), не говоря уже о данных по актуальности ведения соответствующей деятельности и активности предприятия в целом. Соответствующую информацию можно также почерпнуть лишь в новостных изданиях и, в отдельных случаях, на сайтах самих предприятий. Проблемы определения числа социальных предприятий неоднократно озвучивались исследователями, например А.А. Московской¹³⁴.

Тем не менее, отдельные попытки оценить масштабы и характеристики деятельности социальных предпринимателей в России делались неоднократно. Так, проводились исследования по доступным базам предприятий фондов (например, исследование А.И. Албутовой¹³⁵). Каталог социальных предприятий России вовсе содержит данные не более чем о трех сотнях компаний¹³⁶.

В 2015 году, по экспертным оценкам, в социальном предпринимательстве было занято менее 1% от общего числа работающих¹³⁷. По состоянию на 2016 год ситуация не изменилась,

-
134. Исаев А., Шамрай А., Барабанов Д., Литянская Н. Социальное предпринимательство в России. Цитата А.А. Московской, с. 23. МСП Банк. 2013. URL: <http://edu53.ru/np-includes/upload/2015/04/02/7673.pdf>.
 135. Албутова А.И. Социальное предпринимательство в России: ключевые игроки и потенциал формирования // Экономическая социология. 2013. Т. 14. № 3. С. 109–132. URL: https://ecsoc.hse.ru/data/2013/08/14/1291342150/ecsoc_t14_n3.pdf#page=109.
 136. Каталог предприятий, товаров и услуг социальных предпринимателей Социальное предпринимательство России URL: <http://soindex.ru/>.
 137. Фомченков Т. Экосистема социального предпринимательства 17.12.2015 URL: <https://rg.ru/2015/12/17/yaremchuk-site.html>.

число социальных предпринимателей, по подсчетам Агентства стратегических инициатив (АСИ), составляло не более 1% от общего числа занятых в социальной сфере, при том, что, например, Европейский союз в 2012 году относил к области социального предпринимательства около 25% своей экономики¹³⁸.

При этом любые оценки такого рода можно охарактеризовать как предварительные, поскольку в качестве одной из возможностей, которые должен реализовать новый закон о социальном предпринимательстве, заместитель министра экономического развития Вадим Живулин назвал возможность оценки числа компаний, работающих в этой сфере¹³⁹. Следует понимать, что данная возможность может быть реализована не ранее начала полномасштабной работы соответствующей категоризации в рамках реестра МСП, которая на сегодняшний момент все ещё не может характеризоваться подобным образом.

Таким образом, на данный момент, ввиду малочисленности предприятий, их суммарный эффект можно оценить как недостаточный, что позволяет говорить лишь о перспективе развития социальных предприятий в России.

Тем не менее, рассматривать участие социальных предприятий в становлении единого социально-экономического пространства в России можно и нужно, поскольку улучшается локальная обстановка в каждом населенном пункте, где они ведут свою деятельность, и, например, для малых населенных пунктов (сел и деревень) эффект весьма и весьма значительный. Кроме того, такие предприятия оказывают влияние в первую очередь на уровень жизни наиболее дискриминируемых и, если можно так выразиться, несчастных социальных групп, что также дает значительный эффект, если говорить о выравнивании уровня жизни и уровня экономического развития по стране.

138. «Социалка на аутсорсинге. Почему бизнес готов вкладываться в неприбыльные общественные проекты» 04.10.2016 URL: http://www.ng.ru/ng_politics/2016-10-04/9_social.html.

139. «В России определяют критерии социального предпринимательства», 13.02.2019, Агентство стратегических инициатив. URL: <https://asi.ru/news/102571/>.

Итак, какими же бывают социальные предприятия и какой именно эффект они оказывают на социальное и экономическое пространство России? Чтобы это оценить, необходимо обратиться к авторской классификации социальных предприятий, основанной на исследовании практической базы социальных предприятий в России. В рамках классификации будут приведены и отдельные примеры социальных предприятий, иллюстрирующие сущность каждой категории. Зачастую предприятия каждой категории однозначно соотносятся с проблемами выравнивания социально-экономического пространственного развития Российской Федерации, но в отдельных случаях будут приведены соответствующие комментарии.

Итак, функционирующие в России социальные предприятия отличаются большим разнообразием моделей и используемых ресурсов. По нашему мнению, основную часть моделей социального предпринимательства можно условно разбить на следующие категории¹⁴⁰, причем под термином «модели» подразумеваются прежде всего модели воплощения социальной миссии, хотя, как правило, указанное направление деятельности является ещё и средством обеспечения самоокупаемости.

Производственные социальные предприятия

Традиционное производство, прибыль идёт на социальные цели:

- в данную категорию можно отнести предприятия, работающие по модели «один за один», т.е. когда покупатель приобретает один экземпляр товара, второй отправляется нуждающимся, либо же большая часть стоимости направляется на реализацию социальных проектов. Категория довольно близка явлению корпоративной благотворительности, а граница явлений зачастую размыта.

140. Авторская классификация.

Трудоустройство особых социальных групп:

- людей с ограниченными возможностями - примеров предприятий данной категории довольно много: к примеру, проект, основанный Нелли Уваровой «Наивно? Очень»¹⁴¹, производящий различные товары с рисунками «особых художников» — людей с тяжёлыми психоневрологическими расстройствами, проект Е. Раппопорта «Авоська дарит надежду»¹⁴² — авоськи производятся инвалидами по зрению, обувная фабрика «Тибож»¹⁴³, на которой заняты инвалиды (на данный момент, к сожалению, фабрика находится на грани выживания);
- отдельных профессиональных категорий — как, например, музей народной игрушки «Забавушка»¹⁴⁴, дающий работу нескольким десяткам потомственных мастеров игрушки из разных регионов России;
- отдельных социальных категорий — например, детей-сирот, как в проекте Вячеслава Горелова «Школа фермеров»¹⁴⁵, где выпускники детских домов получают соответствующее образование и получают возможность создать свой бизнес, или оказавшихся в трудной жизненной ситуации молодых людей от 5 до 24 лет, как проект JewelGirls¹⁴⁶ — это одновременно и арт-терапия для жертв насилия, и обучение несложному делу изготовления бижутерии и обеспечение нужд таких молодых людей (50% средств тратится именно на

141. Проект «Наивно? Очень» / Проект «Наивно? Очень». URL: Naivno.com.

142. Курочка Е. Евгений Раппорт: «Да, многие проходят мимо, но винить их в этом не стоит. Всему свое время, каждому свое. К благотворительности и социуму приходишь с возрастом» / Портал предпринимателей Smallbusiness.ru. 2009-2016. URL: <http://smallbusiness.ru/interview/3585/>.

143. Фабрика «Тибож» блестяще завершила краудфандинговую кампанию / Фонд «Наше будущее» 2007-2016. URL: <http://www.nb-fund.ru/news/fabrika-tibozh-blestyasche-zavershila-kraudfandingovuyu-kampaniyu.html>.

144. Социальное предпринимательство в России и в мире: практика и исследования / отв. ред. А.А. Московская. М.: НИУ ВШЭ. 2011. С. 134–140.

145. Там же. С. 147–159.

146. Программа «JewelGirls» / SafeHouse Foundation. 2015. URL: jewelgirls.ru.

них, остальные 50% – на функционирование самого предприятия¹⁴⁷);

- многодетных матерей и женщин в декретном отпуске – мастерская «Весёлый Войлок»¹⁴⁸, художественная студия «Чудеево»¹⁴⁹;
- жителей отдаленных населенных пунктов¹⁵⁰, в том числе пенсионеров – проект Сосо Велло¹⁵¹ Гузели Санжаповой¹⁵², обеспечивающий работой по производству крем-мёда жителей вымирающей деревни Малый Турьш в Свердловской области или проект Михаила Бронского¹⁵³, обеспечивающий работой порядка 60 людей из сел Архангельской области (проект направлен на заготовку и производство иван-чая).

Производство особых товаров:

- для инвалидов – вездеходные инвалидные коляски Observer¹⁵⁴, разработанные и запущенные в производство Романом Араниным, протезы «для маленьких супергероев» от компании Ильи Чеха «Моторика»¹⁵⁵;

-
147. Бизнес-модели социального предпринимательства / Фонд «Наше будущее». 2013–2016. URL: <http://www.social-idea.ru/monthlyNews/Biznes-modeli-social-nogo-predprinimatelstva>.
 148. Мастерская «Весёлый войлок» / Портал «Новый бизнес». 2007–2019. URL: <http://www.nb-forum.ru/photos/masterskaya-veselyy-voylok.html>.
 149. Сеть художественных студий для детей и взрослых «Чудеево» / Чудеево. Семейный центр культурного досуга. 2010–2012. URL: <http://чудеево.рф/index.php>.
 150. ЮГЫД-АРТ, творческая мастерская Туровой Светланы / Социальное предпринимательство России, Гран При. 2014–2015. URL: <http://soindex.ru/companies/view/311>.
 151. Доброта спасёт мир: Пять историй российских социальных предпринимателей / The Village. 2010-2016. URL: <http://www.the-village.ru/village/business/goodstarter/222797-good-russia>.
 152. Гузель Санжапова о Малом Турьше, бабушках, крем-меде и вере в себя / COZY MOSCOW. 2016. URL: <http://cozymoscow.me/bolshoj-razgovor/guzel-sanzhapova-o-malom-turyshe-babushkax-krem-mede-i-vere-v-sebya.html>.
 153. Дело Жизни / Первый национальный кросс-медиа проект о социальных предпринимателях в России. 2016. URL: <http://delo.life>.
 154. Крейнина И. Роман Аранин: «Нам нужно быть активнее, тогда чиновники быстрее поймут, что необходимо тем, кому они призваны служить» / Портал «Новый бизнес». 2007–2019. URL: http://www.nb-forum.ru/interesting/stories/roman-aranin.html?utm_source=profil&utm_medium=tx&utm_campaign=onsch.
 155. Хомич М. Протезы для маленьких супергероев / Tumblr, Inc/. URL: <http://khomich.tumblr.com/post/139969239542/протезы-для-маленьких-супергероев>.

- для больных раком и прошедших химиотерапию – головные уборы «Golova»¹⁵⁶.

Социальные предприятия, занятые оказанием услуг

Традиционные услуги, прибыль идёт на социальные цели:

- конный центр «Аврора»¹⁵⁷ Натальи Денисовой, в котором прибыль получается за счет продажи и проката животных, а инвалидам предоставляется возможность бесплатных занятий (или занятий за небольшую плату);
- благотворительные магазины, которые принимают б/у или новую одежду в дар и продают её в пользу социальных проектов.

Трудоустройство особых категорий людей:

- людей с ограниченными возможностями – например ресторан «В темноте»¹⁵⁸, который предлагает своим клиентам принять пищу в полной темноте, при этом посетителям помогают незрячие сотрудники ресторана. Также в качестве примера можно привести ныне нефункционирующий салон-парикмахерскую «Nadin», где работали слабослышащие сотрудники или даже вовсе инвалиды по слуху.

Специфические услуги:

- для людей с ограниченными возможностями – «Инватакси»¹⁵⁹ Романа Колпакова, осуществляющее услуги транспортировки инвалидов, туристическое предприятие «Либерти»¹⁶⁰, организующее туры для инвалидов-колясочников;

156. Головные уборы Golova / ООО «Юнилевер Русь». URL: <http://goodstarter.liptontea.ru/project/golova>, <http://web.archive.org/web/20181012005309/http://goodstarter.liptontea.ru/project/golova>.

157. Социальное предпринимательство в России и в мире: практика и исследования / отв. ред. А.А. Московская. М.: НИУ ВШЭ, 2011. С. 125–134.

158. Необычный ресторан В ТЕМНОТЕ?! / Ресторан ВТЕМНОТЕ?!. 2016. URL: <http://www.v-temnote.ru/>.

159. Социально озабоченные. Как предприниматели захотели приносить пользу людям / АО «Коммерсантъ». 1991-2019. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2927483>.

160. Бизнес-модели социального предпринимательства / Фонд «Наше будущее». 2013-2019. URL: <http://www.social-idea.ru/monthlyNews/Biznes-modeli-social-nogo-predprinimatelstva>.

- для жителей отдаленных регионов — например «Новая модель медицины Севера»¹⁶¹ — частный медицинский центр, который решает проблему доступности медицины: если раньше люди ездили за полторы тысячи километров ради посещения, например, стоматологической клиники, то теперь они могут получить все те же услуги в клинике, в которой вахтовым методом работают врачи из Красноярска;
- для отдельных социально незащищенных категорий людей — школа-студия медиа-дизайна «Перспектива»¹⁶²: дает профессию и возможность уже на этапе обучения зарабатывать людям с ограниченными физическими возможностями, безработным и малообеспеченным гражданам;
- для пожилых людей — сайт Vaba-deda.ru собирает предложения для пожилых людей, в том числе предложения по трудоустройству¹⁶³;
- для всех: сервис подачи жалоб «Интеллектуальные социальные системы»¹⁶⁴; детский книжный автобус «Бампер» — путешествующий по России читальный зал и книжный магазин в одном автобусе¹⁶⁵, ряд экологических проектов, решающих задачи сбора, сортировки, вывоза вторсырья.

-
161. Северная вахта доктора Николаенко / Портал «Новый бизнес». 2007–2019. URL: http://www.nb-forum.ru/interesting/stories/severnaya-vakhta-doctora-nikolaenko.html?utm_source=profi&utm_medium=tx&utm_campaign=onsch.
162. Школа-студия медиа-дизайна «Перспектива» (бизнес-инкубатор) / Социальное предпринимательство России, Гран При. 2014–2015. URL: <http://soindex.ru/companies/view/249>.
163. Доброта спасёт мир: пять историй российских социальных предпринимателей / The Village. 2010–2019. URL: <http://www.the-village.ru/village/business/goodstarter/222797-good-russia>.
164. Митин Ю., Хомич М. Бизнес на жалобах, или История успеха компании «Интеллектуальные социальные системы» / ООО «БФМ.РУ». 2007–2019. URL: <http://www.bfm.ru/news/276646>.
165. Социальное предприятие «Бампер» / RBK Money Limited. 2008–2019. URL: <http://bumperbooks.ru/>.

Социальные предприятия, оказывающие внутренние услуги (кооперативы) – в первую очередь кредитные кооперативы (например, кредитный союз «Радуга»¹⁶⁶, осуществляющий кредитование своих членов, работников сферы образования. Кооператив является закрытым и решает сразу несколько социальных проблем, главной из которых является проблема низких доходов работников сферы образования, а также потенциально жилищные и производственные кооперативы. Сами по себе кооперативы чаще всего не содержат ярко выраженной инновационной составляющей и поэтому в строгом смысле часто не могут быть отнесены к социальному предпринимательству. Однако, кооперативы и ассоциации исторически попадали в ряде европейских стран в категорию социального предпринимательства, поэтому в данной классификации кооперативы вынесены отдельно.

Комплексные проекты, реализующие масштабные цели, например «Коломенская пастила»¹⁶⁷ Натальи Никитиной: в рамках проекта была реконструирована фабрика 19 века, налажено производство пастилы по практически утерянным рецептам и организован интерактивный музей пастилы. Проект относится к культурной сфере, создаёт уникальный туристический и культурный объект и выиграл конкурс фонда «Наше будущее». Это так называемый проект по развитию территории, существует довольно много схожих по проблематике проектов, например «Динозаврия», «Новая Териберка»¹⁶⁸ или развитие села Никольевка¹⁶⁹ в Саратовской области. В данную категорию предлагается также от-

166. Московская А., Мамута М. Предпосылки развития социального предпринимательства в России: возможности микрофинансирования / Российский Микрофинансовый Центр 2006–2019. <http://rmcenter.ru/analytics/research/detail.php?ID=3043>.
167. Бизнес с человеческим лицом / Группа «Эксперт». 1995–2019. URL: <http://expert.ru/2013/10/8/biznes-s-chelovechnym-litsom/>.
168. Доброта спасёт мир: пять историй российских социальных предпринимателей / The Village. 2010–2019. URL: <http://www.the-village.ru/village/business/goodstarter/222797-good-russia>.
169. Балашовцев призывают жарить на лопате ржаные лепешки / «Общественное мнение». 2012–2019. URL: <http://om-saratov.ru/novosti/24-March-2015-i22578-balashovcev-prizyvaut-jarit-n>.

нести экологические (в широком смысле) проекты, как, например, организация «Сад в городе»¹⁷⁰ или экологическая галерея «Белая лошадь»¹⁷¹, а также проекты, возрождающие исчезающие технологии (если, конечно, считать данные вопросы проблемными), вроде проекта «Шильна-хлеб»¹⁷².

Приведенную выше классификацию можно обобщить в виде следующей схемы (рис. 1).

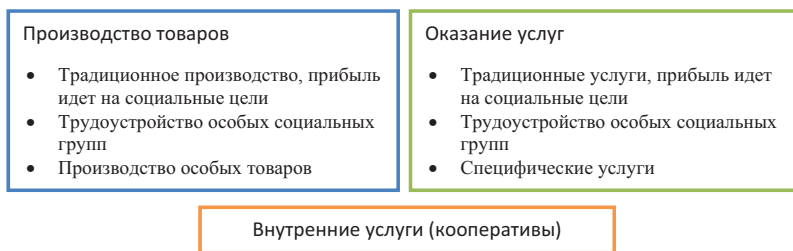


Рис. 1. Классификация социальных предприятий¹⁷³

Стоит отдельно сказать о том, что в каждой подкатегории отдельно выделялись предприятия, работающие с так называемыми особыми категориями людей, в классификации при этом лишь приведены примеры, на деле особых категорий людей несколько больше, они во многом соответствуют категориям, обозначенным в новом законе о социальном предпринимательстве. Тем не менее, приведем более развернутый список, в который попадают люди, наиболее часто сталкивающиеся, например, с дискриминацией на рынке труда, или оказывающиеся в наиболее сложных условиях по сравнению со среднестатистическими жителями России. Итак, в данный список попадут люди особых узкоспециализированных или малооплачиваемых профессий, родители (в том числе много-

170. Сад в городе / Социальное предпринимательство России, Гран При. 2014-2015. URL: <http://soindex.ru/companies/view/25>.

171. Галерея «Белая Лошадь» / Галерея «Белая Лошадь». URL: <http://ninagallery.ru/about-me/>.

172. Хорошая закваска / Портал «Новый бизнес». 2007-2019. URL: http://www.nb-forum.ru/interesting/stories/horoshaya-zakvaska.html?utm_source=profi&utm_medium=tx&utm_campaign=onsch.

173. Авторская иллюстрация.

детные) и их дети, люди пенсионного и предпенсионного возраста, студенты. Отдельно выделяются люди с ограниченными возможностями и определенными заболеваниями, жители географически отдалённых или изолированных районов, а также моногородов, и маргинальные группы – сюда входят воспитанники интернатов (дети-сироты), дети из неблагополучных семей, лица, находящиеся в местах лишения свободы или побывавшие в них. Отдельно могут быть выделены исключительно дискриминируемые группы людей (например, женщины или люди определенных национальных меньшинств), однако данная категория пока не является целью широкого круга предприятий, она совмещена с категорией «иные», в которую попадают случаи, отдельно не описанные в классификации. Схематически данные категории людей отражены на рис. 2.



Рис. 2. Категории людей с наиболее ярко выраженной потребностью в социальном предпринимательстве¹⁷⁴

При этом, как можно было видеть, довольно большая часть социальных предприятий работает с людьми ограниченными физическими или психическими возможностями, это наиболее устойчивая, как в плане устойчивости социальной миссии, так и в экономическом плане, часть предприятий. Экономическая устойчивость, по предположению автора, происходит от того, что они включают ранее незадействованные трудовые ресурсы, опираясь на их сильные стороны,

174. Авторская иллюстрация.

и, таким образом, генерируют довольно стабильные потоки прибыли. Существует также ряд предприятий, исторически относящихся к Всероссийскому обществу инвалидов¹⁷⁵ и Всероссийскому обществу слепых¹⁷⁶. Данные предприятия традиционно исключаются из исследований, посвященных изучению социального предпринимательства, хотя многие из них удовлетворяют критериям для отнесения к социальному предпринимательству: они часто самокупаемы и приносят ощутимую социальную пользу. Однако они многочисленны и имеют довольно долгую и специфическую историю (корнями уходят ещё в СССР), и анализ этой категории предприятий сам по себе может составить большое и самостоятельное исследование.

Одной из основных проблем социального предпринимательства в России является проблема территориального распределения, поскольку большая часть предприятий действует в пределах Москвы и Московской области, что в значительной степени ограничивает возможности и роль явления в пространственном развитии страны. Тем не менее, те предприятия, которые распределены по России, и в особенности те, что решают проблемы удаленных и малочисленных населенных пунктов, представляют наибольший интерес. Также очень важны экологические инициативы, не оказывающие значительного прямого влияния на экономическую составляющую пространственного развития, но, тем не менее, вносящие огромный вклад в уровень жизни отдельных населенных пунктов.

Даже при том, что выше была приведена в значительной степени критическая оценка текущего вклада социального предпринимательства в развитие регионов России, это не умаляет того, что явление развивается и получает значительный импульс для расширения и распространения по стране.

175. Всероссийское общество инвалидов / Всероссийское общество инвалидов. 2007–2012. URL: <http://www.voi.ru/>.

176. Сайт Всероссийского общества слепых / Наша жизнь. 2009–2016. URL: <http://www.vos.org.ru>.

С учетом повышенного внимания, в том числе государственных структур, к явлению социального предпринимательства автор выражает надежду, что роль социального предпринимательства в становлении и выравнивании единого социально-экономического пространства России будет весьма значительной при сохранении текущего тренда развития явления.

Таким образом, как видно из приведенных примеров социальных предприятий, при должном распространении и масштабировании, социальное предпринимательство имеет значительные возможности для акселерации процесса выравнивания уровня жизни, социально-экономического пространства Российской Федерации, а также смягчения и устранения негативных воздействий на экологию, возникающих вследствие экономического развития регионов. Даже с учетом того, что реальное воздействие социальных предприятий на данные процессы пока в значительной степени ограничено прежде всего количеством, территориальным распространением и масштабом деятельности социальных предприятий, но наличие и наращивание законодательной, финансовой и информационной поддержки предприятий позволяет рассчитывать на реализацию позитивного прогноза относительно дальнейшей судьбы явления. Социальное предпринимательство может стать средством заполнения провалов государства и рынка, значительным подспорьем в решении острых социальных, экономических и экологических проблем. В настоящий момент многие социальные проблемы решаются государственными структурами недостаточно эффективно просто ввиду сложного и долгого механизма решения соответствующих проблем (особенно это касается тех проблем, которые возникают или приобретают особенную остроту лишь в последнее время). Социальные же предприятия обладают необходимой гибкостью и значительной скоростью адаптации к текущей ситуации, что может позволить распределить соответствующую нагрузку между государством и рынком и впоследствии сократить безвозвратные бюджетные вливания за счет самоопускающихся предприятий, способных пусть и не решить

проблему полностью своими силами, но, по крайней мере, уменьшить ее остроту и облегчить соответствующую задачу для государственного аппарата. При этом стоит оговориться, что автор настоящей работы не предполагает полного снятия ноши социальной ответственности с государства – напротив, решение проблем общества является первостепенной функцией государства, и социальные предприниматели не могут претендовать на полное и единоличное выполнение этой функции. Напротив, социальное предпринимательство прекрасно существует вместе с социальным государством. У них, на взгляд автора, присутствуют разные достоинства и недостатки, которые позволяют социальным предприятиям занять определенные локальные ниши (в частности, ввиду того, что социальные предприятия это, как правило, субъекты малого и среднего предпринимательства, не обладающие соответствующим грузом издержек, возникающих вследствие наличия сложной иерархической структуры). Успешные примеры социального предпринимательства за рубежом позволяют говорить о возможности аналогичного направления развития и в России, а последние тенденции в сфере социального предпринимательства и восприятию явления с точки зрения государства и общества позволяют смотреть в будущее российского социального предпринимательства (и России в целом) с оптимизмом.

С учетом выше обозначенных положений было бы желательно добавить в текст Стратегии пространственного развития проблематику развития социального предпринимательства на территории Российской Федерации в контексте решения основных социально-экономических проблем, препятствующих пространственному развитию Российской Федерации. Дело в том, что на настоящий момент социальное предпринимательство не упомянуто в качестве одного из механизмов решения указанных проблем, и просматривается лишь в составе предпринимательства в целом. Возможно, выделение социального предпринимательства из общего спектра предприятий России с учетом его ярко выраженной

направленности на решение социально-экономических проблем позволило бы использовать данный механизм для ускорения пространственного развития, в том числе путем включения уже существующих и вновь образующихся социальных предприятий в систему целей Стратегии.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Последовательные шаги по реализации системы стратегического планирования показали возможность и необходимость гибкого подхода в рамках практического осуществления этой модели управления экономическими и социальными процессами в стране. Вариативность этой модели управления с точки зрения многообразия ее основных институтов и инструментов, в частности, нашла свое подтверждение в новом обращении к фиксации основных приоритетов и инструментов их практической реализации через систему так называемых национальных проектов. Выдвинутая Президентом РФ В.В. Путиным инициатива реализации 12 национальных проектов по ключевым направлениям хозяйственного и социального развития является собой важную и актуальную программу действий по формированию нового облика экономики и социальной сферы страны, а также ее регионов. Однако успешная реализация национальных проектов и их региональной составляющей требует соответствующих экономических, правовых и институциональных предпосылок, которые во многом еще только предстоит сформировать.

8.1. Новый этап «национального проектирования»: проблемы и перспективы

Анализируя значимость национальных проектов как особого инструмента стратегического планирования в Российской Федерации, следует акцентировать внимание на ряде моментов.

Прежде всего национальные проекты, в том виде, в каком они были заявлены в Указе Президента РФ № 204 от 7 мая 2018 г.¹⁷⁷, для российской экономики не могут считаться институциональной новацией в полном смысле слова. Практика подготовки и реализации национальных проектов ранее уже была представлена в нашей системе государственного управления, в частности, в период 2005–2009 гг. При этом приоритетными направлениями для реализации подобных проектов изначально были обозначены такие сферы, как здравоохранение, образование, жилье, сельское хозяйство. Позднее сюда были включены проектные работы по таким направлениям, как демография и доступное жилье. Уже тогда большое внимание было уделено такой проблеме, как согласование национальных проектов с другими институтами и инструментами управления экономическими и социальными процессами в стране, в частности, с системой государственных программ. По существу, уже к концу первого десятилетия XX века весь сформированный тогда блок национальных проектов полностью интегрировался в систему государственных программ прежде всего ввиду сложности параллельного управления двумя значительными каналами направления государственных средств на приоритетные цели хозяйственного и социального развития страны.

Институт национальных проектов на время как бы утратил самостоятельное значение. Однако отсутствие четкого правового определения этого инструмента государственного управления привело к тому, что время от времени те или иные инициативы в экономике и в социальной сфере Российской Федерации также получали наименование национальных или приоритетных проектов, хотя их отличие от обыденной практики программного управления и бюджетирования просматривалось далеко не всегда.

177. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/.

Далее следует отметить, что проблемы и перспективы национальных проектов на любом этапе их использования как инструмента долгосрочного социально-экономического планирования и оперативного управления нельзя отрывать от общих условий реализации этих проектов. В начале 2000-х гг. обращение к национальным проектам как инструменту решения актуальных экономических и социальных проблем страны было однозначно обоснованным и актуальным. Это предопределялось тем, что законодательство о стратегическом планировании в тот период отсутствовало. При этом благоприятная внешнеэкономическая ситуация — высоких нефтяных цен и, как следствие, значительных дополнительных бюджетных доходов — требовала найти формы и каналы продуктивного использования этих дополнительно полученных средств для решения приоритетных задач в области хозяйственного и социального развития страны и ее регионов¹⁷⁸. Это в основном и генерировало практику национальных проектов.

К 2018 г. ситуация в стране существенно изменилась. К этому моменту прошло уже 4 года после принятия 172-го Федерального закона о стратегическом планировании¹⁷⁹ и повсеместно доминировало ожидание его полномасштабной практической реализации. Прежде всего это касалось завершения работы над ключевым документом такого планирования, а именно Стратегией социально-экономического развития Российской Федерации. С другой стороны, финансово-бюджетный избыток в стране к этому моменту в основном растаял, что побуждало к максимально концентрированным формам (инструментам) бюджетирования в экономике и социальной сфере. Однако на деле в итоге появилась не обще-

178. Дынкин Д.И. Национальные проекты: основные положения и проблемы в управлении // Правовестник. 2018. № 6 (8). С. 11–13; Костарева Л.В. Реализация приоритетных национальных проектов в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Общество, экономика, управление. 2018. № 1. С. 37–44.

179. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.

государственная стратегия развития, а национальные проекты. При этом так и не было дано убедительных объяснений относительно того, почему именно национальных проекты стали альтернативой такому возможному решению актуальных хозяйственных и социальных проблем, как завершение работы над базовой Стратегией социально-экономического развития страны и на этой основе – корректировки состава и содержания государственных программ Российской Федерации – уже апробированного и более полно обеспеченного в правовом и методическом плане инструмента социально-экономической политики в стране.

Кроме того, определенные трудности с точки зрения тех или иных управленческих процедур в данном случае связаны с тем, что в 172-м ФЗ нет указаний на национальные проекты как одного из инструментов (документов) стратегического планирования. Это вызывает неоднозначность в понимании их места в данной системе управления. То ли это – альтернатива всем или только некоторым указанным в 172-м ФЗ документам стратегического планирования; то ли это – некая основа планового целеуказания, которая должна быть далее расширена и конкретизирована, в т.ч. и до уровня Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации. Наконец, национальные проекты могут быть поняты как новая форма структуризации государственных программ по приоритетным направлениям хозяйственного и социального развития страны¹⁸⁰.

Во всяком случае, есть ряд аргументов, свидетельствующих о том, что национальные проекты не могут служить полномасштабной альтернативой базовой Стратегии социально-экономического развития страны. Во-первых, указ и национальные проекты принимаются на период в 6 лет, тогда как стратегия (ст. 16 172-го ФЗ) может приниматься и

180. Имамов М.М. Приоритетные национальные проекты: организационное обеспечение социально-экономического развития // *Фундаментальные и прикладные исследования в современном мире*. 2016. № 15-2. С. 23–24; Бухвальд Е.М. Национальные проекты в системе стратегического планирования в Российской Федерации // *Теория и практика общественного развития*. 2019. № 2 (132). С. 50–54.

на более длительный срок, хотя и должна обновляться каждые 6 лет. Во-вторых, указ в основном затрагивает те аспекты развития российской экономики, которые тем или иным образом связаны со сферой использования бюджетных средств государства. В результате намеченные, согласно указу, национальные проекты лишь в ограниченной мере или только косвенно затрагивают приоритетные задачи развития реального сектора как основы производственного потенциала страны, как основы устойчивого экономического роста и последовательного решения задач социального характера. В-третьих, указ и национальные проекты не содержат гипотезы основных преобразований институционального характера, т.е. не дают исчерпывающего видения тех новых институтов и инструментов социально-экономической политики государства, которые должны обеспечить реализацию всех намечаемых приоритетов.

Обращает на себя внимание тот факт, что принятие национальных проектов вызвало большую волну научных публикаций. Однако в них в преимущественной мере рассматриваются достоинства и недостатки отдельных проектов (в частности, по сравнению с близкими по направленности государственными программами) — как в целом, так и на примере отдельных регионов. А вот вопросы места и роли проектов в общей системе стратегического планирования и государственного управления, в частности, программно-целевого управления и бюджетирования, пока по преимуществу остаются в тени.

Тем не менее, можно констатировать, что практика национального проектирования как инструмент реализации важнейших приоритетов хозяйственного и социального развития страны в настоящее время выходит на качественно новый, более высокий уровень. Сравнения показывают, что 12 национальных проектов, сформированных по Указу Президента РФ № 204, характеризуются большей масштабностью, более конкретным, развернутым целеполаганием и большим вниманием к вопросам управления и контроля реализации

проектов, а также к их достаточной ресурсной обеспеченности. Проекты отличает попытка преодолеть некую отвлеченность или абстрактность модели стратегического планирования, подчинив ее приоритетным целям национального развития¹⁸¹.

С этой целью разработан такой важный документ, как «Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹⁸². Как отмечено в этом документе: «Национальные цели развития носят «межпрограммный» («межпроектный») характер: достижение какой-либо из национальных целей не может быть обеспечено в рамках лишь одной государственной программы и (или) национального проекта». Это и позволяет рассматривать систему национальных проектов как некую интегральную «квази-стратегию» развития страны на долгосрочную перспективу, хотя такая альтернатива, по нашему мнению, целесообразна только как мера временного характера.

Однако покрыть все поле стратегического планирования национальные проекты явно не могут. Так, структуризация национальных проектов носит преимущественно отраслевой или предметный характер. Как следствие, среди заявленных 12 национальных проектов 2018 г. нет ни одного, прямо связанного со стратегированием пространственного развития России. Такую роль в известной мере выполняет добавленный к этим проектам Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г.¹⁸³ В этот план включены 11 федеральных проектов, девять из которых направлены на модернизацию

181. Мау В.А. Национальные цели и модель экономического роста: новое в социально-экономической политике России в 2018-2019 гг. // Вопросы экономики. № 3. С. 5–28.

182. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года. Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/j8IV1FkssLpUqI89JCXZ2mLililEn7H8.pdf>.

183. Распоряжение Правительства РФ от 30 сентября 2018 г. № 2101-р. Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года. [Электронный ресурс]. <http://static.government.ru/media/files/MUNhgWFddP3Uff9RJASDW9VxP8zwcB4Y.pdf>.

и расширение транспортной инфраструктуры страны и ее регионов.

В настоящее время национальные проекты скорее всего следует рассматривать как векторы, которые обозначают собой основные направления и ключевые задачи хозяйственного и социального развития страны, существенно важные на данном рубеже для качественного обновления и модернизации российской экономики. Однако значение национальных проектов как инструмента управления экономикой и социальной сферой нельзя сводить лишь к функции целеполагания, и тем более только к одному из способов перераспределения ресурсов бюджетной системы страны. Система национальных проектов имеет позитивное значение для совершенствования всей практики государственного и муниципального управления, поскольку позволяет существенно усилить роль функций целеполагания и гарантированного целедостижения в государственном управлении, совершенствовать ее мониторинг и, главное, контроль фактической реализации. Это сближает проектное управление и финансирование с хорошо известной у нас практикой «бюджетирования, ориентированного на результат».

Одновременно по сравнению с некоторыми вариантами государственных (целевых) программ национальные проекты также позволяют преодолеть ситуацию ведомственной разобщенности по горизонтали и по вертикали; обеспечить системность решения поставленных задач на основе тесной координации и взаимодействия различных ведомств федерального и регионального уровня. Неслучайно в основу управления новым траншем национальных проектов поставлен принцип их курирования вице-премьерами Правительства РФ, а на региональном уровне — высшими должностными лицами субъектов Федерации.

Однако хорошо заметно и то, что национальные проекты в основном носят отраслевой характер и среди них нет нацеленных именно на решение проблем институционального характера, а именно на совершенствование систем государ-

ственного и муниципального управления, развитие судебной и правоохранительной системы и пр.

Обращает на себя внимание то, что параллельно с обнаружением национальных проектов (точнее — их паспортов) не принимался нормативно-правовой документ, который бы полностью и системно описывал экономико-правовые механизмы и институты реализации этих проектов. Имеющееся на сей счет Постановление Правительства РФ¹⁸⁴, на наш взгляд, данную задачу в полной мере не решало.

Формально национальный проект (каждый из них представляет собой совокупность так называемых «федеральных проектов» общим числом в 75) содержит систему взаимно согласованных целеориентирующих указаний, объединенных единым замыслом и конечной целью. В определенном смысле национальные проекты представляют собой апробацию новых механизмов реализации экономической и бюджетной стратегии развития страны на долгосрочную перспективу, однако складывается впечатление, что на практике такие механизмы формируются достаточно спонтанно. Так, система национальных проектов создает основу для дальнейшего развития программно-целевых методов управления, прежде всего для широкого использования проектной деятельности. В результате, развитие механизмов проектного управления, в т.ч. при реализации государственных программ различной направленности, позволит повысить эффективность системы принятия, практической реализации и постоянного мониторинга управленческих решений за счет концентрации финансовых, организационных и административных ресурсов в рамках четко сформулированных приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации и ее регионов.

Однако исчерпывающего правового и инструментального регулирования проектной деятельности, как формы стратегического управления и, соответственно, бюджетного про-

184. Постановление Правительства Российской Федерации «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» от 15 октября 2016 г. № 1050. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206009/.

цесса, пока не сложилось. Можно утверждать, что принятие национальных проектов означает собой актуализацию и постепенное переформатирование всей системы действующих государственных программ, которые как бы интегрируют в себя некоторые блоки национальных проектов. В названных выше «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» также отмечается, что по мере реализации национальных проектов будет обеспечена интеграция федеральных проектов и государственных программ Российской Федерации, включая их проекцию на региональные проекты и государственные программы субъектов Российской Федерации. Однако намерения существенно модернизировать систему государственных программ Российской Федерации сообразно «приоритетным целям» развития страны пока не обозначились. Кроме того, опять возникает неясность: сохранят ли себя национальные проекты до конца отведенного им срока действия в качестве самостоятельного инструмента управления и бюджетирования или опять-таки, как и ранее, в итоге полностью растворятся в системе государственных программ федерального и регионального уровня.

Переход к проектным методам управления является закономерным этапом развития современных систем государственного управления и не может связываться лишь с принятием системы приоритетных национальных проектов. Об этом свидетельствует создание при Президенте РФ Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам (Указ № 306 от 30 июня 2016 г.). Анализ зарубежного опыта показывает, что различные элементы проектного управления используют сегодня органы государственного управления всех экономически развитых стран мира¹⁸⁵.

185. *Большаков С.* О практиках проектного управления: опыт стран центральной и восточной Европы // *Общество и экономика.* 2018. № 9. С. 33–43; *Мироненко Н.В., Леонова О.В.* Эволюция развития проектного управления в России и за рубежом // *Управленческое консультирование.* 2017. № 6(102). С. 65–72; *Магомедов Р.Ш.* Недостатки и преимущества проектного управления: мировой опыт и российская практика // *Микроэкономика.* 2018. № 4. С. 54–57.

Наиболее достоверная позиция все же состоит в том, что национальные проекты не отменяют и не заменяют собой систему государственных программ, хотя между этими экономико-правовыми институтами есть определенные различия. Во-первых, исполнение федеральной государственной программы осуществляется в рамках деятельности головного федерального ведомства; национальные приоритеты построены по принципу проектного управления и реализуются с помощью специально созданной структуры федерального уровня, на основе метода сквозного планирования. Во-вторых, имеются различия по правовому регулированию: федеральная государственная программа имеет строго определенную форму, которая ранее определялась специальным федеральным законом¹⁸⁶, а в настоящее время отражена в 172-м ФЗ по стратегическому планированию и соответствующим Постановлением Правительства РФ¹⁸⁷. Для национальных проектов такое регулирование на законодательном уровне пока отсутствует.

Сопоставление действующих государственных программ и национальных проектов показывает, что пока полной корреспонденции между ними не просматривается не только в плане правового регулирования, но и с чисто содержательной стороны. Но в целом эксперты сходятся во мнении о неизбежности сближения и постепенного сращивания проектного и программно-целевого методов управления¹⁸⁸.

-
186. До принятия 172-го Федерального закона о стратегическом планировании ключевые вопросы разработки и реализации государственных (целевых) программ регулировались 115-м Федеральным законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г. В настоящее время этот закон не действует, хотя 172-й ФЗ, по нашему мнению, не дает исчерпывающего регулирования всей системы отношений программно-целевого и проектного управления в России и ее регионах.
187. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/98991/#ixzz5rOlcJKUm>.
188. Пономарева С.А. Проблемы интеграции программно-целевого и проектного подходов в свете реализации национальных проектов // Финансы. 2019. № 3. С. 23–30.

При этом для выявления степени соответствия заявленным национальным проектам надо рассматривать не только сами государственные программы в целом, но и составляющие их целевые программы. В некоторых случаях расслоение институционально-инструментального аппарата решения приоритетных для государства и экономики задач выглядит явно чрезмерным и не соответствующим идее концентрации бюджетных ресурсов страны на тех институтах и инструментах социально-экономической политики, которые в каждом конкретном случае показывают наибольшую результативность в достижении поставленных целей¹⁸⁹.

Это, в частности, очень хорошо заметно на примере большого числа, по сути, параллельно действующих стратегий, национальных проектов и инициатив, дорожных карт, государственных и ведомственных программ, ориентированных на развитие и государственную поддержку сферы малого и среднего предпринимательства (МСП) российской экономики. Такая ситуация не только ведет к размыванию экономических, институциональных и иных ресурсов, расходуемых для развития и поддержки МСП как достаточно конкретной управленческой задачи. Эта ситуация также в значительной мере препятствует объективной оценке итогов практического осуществления многочисленных стратегий, программ, инициатив, дорожных карт и пр., в результате чего такая оценка часто подменяется рапортами об объемах израсходованных на эти цели бюджетных средств. Значительная повторяемость целей и объектов воздействия характерна и для государственных программ и национальных проектов социальной направленности.

В некоторых случаях целевая функция национально-го проекта, напротив, выглядит чрезмерно широко. На наш взгляд, это присуще национальному проекту «Производительность труда и поддержка занятости». Во-первых, обеспечение роста производительности труда и поддержка занято-

189. Воробьева Е.И. Государственные финансы России и реализация национальных проектов // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. 2019. № 1 (46). С. 16–24.

сти — две достаточно разные по характеру социально-экономические проблемы. Поддержка занятости традиционно ориентируется на создание рабочих мест вообще с целью предоставить возможность заработанного дохода и нормального уровня жизни максимальному числу граждан трудоспособного возраста независимо от того, будут ли для этого созданы именно высокопроизводительные рабочие места или нет. В свою очередь, рост производительности труда на одних рабочих местах, как показывает исторический опыт, может сопровождаться ликвидацией других рабочих мест, и тогда между двумя составляющими национального проекта возникает объективное, по сути, противоречие.

Формально данный национальный проект реализуется путем последовательного включения в него все большего числа регионов страны и расположенных в них предприятий, где организуются системы подготовки и переподготовки кадров и пр. Однако на деле рост производительности труда — кумулятивный итог большого числа взаимодействующих факторов экономического, социального и иного характера. Это не только практически все параметры функционирующего человеческого капитала (образование, здоровье, социальная среда и пр.), но и достаточные объемы инвестиций в модернизацию основного капитала, современные системы управления, информатизации логистики. Недооценка этих обстоятельств грозит тем, что попытка прорыва на этом направлении экономического фронта вновь окажется неудачной.

Так, в соответствии с Указом Президента РФ № 596 от 7 мая 2012 г. предусматривалось увеличение производительности труда в российской экономике к 2018 г. в 1,5 раза относительно уровня 2011 г. Фактически этот прирост за 2012–2017 гг. составил всего 5–6%. С учетом приоритетов инновационного развития было бы более правильно рассматривать производительность труда не как отдельный национальный проект, а как стратегически важный итоговый показатель успешности всего нового «транша» национальных проектов

в целом и его воздействия на решение задач модернизации российской экономики¹⁹⁰.

В любом смысле национальное проектирование будет результативно лишь в том случае, если оно сможет не просто использовать, но и еще более усилить функцию государственных программ как наиболее эффективного инструмента организации долговременно-проектной и текущей управленческой деятельности государственных и муниципальных органов управления. Это касается как внутренней согласованности всей системы государственных программ и проектов, так и устранения дублирования их отдельных блоков.

Это также касается усиления роли программ как инструмента, наиболее тесно отражающего взаимосвязь ресурсного обеспечения и ожидаемых результатов и позволяющего постоянно оценивать эффективность бюджетных затрат на конкретные программные и проектные мероприятия¹⁹¹. Однако проблемой остается неритмичное финансирование национальных проектов. Так, по данным Счетной палаты РФ, за 5 месяца финансирование национальных проектов составило 24,7% от запланированного объема при значительной дифференциации по отдельным проектам: от 5,8% (цифровая экономика) до 44,5% (здравоохранение)¹⁹².

Однако в целом происходящее в настоящее время в Российской Федерации параллельное и недостаточно согласованное использование двух инструментов долгосрочного планирования и управления — национальных проектов и государственных программ — требует более четкого разграничения этих институтов социально-экономического стра-

190. Сапожникова А.Г., Гайшун Е.С. Государственная модернизация экономики в России: особенности механизмы реализации (на примере национальных проектов) // Вестник Волгоградского государственного университета. Экономика. 2020. Т.22. №1. С. 6–14.

191. См.: Бухвальд Е.М. Финансово-бюджетные аспекты реализации национальных проектов в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2020. №3 (145). С. 41–44.

192. Расходы федерального бюджета РФ на реализацию национальных проектов за 4 месяца 2020 г. Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/audit-national/ispolnenie-raskhodov-byudzheta-na-natsproekty-za-chetyre-mesyatsa-sostavilo-25>

тегирования, выделения их специфических функций, систем управления и координации, а также механизмов финансирования¹⁹³.

8.2. Национальные проекты и стратегическое планирование пространственного развития на уровне субъектов Российской Федерации

Важной задачей остается взаимосвязка преимущественно отраслевых по своему характеру федеральных национальных проектов с теми приоритетами, которые закладываются государством относительно трендов пространственного развития национальной экономики. Решение этой задачи осложняется тем, что в силу огромных различий между субъектами Федерации по основным природно-географическим и социально-экономическим характеристикам неизбежны существенные расхождения по целевым индикаторам национальных проектов в их региональном разрезе (особенно по показателям социального характера). Эти особенности закономерно предопределяются и теми различиями в объеме тех экономических, информационных и иных ресурсов, которые субъекты Федерации способны направить на реализацию региональных проектов соответствующего профиля. Ситуация осложняется еще и тем, что такой документ, как Стратегия пространственного развития¹⁹⁴, не рассматривает национальные проекты как один из инструментов достижения заявленных в ней приоритетов, вследствие чего согласование приоритетов Стратегии с заданиями национальных проектов представляет собой самостоятельную управленческую задачу.

Хотя национальные проекты сами по себе представляют инициативу федерального уровня, их реализация невозмож-

193. Бальнин И.В. Как исправить ключевые ошибки подготовки и реализации национальных проектов в Российской Федерации? // Аудиторские ведомости. 2020. №1. С. 117–119.

194. Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_25312/.

на без деятельного, заинтересованного участия со стороны субъектов Федерации¹⁹⁵. Важным элементом вертикали национального проектирования являются и органы местного самоуправления, во всяком случае, на уровне экономически наиболее значимых муниципальных образований страны, но этот вопрос нуждается в специальном рассмотрении¹⁹⁶.

Участие субъектов Федерации в реализации системы национальных проектов предполагает его согласование с действующими или вновь подготовленными стратегиями социально-экономического развития регионов. Это участие предполагает также включение в эти стратегии субъектов Федерации целевых индикаторов национальных проектов на основе их определенной региональной дифференциации¹⁹⁷. Это касается также формирования – при содействии федерального центра – необходимого объема финансовых ресурсов для достижения на региональном уровне поставленных в национальных проектах целей. Регулирование национальных проектов построено таким образом, что в большинстве случаев регионам дано право выбрать, в каких проектах они готовы участвовать на условиях софинансирования. Однако сами по себе условия такого софинансирования регионов (в т.ч. в разрезе тех проектов, в которых они участвуют), судя по всему, определяются достаточно субъективно. Наконец, важной формой участия субъектов Федерации в реализации национальных проектов является привлечение к реализации этих проектов муниципальных образований данного региона, институтов гражданского общества, а также частного бизнеса на началах государственно-частного партнерства. С этой целью

-
195. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Национальные проекты России: региональное измерение // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2019. № 1. С. 37–53.
196. Корольков В.Е. Местное самоуправление как фактор реализации национальных проектов // Самоуправление. 2019. Т. 2. № 1. С. 82–85; Мусинова Н.Н. Роль местного самоуправления в реализации национальных проектов и задачи его совершенствования // Муниципальная академия. 2019. № 1. С. 120–124.
197. Коваленко М.В. Проблемы взаимодействия федеральных органов власти и власти субъектов Российской Федерации при реализации национальных проектов // Политика, экономика и инновации. 2016. № 2 (4). С. 5.

в регионах к реализации своих проектов активно привлекаются региональные институты развития, содействующие расширению практики государственно-частного партнерства.

Вместе с тем, следует признать, что сформировавшаяся к настоящему времени фабула национальных проектов весьма слабо ориентирована на специфику отдельных регионов. В результате складывается ситуация, при которой в одних регионах некоторые целевые индикаторы проектов (особенно по показателям социального характера) уже почти достигнуты, а в других — достижимы в лучшем случае к середине века. В таком документе, как «Основные направления деятельности Правительства до 2024 года»¹⁹⁸, указывается на необходимость внесения корректировок в национальные проекты (программы) с учетом пространственных приоритетов, перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации, определенных Стратегией пространственного развития. Однако отсутствие методологии межрегионального варьирования целевых проектных установок может привести к тому, что эта дифференциация примет преимущественно субъективный характер.

Кроме того, нет ответа на вопрос о том, в какой мере целесообразно распространение практики национальных проектов на все регионы и макрорегионы страны, включая и те, где в настоящее время действуют государственные программы территориальной направленности. Правомерно ли мнение, что этот инструмент решения приоритетных задач в хозяйственной и социальной сфере страны в наибольшей мере характерен только для какой-то отдельной группы субъектов Федерации, в частности, в зависимости от уровня их социально-экономического развития, объема располагаемых финансово-бюджетных ресурсов и пр.¹⁹⁹?

198. Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 года. Утверждены Председателем Правительства РФ Д.А. Медведевым 29 сентября 2018 г. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_307872/.

199. Фарзутдинов Р.Х., Сактоев В.Е. Роль национальных проектов в развитии регионов. В сб.: Экономика, управление, образование. 2018. С. 302–304.

Процедура участия в реализации федеральных проектов предусматривает создание в каждом субъекте Федерации регионального проектного офиса. Вклад каждого субъекта в достижение показателя национального проекта закрепляется в соглашениях Правительства РФ с региональной администрацией. Исполнение этих соглашений служит основанием для получения средств из федерального бюджета. Финансовые аспекты участия регионов в реализации национальных проектов регулируются путем заключения ими специальных соглашений о субсидиарном софинансировании этих проектов со стороны федерального центра.

Между тем, многие авторы отмечают сложность не только финансово-бюджетных, но и кадровых и даже информационных проблем участия регионов в реализации национальных проектов и в достижении ими установленных целевых показателей (многие из этих показателей просто отсутствуют в практике статистических наблюдений и/или нуждаются в проведении специальных мониторингов).

Можно сказать, что национальные проекты в равной мере формируют собой как качественно новые требования ко всей системе субфедерального (регионального и муниципального управления), так и апробацию новых механизмов взаимодействия Федерации и ее субъектов в решении важнейших задач хозяйственного и социального развития страны. Тем более, это взаимодействие по реализации национальных проектов требует исключительно четкого правового регулирования. На сегодняшний день, как было отмечено выше, такое регулирование на законодательном уровне практически отсутствует²⁰⁰, что предполагает адекватное отражение института национальных проектов в федеральном законодательстве о стратегическом планировании, а также

200. См.: Порфирьев Б.Н. Императивы законодательного обеспечения реализации майского 2018 г. Указа Президента России: пространственный аспект // ЭКО. 2018. № 9 (531). С. 177–191; Удалых С.К. Российские национальные проекты (2019–2024 годы): проблемы и особенности подготовки и реализации. В сб.: Актуальные вопросы экономических наук и современного менеджмента. Новосибирск: Сибирская академическая книга. 2020. С. 30–39.

в аналогичных законах, принимаемых на уровне субъектов Федерации.

Однако на уровне подзаконных нормативно-правовых документов с целью подобного регулирования разработаны специальные Методические указания²⁰¹. В соответствии с ними организация разработки и реализации национальных проектов в субъектах Федерации осуществляется на основе следующих организационно-управленческих мероприятий:

а) формирование регионального проектного офиса в органе государственной власти, обладающего необходимыми полномочиями в части, касающейся организации проектной деятельности и межведомственного взаимодействия, с возложением на него функций по общей координации реализации национальных и федеральных проектов;

б) формирование в субъекте Федерации системы региональных проектов, направленных на реализацию национальных и федеральных проектов и достижение зафиксированных в них целей и показателей;

в) закрепление в субъекте Российской Федерации персональной ответственности за выполнение мероприятий региональных проектов, в том числе, в органах местного самоуправления²⁰².

С содержательной стороны среди национальных проектов и их региональной проекции есть составляющие, которые уже многократно в той или иной форме реализовывались на субфедеральном уровне (особенно в социальной сфере), однако есть и очевидные новации. Сюда следует отнести участие субъектов Федерации в проекте «Международная кооперация и экспорт», что позволит регионам рассчитывать на реализацию инвестиционных проектов по выпуску продукции, имеющей большой спрос на внешних рынках, начиная от

201. Методические указания по разработке национальных проектов (программ). Утверждены Председателем Правительства РФ Д.А. Медведевым 4 июня 2018 г. № 4072п-П6. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_300277/.

202. См.: Добрина А.Р. Совершенствование управления проектами в органах государственной власти // Вестник Академии знаний. 2020. №2 (37). С.96–99.

высокотехнологичных промышленных производств и кончая переработкой сельскохозяйственного сырья, а именно предприятий по глубокой переработке зерна, производству комбикормов и пр.

Решение ключевых задач по ряду национальных проектов в большей мере тяготеет к полномочиям федерального уровня, а собственные возможности регионов здесь достаточно ограничены. Таким образом, нельзя говорить о пропорциональной проекции всех федеральных национальных проектов на региональный уровень, что отвечает специфике тех полномочий, которыми располагают субъекты Российской Федерации в сфере управления экономическими, социальными и иными процессами на своей территории. Кроме того, заметно, что многие регионы стремятся в процессе проекции федеральных проектов на региональный уровень выделить те направления проектной работы, которые в наибольшей степени соответствуют условиям и приоритетам развития данного субъекта Российской Федерации. Соответственно, в ряде регионов страны наибольшее внимание уделяется национальным проектам по таким направлениям, как здравоохранение, образование, малое и среднее предпринимательство, безопасные и качественные автомобильные дороги, культура, жильё и городская среда.

На примере ряда субъектов Федерации можно проследить, как происходит формирование и реализация регионального среза всей системы национального проектирования. Здесь прослеживаются два варианта действия. В одних случаях регионы полностью воспроизводят на месте — как региональные проекты — структуру федеральных национальных проектов, хотя сообразно местным условиям те ли иные региональные проекты закономерно приобретают для субъектов Федерации и даже для отдельных муниципалитетов приоритетный характер.

В других случаях полной проекции федеральных проектов на региональный уровень не происходит; участие регионов в этой работе носит селективный характер при иници-

ировании на местах региональных проектов локального характера. Правда, при этом возникает вопрос о возможности федерального софинансирования тех региональных проектов, которые носят инициативный характер и не вписываются в структуру национальных проектов федерального центра.

По имеющимся данным, на текущий момент в регионах России разработано в общей сложности более 3,5 тыс. региональных проектов. Например, *Республика Татарстан* реализует региональные проекты и программы по всем 12 направлениям национальных проектов федерального центра. В Татарстане утверждены 47 региональных проектов, затрагивающих приоритетные отрасли экономической и социальной сферы. Первые три года предполагается выделение на реализацию этих проектов более 48,5 млрд руб. бюджетных средств, в том числе 34,3 млрд руб. из федерального бюджета. Общий объем финансирования на 2019 г. составил 19,4 млрд руб., из которых 14,9 – из федерального бюджета. Для реализации региональной составляющей национальных проектов в республике создан региональный проектный офис; координировать проектную деятельность будет Министерство экономики республики.

В *Республике Коми* финансирование региональных программ в рамках нацпроектов составит 38,8 млрд руб. за предстоящие шесть лет. Всего утверждено 49 паспортов региональных проектов; по 37 из них уже заключены соглашения с федеральными органами власти.

В *Томской области* утверждены паспорта 12 региональных проектов. В этой области, которая является пилотным регионом по Стратегии научно-технологического развития России, приоритетным выступает национальный проект «Наука». Опорными точками его реализации в регионе станут научно-образовательные центры с высокой концентрацией исследований, разработок и передовых производств. В рамках проекта развития научной кооперации (входит в нацпроект «Наука») в регионе создается научно-образовательный центр. Основными направлениями его исследований и раз-

работок станут окружающей среда, человек (биомедицина и технологии продвинутого обучения), общество цифровой эпохи и технологическая среда (электронная компонентная база, приборостроение, новые материалы и технологии). Еще одно проектное предложение — создание в регионе междисциплинарного центра нанобиоматериалов и инженерии с семью международными лабораториями.

В *Чувашской Республике* разработаны и утверждены паспорта 47 региональных проектов, входящих в состав 11 национальных проектов из 12 (кроме проекта «Наука»). Все региональные проекты приняты на заседаниях Совета при Главе республики по стратегическому развитию и проектной деятельности. Ориентировочная стоимость реализации национальных проектов в Чувашской Республике за 6 лет (2019–2024 гг.) составит 250 млрд руб. Более 80% бюджетных расходов, связанных с реализацией региональных проектов в Чувашской Республике предполагается направить в объекты капитального строительства (детские дошкольные образовательные учреждения, школы, сельские дома культуры, стадионы-площадки и т.п.). При этом софинансирование из федерального бюджета расходных обязательств, возникающих при реализации в регионе национальных проектов, предполагается в размере 99 процентов.

На территории *Волгоградской области* запланирована реализация 51 регионального проекта в рамках 12 национальных проектов. В регионе рассчитывают на то, что его участие в национальных проектах будет способствовать существенной активизации проектной деятельности как инструмента стратегического управления социально-экономическим развитием данного субъекта Федерации. Всего в 2019-2024 гг. на территории области предстоит реализовать более тысячи проектов развития на сумму порядка 200 млрд руб.

В *Калининградской области* акцентировали внимание на тщательное информирование населения о том, что может принести людям реализация национальных и региональных проектов. Это прежде всего касается проектов социальной

направленности, а также мер, направленных на поддержку и развитие малого и среднего предпринимательства.

Поводя итоги, следует сделать вывод, что обращение к национальным проектам как инструменту государственного и муниципального управления не означает автоматического повсеместного перехода к модели проектного управления во всех его составляющих и на всех уровнях публичной власти. Скорее всего такой переход видится как достаточно длительный процесс, предполагающий формирование широкого круга экономических, правовых, институциональных, кадровых, информационных и иных предпосылок.

Это, в частности, касается законодательного позиционирования таких проектов в системе документов стратегического планирования; закрепления проектов как формы бюджетно-расходных обязательств федерального, региональных и местных бюджетов; определения правового статуса региональной проекции национальных проектов (региональных проектов, программ); согласования указанных проектов и программ в рамках Стратегии пространственного развития России, а также интеграции различных форм участия субъектов Федерации в национальных проектах с их стратегиями социально-экономического развития, а также и их социальными региональными проектами.

Это связано с тем, что федеральный центр не располагает в настоящее время системным программно-стратегическим документом долговременного характера. Известную «Концепцию-2020» едва ли можно ныне серьезно воспринимать в этой роли, а Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, как ключевой документ стратегического планирования согласно 172-му ФЗ, так и не принята. Между тем, в последние годы субъекты Федерации сформировали и согласовали с Минэкономразвития РФ большой блок региональных стратегий, которые ныне получили еще один импульс для дальнейшей доработки.

Что касается субфедерального звена управления, то здесь с точки зрения наиболее продуктивного участия регионов в

реализации национальных проектов важными видятся такие правовые, институциональные и методические новации, как:

- разработка модели проектного управления, учитывающей специфические особенности каждого субъекта Федерации и муниципального образования, в том числе, сложившиеся на местах управленческие традиции и уже имеющийся опыт программно-целевого бюджетирования;
- формирование пакета правовых актов и методических документов, необходимых для бесперебойного функционирования системы управления проектами на всех уровнях;
- проведение работ, направленных на методическое обеспечение взаимосвязи проектной деятельности с приоритетами, целями и задачами социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, отраженными в их документах стратегического планирования;
- создание условий для стимулирования внедрения проектного управления в органах государственной власти субъектов Федерации и в органах власти муниципальных образований путем внедрения системы мониторинга и стимулирования к использованию данных методов управления, в частности, стимулирования через механизмы финансово-бюджетных взаимодействий;
- совершенствование системы целевых межбюджетных трансфертов субъектам Федерации из федерального бюджета с учетом дифференцированного софинансирования различных проектов; выявленными точками роста экономики регионов и направлениями (отраслями) ее эффективной специализации.

Глава 9

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ФОРМИРОВАНИИ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ СТРУКТУРЫ ЭКОНОМИКИ РОССИИ

Инкорпорирование пространственной составляющей в совокупность факторов, с одной стороны, определяющих общенациональные показатели экономического роста, а с другой – требующих учета в определении направлений социально-экономического развития, касается не только регионального уровня. Важной составляющей в формировании трендов пространственного развития экономики России, в соответствии со Стратегией пространственного развития²⁰³ (СПР), является местное самоуправление. В СПР зафиксировано, что Стратегия направлена на обеспечение скоординированных действий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, субъектов естественных монополий по реализации приоритетов пространственного развития Российской Федерации. Рассмотрим, насколько это важное положение подкрепляется, с одной стороны, другими составляющими Стратегии, с другой – реальными процессами, происходящими в муниципальной сфере России. Какие инструменты и механизмы позволят решить важные задачи, поставленные в СПР? Но сначала остановимся на некоторых общих моментах, связанных с объективными процессами, происходящими в пространственном развитии не только в России, но и в мире, и их отражением в научных исследованиях. При этом неизбежно, помимо муни-

203. Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р. «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». Режим доступа: URL: <http://www.http://government.ru/docs/35733/>.

ципального, наиболее приближенного к населению, уровня, будут затронуты и проблемы уровня регионального. Это, на наш взгляд, позволит более корректно подойти к анализу содержания СПР с точки зрения ее нацеленности на изменение трендов пространственного социально-экономического развития.

В течение длительного времени экономическая наука развивалась без какой-либо серьезной привязки к территориальному и пространственному аспектам экономического развития. Постулаты неоклассики, как правило, формулировались с одной «простой» оговоркой – при прочих равных условиях. Однако, когда объектом анализа становятся конкретные, территориально привязанные единицы, эта оговорка не работает. «Прочие условия» в данном случае никогда не бывают равными, они всегда территориально, исторически специфичны. В результате, конец XX – начало XXI вв. в общественных науках ознаменовался появлением большого количества концепций, рассматривающих отношения, складывающиеся на уровне локальной экономики в качестве важнейшего фактора, определяющего основные общенациональные показатели социально-экономического развития. Следует подчеркнуть, что подобные концепции появились в разных странах и в рамках различных исследовательских программ и научных направлений, что говорит о реальных тенденциях, наблюдающихся в социально-экономическом развитии и требующих своего научного обобщения в целях выработки практических рекомендаций. Причем речь шла не только о региональном уровне, но и об уровне муниципальном – наиболее приближенной к населению форме территориальной организации. Из направления, имеющего по-преимуществу прикладное значение, пространственная экономика постепенно превратилась в самостоятельное научное направление со своим предметом исследования. Здесь прежде всего следует выделить совокупность концепций, ставящих во главу угла проблемы организации и развития пространственной экономики (на различных уровнях территориальной структуры стран).

Несмотря на различные определения ключевой категории пространственной экономики, общим является трактовка пространства в качестве сложной социально-экономической категории, не только основанной на административно-территориальном делении, но и обусловленной существующей сетевой организацией, неформальными структурами и т.п.

Наряду с исследованиями пространственной экономики выделяются концепции экономики близости, в которых фиксируются ее (экономики близости) значимые потенциальные возможности в плане обеспечения конкурентоспособности различных видов экономической деятельности. При этом процессы глобализации сводятся не столько к тенденции унификации различных сторон общественной жизни, сколько, напротив, глобальной дивергенции, которая проявляется в территориальной, особенно локальной, диверсификации в качестве способа адаптации к глобальным тенденциям.

В целом в современном мире происходит трансформация отношений в системе «локальное — национальное — мировое». Усиление значимости локальных факторов развития привело и к появлению нового термина — «глокализация», объединяющего в себе локализацию и глобализацию. Автором этого термина считается Р. Робертсон, профессор социологии Абердинского университета, который впервые употребил его в 1995 г.

Сегодня становится все более очевидным, что глубина и конкретные механизмы отношений между местными акторами (фирмами, муниципалитетами, университетами, исследовательскими центрами, профсоюзами и т.д.) непосредственно влияют на конкурентоспособность многих видов экономической деятельности. Так, аналоги итальянских дистриктов существуют в Баден-Вуртенберге в Германии, в некоторых префектурах Японии, в Силиконовой Долине, в т.н. полюсах конкурентоспособности Франции, а также в Индии (Бангалоре), Бразилии и в Западной Африке.

Прошедшие еще в 70–80-е гг. XX в. в большинстве развитых стран реформы по децентрализации территориального

управления, расширив самостоятельность местных и региональных органов власти, привели и к децентрализации управления коллективными благами — в транспортной инфраструктуре, образовании, помощи безработным. На первом этапе реформ наблюдалась передача полномочий, связанных прежде всего с комплексным социально-экономическим развитием территорий, впоследствии (на втором их этапе) — с формированием комфортных условий жизни населения.

Одной из важнейших компетенций, которая была передана местным органам управления во многих странах, стала политика устройства территории. В результате, локальное развитие, основанное на поиске локальных, внутренних факторов экономического развития, приходит на смену территориального развития, основанного на директивах сверху.

Результатом произошедших изменений стало появление различных программных документов по пространственному развитию, устройству территорий сперва на национальном уровне, а затем и на уровне международном.

Подводя итоги первых 20 лет европейского строительства, Генеральный директор Европейской комиссии по региональной политике Д. Анер отмечал, что не существует каких-либо единых рецептов в сфере регионального развития. Тем не менее, реализация таких принципов, как партнерство, прозрачность, субсидиарность и участие гражданского общества, являются ключевыми составляющими пространственного развития в любом государстве. Эти принципы укрепляют отношения между публичным и частным секторами и способны обеспечить эффективность, реальную децентрализацию и активное участие населения²⁰⁴.

Углубление европейской интеграции привело к осознанию необходимости в определенной унификации подходов в сфере пространственного развития. Речь не идет о единой политике в этой сфере. Очевидно, что историческая, географи-

204. Politique européenne de cohésion 1988-2008 : Investir dans l'avenir de l'Europe // Union européenne, politique régionale. Inforegio. Panorama. 2008. № 26, P. 2 // URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_fr.pdf

ческая, социально-экономическая специфика каждого государства требует и своих особенных механизмов, а возможно, и целей пространственного развития. В основе — выработка именно общих принципов в проведении подобной политики. И одним их ключевых моментов в этих принципах является признание ключевой роли локальных сообществ в определении общенациональных трендов экономического развития.

Пожалуй, своеобразной завершающей формой в этом плане является концепция устойчивого развития, принятая ООН, которая ныне стала основным ориентиром для разработки стратегий пространственного развития во многих странах и на всех уровнях — от национального до муниципального. Сегодня в развитых странах, пожалуй, не встретишь ни одну муниципальную стратегию, где бы принципы устойчивого развития не занимали бы одно из центральных мест. Нацеленность на реализацию принципов устойчивого развития просматривается не только в содержании муниципальных стратегий социально-экономического развития, но и в других формах: в оформлении сайтов муниципальных органов (например, Нант, Монреаль), в разработке и реализации как муниципальных программ (по вопросам энергопотребления, уничтожения отходов, миграционной политики, инвалидов, женщин...), так и совместных программ в рамках межмуниципального сотрудничества (например, разработка путеводителей по вопросам энергопотребления и климата в рамках Федерации средних городов Франции²⁰⁵).

9.1. Муниципальное управление и приоритеты пространственного развития Российской Федерации

Процессы, происходящие в России, в целом вписываются в рассмотренные выше общемировые тенденции. Многоэтапное реформирование системы местного самоуправле-

205. Les villes moyennes, le climat et l'énergie pour une stratégie d'avenir // URL: villesdefrance.fr/upload/document/doc_201312121124130.pdf

ния, расширение полномочий муниципалитетов в решении местных проблем, возможностей муниципально-частного партнерства, наконец, развитие практики инициативного бюджетирования, – все эти процессы объективно работают на повышение роли муниципалитетов в обеспечении эффективной пространственной структуры экономики России.

Определенную основу для повышения роли муниципальных образований в пространственном развитии России формирует и Стратегия пространственного развития, где в качестве важнейшей цели выступает обеспечение скоординированности действий федеральных и региональных органов власти, органов местного самоуправления, а также субъектов естественных монополий по реализации приоритетов пространственного развития.

Однако скоординированность предполагает двустороннее движение инициатив, механизмов и взаимодействий. Анализ содержания Стратегии позволяет говорить, что в данном случае эта скоординированность трактуется во многом однобоко. Так, в ней рекомендовано органам местного самоуправления руководствоваться положениями СПР при разработке и реализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований и документов территориального планирования, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Возможно, в соответствии со Стратегией муниципалитеты должны быть наделены широкими полномочиями по разработке предложений по определению основных направлений пространственного развития в части, касающейся интересов населения, проживающего в этих муниципальных образованиях? Однако этот вопрос в тексте Стратегии не отражен. Вообще вопрос привлечения населения и представителей бизнеса к разработке документов стратегического планирования и других документов, связанных с пространственным развитием страны, никак в Стратегии не поднимается.

Вместе с тем, этот вопрос сегодня активно обсуждается на различных дискуссионных площадках. Один из доводов,

который приводится в оправдание позиции, отраженной в Стратегии — неготовность большинства населения РФ к активному и реальному участию в такого рода проектах. Полагаем, что это не совсем так. Несмотря на наблюдаемый дефицит форм гражданского участия в развитии территорий, имеются и положительные примеры в этой сфере.

Так, первые муниципальные стратегии разрабатывались по-преимуществу кулуарно, в отрыве от каких-либо форм взаимодействия с населением. Организация конкурса на разработку стратегии, а также ее финансирование, если и происходило, то при непосредственном субсидировании региональными органами власти. Только в небольшом количестве городских поселений население и бизнес принимали участие в разработке документа, причем в пассивной форме — участие в обсуждении на завершающей стадии²⁰⁶.

Сегодня все большее число муниципалитетов используют активные формы этого взаимодействия. Примерами может служить практика разработки стратегий пространственного развития Саратовской агломерации, а также таких городов, как Ижевск, Вологда, Екатеринбург и пр.

О готовности и возможностях участия населения в определении направлений развития территорий муниципальных образований говорит и опыт инициативного бюджетирования. Институт инициативного или партисипаторного бюджетирования во всем мире рассматривается в качестве важнейшей предпосылки повышения участия населения и бизнеса в определении направлений расходования бюджетных ресурсов, а значит и развития местного самоуправления. На сегодняшний день в России накоплен значительный опыт такой практики.

206. Аналитическая записка по результатам исследовательского проекта «Стратегическое планирование в малых городах России» / Исполнители: Б.С. Жихаревич (руководитель) Н.А.Лебедева О.В. Русецкая Ю.А. Рябкова Т.К. Прибышин. СПб. Автономная некоммерческая организация «Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», фонд целевого капитала, 2017 // URL: <http://city-strategy.ru/UserFiles/Files/Executive%20summary.pdf>

В Указе Президента РФ об основах государственной политики регионального развития от 16 января 2017 г. прямо говорится о том, что одной из целей этой политики выступает максимальное привлечение населения к решению региональных и местных задач. Здесь же говорится о необходимости дополнительных механизмов привлечения граждан Российской Федерации к участию в государственном и муниципальном управлении, повышения их гражданской ответственности при решении вопросов социально-экономического и политического развития территорий.

В 2019 г. инициативное бюджетирование (ИБ) включено в госпрограмму Минфина России «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»²⁰⁷. Названная госпрограмма содержит следующие основные мероприятия:

- создание нормативной правовой базы регулирования практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации;
- создание институциональной инфраструктуры для развития инициативного бюджетирования на региональном и муниципальном уровнях;
- сопровождение, регулирование и обеспечение информационной поддержки процесса развития инициативного бюджетирования;
- мониторинг и оценку развития программ и практик инициативного бюджетирования.

Госпрограмма направлена на повышение информированности населения о возможностях участвовать в определении и выборе направлений расходования бюджетных средств, в последующем контроле за реализацией отобранных проектов; повышение востребованности информации о формировании и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

207. Государственная программа «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 29 марта 2018 г. № 340.

Несмотря на непродолжительную историю развития практики ИБ в России, оно уже заняло достаточно прочное место в институциональной системе нашей страны²⁰⁸.

Общий объем средств, направленных на проекты всех предоставленных в рамках запроса практик, в 2018 году составил 19,3 млрд руб., что превосходит показатель прошлого года почти на 5 млрд руб. Более чем на 2,5 млрд руб. вырос объем бюджетных ассигнований, направленных на реализацию проектов из бюджетов субъектов Российской Федерации – в 2018 году он составил 10,5 млрд руб. Более чем на 1 млрд руб. увеличился вклад муниципальных бюджетов – 3 млрд руб.²⁰⁹

Несмотря на то, что на сегодняшний день ИБ в основном наблюдается на региональном уровне, однако есть позитивные примеры данной практики и на уровне муниципальном.

Среди новых муниципальных практик следует выделить проект «Инициативное бюджетирование» в г. Красноярске, пилотный проект Белгородского района Белгородской области, проект Ленинского района Московской области, проект «Наше село» Республики Башкортостан, ППМИ города Сарапула Удмуртской Республики, практики Боровского и Ферзиковского районов Калужской области, а также впервые представленные в рамках запроса проект г. Магнитогорска «Я планирую бюджет» и оригинальная практика Октябрьского района Ростовской области. В двух субъектах Российской Федерации были приняты региональные законы: «О развитии инициативного бюджетирования в Московской области» и «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Кемеровской области». Активно внедряются школьные про-

208. По оценке НИФИ Минфина России, в 2018 г. в процесс развития инициативного бюджетирования было вовлечено уже более 50 субъектов Российской Федерации (в 2017 г. – 43, в 2016 г. – 27) [1. с. 4].

209. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. М., Министерство Финансов Российской Федерации. 2019. С. 11, 12.

екты инициативного бюджетирования в Сахалинской области, Республике Коми, Санкт-Петербурге, ЯНАО, Алтайском крае, Московской области (город Балашиха)²¹⁰.

Мировой опыт также говорит о большом потенциале данного института на уровне, наиболее приближенном к населению. Во многих муниципальных образованиях (как городских, так и сельских) сегодня уже приняты программы и созданы комиссии по проведению конкурсного отбора инициативных проектов населения в сфере развития общественной инфраструктуры. Речь прежде всего идет о таких проектах, как строительство детских и спортивных площадок, благоустройство населенных пунктов, ремонт и усовершенствование уличного освещения и т.п.

Все это говорит о том, что граждане России вполне способны и готовы принимать самое активное участие в формировании комфортной среды обитания, а значит, и в определении направлений развития своих территорий.

Опыт других стран показывает, что проблематика вовлечения населения, представителей бизнеса и всех заинтересованных сторон в бюджетный процесс и практику стратегического планирования является одной из центральных в рассматриваемом вопросе. Именно степень и формы вовлеченности всех т.н. стейкхолдеров (как физических, так и юридических лиц, заинтересованных и причастных к локальному развитию) становится показателем эффективности территориального развития, перехода от традиционного планирования развития муниципальных образований, основанного на разрабатываемых по преимуществу местными властями программам, к планированию стратегическому, требующему не только разработки долгосрочных стратегий, но и вовлечения большого числа субъектов в процесс их разработки и реализации.

С учетом вышесказанного, полагаем, что вопрос участия населения не только в проектах инициативного бюджетиро-

210. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования.... С. 8–10.

вания, но и в разработке документов стратегического планирования, формирования действенных институтов взаимодействия между органами власти, бизнес-организациями и социальными группами на каждом уровне должен быть отражен в Стратегии пространственного развития РФ.

Институционализации местного самоуправления в качестве фактора формирования современной пространственной структуры экономики России требуют увеличения ресурсов, направляемых на решение местных проблем. В качестве важнейшего направления пространственного развития РФ в Стратегии рассматривается повышение устойчивости системы расселения за счет социально-экономического развития городов путем обеспечения повышения качества и комфортности городской среды за счет капитального ремонта жилого фонда, расселения из ветхого и аварийного жилья, модернизации объектов коммунальной инфраструктуры, развития и благоустройства общественных (публичных) пространств, реставрации и приспособления объектов культурного наследия для современного использования.

Заявленные цели весьма амбициозны, их реализация действительно сможет принципиально изменить сложившуюся ситуацию. Однако дефицит муниципальных бюджетов, непрекращающаяся конкуренция за предоставляемые субсидии ограничивает возможности для их реализации. Дисбаланс между расходными обязательствами муниципальных образований и их финансовым обеспечением ведет в большинстве случаев к фактической деградации всей инфраструктуры (социальной, транспортной, жилищной) муниципальных образований. На увеличение финансовых ресурсов муниципалитетов был, в частности, направлен переход городских и сельских поселений в городские округа. Такой переход должен был расширить финансовые возможности решения местных проблем. Однако в условиях низкой доходной базы бюджетов муниципальных образований, их высокой дотационности, возможности практики стратегирования на этом уровне крайне

ограничены, что не позволяет решать проблему ликвидации инфраструктурных ограничений.

А ведь последняя рассматривается в Стратегии в качестве важнейшего направления формирования современной пространственной структуры экономики. Незрелость инфраструктуры ведет и к проблемам в качестве жизни населения. Даже в наиболее крупных центрах экономического роста качество городской среды оставляет желать лучшего.

Полагаем, что решению перечисленных проблем могло бы способствовать развитие механизмов государственно-частого и муниципально-частного партнерства. Уже сегодня многие реализуемые проекты ГЧП способствуют решению повседневных проблем населения.

Об этом, в частности, говорит опыт г. Первоуральска, где Правительство Свердловской области, группа ЧТПЗ, администрация Первоуральска и Центр аналитики города заключили соглашение о сотрудничестве по реализации программы создания комфортной городской среды. На основе механизмов ГЧП группа ЧТПЗ, представленная в Первоуральске градообразующим предприятием — Первоуральским новотрубным заводом, — выступает заказчиком и инициатором разработки и реализации программы развития Первоуральска. Центр аналитики города готовит мастер-план и конкретные проектные решения, которые берут в работу областные и городские власти.

Предусмотренные на разработку программы благоустройства города инвестиции ЧТПЗ превысят 70 млн руб. Предполагается, что центр аналитики города на базе научно-учебной лаборатории «Центра исследований экономики культуры, городского развития и креативных индустрий» экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова проведет комплексное исследование города, на основе которого будет разработан мастер-план — стратегия пространственного развития. Именно его правительство Свердловской области и местные власти будут использовать как основной документ при принятии управленческих решений или рассмотрении

вопросов, касающихся повышения уровня жизни и создания комфортной городской среды²¹¹.

На основе концессий уже реализовано несколько проектов по развитию трамвайного транспорта – в Санкт-Петербурге, Подмосковье, Ленинградской и Ульяновской областях. На очереди – заявленный в конце мая 2019 г. проект по созданию скоростного трамвая в Воронеже.

Механизмы муниципально-частного партнёрства используются и в сфере создания комфортной городской среды. Так, в июне 2019 г. между администрацией Нижнего Новгорода и дочерней компанией АО «Нижегородский водоканал» ООО «Городские инженерные системы» было подписано концессионное соглашение в отношении 13 городских фонтанов. Сумма инвестиций в реставрацию составит 79 млн руб. Концессионное соглашение рассчитано до 2025 года, при этом фонтаны остаются в собственности города Нижнего Новгорода. Концедент получит право владения, эксплуатации и обслуживания объектов в течение срока действия соглашения.

В Нижнем Тагиле в рамках концессионного соглашения, подписанного между администрацией города и АО «Облкоммунэнерго», идет строительство мусороперерабатывающего комплекса. При этом концессионер перенес предусмотренный договором срок оборудования контейнерных площадок на год раньше. Перенос сроков не повлечет дополнительных финансовых затрат для городского бюджета – компания берет их на себя.

Механизмы МЧП используются и в сфере образования. Так, в Нягани по концессии построят новую школу на 1125 мест – общеобразовательная организация с углубленным изучением отдельных предметов с универсальной безбарьерной средой. Это первая школа в муниципалитете, строительство которой будет вестись на условиях концессионного соглашения.

211. Все преобразования в Первоуральске пройдут при активном участии горожан // Сайт городского округа Первоуральск // <https://prvadm.ru/novosti/vse-preobrazovaniya-v-pervouralske-projduť-pri-aktivnom-uchastii-gorozhan/> Дата доступа 25.07.2019.

9.2. Приоритет развитию точек роста или сглаживанию социально-экономической дифференциации российских городов?

Согласно СПР приоритетами пространственного развития Российской Федерации до 2025 года являются: опережающее развитие территорий с низким уровнем социально-экономического развития, обладающих собственным потенциалом экономического роста, а также территорий с низкой плотностью населения и прогнозируемым наращиванием экономического потенциала; развитие перспективных центров экономического роста с увеличением их количества и максимальным расщеплением по территории Российской Федерации; социальное обустройство территорий с низкой плотностью населения с недостаточным собственным потенциалом экономического роста. Действительно, современный подход к пространственному развитию исходит из того, что залогом высоких общенациональных показателей развития является расширение полномочий и возможностей по их реализации на уровне местного самоуправления. При этом речь идет как о крупных агломерациях и центрах роста, так и о территориях, не входящих в агломерации. Вместе с тем, фокус Стратегии пространственного развития России нацелен, по-преимуществу, на урбанизированные территории, и прежде всего крупные и крупнейшие города и городские агломерации.

Развитие агломераций в определенной степени соответствует общемировым тенденциям. Они стали одной из современных форм пространственной организации. Изначальный импульс их формированию дала промышленная революция. Появление фабричного производства, развитие промышленности притягивало все больше рабочей силы в города. Рост численности городского населения привел и к бурному развитию инфраструктуры, присоединению близлежащих поселений. В настоящее время повышение роли городов, отток жителей села в мегаполисы происходит по всему миру. Се-

годня в развитых странах в агломерациях концентрируется значительная доля населения. «Урбанизация станет одной из крупнейших движущих сил глобального экономического роста в этом столетии», – считают эксперты McKinsey²¹². По их прогнозам, уже сейчас на долю 600 крупнейших городов приходится больше половины мирового ВВП, или \$30 трлн. Ожидается, что с 2007 по 2025 г. совокупный объем ВВП 600 городов увеличится на \$34 трлн, что обеспечит более 60% прироста глобального ВВП. Самыми продуктивными будут топ-100 городов: на них придется 35% роста мирового ВВП (и 38% объема мирового ВВП). К 2030 году в мире будет 41 мегаполис, в котором будут жить 720 млн человек. Наиболее показательным примером здесь может служить Япония. Здесь в столичной агломерации с центром в г. Токио сегодня проживают около 38 млн человек, или треть населения страны.

С учетом сказанного, внимание к городским агломерациям в Стратегии вполне оправдано. По данным Росстата, на 1 января 2020 года численность населения в российских городах составляла 109,6 млн человек. При этом, как и в других странах, особое место занимают крупные и крупнейшие города, а также созданные на их основе городские агломерации. Именно здесь концентрируется основная часть населения страны. Эти территории являются локомотивами развития национальной экономики, здесь сосредоточена экономическая активность страны. Емкий внутренний рынок, высокий уровень развития человеческого капитала, качественная городская среда, развитая социальная и инженерная инфраструктура, инновационный потенциал, предпринимательская активность способствуют активному развитию экономики в целом, высокотехнологичных и наукоемких отраслей обрабатывающей промышленности и сферы услуг по сравнению с остальными территориями²¹³. Результатом всего этого явля-

212. Алешкина Т. Будущее в городах. URL: <https://www.vedomosti.ru/partner/articles/2017/05/24/691328-buduschee-gorodah>

213. Ускова Т.В. О потенциале развития российских территорий // Проблемы развития территории. 2018. №5. С. 8.

ется и более высокий уровень и качество жизни населения, что еще больше притягивает население с близлежащих и отдаленных территорий страны.

Преимущества агломераций хорошо известны. Так, агломерация существенно ограничивает конкуренцию за инвестиционные, трудовые и пр. ресурсы между центром агломерации и окружающими его территориями. В рамках агломераций снимаются формальные административные границы муниципальных образований, что повышает эффективность размещения фирм, а также объектов производственной и социальной инфраструктуры.

Развитие агломераций способствует сбалансированному развитию входящих в нее городских и сельских поселений, создает предпосылки для формирования эффективной системы социальной, транспортной и производственной инфраструктуры, наконец, решает многие вопросы социальной политики и, прежде всего, посредством формирования единого кадрового и трудового пространства, вопросы трудоустройства.

Вместе с тем, в условиях высокого уровня дифференциации, как регионов России, так и входящих в них муниципальных образований, наличия обширных территорий с крайне низким экономическим потенциалом, ориентация Стратегии на преимущественное развитие агломераций вызывает ряд вопросов, касающихся будущего городов и населенных пунктов, не входящих в существующие и планируемые агломерации.

Иначе говоря, наблюдается определенное противоречие между желанием сократить социально-экономическую дифференциацию различных территорий и приоритетом, отдаваемым в качестве точек роста крупным агломерациям. При этом к точкам роста отнесены либо региональные центры, либо другие, но в любом случае крупные, поселения. Именно им и вменяется функция опережающего развития. Однако уже сегодня эти «потенциальные» точки роста являются центрами притяжения населения и экономической деятель-

ности. А все остальные территории характеризуются оттоком населения и капитала. Не подталкивает ли Стратегия к еще большему углублению этой тенденции?

В какой-то степени существующие проблемы мелких поселений могло бы решить развитие межмуниципального взаимодействия. Однако данный институт в Стратегии упоминается только применительно к агломерациям. И то, если внимательно читать текст Стратегии, то напрашивается ряд вопросов. Так, обеспечение сбалансированного пространственного развития территорий, входящих в состав крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций предполагается за счет содействия межмуниципальному взаимодействию в целях формирования документов стратегического планирования, формирования единой градостроительной политики, решения общих социально-экономических проблем, в том числе инфраструктурных и экологических.

Как оценить эту, на первый взгляд, вполне правильную составляющую пространственной стратегии?

Прежде всего вызывает вопрос логический переворот. То, что сбалансированное пространственное развитие требует всяческого содействия межмуниципальному взаимодействию – не вызывает никаких сомнений. Но то, что сбалансированное развитие является средством формирования документов стратегического планирования, формирования единой градостроительной политики и т.п., звучит по крайней мере странно. На наш взгляд, все обстоит с точностью до наоборот. Именно стратегическое планирование, наряду с градостроительной политикой, должно стать тем институтом, который будет способствовать сбалансированному развитию территорий различного уровня, в том числе, и муниципальных образований.

Итак, внимание к проблемам формирования и развития агломераций отвечает как мировым тенденциям, так и потребностям формирования современной пространственной структуры экономики России. Вместе с тем, развитие агло-

мераций, как и других форм межмуниципального сотрудничества, невозможно, с одной стороны, без сильных, экономически самостоятельных муниципалитетов их образующих, с другой — без мотивации, делающей выгодным для муниципальных образований формирование различных форм межмуниципального сотрудничества.

Помимо вопросов, связанных с судьбой малых и средних городов, есть еще группа вопросов, связанных с агломерационной ориентацией пространственной Стратегии. Несмотря на то, что роль и место агломераций в пространственной структуре неуклонно возрастает во всем мире, трактовка этого понятия различна. Содержание, которое вкладывается в понятие «агломерация», в России отлично от общепринятого в мире²¹⁴. В России критерием агломерации является наличие миграционных и транспортных потоков соединяющих несколько муниципальных образований. Именно это позволяет говорить о наличии единой пространственной социально-экономической системы. Главное отличие заключается в недостаточной свободе в принятии решений муниципалитетами, недостатком финансовых ресурсов, результатом чего является ориентация на получаемые сверху трансферты. В условиях, когда почти 60% доходов крупнейших городов формируются за счет трансфертов, проблему активности местных властей и местного сообщества решить невозможно.

Говоря о необходимости сглаживания социально-экономической дифференциации российских городов, нельзя обойти вниманием еще одну проблему. Известно, что значительная часть населения России проживает в малых и средних городах, поселках городского типа, сельских населенных пунктах вне городских агломераций. Поэтому вопросы пространственного развития не следует решать, опираясь лишь на агломерации и различные сетевые и кластерные модели. Подобная модель, как отмечают многие исследователи и эксперты, «приведет к дальнейшему вымыванию населения

214. Коваленко А. Хитрость разума управленческого // «Эксперт Урал» № 6-7 (788). 11.02.2019 // URL: <https://expert.ru/ural/2019/07/hitrost-razuma-upravlencheskogo/>.

из сельских территорий, так как влияние агломерационных эффектов не может распространяться на всю территорию огромных по площади субъектов федерации»²¹⁵.

Подобный тезис основан и на исследованиях зарубежных ученых, которые отмечают, что в начале XXI в., несмотря на рост численности населения крупных агломераций, нет никаких оснований утверждать, что малые города превратятся всего лишь в переходную форму между прошлым, где преобладало сельское население, и будущем, которое постепенно превращается в сеть крупных метрополий со все менее осязаемыми границами²¹⁶.

Количество малых и средних городов у нас, по разным данным (формальным и неформальным), – от 800 до 1100. Иначе говоря, почти 90% городов – это малые и средние, в которых проживает более 65% населения страны. А значит, говоря о стратегии пространственного развития, никак нельзя игнорировать проблему малых и средних городов, необходимо искать источники их развития, механизмы включения в пространственную структуру российской экономики.

Нельзя сказать, что проблема эта находится вне поля зрения российских властей. Достаточно привести примеры Государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы – Подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий», приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» и др. Однако все это не решает проблему особенно в том, что касается малых городов.

215. Бухвальд Е.М., Ворошилов Н.В. Актуальные вопросы развития муниципальных образований и реформирования института местного самоуправления // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 1. С. 132–147.

216. F. Moriconi-Ébrard, C. Châtel. Aux frontières de l'urbain. Petites villes du monde. Ensemble flou et transitoire ou avenir d'une société urbaine? // Terroire etr mouvement. Revue de géographie et d'aménagement // URL: <https://journals.openedition.org/tem/2510#tocto1n1>

Среди основных проблем малых городов выделяются²¹⁷:

- моноотраслевая или недиверсифицированная структура экономики небольших городов, что ведет к полной зависимости от градообразующего предприятия;
- технологическая отсталость промышленных предприятий, высокий уровень износа основных фондов и, как следствие, низкая конкурентоспособность;
- ограниченность экономической базы, недостаток мест приложения труда, высокий уровень безработицы, невыгодные конкурентные позиции в привлечении квалифицированных кадров и инвестиций;
- недостаточный уровень развития социально-культурной сферы;
- низкий уровень развития социальной и инженерной инфраструктуры, высокая степень ее износа и др.

В результате в большинстве малых городов складывается крайне неблагоприятная демографическая ситуация: естественная убыль населения, миграция в более крупные города (особенно это касается молодежи).

Следует отметить, что проблемы малых городов не являются специфически российскими. Процессы урбанизации, сосредоточение экономической мощи в рамках крупных агломераций сегодня характерны практически для всех стран. Так, Д. Айван из Мичиганского университета провел исследование 300 малых городов в 22 штатах США и пришел к выводу, что для малых городов работает все та же концепция креативного капитала. Успешные малые города США сменили стратегию привлечения компаний на стратегию привлечение талантов; нацеленность на инвестиции в физическую инфраструктуру на инвестиции в креативную инфраструктуру. Они занимались развитием экосистемы для предпринимателей, инвестировали в человеческий капитал, активно поддерживали развитие долгосрочных социальных связей и местных сообществ (причем в том числе и для

217. См.: Моногород: управление развитием / Т.В. Ускова и др. (под рук. Т.В. Усковой). Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. С. 220.

школьников — исследование показало, что те, у кого есть теплые воспоминания о малой родине, затем активнее вовлекаются в ее судьбу и чаще возвращаются), развивали городскую среду и создавали места, в которых людям хочется находиться, и активно поощряли инициативы жителей, какими бы скромными они ни были²¹⁸.

По мнению некоторых аналитиков, в какой-то степени место малых и средних городов в пространственной структуре государств может измениться в результате пандемии коронавируса. Как показала практика самоизоляции, во многих странах население, по возможности, пыталось обосноваться на это время в пригородах, опасаясь скопления населения в крупных городах²¹⁹.

Увеличение ресурсной базы местного самоуправления, как уже отмечалось, возможно и на основе использования института межмуниципального взаимодействия. В Стратегии указывается на нереализованный потенциал этого института, низкий уровень кооперации между муниципалитетами. Проблема эта не нова. О ней уже давно пишут исследователи. Как показывает мировой опыт, институт межмуниципального взаимодействия представляет собой важный механизм не только экономии ресурсов муниципальных образований, но и повышения качества оказываемых услуг. Однако и он невозможен без сильных муниципалитетов. И речь не только и не столько в финансовой стороне вопроса, в почти полной зависимости от трансферов и отсутствии мотивации, но и в том, что у муниципалитетов недостаточно полномочий, а те, что имеются, — разные для разных типов муниципалитетов, их перечень нестабилен и постоянно пересматривается. А значит, муниципалитеты не могут эффективно осуществлять такое сотрудничество²²⁰.

218. Алешкина Т. Будущее в городах // URL: <https://www.vedomosti.ru/partner/articles/2017/05/24/691328-budushee-gorodah>

219. O. Raazemon. Les villes moyennes vont-elles renaître dans le monde d'après? // Le Monde. 20.04.2020.

220. Стратегия пространственного развития РФ на период до 2025 года — это оксюморон, — генеральный директор ИЭГ А.С. Пузанов в материале журнала «Эксперт» // Институт

И это несмотря на то, что существуют, как минимум, три общие для России и актуальные для обсуждения на межмуниципальном уровне темы: утилизация ТБО, формирование эффективной системы здравоохранения, модернизация межмуниципальных дорог. Полагаем, что внимание законодателей к вопросам межмуниципального взаимодействия, создание необходимой нормативной базы, распространение передового опыта в этой сфере могло бы значительно повысить роль местного самоуправления в формировании пространственной структуры экономики современной России.

Проведенный анализ показывает, что в современном обществе значимость местного самоуправления в пространственном развитии государства возрастает. Эта тенденция наблюдается во всем мире, не является исключением здесь Российская Федерация. Местное самоуправление следует рассматривать не только и не столько в качестве важнейшего института гражданского общества, сколько как важнейший фактор, обеспечивающий переориентацию экономики на преимущественно инновационные механизмы развития.

В этом отношении СПР создает определенную основу для дальнейшего развития местного самоуправления, превращения его в важную составляющую, определяющую общую направленность пространственного развития Российской Федерации. Вместе с тем, отсутствие неких общих основ государственной политики в области местного самоуправления ограничивает возможности не только самого института местного самоуправления, но и общей переориентации развития российской экономики. Об этом говорил в марте 2020 г. и Президент РФ В.В. Путин. Как известно, он дал поручение по разработке таких основ.

Однако уже сегодня в ряде регионов России поставлена задача по выработке стратегий развития местного самоуправления. Наиболее показательным примером здесь служит Ульяновская область. Здесь ведется активная работа с при-

влечением представителей поселений, проведением круглых столов с участием руководителей поселений и хозяйствующих субъектов по разработке стратегии развития местного самоуправления. Изучается опыт субъектов РФ и зарубежных стран. Разработка стратегии будет в определенной степени синхронизирована с формированием основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления. Работа ведется не с нуля. Еще в 2017 году в Области была принята Доктрина развития муниципальных образований и «хорошего управления», которая и должна лечь в основу разработки стратегии.

В принятой Доктрине определен ряд конкретных задач, в соответствии с которыми должны приниматься управленческие решения на всех уровнях власти, начиная от самого низового — городских и сельских поселения — заканчивая органами государственной власти. Приоритетами такой деятельности являются социальное, экономическое, пространственное (включая градостроительное) развитие, обеспечение безопасности и межнационального согласия, а также повышение эффективности управления бюджетными средствами.

Оценивая в целом СПР, хотелось бы остановиться еще на одном вопросе, который, на наш взгляд проигнорирован в современном ее варианте. Вопрос обусловлен спецификой современного этапа общественного развития. Не секрет, что на сегодняшний день важнейшим фактором, определяющим эффективность любой системы, является ее способность отвечать на вызовы глобального развития. В отечественных и зарубежных исследованиях эта проблема получила название региональной резилентности. Не вдаваясь в подробности эволюции этого понятия, отметим лишь, что в данном контексте она отражает способность социально-экономических систем различного уровня отражать внешние шоки и вызовы. В этом смысле устойчивость пространственных систем, несомненно, ниже на муниципальном уровне, нежели на уровне региональном. Даже небольшие изменения внешней среды могут существенным образом отразиться на динамике со-

циально-экономического развития муниципальных образований. Это обуславливает особую важность, при разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований не только закладывать в них возможность рисков и вызовов, но и предусматривать допустимые и приемлемые механизмы ответа на эти внешние воздействия.

Этот момент, к сожалению, пока в полной мере не учитывается при разработке стратегий социально-экономического развития ни на региональном, ни, тем более, на муниципальном уровне. Проигнорирован он и СПР. Вместе с тем, устойчивость развития регионов на долгосрочный период должна стать базовым принципом при формировании приоритетов пространственного развития России, направлений социально-экономического развития, определяемых в стратегиях субъектов Российской Федерации и других документах. Учет различных аспектов региональной резилиентности должен стать важнейшим принципом в деятельности органов государственного и муниципального управления как в рамках стратегического планирования, так и при решении текущих вопросов²²¹.

221. См.: Климанов В., Казакова С., Михайлова А. Региональная резилиентность: теоретические основы постановки вопроса // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 6. С. 164–187.

Глава 10

МАЛЫЕ И МОНОГОРОДА КАК ОБЪЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

10.1. Малые и моногорода в контексте пространственного развития российской экономики

Тенденции пространственной поляризации расселения и производительных сил, наблюдаемые в России в последние десятилетия, сделали необходимой постановку вопроса о стабилизации ситуации в пространственном развитии. Важную роль в этом играет проблема устойчивого развития малых городов страны, как особых социально-экономических систем, жизненно важных для будущего страны и ее регионов. В малых городах России (с населением до 50 тыс. чел.) проживают чуть менее 16 млн человек (15,5% городского населения, или 10,9% всего населения страны)²²². В большинстве своем эти города являются районными центрами, в зоне влияния которых проживают еще около 10 млн человек.

Кроме малых городов есть еще особая категория населенных пунктов, занимающих некоторое промежуточное положение, но близких по своей проблематике, а именно: поселки городского типа (ПГТ). К таковым в советское время относили населённые пункты с численностью населения не менее 3 тысяч человек, из которых не менее 85% были заняты

222. Бюллетень Росстата «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2019 года», таблицы 16, 17. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3abfce (Расчеты автора).

в промышленных предприятиях, стройках, железнодорожных узлах, гидротехнических сооружениях, предприятиях по добыче полезных ископаемых, производству и переработке сельскохозяйственной продукции и других, экономически важных объектах населенного пункта. На 1 января 2019 года в России насчитывалось 1191 таких поселений, причем 185 из них с численностью населения свыше 10 тыс. человек. Многие поселки городского типа также являются центрами муниципальных образований, имеют многоквартирные дома, централизованное коммунальное обслуживание, в отличие от большинства сельских поселений, что накладывает существенную нагрузку на муниципальные власти по их обслуживанию. В этом типе поселений на настоящий момент проживают более 7 млн человек, или 4,9 % населения России²²³. Административно поселки городского типа не имеют статуса города, но проблемы имеют такие же, как малые города, и более того, часто как малые моногорода.

Можно сказать, что в малых поселениях городского типа проживает около 20,4% (чуть более пятой части) всего населения страны.

По федеральным округам мы наблюдаем следующую картину: наибольший процент населения от численности всего городского населения региона проживает в малых городах в Уральском и Дальневосточном федеральных округах — пятая часть всего городского населения. Наименьшая часть населения от общего городского населения проживает в Приволжском и Центральном федеральных округах — чуть более 13,5%.

По числу малых городов лидирует ЦФО, следом идут Приволжский и Северо-Западный федеральные округа. Наименьшее количество — в Северо-Кавказском и Дальневосточном федеральных округах.

223. Бюллетень Росстата «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2019 года», таблицы 18, 19. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3abfce

Наибольшее количество малых городов сконцентрировано в Московской области (73 города). Затем следуют Челябинская (30 городов), Тюменская (29 городов), Нижегородская (28 городов) области.

В числе регионов России есть мало урбанизированные регионы, имеющие очень мало городов в своем составе. Это ряд регионов Южного ФО и Дальневосточного ФО.

В Республике Адыгея, Магаданской области и Еврейской автономной области — по 2 города, в том числе 1 малый город (но в двух последних регионах значительное количество поселков городского типа — 24 в Магаданской области и 11 в Еврейской АО). В Республике Калмыкия и Камчатском крае по 3 города, в том числе — по 2 малых города. В Чукотском автономном округе всего 3 города, относящихся к категории малых городов.

В Республике Алтай всего 1 город (средний по численности населения — 63 тыс. чел.) и 91 село.

Малые города в условиях огромной территории страны и неравномерности ее освоения играют важную роль, обеспечивая территориальное и социально-экономическое единство и целостность государства. Роль малых городов заключается в интеграции пространства городской и сельской среды в производственном, транспортном и социально-инфраструктурном отношениях.

Из постулатов синергетической концепции вытекает, что эффективность функционирования всей системы в целом зависит от того, насколько успешно и в каком направлении развиваются ее составные части. Обеспечение долгосрочной и устойчивой конкурентоспособности малых городов и прилегающих к ним сельских поселений приобретают важность не только для них самих, но и стратегическое значение для экономики страны в целом²²⁴.

224. Шаховская Л.С., Полякова Т.В. Специфика разработки стратегии развития муниципальных образований в малых городах России. // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер.3. Экономика. Экология. 2009. № 2 (15). С. 91–95.

Недостаточное внимание к проблеме развития малых городов может усилить дисбаланс в территориальном (пространственном) развитии российской экономики. Именно малые города формируют низовую сеть территориальной структуры хозяйства России, осуществляя экономическую, социальную и культурную взаимосвязь сельской местности с крупными городами. Не стоит забывать, что существуют такие территории, где особо крупные города вовсе отсутствуют (Восточная Сибирь, Забайкалье, Дальний Восток). Но в настоящее время именно малые города, в силу ограниченности своих ресурсов, испытывают значительные трудности в своем социально-экономическом развитии.

Многие социальные и хозяйственные вопросы в таких городах решаются не только за счет бюджетов различных уровней, но и за счет градообразующих предприятий. Соответственно, проблемы, возникшие у предприятий в результате кризиса, негативно отражаются на социально-экономической обстановке в малых и моногородах в существенно большей степени, чем в больших городах.

В этой связи идет постоянный поиск новых подходов к управлению, нацеленному на социально-экономическое развитие малых городских поселений, в том числе развитие местного бизнеса преимущественно на базе собственных ресурсов и возможностей. Но преодолеть возникающие трудности без помощи государства для многих городов представляется невозможным.

К числу основных проблем малых городов традиционно относятся:

- узость сферы приложения труда;
- проблемы миграции населения, депопуляция населения;
- нарушение половозрастной структуры населения, возрастание демографической нагрузки, когда наиболее активное население, как правило, молодого возраста, в поисках работы вынуждено переезжать в другие места;

- проблемы модернизации производства, вопросы формирования современной инфраструктуры и повышения уровня жизни населения;
- трудности в решении задач благоустройства городов и недостатке материальных и финансовых ресурсов²²⁵.

Хотя анализ существующего положения малых городов позволяет выделить и ряд их преимуществ. Это – резерв территорий для размещения промышленного, транспортного и жилищного строительства; более низкие цены на землю, объекты недвижимости, рабочую силу; хорошая экологическая обстановка; наличие уникальных природно-ландшафтных объектов и памятников историко-культурного наследия; тесная связь с прилегающими сельскими территориями, что позволяет налаживать производственные связи в части развития перерабатывающих производств и обеспечения их сырьем (сельскохозяйственные, лесные ресурсы), а также влиять на уклад жизни сельского населения. К преимуществам малых городов также можно отнести сильные коммуникативные связи (люди знают друг друга, местная власть более тесно связана с населением) и возникающая в связи с этим более высокая личная ответственность власти.

Среди нынешних проблем малых городов можно в первую очередь выделить такие как: низкий уровень конкурентоспособности (ограниченность экономической структуры, дефицит финансовых ресурсов, отсутствие высококвалифицированных кадров); наличие монопроизводств, их технологическая отсталость, высокий физический износ фондов, низкая производительность труда, высокие затраты на производство продукции; неблагоприятная демографическая ситуация и высокий уровень миграции активной части населения; низкий уровень среды обитания (устаревший жилой фонд, высокий уровень износа инженерной инфраструктуры); невысокий уровень систем образования и здравоохранения; неразвитость транспортной инфраструктуры

225. Хорев Б.С. Малый город. М: Издательство Московского университета. 1972. С. 15.

(состояние дорог, недостаток общественного транспорта); запущенность историко-архитектурного наследия и потеря в связи с типовым строительством 60–70-х годов прошлого века исторического своеобразия.

Недостаточное развитие всех видов инфраструктуры при большой территории и значительных расстояниях между населенными пунктами делает многие виды экономической деятельности в отдаленных малых городах и поселениях неконкурентоспособными на ключевых рынках по сравнению с отечественным производством, находящимся в более крупных городах и имеющим более выгодные условия для развития производства.

Устойчивое развитие малых городов не является изолированной задачей; оно находится на стыке решения многих важнейших проблем, стоящих перед нашей страной. В их число прежде всего входят необходимость повышения самостоятельности территорий и децентрализации управления, что тесно связано с совершенствованием межбюджетных отношений, рационализацией территориального расселения, инновационной модернизацией экономики, восстановлением промышленного и аграрного потенциалов страны.

Можно говорить о недостаточности выделяемых на эти цели средств, но главное — необходимо пересмотреть саму идеологию государственной политики в отношении малых городов, ее экономические, правовые, институциональные основы, экономическое и социальное возрождение малых городов возможно только в рамках общегосударственных стратегических решений.

10.2. Государственная поддержка развития малых городов

В настоящее время основной путь государственной поддержки малых городов при решении их социально-экономических проблем осуществляется через участие регионов

в федеральных государственных программах (ФГП) и федеральных адресных инвестиционных программах (ФАИП). Участие региона в целом в этих программах проходит в основном на конкурсной основе. Основным условием участия в программе является принцип софинансирования мероприятий программы как со стороны федерального бюджета, так и со стороны регионального и местного бюджетов. При этом должна быть разработана региональная программа, соответствующая целям федеральной программы.

В последние годы в Российской Федерации функционировали десятки государственных программ. По многим из них, прежде всего социальной направленности, таких как «Жилище», «Развитие транспортной системы», «Безопасность дорожного движения», осуществлялось и финансирование важных для социально-экономической сферы малых городов мероприятий. Однако при всей значимости федеральных программ для решения социально-экономических вопросов малых городов необходимо отметить, что для преодоления накопившихся проблем малых городов мероприятия данных программ носят часто фрагментарный характер. Многоуровневое принятие решений для направления средств программ в адрес тех или иных малых городов не дает возможности учитывать все их насущные потребности. В связи с этим назрела необходимость в разработке новых инструментов государственного, регионального и местного регулирования стратегического развития малых городов, которые заключаются во взаимоувязке интересов всех участников этого процесса.

Экономическое и социальное возрождение малых городов возможно только в рамках общегосударственных стратегических решений, согласующих меры поддержки малых и средних городов с другими ключевыми направлениями экономической политики государства — инвестиционной, промышленной, инновационной, поддержки малого и среднего предпринимательства (именно этого, на наш взгляд, в наибольшей мере не хватает сегодня).

При этом следует иметь в виду, что возможные меры поддержки неравноценны для всех малых городов России. Эти меры должны учитывать типизацию малых городов, которые являются неоднородными по своему экономическому, в том числе и инновационному, потенциалу.

Условно малые города можно разделить на следующие категории, имеющие, наряду с общими, и специфические проблемы, возможные различные пути их преодоления и устойчивого развития.

1. Города – местные (районные) центры. Эти города составляют многочисленную группу малых городов. Город живёт за счёт использования ресурсов окружающей территории и обслуживания её потребностей, оказывая услуги со стороны государственных и муниципальных органов, местного бизнеса. Естественное положение города-центра – в узле дорог, охватывающих подшефную территорию.

2. Моногорода, в которых есть одно или несколько градообразующих предприятий, которые обеспечивают трудовую занятость населения города, во многом и его инфраструктуру.

3. Малые города, уже имеющие кооперационные связи с крупными промышленными предприятиями, в частности автопрома, или находящиеся в зоне их притяжения.

4. Малые города в сельскохозяйственных регионах, прежде всего Черноземье и Юг России.

5. Малые города, прилегающие к крупным источникам сырьевых ресурсов.

6. Малые города, являющиеся историческими городами и имеющие статус «историческое поселение», благодаря наличию в них ценного историко-культурного и природного наследия, что позволяет говорить об их большом туристическом потенциале.

7. Наукограды – городские округа, в которых не менее 15% всех занятых в экономике работает в научно-производственных комплексах и не менее 50% от совокупного объема местного производства составляет научно-техническая продукция.

Соответственно, меры государственной поддержки малых городов несколько отличаются. Так, для наукоградов крайне важна помощь в формировании кооперационных связей для внедрения научных разработок в реальную экономику. В таких городах необходимо стимулировать бизнес по коммерциализации научных разработок, развитие венчурных центров.

Особое внимание требуют города с историческим прошлым, которые, наряду с территориями с уникальными природно-климатическими характеристиками, относятся к основному потенциалу туристического бизнеса в нашей стране. Если говорить о специфических для этих территорий мер поддержки, то это прежде всего маркетинговые исследования, направленные на то, чтобы привлекать наибольшее количество туристов, внедрение новых информационных технологий. Назрела необходимость разработки отраслевой стратегии развития внутреннего и въездного туризма.

Для городов, территориально приближенных к сырьевым ресурсам и к промышленным кластерам, одними из приоритетных направлений, на наш взгляд, являются меры, облегчающие налаживание соответствующих кооперационных связей.

Но в любом случае у всех малых городов есть и общие векторы развития, эти города остаются некоторым центром прилегающих территорий, что требует расширения спектра услуг в городах с учетом потребностей окружающих сельских поселений. Стимулирование развития производств, основанных на новых технологиях и востребованных бизнесом и населением малых городов и прилегающих к ним сельских территорий, позволит стать малым городам локальными центрами инновационного роста. К таким производствам относятся прежде всего предприятия, основанные на новых технологиях, в таких отраслях, как производство строительных материалов, дорожное и коммунальное хозяйство, внедрение энергосберегающих технологий. Это позволит

как создать новые рабочие места, так и при определенных затратах в дальнейшем существенно сэкономить природные ресурсы, улучшить экологию города.

Не менее важна типизация малых городов по выраженности социально-экономического неблагополучия, как это было определено в официальных документах в отношении моногородов России²²⁶. Правительственные документы делят моногорода на три группы: а) моногорода с наиболее сложным социально-экономическим положением; б) моногорода, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения; в) моногорода с относительно стабильной социально-экономической ситуацией.

С точки зрения разработки и реализации гибких адресных мер поддержки малых городов России необходимо последовательно развивать систему их типизации. Типизация малых городов по характеру их социально-экономических проблем и возможным путям их решения также могла бы стать основой для более гибкого регулирования круга действующих институтов местного самоуправления, их полномочий, условий формирования экономических ресурсов их деятельности и пр. На основе типизации малых городов, экспертного выявления конкретных причин их депрессивности, а также на основе связи этой типизации с мерами федеральных и региональных программ, в т.ч. целевых программ поддержки малых городов, можно было бы предложить варианты модификации статуса отдельных муниципальных образований с целью создания условий для их лучшей управляемости, повышения инвестиционной привлекательности.

За счет типизации возможно не только адресно и конкретно помочь депрессивным малым городам, но и под-

226. См. Постановление Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 709 г. «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения»; а также Распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1398-р. «Перечень моногородов».

держат малые города — лидеры модернизации российской экономики и ее регионального звена. Так, уже неоднократно ставился вопрос о необходимости выделения особой группы муниципалитетов, где локализуются различные федеральные и региональные институты развития (в т.ч. группа промышленно-инновационных муниципальных образований), которые следует перевести на особые принципы организации местного самоуправления, формирования местных бюджетов и, конечно, форм и процедур осуществления практики стратегического планирования. Речь идет о муниципалитетах, которые реально способны обеспечить прямое участие в поддержке промышленно-инновационной деятельности и по отношению к которым соответствующие меры налогово-бюджетного стимулирования могут иметь экономически- и социально значимый эффект.

В эту группу должны попасть муниципалитеты, где располагаются федеральные наукограды; федеральные и региональные особые экономические зоны; промышленные парки и индустриальные округа, территории (зоны) опережающего развития и пр. территории с особым статусом ведения экономической деятельности.

Особо следует выделить муниципалитеты, в состав которых включены федеральные наукограды. В муниципалитетах-наукоградах порой генерируются инновационные продукты большой стоимости, а сам муниципалитет с этого ничего не имеет. У нас до сих пор плохо отрегулированы экономико-правовые аспекты движения интеллектуальной собственности (продукта), особенно созданного на основе государственного заказа. Здесь, на наш взгляд, крайне интересно и актуально предложение Е.М. Бухвальда о возможности введения особого вида платежей «royalty» в пользу регионального и местного бюджетов. Это вполне справедливо, учитывая, что в наукоградах инновационные продукты производятся с учетом определенной государственной и муниципальной поддержки, вследствие чего и регион, и муниципалитет получают формальное и моральное право на

определенную долю доходов от реализации этих инновационных продуктов²²⁷.

Экономическая политика государства в отношении малых городов (как на федеральном, так и на региональном уровнях) должна комбинировать меры поддержки со стимулированием социально-экономического саморазвития территорий. Самый простейший ход, который мог бы иметь хорошие позитивные последствия, — передача в местные бюджеты (повсеместно или селективно) всех налоговых доходов, поступающих в местные бюджеты от субъектов малого предпринимательства (а не только тех, которые уплачиваются в рамках специальных налоговых режимов). Возможная действенная мера — поддержка (льготирование) крупных предприятий, открывающих филиалы в малых городах и/или устанавливающих экономически значимые кооперационные связи с малыми предприятиями, де-факто действующими в этих городах и пр. Возможно, с названной выше целью, рассмотреть и такие предложения, как территориальная дифференциация налога на имущество юридических лиц, существенно увеличив ставку этого налога в крупных мегаполисах (такая правка выдавливания юридических лиц из крупнейших городов существует за рубежом).

Возрождение малых городов России помимо дополнительных ресурсов требует и определенных институциональных и правовых предпосылок. Наиболее важные из них связаны сегодня с последовательным переходом к модели стратегического планирования социально-экономического развития страны и ее регионов, а также с дальнейшим уточнением ряда ключевых положений муниципальной реформы в стране.

Необходима разработка и реализация специальной государственной программы развития и поддержки малых городов, которая бы применительно к специфике их проблем

227. Бухвальд Е.М. Муниципальная реформа и наукограды России. Выступление на V Всероссийской научно-практической конференции «Принципы и механизмы формирования национальной инновационной системы». Дубна, 2014.

позволяла в полной мере использовать преимущества стратегического планирования, гибкой организации институтов местного самоуправления, возможности муниципально-частного партнерства, взаимодействия малых и крупных предпринимательских структур и пр.

Выбор необходимой, эффективной стратегии предоставит возможность применить механизмы, способствующие развитию той или иной группы малых городов. Разработка стратегий развития не отдельного малого города, а целой группы позволит в целом укрепить пространственную целостность, ведь малый город может и должен стать субъектом управления конкурентоспособностью региона. Развитие для города возможно на собственной ресурсной базе за счет ее более эффективного использования. Уровень развития малого города определяется в зависимости от функционального типа развития экономики, степени развития сырьевой базы, экономико-функционального подхода в отношении градообразующих отраслей и характера динамики социально-экономического развития.

10.3. Моногорода — как наиболее уязвимое звено в пространственном развитии

По определению Минэкономразвития РФ, моногород — это городское поселение, где 20% населения работают в одной группе или цепочке предприятий, либо на эти предприятия приходится более половины отгружаемой продукции муниципалитета²²⁸.

Существенным риском ухудшения социально-экономического развития в моногородах является ухудшение экономического состояния градообразующего предприятия, а то и вовсе его банкротства, что может привести к массовому

228. Постановление Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 709 «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения».

высвобождению работников и одномоментному ухудшению материального положения существенной доли населения города.

В целях исполнения стратегической задачи, озвученной Президентом страны В.В. Путиным на совещании Правительства РФ²²⁹, по обеспечению развития российских моногородов в первую очередь через диверсификацию их экономики, создание новых рабочих мест и привлечение инвестиций, Правительством РФ в 2014 году был создан Фонд развития моногородов. Минэкономразвития определил количество моногородов (в настоящий момент это 319 городских поселений), распределив их по категориям в соответствии со сложившейся социально-экономической ситуацией в городе²³⁰. Целью деятельности некоммерческой организации «Фонда развития моногородов» явилось формирование необходимых условий для создания новых рабочих мест, не связанных с градообразующим предприятием, привлечение инвестиций в моногорода, а также развитие городской среды.

В основе действия фонда заложена уже испытанная схема в других государственных фондах развития: Инвестиционном фонде и Фонде прямых инвестиций. Прежде всего это принцип совместного инвестирования, наличие определенного первоначального вклада региона, муниципалитета и частного инвестора. При этом величина входа в программу ориентирована в основном уже на состоявшегося инвестора. Так, общая сумма на реализацию инвестиционного проекта, запрашиваемая у Фонда моногородов, должна быть не менее 5 млн руб., но не более 1 млрд руб.²³¹

229. URL: <http://static.kremlin.ru/media/events/video/high/41d4d7a8b9f3c81d8927.mp4>; URL: <https://ria.ru/20140428/1005808302.html>.

230. <http://моногорода.рф/documents/reestr.php>

231. Положение о содействии в подготовке и (или) участии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» в финансировании инвестиционных проектов в монопрофильных муниципальных образованиях Российской Федерации (моногородах) (новая редакция). Утверждено протоколом заседания наблюдательного совета некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» от 24 декабря 2018 г. № 54.

Одновременно с созданием Фонда моногородов и на основе его функционирования в 2015 году Минэкономразвития была разработана приоритетная программа «Комплексное развитие моногородов», рассчитанная на период с ноября 2016–2025 годов²³².

Основными целями программы были определены:

- формирование новых возможностей и ниш для бизнеса в моногородах;
- развитие малого и среднего предпринимательства;
- координация мер поддержки, в том числе по приоритетным проектам в областях: здравоохранения, образования, качества дорог, жилищно-коммунального хозяйства и городской среды;
- формирование управленческих компетенций в моногородах.

Отдельное внимание уделено реализации мероприятий «Пять шагов благоустройства».

Были определены целевые показатели по снижению числа муниципальных образований, относящихся к монопрофильным, по числу создания новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующего предприятия, по объему привлеченных инвестиций в основной капитал.

В рамках реализации данной Программы был уточнен перечень монопрофильных муниципальных образований России. В 2015 году в этот перечень вошло 319 моногородов, они расположены на территории 61 российского региона. Больше всего моногородов в Кемеровской (24), Свердловской (17) и Челябинской (16) областях.

В 2015 году было уточнено распределение моногородов по категориям в зависимости от степени ухудшения складывающейся в них социально-экономической ситуации, в том числе во взаимосвязи с проблемами функционирования градообразующей организации:

232. Распоряжение Правительства РФ от 16 апреля 2015 года № 668-р.

- к категории 1 (с наиболее сложным социально-экономическим положением) относятся 94 моногорода (в 2014 году их было меньше – 75 моногородов);
- к категории 2 (с имеющимися рисками ухудшения социально-экономического положения) – 154 моногорода (ранее – 149 моногородов);
- к категории 3 (со стабильной социально-экономической ситуацией) – 71 моногород (ранее – 89 моногородов).

Больше всего кризисных моногородов в Приволжье (21) и Сибири (20), в Северо-Западном и Центральном федеральных округах (по 18). Среди регионов наибольшая концентрация проблемных центров в Кемеровской (9) и Челябинской (7) областях, Республике Карелия (6) и Пермском крае (6).

Следует отметить, что не все моногорода относятся к малым, причем по всем категориям оценки социально-экономической ситуации. Но все-таки большинство муниципальных монопрофильных образований – это малые города и поселки городского типа (ПГТ), причем их доля увеличивается в группах с риском ухудшения и тем более в группе с наиболее сложной социально-экономической ситуацией.

Среди моногородов с наиболее сложной экономической ситуацией из 94 муниципальных образований – 56 малых города, 18 ПГТ, 2 сельских поселения. Остальные муниципальные образования (18 поселений) относятся к средним (от 50 до 100 тыс. человек населения) и даже к большим (от 100 до 250 тыс. человек населения) городам. То есть в этой группе 80% муниципальных образований – малые города и ПГТ, при этом 60% – это малые города.

Из 154 монопрофильных муниципальных образования, имеющих риски ухудшения ситуации – 80 малых городов, 39 поселков городского типа, 2 сельских поселения. 78% – это малые города и ПГТ, при этом 52% – это малые города.

Среди монопрофильных муниципальных образования со стабильной социально-экономической ситуацией из 71 моногорода – 26 малых городов, 21 – поселок городского

го типа, 1 сельское поселение. Малые города и ПГТ – это 66% данных муниципальных образований, при этом только 37% – это малые города.

Из первой категории наибольшее количество городов находится в Пермской, Свердловской, Челябинской, Кемеровской областях и в Республике Карелия.

Из второй группы наибольшее количество городов находится в Кемеровской области (16 городов), а также Челябинской (8), Брянской, Ивановской областях и Забайкальском крае.

Моногородов со стабильной социально-экономической ситуацией больше всего в Нижегородской (10) и Свердловской (6) областях.

По итогам 2017 года были разработаны паспорта программ развития всех 319 моногородов. За всеми моногородами закреплены линейные менеджеры из Фонда моногородов. Был проведен Форум мэров моногородов на площадке Московской школы управления «Сколково». Также были проведены мероприятия по благоустройству городов, по направлениям здравоохранения, образования. Вместе с тем, обратили на себя внимание данные по выполнению основных задач Программы, а именно – по созданию новых рабочих мест и привлечению частных инвестиций. Так, по данным Минэкономразвития России, количество созданных рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующих предприятий, в моногородах по итогам 2016 г. составило 98,2 тысячи. В 2017 году создано 155,2 тысячи рабочих мест, в том числе за счет прямой поддержки ФРМ (основной источник государственного инвестирования в создание рабочих мест в моногородах) – лишь 2497 рабочих мест. Всего нарастающим итогом на 31 декабря 2017 г. – 253,4 тысячи, в том числе за счет прямой поддержки ФРМ – всего 4944 рабочих места. Целевой показатель на весь период действия Программы до 2025 года предполагал создание 230 тыс. рабочих мест, а на 2017 – всего 80 тыс. рабочих мест.

Объем привлеченных инвестиций в основной капитал, в том числе внебюджетных, по итогам 2016 г. составил 777,4 млрд руб., в том числе за счет прямой поддержки ФРМ — только 18,6 млрд руб., по итогам 2017 г. — 761,9 млрд руб., в том числе за счет прямой поддержки ФРМ — 14,3 млрд руб. В Программе целевые показатели еще более скромные: на весь период действия Программы — 170 млрд руб., в 2017 году — 50 млрд руб.²³³ Столь значительные «успехи» по созданию новых рабочих мест во многом объясняются методикой подсчета, разработанной Минэкономразвития, по которой учитывались не только постоянные рабочие места, но и временные, сезонные²³⁴.

На это обратила внимание Счетная палата РФ при мониторинге хода реализации Программы²³⁵. Кроме того, было указано на неактуальность списка моногородов. 107 населенных пунктов утратили признаки моногородов в результате оттока населения и, как следствие, сокращения числа работников градообразующих предприятий. Из списка моногородов предлагалось исключить, например, город Череповец. По данным проверки Счетной палаты, значительная доля средств на создание новых предприятий не осваивалась, а показатели в отчетах о ее реализации выше, чем в реальности.

С несколько другой позиции с критикой Программы выступил Председатель Счетной палаты А. Кудрин: «У меня нет ощущения эффективности этой программы. То, что я вижу, — это не то, что может помочь моногородам определить их судьбу. Это не работает на их развитие или сворачива-

233. Приоритетная программа «Комплексное развитие моногородов». Итоги 2017 года. URL: <http://economy.gov.ru/minec/resources/fda90214-2168-4370-aa6f-b51ffcfa7d9/report2017.pdf>

234. Приказ Министерства экономического развития РФ от 28 августа 2017 г. № 439 «Об утверждении Методики расчета показателей «Создание рабочих мест, не связанных с градообразующей организацией» и «Прирост рабочих мест, не связанных с градообразующей организацией»

235. Бюллетень Счетной палаты №7 (июль) 2019 г. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг и оценка хода реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов». URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/964/37982>.

ние. Мы не принимаем окончательного решения и тащим их, даже если нет перспектив»²³⁶. Данное высказывание является логическим продолжением позиции Э. Набиуллиной, высказанной ею на Международном Урбанистическом форуме в 2012 году. Следует сказать, что это высказывание вызвало тогда сильный негативный отклик у представителей малых городов. Если быть точнее, то данные высказывания в полной степени соответствуют и позиции начала 90-х годов, которая являлась официальной на тот период и в основе своей имела утверждение о «невидимой руке рынка», которая приведет к развитию передовых предприятий и сворачиванию неконкурентоспособных. Теперь этот принцип переводится на целые поселения. При этом, как и в те же 90-е годы, никаких расчетов последствий, механизмов гуманитарного их разрешения не приводится. Тем более непонятно как, в случае городов, может происходить «сворачивание», ведь это не просто признание поселения «банкротом» и «высвобождение» населения, а это обеспечение его жильем в другом городе, которое без помощи региона и даже федерального бюджета невозможно, т.к. таких средств не хватит ни у населения, ни у самого обанкротившегося города. Вместе с тем, на наш взгляд, эту проблему возможно и следует решать, т.к. к монопрофильным поселениям относятся и много поселков городского типа, которые были организованы, в частности, для обеспечения работы различного рода добывающих предприятий, сырьевые ресурсы которых уже давно истощены. Это также близкие к ним по характеру поселения, судьбу которых возможно и следует решать как-то радикально, но этот вопрос требует дискуссии и серьезных мероприятий с привлечением государственных средств. А в целом следует учитывать, что большинство малых городских поселений, как указано выше, являются важным фактором обеспечения пространственного единства нашей страны и их дальнейшая судьба должна существенным образом определяться важно-

236. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2019/06/24/5d0cbafc9a7947af87e8c419>.

стью данного фактора, а не только сиюминутными экономическими трудностями.

Заключение Счетной палаты РФ о неэффективности Программы сыграло свою роль, и в конце 2018 года ее решение было досрочно закрыто.

Вместе с тем Фонд развития моногородов продолжил свою работу и в 2019 году существенно улучшил возможности получения займов инвесторами. В 2019 льготные займы, предоставляемые Фондом, стали более доступны для инвесторов. В частности, максимальная доля займов в общей стоимости инвестиционного проекта поднята от 40 до 80%. Увеличен срок предоставления займов с 8 до 15 лет. Ставка за пользование займом составляет 5%. Для инвестпроектов, у которых сумма займа Фонда не превышает 250 млн руб., может устанавливаться процентная ставка в 0% годовых.

Летом 2019 года Правительством был разработан проект госпрограммы развития моногородов на 2019–2024 годы, в котором были учтены критические замечания Счетной палаты²³⁷. В качестве новаций в данном проекте Программы можно было бы отметить введение такого показателя эффективности проводимых преобразований в моногороде, как повышение числа довольных социально-экономической ситуацией горожан. По проекту планировался возврат вложений инвестора, но не больше, чем они заплатят налогов. Для того чтобы получить господдержку, инвестпроект должен был создать не меньше 30 рабочих мест, в том числе не меньше десяти за первый год реализации. При этом предполагалось ограничение привлечения иностранных рабочих – предприниматели смогли бы нанять не более 25% иностранцев. В инвестпроект необходимо было вложить не меньше 20 млн руб., из них не менее 5 млн – в течение первого года.

В Фонде развития моногородов подготовили пакет как финансовых, так и нефинансовых мер поддержки: строительство инфраструктуры для инвестпроектов, и новая

237. Ежедневная деловая газета РБК от 24.06.2019.

мера — строительство инфраструктуры для комплексной жилой застройки, финансирование проектов государственно-частных партнерств на льготных условиях, рефинансирование кредитов. Как указывалось выше, меры государственной поддержки ориентированы в большей степени на состоявшихся инвесторов. Цена входа в Программу оставалась достаточно высокой, в принципе малодоступной для жителей моногородов²³⁸.

Но данный документ не был принят. В дальнейшем статус проблематики малых городов был несколько снижен и Распоряжением Правительства РФ²³⁹ была определена задача разработки уже только подпрограммы «Развитие моногородов» государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»²⁴⁰ со сроком исполнения в марте 2020 года. Но жизнь, как всегда, внесла свои коррективы, и из-за кризиса, связанного с пандемией, выполнение этой задачи отложено, по-видимому, на неопределенный срок.

Вместе с тем, проблемы монопрофильных городских поселений остаются столь же важными и требуют своего разрешения. На наш взгляд — важнейшее направление улучшения социально-экономического положения, особенно для малых поселений, где ограничена возможность работы по найму, — активизация предпринимательской активности населения. Вместе с тем по результатам опроса населения моногородов, проведенного в рамках первой Программы по

238. По результатам опроса, проведенного Левада-центром в апреле 2019 года, средний размер сбережений, отложенных в российских семьях, составил 140–219 тыс. руб. При этом у половины россиян, имеющих накопления, их размер не превышает 56 тыс. При этом речь идет только о семьях, совершающих накопление — их в стране около 35%. У остальных просто нет свободных денег, чтобы сделать накопления. См.: URL: <https://obzor.io/2019/05/16/nazvana-srednyaya-summa-sberezhenij-v-obychnoj-rossijskoj-seme-74698/>.

239. Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2019 №3227-ю «Об утверждении плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» раздел 3 «Социально-экономическое развитие городских территорий», пункт 31.

240. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Экономическое развитие и инновационная экономика”».

поддержке их развития, только 20,5% опрошенных хотели бы заняться предпринимательской деятельностью в сфере малого и среднего бизнеса и лишь 3,4% респондентов уже имеют собственное дело.

На наш взгляд это число крайне мало. Необходимо продолжение исследований в этом направлении, которые позволили ли бы определить причины столь низкой предпринимательской активности населения малых городов. Необходимо выявить, как экономические причины (дорогие кредиты, отсутствие поддержки со стороны муниципальных властей, коррупционная составляющая, процветание недобросовестной конкуренции и т.п.), так и причины ментального характера (опасения возможных сложностей, ожидание их непреодолимости, опасения невозможности реализовать свои идеи, отсутствие знаний по организации и ведению бизнеса, опасения оказаться в центре внимания криминала и незащищенность от него и прочее).

Как мы полагаем, в малых городах, где в силу ряда причин (и прежде всего недостаток профильных квалифицированных кадров) даже приход новых крупных инвесторов без значительного развития малого и индивидуального предпринимательства (особенно производственного характера), настроя населения на проявление предпринимательской инициативы и активности, не сможет способствовать устойчивому развитию малого города.

Необходимо проведение различных форм обучения, в том числе через местные СМИ, об основах бизнеса (организационные формы бизнеса (ООО, ИП и т.д.), как открыть свое дело, системы налогообложения, формы отчетности, доступные площадки для продвижения своей продукции (ярмарки, выставки, интернет-платформы), открытость муниципальных служб для консультаций (налоговая информация, новые возможности логистики, коммуникаций), программы на ТВ об успешном опыте создания малого бизнеса, путей преодоления возникающих трудностей, тем более, что низкая предпринимательская активность является общей проблемой и

не обладает выраженной региональной спецификой). Также на федеральных и региональных каналах необходимо более подробно и систематически (а не разово, в режиме новостей) разъяснять предпринимаемые федеральные меры по улучшению социально-экономической ситуации в малых городах. Это способствовало бы пониманию перспектив развития своего города и оценке действий местных властей по реализации этих мер на собственных территориях.

Как показало анкетирование представителей моногородов Владимирской области, осуществленное в 2019 году сотрудниками Центра федеративных отношений и регионального развития (Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В.) при содействии администрации области возможный подъем в экономике моногорода представители анкетированных поселений связывают прежде всего с созданием и развитием малых и средних предприятий (МСП).

Опрошенные указали на наличие стратегии развития моногорода, но часто данные стратегии требуют доработки или входят составной частью в стратегию развития муниципального района.

Наиболее часто в качестве основных препятствий для выполнения стратегии развития и в целом — для социально-экономического развития монопрофильного муниципального образования — назывались такие обстоятельства, как: отсутствие достаточных средств местного бюджета; отсутствие (недостаток) инвестиций частных инвесторов; отток трудовых ресурсов с территории, отсутствие квалифицированных управленческих кадров в системе муниципального управления.

Главной причиной оттока населения (особенно трудоспособных возрастов) опрошенные в основном называли неудовлетворительный уровень оплаты труда и неудовлетворенность состоянием объектов социально-культурного характера. Следует отметить, что никто из опрошенных не отметил такой важный фактор, как отсутствие рабочих мест. Это позволяет сделать вывод, что, несмотря на то, что градо-

образующие предприятия в большинстве случаев снизили объемы производства и, соответственно, свои возможности по предложению рабочих мест, в этих городах реализуются иные формы предпринимательской активности. Это позволяет в известной мере реализовать функции по предоставлению рабочих мест, хотя, как было отмечено выше, материальная обеспеченность этих рабочих мест невысока и не всегда устраивает трудоспособных граждан.

Большинство опрошенных считают, что имеющийся жилищный фонд и социально-культурные объекты в муниципальном образовании по количеству и качеству недостаточны для закрепления и привлечения кадров в конкуренции с более крупными и экономически сильными поселениями.

По оценкам опрошенных в ходе анкетирования представителей моногородов, наиболее важной для них стоит проблема формирования местного бюджета. Не менее важными проблемами для малых моногородов является также отток трудовых ресурсов, необходимость повышения квалификационного уровня, а также переобучения трудовых ресурсов.

Особо была выделена недостаточность практики муниципально-частного партнерства в системе управления социально-экономическим развитием данного вида поселений. Актуальными являются и вопросы методического, правового, информационного обеспечения по разработке стратегий развития, инвестиционных программ для данных муниципальных образований.

Согласно проведенному опросу, администрация моногородов принимала активное участие в региональных и федеральных программах социально-экономического развития территорий, в том числе связанных с реализацией мер поддержки моногородов. Наиболее активно моногорода принимали участие в таких программах, как:

1. Программы поддержки малых и средних предприятий.
2. Программы развития городской инфраструктуры.
3. Программы социально-культурного характера.

В наименьшей степени возможность участия в принятии федеральных поддерживающих мер представлена в такой важной целевой программе, как Программа поддержки моногородов. Только двум городам была предоставлена возможность участия в этой программе, при этом один город входил в группу моногородов с наиболее сложным социально-экономическим положением и один город — в группу со стабильным социально-экономическим положением.

Опрос выявил высокую степень заинтересованности в различных мерах поддержки монопрофильных муниципальных образований со стороны федерального и регионального уровня, при этом приоритетность получили следующие меры поддержки:

1. Софинансирование инфраструктурных проектов, в т.ч. за счет средств Фонда поддержки моногородов. При этом процент софинансирования со стороны муниципалитета предполагается существенным сниженным (до 5%).

2. Содействие в жилищном строительстве и строительстве объектов социально-культурного характера.

3. Содействие в привлечении и особенно в обучении трудовых ресурсов.

4. Информационное и иное содействие в привлечении отечественных и зарубежных инвесторов.

5. Помощь в подготовке муниципальных стратегий, программ и инвестиционных проектов.

6. Целевые меры поддержки малого и среднего предпринимательства.

В числе таковых мер представителями муниципалитетов предлагаются осуществить:

- льготные налоговые условия для предприятий в сфере производства товаров;
- субсидии на возмещение части затрат на приобретенное оборудование;
- субсидии на возмещение первоначального взноса за приобретенное оборудование по лизингу.

7. Содействие в организации промышленных парков, бизнес-инкубаторов и пр.

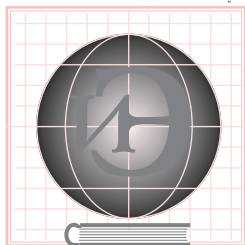
В целом опрошенные большей частью считают, что за период с 2014 года, когда Правительством РФ был утвержден перечень моногородов и активизированы меры их целевой поддержки, в социально-экономической ситуации наметились изменения в лучшую сторону. Однако в ответах на вопросы анкеты отмечалось, что эти улучшения фрагментарны, нуждаются в закреплении и развитии.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Малые города Российской Федерации, в том числе и моногорода, скрепляют единое экономическое пространство страны. На современном этапе промышленное производство перестает быть единственным путем развития для таких поселений, необходима ориентация и на выполнение непромышленных функций — научно-образовательных, туристических, организационно-хозяйственных, рекреационных, транспортных, социально-культурных. Необходимо развивать те отрасли, которые основаны на собственных ресурсах или способны привлечь инновационный бизнес, не требующий значительных капитальных вложений, вкладывать средства в городскую инфраструктуру, создавать комфортную среду для жизни.

Устойчивое социально-экономическое развитие малых городов должно оставаться одним из важнейших общенациональных приоритетов, на достижение которого должны быть нацелены как отраслевые, так и пространственные стратегии развития.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: print@inecon.ru

Сайт: www.inecon.ru

Научное издание

Новая пространственная стратегия для России

Оригинал-макет *Валериус В.Е.*

Редактор *Полякова А.В.*

Техн. редактор *Валентик О.Н.*

Компьютерная верстка *Борщёва И.В.*

Подписано в печать 24.08.2020 г. Заказ №17

Тираж 300 экз. Объем 12,5 уч.-изд. л.

Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0667-2



9 785994 006672