

Федеральное агентство  
научных организаций

Российская  
академия наук

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки  
Институт социально-экономического развития территорий  
Российской академии наук



**ЭФФЕКТИВНОСТЬ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ:  
ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА**

Вологда  
2016

УДК 330.3(470)  
ББК 65.050.1(2Рос)  
Н35

Публикуется по решению  
Ученого совета ИСЭРТ РАН

**Национальная безопасность России: проблемы обеспечения экономического роста** [Текст] : монография / коллектив авторов; под науч. руководством чл.-корр. РАН В.А. Ильина и д.э.н. Т.В. Усковой. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. – 300 с. – (Эффективность государственного управления).

ISBN 978-5-93299-355-2

**Под научным руководством  
чл.-корр. РАН В.А. Ильина и д.э.н. Т.В. Усковой**

Коллектив авторов:

чл.-корр. РАН В.А. Ильин, к.э.н. А.Н. Чекавинский (предисловие); д.э.н. Т.В. Ускова, к.э.н. Е.В. Лукин (1.1, 1.2); д.э.н. К.А. Гулин (2.1, 2.3); к.э.н. Мазиллов, м.н.с. А.Е. Кремин (2.2, 2.3, 3.3); м.н.с. Н.В. Ворошилов (3.1, 5.3); к.э.н. С.А. Кожевников (3.2); к.э.н. О.Н. Калачикова, к.э.н. Г.В. Леонидова (4.1, 4.2, 4.3); м.н.с. А.В. Попов (4.1, 4.2); м.н.с. А.М. Панов (4.3); м.н.с. А.В. Галухин (5.1); с.н.с. А.И. Поварова (5.2); к.э.н. М.А. Печенская (6.1, 6.2, 6.3); чл.-корр. РАН В.А. Ильин, д.э.н. Т.В. Ускова (заключение).

В монографии основной акцент сделан на выявлении ключевых угроз и возможностей обеспечения экономического роста в России. На основе обобщения лучших отечественных и зарубежных практик, а также результатов собственных оригинальных исследований предложены эффективные механизмы диверсификации промышленности, формирования неоиндустриальной экономики, снижения уровня дифференциации территорий. Обоснованы направления совершенствования мер государственной поддержки малого и среднего бизнеса, повышения инвестиционной активности, регулирования движения капитала. Даны рекомендации по привлечению внутренних накоплений, развитию государственно-частного партнерства для снятия инфраструктурных ограничений, создания благоприятных условий для жизни населения и роста экономики. Определены задачи и направления реформирования межбюджетных отношений в России.

Книга адресована научным работникам, преподавателям соответствующих дисциплин, студентам, аспирантам, специалистам органов государственного управления и всем интересующимся вопросами стратегического планирования и обеспечения национальной безопасности.

УДК 330.3(470)  
ББК 65.050.1(2Рос)

*Рецензенты:*

**В.К. Егоров,**

кандидат исторических наук, начальник международного отдела  
Института социально-экономических проблем народонаселения РАН

**С.А. Пономарева,**

кандидат экономических наук, начальник Департамента  
стратегического планирования Вологодской области

ISBN 978-5-93299-355-2

© Коллектив авторов, 2016  
© ИСЭРТ РАН, 2016

## ПРЕДИСЛОВИЕ

В декабре 2015 года В.В. Путин Указом № 683 утвердил в новой редакции Стратегию национальной безопасности России. Принципиально важно то, что в данном документе закрепляется личная ответственность высшего должностного лица страны за реализацию государственной политики по обеспечению национальных интересов. При этом стоит отметить, что среди них особенно акцентируется внимание не только на укреплении обороны и повышении статуса России на международной арене в условиях полицентричного мира, но и на решении проблем, которые в наибольшей степени беспокоят граждан, – это укрепление здоровья и материального положения, повышение качества жизни, а также конкурентоспособности национальной экономики. В новой редакции документа, в отличие от действовавшей с 2009 года, существенно расширен перечень стратегических национальных приоритетов. Среди них появились такие, как: наука, техника и образование, здравоохранение, культура, экономический рост.

Следовательно, подписав Указ об утверждении Стратегии национальной безопасности, президент продемонстрировал глубокое понимание происходящих в стране и мире процессов и осознание того, что действующая в России экспортно-сырьевая модель исчерпала себя. Поэтому, чтобы страна соответствовала статусу мировой державы и отстаивала свои позиции на мировых рынках товаров, требуется обеспечить устойчивый рост экономики путем создания условий для перехода к инновационной экономике, цифровой индустриализации промышленности, энергетической эффективности общественного производства.

Не умаляя значимости нейтрализации внешних угроз, в т.ч. влияния геополитических факторов на устойчивость системы экономических отношений, в документе особое внимание уделяется необходимости переноса акцентов в государственной политике на купирование проблем, возникающих в

сфере управления. Фактически это означает признание того, что истинные причины системного кризиса в России есть результат неэффективной экономической политики. В такой ситуации поиск оптимальных форм, методов и инструментов обеспечения национальной безопасности в экономике становится весьма актуальной задачей. Поскольку она является комплексной, ее решение связано с модернизацией приоритетных секторов народного хозяйства и развитием новых высокотехнологичных отраслей, повышением инвестиционного климата, улучшением бизнес-привлекательности, достижением сбалансированности бюджетной системы, преодолением «утечки мозгов», снижением неэффективных бюджетных расходов, деофшоризацией экономики, расширением использования инструментов государственно-частного партнерства. Во многом реализация стратегических национальных приоритетов в экономике зависит от сокращения уровня дифференциации в социально-экономическом развитии территорий, обеспечения согласованности отраслевого и территориального развития, связанности экономического пространства страны.

По большинству из вышеперечисленных направлений сотрудники ИСЭРТ РАН в течение 25 лет выполняют фундаментальные исследования, основные результаты которых представлены в данной монографии. Полагаем, что их реализация в российской практике государственного управления позволит ускорить переход экономики на инновационную модель развития, а соответственно обеспечить новое качество и высокие темпы роста.

# ГЛАВА 1. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ В РОССИИ

## 1.1. Сущность и факторы роста экономики

Категория «экономический рост» характеризуется неоднозначностью и разноплановостью подходов. Об этом свидетельствует и значительное число теорий. Основные научные школы, которые занимались изучением проблем экономического роста, сложились в развитых передовых странах мира – США, Германии, Великобритании, Франции и Швеции. Они сформировались на базе двух источников: неоклассической теории, уходящей своими корнями к теоретическим взглядам Ж.Б. Сэя и получившей законченное выражение в работах американского экономиста Дж.Б. Кларка, и кейнсианской теории макроэкономического равновесия.

Исследование теоретических основ<sup>1</sup> позволяет выделить четыре направления теории экономического роста:

- 1) неоклассические теории, базирующиеся на производственной функции;
- 2) теории кумулятивного роста, являющиеся синтезом неокейнсианских, институциональных и экономико-географических моделей;
- 3) новые теории экономического роста, базирующиеся на возрастающей отдаче от масштаба и несовершенной конкуренции;
- 4) другие теории, объединяющие частные или отдельные вопросы экономического роста.

При этом понятие «экономический рост» имеет различные трактовки. Современный экономический словарь трактует его как увеличение масштабов совокупного производства и потребления в стране, характеризующее такими макроэкономическими показателями, как валовой национальный продукт, валовой внутренний продукт, национальный доход.

---

<sup>1</sup> Ускова Т.В. Управление устойчивым развитием региона: монография. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.

Английский экономист У. Джевонс и американский экономист Дж. Б. Кларк определяли экономический рост как увеличение выпуска продукции в экономике за определенный период времени.

Экономисты неоклассического направления (Дж. М. Кейнс, Дж. В. Робинсон и др.) рассматривали экономический рост как количественное расширение масштабов экономики, обычно с сохранением сложившихся к началу момента роста или устанавливаемых к этому моменту пропорций между рядом основных показателей экономики.

Наиболее полное и четкое понятие экономического роста дал нобелевский лауреат С. Кузнец: «Экономический рост – долгосрочное увеличение способности хозяйства обеспечивать все более разнообразные потребности населения с помощью все более эффективных технологий и соответствующих институциональных и идеологических изменений». Это определение в наибольшей степени выражает сущность процессов, происходящих в растущей экономике.

Таким образом, одни ученые рассматривают экономический рост «сверху», то есть на уровне государства, макроэкономики (увеличение валового внутреннего продукта, национального дохода), а другие – «снизу», с точки зрения увеличения благосостояния отдельно взятого человека (увеличение обеспеченности граждан различными товарами, услугами, в том числе финансовыми средствами). Обе точки зрения целесообразно учитывать вместе, поскольку нельзя говорить об устойчивом экономическом росте без увеличения объемов производства в совокупности с увеличением доходов граждан страны.

Экономический рост определяется множеством факторов, классификация которых в трудах различных ученых неоднозначна.

Так, Кемпбелл Р. Макконнелл и Сьэнли Л. Брю<sup>2</sup> предлагают классификацию, согласно которой экономический рост определяется шестью блоками факторов (рис. 1.1).

---

<sup>2</sup> Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс. – М.: Туран, 1996. – С. 276.



Рисунок 1.1. Классификация факторов экономического роста

Первые четыре блока представляют собой факторы предложения. Это количество и качество природных и трудовых ресурсов, объем капитальных благ и технологий. Факторы предложения являются необходимым условием увеличения объемов производства, но их наличия недостаточно для обеспечения экономического роста. Пятый и шестой блоки – факторы спроса и распределения, направленные на обеспечение эффективного раздела ресурсов с целью максимального удовлетворения потребностей общества.

К факторам предложения, характеризующим физическую способность экономики к росту, относятся: количество и качество трудовых ресурсов; наличие капитала; уровень технологий; количество и качество природных ресурсов.

Факторами спроса выступают те, которые повышают совокупный спрос общества на производимую продукцию и этим стимулируют экономический рост: заработная плата, налоговая политика государства, склонность населения к сбережению.

К факторам распределения относят распределение природных, трудовых и финансовых ресурсов, которое должно быть организовано таким образом, чтобы в большей степени способствовать приросту продукции, улучшению ее качества и совершенствованию производства.

Ряд авторов (Л. Шостак, К.Р. Макконнелл) выделяет следующие группы факторов, влияющих на экономический рост:

- объективные экономические факторы, выступающие неотъемлемой составляющей процесса функционирования рыночной экономики и мало поддающиеся влиянию со стороны человеческой деятельности;

- методы государственного управления экономикой, играющие важную роль в стимулировании экономического роста, так как они определяют основные направления развития экономики;

- инновационные факторы, в числе которых уровень развития науки, инновационная политика и др.;

- инвестиционные ресурсы, в том числе и сбережения населения;

- природное богатство;

- форс-мажорные факторы (природные катастрофы, стихийные бедствия, техногенные катастрофы и аварии, войны и т.п.), наличие которых очень сильно ослабляет экономику, уничтожая процессы ее роста.

Достаточно удачной с точки зрения состава групп является классификация, в которой выделяются группы инновационных, инвестиционных факторов и факторов, определяющих структурную мобильность экономики<sup>3</sup>.

В целом все факторы экономического роста подразделяются на внешние и внутренние. Внутренние факторы экономического роста – это использование собственных ресурсных и природных возможностей страны, регионов (источники сырья, энергии, природных материалов и т.д.), их кадрового (трудового) потенциала, собственных финансовых ресурсов, опыта и знаний отечественных исследователей, достижений отечественной науки и техники

---

<sup>3</sup> Воротин В. Макроэкономическое регулирование в условиях глобальной трансформации: монография. – Киев: Знання, 2002. – 165 с.

и т.д. Внешние факторы включают в себя заемные, привлеченные из других стран и регионов финансовые ресурсы, сырье, материалы, энергию, достижения специалистов и результаты исследований зарубежных ученых. Совокупность внешних факторов экономического роста существенно расширяет масштабы и возможности национальной экономики, ускоряет темпы ее развития. Стимулирующее действие внешних факторов экономического роста особенно заметно в странах, которые входят в состав «Большой семерки» и в которых проживает «золотой миллиард» населения Земли. Успехи этих стран достигаются за счет политики неэквивалентного обмена результатами производства на мировых рынках товаров и услуг, за счет жесткой протекционистской политики и т.п.

Как известно, выделяют два типа экономического роста: экстенсивный и интенсивный. Первый тип характеризуется количественным увеличением ресурсов, простым добавлением факторов производства. При данном типе рост валового продукта достигается путем расширения сферы применения трудовых, материальных, природных ресурсов. При втором типе объем производимых благ увеличивается благодаря совершенствованию использования ресурсов на основе научно-технического прогресса, применения более эффективных средств труда, совершенных технологий и форм организации производства.

Экстенсивный экономический рост обеспечивают:

- использование большего количества рабочей силы;
- строительство новых предприятий;
- увеличение числа единиц оборудования;
- вовлечение в хозяйственный оборот дополнительных земель;
- открытие новых месторождений и увеличение добычи полезных ископаемых;
- расширение внешней торговли, что позволит увеличить количество ресурсов и т.п.

Но квалификация работающих и производительность их труда, качество оборудования и технология при этом не меняются. Поэтому отдача продукции и дохода на единицу труда и капитала остается прежней.

Интенсивный экономический рост достигается:

- за счет роста уровня квалификации и профессиональной подготовки рабочей силы;
- использования более совершенного оборудования;
- внедрения передовых технологий (в первую очередь, ресурсосберегающих);
- применения научной организации труда;
- использования эффективных методов государственного регулирования экономики и т.д.

Следовательно, увеличение производственных возможностей и рост потенциального валового внутреннего продукта связаны с изменением либо количества ресурсов, либо их качества.

## **1.2. Динамика основных экономических показателей РФ**

Переход России к рыночным отношениям сопровождался кризисными явлениями в экономике и непрерывным спадом производства. Лишь с начала 2000-х годов наметилась, а затем стала устойчивой позитивная тенденция в развитии российской экономики. По данным Федеральной службы государственной статистики, за 2000–2007 гг. произошел рост валового внутреннего продукта (ВВП) Российской Федерации на 63%. Положительные тенденции были характерны и для ее субъектов. Однако мировой финансово-экономический кризис, захвативший во втором полугодии 2008 г. и российскую экономику, стал причиной смены ее роста резким падением, обострения социальных проблем и неопределенности перспектив. К началу 2009 г. началась рецессия, сопровождавшаяся обесценением рубля, ростом безработицы, приостановкой реализации инвестиционных программ. Негативная динамика промышленного производства отмечалась почти во всех регионах. В середине 2009 г. удалось преодолеть спад экономической активности и в первом квартале 2010 г. возобновить рост.

Однако уже в период 2009–2014 гг. среднегодовые тренды указывали на резкое замедление темпов роста экономики. Если в 2004–2008 гг. прирост ВВП составлял более 7%, то в 2009–2014 гг. – 1,1%. По итогам 2015 года валовой внутренний продукт снизился на 3,7% к предыдущему году. Не прибавляет оптимизма и прогноз на 2016 год. Отрицательный тренд ВВП, отсутствие очевидных успехов, прорывных действий, которые бы вели страну к экономическому росту, позволяют говорить о новой волне экономического кризиса, вызванного внутренними факторами.

Затухание экономической динамики российской экономики и неспособность выйти на докризисные (2000–2008 гг.) темпы экономического роста свидетельствуют об исчерпании потенциала сложившейся модели «сырьевого роста», которая преимущественно зависит от конъюнктуры мировых цен на энергоносители и постоянно усиливает угрозу закрепления за Россией роли сырьевого придатка развитого мира.

Таблица 1.1. **Динамика ВВП, % к предыдущему году**

Территория	2000–2007 гг.	2008–2009 гг.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2014 г. к 2010 г.
РФ (сумма ВРП регионов)	163,1	97,7	104,6	105,4	103,1	101,8	101,3	117,2
Южный ФО	162,8	100,7	105,4	106,5	103,7	104,0	102,1	123,6
Северо-Кавказский ФО	191,3	109,7	103,5	106,5	103,4	103,6	104,6	123,5
Приволжский ФО	152,6	97,3	105,5	106,8	104,1	102,4	102,0	122,5
Сибирский ФО	155,0	99,8	104,4	105,0	103,0	102,1	101,6	117,1
Северо-Западный ФО	165,5	99,4	104,4	106,1	103,8	100,3	100,9	116,4
<i>Калининградская обл.</i>	<i>199,2</i>	<i>95,8</i>	<i>107,6</i>	<i>104,6</i>	<i>104,7</i>	<i>101,0</i>	<i>104,6</i>	<i>124,5</i>
<i>Новгородская область</i>	<i>138,3</i>	<i>107,0</i>	<i>102,3</i>	<i>103,7</i>	<i>108,4</i>	<i>101,9</i>	<i>105,2</i>	<i>123,3</i>
<i>г. Санкт-Петербург</i>	<i>189,5</i>	<i>103,1</i>	<i>105,5</i>	<i>108,3</i>	<i>104,3</i>	<i>101,8</i>	<i>101,0</i>	<i>122,5</i>
<i>Ленинградская область</i>	<i>202,7</i>	<i>104,9</i>	<i>105,4</i>	<i>106,5</i>	<i>106,2</i>	<i>98,6</i>	<i>100,2</i>	<i>117,8</i>
<b><i>Вологодская область</i></b>	<b><i>137,8</i></b>	<b><i>84,2</i></b>	<b><i>105,7</i></b>	<b><i>106,9</i></b>	<b><i>104,8</i></b>	<b><i>95,7</i></b>	<b><i>103,0</i></b>	<b><i>116,7</i></b>
<i>Псковская область</i>	<i>127,9</i>	<i>96,7</i>	<i>105,6</i>	<i>106,5</i>	<i>100,1</i>	<i>100,5</i>	<i>99,5</i>	<i>112,6</i>
<i>Республика Карелия</i>	<i>141,0</i>	<i>83,6</i>	<i>104,4</i>	<i>102,2</i>	<i>101,5</i>	<i>100,7</i>	<i>100,1</i>	<i>109,2</i>
<i>Архангельская область</i>	<i>185,1</i>	<i>102,2</i>	<i>100,8</i>	<i>101,7</i>	<i>100,6</i>	<i>101,1</i>	<i>102,0</i>	<i>106,3</i>
<i>Республика Коми</i>	<i>128,0</i>	<i>101,8</i>	<i>102,6</i>	<i>105,7</i>	<i>101,8</i>	<i>96,7</i>	<i>95,7</i>	<i>102,2</i>
<i>Мурманская область</i>	<i>112,3</i>	<i>91,0</i>	<i>99,4</i>	<i>99,8</i>	<i>100,5</i>	<i>100,8</i>	<i>101,3</i>	<i>101,8</i>
Уральский ФО	164,0	95,1	106,8	104,6	101,5	102,2	99,0	114,7
Центральный ФО	171,0	95,9	103,0	104,8	103,7	101,6	100,8	114,6
Дальневосточный ФО	149,4	105,0	106,8	105,3	98,6	99,1	101,9	112,0

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015: стат. сб. / Росстат. – М., 2016. – 1266 с.

Негативные процессы, происходящие в стране, отражаются и на положении регионов. Темпы роста их ВРП в последние годы существенно замед-

лились (табл. 1.1). Наименьшие темпы прироста ВРП в 2010–2014 гг. показали Дальневосточный (+12%), Центральный (+14,6%) и Уральский (+14,7%) федеральные округа. Значения темпов роста Северо-Западного федерального округа оказались чуть ниже среднероссийских (117,2% против 116,4%). Самая сложная ситуация в экономике среди регионов округа наблюдалась в Республике Коми (+2,2%) и Мурманской области (+1,8%).

Распределение регионов по величине душевого ВРП в территориальном разрезе крайне неоднородно (табл. 1.2). Так, в Уральском федеральном округе данный показатель почти в 4 раза выше, чем в Северо-Кавказском.

Таблица 1.2. **ВРП на душу населения**, тыс. руб. (в ценах 2014 г.)

Территория	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2014 г. к 2000 г., %
Российская Федерация	215	306	367	386	397	404	402	186,8
Уральский ФО	358	528	616	642	648	661	652	181,9
Центральный ФО	290	424	487	509	526	532	535	184,2
Дальневосточный ФО	269	364	489	517	510	508	519	193,1
Северо-Западный ФО	218	320	389	412	426	425	427	196,3
<i>Республика Коми</i>	<i>346</i>	<i>434</i>	<i>537</i>	<i>574</i>	<i>590</i>	<i>576</i>	<i>557</i>	<i>160,7</i>
<i>г. Санкт-Петербург</i>	<i>235</i>	<i>374</i>	<i>466</i>	<i>499</i>	<i>513</i>	<i>512</i>	<i>511</i>	<i>217,3</i>
<i>Архангельская область</i>	<i>196</i>	<i>320</i>	<i>418</i>	<i>429</i>	<i>436</i>	<i>444</i>	<i>457</i>	<i>232,8</i>
<i>Мурманская область</i>	<i>333</i>	<i>381</i>	<i>394</i>	<i>396</i>	<i>402</i>	<i>410</i>	<i>418</i>	<i>125,4</i>
<i>Ленинградская область</i>	<i>170</i>	<i>297</i>	<i>372</i>	<i>392</i>	<i>413</i>	<i>404</i>	<i>402</i>	<i>236,9</i>
<i>Новгородская область</i>	<i>159</i>	<i>214</i>	<i>270</i>	<i>281</i>	<i>307</i>	<i>314</i>	<i>333</i>	<i>209,3</i>
<b><i>Вологодская область</i></b>	<b><i>222</i></b>	<b><i>290</i></b>	<b><i>293</i></b>	<b><i>314</i></b>	<b><i>329</i></b>	<b><i>316</i></b>	<b><i>326</i></b>	<b><i>146,8</i></b>
<i>Калининградская область</i>	<i>135</i>	<i>198</i>	<i>281</i>	<i>292</i>	<i>304</i>	<i>304</i>	<i>316</i>	<i>234,9</i>
<i>Республика Карелия</i>	<i>198</i>	<i>256</i>	<i>276</i>	<i>284</i>	<i>289</i>	<i>293</i>	<i>293</i>	<i>148,1</i>
<i>Исковская область</i>	<i>111</i>	<i>139</i>	<i>170</i>	<i>182</i>	<i>183</i>	<i>186</i>	<i>186</i>	<i>167,2</i>
Сибирский ФО	166	232	283	297	305	312	316	190,8
Приволжский ФО	160	214	264	283	295	302	309	193,0
Южный ФО	138	190	241	256	265	275	280	203,4
Северо-Кавказский ФО	70	107	141	149	154	158	164	233,5

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015: стат. сб. / Росстат. – М., 2016. – 1266 с.

Наибольшими значениями ВРП обладают регионы с развитой промышленной базой. Промышленное производство обеспечивает почти 52% валовой добавленной стоимости в экономике Уральского федерального округа, 38% – Дальневосточного. В среднем по стране доля промышленности в структуре ВВП составляет 24%. В отраслевой структуре промышленного комплекса РФ доминируют обрабатывающие производства – их доля равна 66%.

В то же время именно на промышленно развитых регионах в наибольшей степени сказались кризисные явления. Если в период с 2000 по 2007 г. промышленное производство в целом по стране развивалось достаточно устойчиво, то уже с 2008 г. в нем отчетливо проявились негативные последствия кризиса. Замедление роста промышленного производства по сравнению с уровнем 2007 г. отмечалось по всем видам экономической деятельности и было характерно практически для всех регионов. В период с осени 2008 и до середины 2009 г. регионы страны испытали сильный спад в ряде ключевых отраслей промышленности, и прежде всего в металлургии, машиностроении и деревопереработке. Вследствие этого по итогам 2008 г. производство выросло всего на 0,6%, а по итогам 2009 г. упало на 10,7% (табл. 1.3). 2010 – 2011 годы стали временем восстановительного роста промышленности. До кризисного уровня производства удалось достичь практически всем регионам. Однако в период с 2012 по 2014 г. темпы роста промышленного производства начали замедляться и в 2015 г. стали отрицательными.

Таблица 1.3. Динамика промышленного производства, % к предыдущему году

Территория	2000– 2007 гг.	2008– 2009 гг.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2015 г. к 2010 г.
Российская Федерация	148,9	89,8	107,3	105,0	103,4	100,4	101,7	96,6	114,9
Южный ФО	169,7	90,5	108,6	109,5	107,8	104,4	105,2	109,5	154,2
Сибирский ФО	141,0	96,4	118,2	106,4	107,2	104,7	102,7	100,2	145,3
Дальневосточный ФО	170,1	107,4	106,9	109,1	103,0	103,3	106,7	101,0	133,7
Северо-Кавказский ФО	167,0	103,9	103,4	109,8	106,3	106,2	100,4	102,3	131,6
Приволжский ФО	137,4	95,3	109,6	109,4	104,5	101,8	102,5	96,4	126,0
Центральный ФО	184,0	89,5	105,5	106,9	105,7	101,4	101,4	97,2	119,1
Северо-Западный ФО	180,6	93,2	107,9	107,7	102,6	99,8	97,9	96,0	111,8
<i>Калининградская обл.</i>	<i>357,3</i>	<i>97,0</i>	<i>116,0</i>	<i>150,1</i>	<i>101,9</i>	<i>99,1</i>	<i>109,9</i>	<i>93,0</i>	<i>179,7</i>
<i>Новгородская область</i>	<i>151,5</i>	<i>89,7</i>	<i>116,1</i>	<i>110,9</i>	<i>104,4</i>	<i>105,4</i>	<i>112,9</i>	<i>102,5</i>	<i>164,0</i>
<i>Псковская область</i>	<i>137,6</i>	<i>94,2</i>	<i>117,4</i>	<i>116,3</i>	<i>99,6</i>	<i>100,6</i>	<i>94,4</i>	<i>103,0</i>	<i>133,0</i>
<b><i>Вологодская обл.</i></b>	<b><i>135,3</i></b>	<b><i>86,2</i></b>	<b><i>111,8</i></b>	<b><i>105,6</i></b>	<b><i>101,3</i></b>	<b><i>102,5</i></b>	<b><i>103,7</i></b>	<b><i>101,8</i></b>	<b><i>129,4</i></b>
<i>Ленинградская обл.</i>	<i>246,2</i>	<i>97,9</i>	<i>114,3</i>	<i>110,6</i>	<i>105,7</i>	<i>95,6</i>	<i>100,2</i>	<i>99,1</i>	<i>126,8</i>
<i>Республика Коми</i>	<i>132,3</i>	<i>101,2</i>	<i>100,8</i>	<i>104,4</i>	<i>102,1</i>	<i>102,4</i>	<i>100,5</i>	<i>101,6</i>	<i>112,3</i>
<i>Мурманская область</i>	<i>106,1</i>	<i>91,3</i>	<i>103,2</i>	<i>99,5</i>	<i>102,7</i>	<i>99,8</i>	<i>99,8</i>	<i>106,8</i>	<i>112,2</i>
<i>г. Санкт-Петербург</i>	<i>200,3</i>	<i>86,4</i>	<i>107,8</i>	<i>114,6</i>	<i>104,7</i>	<i>99,6</i>	<i>93,6</i>	<i>92,7</i>	<i>111,8</i>
<i>Республика Карелия</i>	<i>148,8</i>	<i>76,1</i>	<i>108,9</i>	<i>101,6</i>	<i>102,0</i>	<i>94,5</i>	<i>101,7</i>	<i>99,2</i>	<i>107,6</i>
<i>Архангельская обл.</i>	<i>233,1</i>	<i>121,7</i>	<i>104,9</i>	<i>88,8</i>	<i>95,1</i>	<i>102,4</i>	<i>89,6</i>	<i>101,5</i>	<i>82,5</i>
Уральский ФО	151,0	89,1	104,3	101,9	101,6	101,1	100,7	98,2	108,0

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015: стат. сб. / Росстат. – М., 2016. – 1266 с.

Лидерами по промышленному производству в расчете на душу населения являются Уральский, Северо-Западный и Центральный федеральные округа (табл. 1.4). По этому показателю дифференциация достигает почти 14 раз.

Таблица 1.4. **Промышленное производство на душу населения**, тыс. руб.  
(в ценах 2015 г.)

Территория	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2015 г. к 2000 г., %
Российская Федерация	213	287	314	329	339	340	340	327	153,4
Уральский ФО	500	710	723	733	742	748	750	735	147,1
Северо-Западный ФО	214	354	405	435	444	441	430	413	192,8
<i>Республика Коми</i>	<i>317</i>	<i>398</i>	<i>496</i>	<i>523</i>	<i>540</i>	<i>558</i>	<i>566</i>	<i>580</i>	<i>183,0</i>
<i>Ленинградская обл.</i>	<i>173</i>	<i>335</i>	<i>466</i>	<i>511</i>	<i>535</i>	<i>508</i>	<i>505</i>	<i>500</i>	<i>288,6</i>
<i>г. Санкт-Петербург</i>	<i>252</i>	<i>481</i>	<i>452</i>	<i>512</i>	<i>528</i>	<i>516</i>	<i>477</i>	<i>439</i>	<i>174,6</i>
<b>Вологодская обл.</b>	<b>265</b>	<b>333</b>	<b>371</b>	<b>393</b>	<b>399</b>	<b>410</b>	<b>426</b>	<b>435</b>	<b>164,1</b>
<i>Калининградская обл.</i>	<i>67</i>	<i>128</i>	<i>274</i>	<i>410</i>	<i>414</i>	<i>407</i>	<i>444</i>	<i>410</i>	<i>611,1</i>
<i>Мурманская область</i>	<i>305</i>	<i>347</i>	<i>354</i>	<i>355</i>	<i>368</i>	<i>372</i>	<i>374</i>	<i>401</i>	<i>131,6</i>
<i>Архангельская обл.</i>	<i>123</i>	<i>287</i>	<i>409</i>	<i>367</i>	<i>352</i>	<i>364</i>	<i>328</i>	<i>336</i>	<i>273,0</i>
<i>Новгородская область</i>	<i>128</i>	<i>191</i>	<i>226</i>	<i>252</i>	<i>265</i>	<i>280</i>	<i>318</i>	<i>328</i>	<i>256,9</i>
<i>Республика Карелия</i>	<i>148</i>	<i>195</i>	<i>207</i>	<i>211</i>	<i>217</i>	<i>206</i>	<i>209</i>	<i>209</i>	<i>141,1</i>
<i>Псковская область</i>	<i>63</i>	<i>80</i>	<i>112</i>	<i>131</i>	<i>132</i>	<i>134</i>	<i>127</i>	<i>132</i>	<i>208,6</i>
Дальневосточный ФО	137	172	290	317	328	340	364	368	269,4
Центральный ФО	168	277	291	310	326	330	333	323	191,5
Приволжский ФО	181	231	274	301	315	321	329	318	175,3
Сибирский ФО	141	187	240	255	273	286	293	293	207,8
Южный ФО	78	108	132	145	156	162	170	185	237,1
Северо-Кавказский ФО	26	34	43	47	50	53	53	53	204,6

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015: стат. сб. / Росстат. – М., 2016. – 1266 с.

Общеизвестно, что ключевым фактором экономического роста территории выступают инвестиции. Однако за 2010–2015 инвестиции в основной капитал в целом по стране выросли лишь на 13% (табл. 1.5). В 2014–2015 гг. практически повсеместно наблюдается спад инвестиций, который несомненно связан со структурными проблемами. Приток инвестиций явно недостаточен, а санкции в отношении России еще больше его снижают.

Говоря о частных инвестициях в народном хозяйстве, необходимо отметить, что их финансовая база размывается за счет интенсивного вывоза капитала за рубеж корпоративным сектором<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Гусев С.Н. Экономический рост в России: потенциальный уровень и ограничения // Актуальные проблемы экономики и права. – 2013. – № 4. – С. 130-136.

Таблица 1.5. Динамика инвестиций в основной капитал, % к предыдущему году

Территория	2000– 2007 гг.	2008– 2009 гг.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2015 г. к 2010 г.
Российская Федерация	229,7	92,6	106,3	110,8	106,8	100,8	97,3	91,6	113,0
Северо-Кавказский ФО	141,7	110,3	111,8	103,3	112,2	107,8	109,1	93,3	142,2
Уральский ФО	187,3	100,0	109,1	114,2	106,4	101,4	101,3	95,7	130,3
Приволжский ФО	221,9	90,1	108,1	110,1	109,5	106,9	98,9	92,5	127,5
Центральный ФО	214,6	87,8	104,4	107,2	112,9	105,2	98,9	96,7	127,1
Сибирский ФО	303,9	95,7	113,5	116,2	111,8	94,1	96,3	83,3	111,3
Южный ФО	168,3	116,8	119,2	110,3	107,4	114,6	83,2	82,1	110,5
Северо-Западный ФО	318,8	89,6	115,5	110,0	104,0	90,6	92,4	90,9	100,5
<i>Мурманская область</i>	<i>180,0</i>	<i>125,1</i>	<i>86,2</i>	<i>138,5</i>	<i>121,3</i>	<i>92,8</i>	<i>101,9</i>	<i>102,5</i>	<i>140,4</i>
<i>Архангельская обл.</i>	<i>519,5</i>	<i>47,4</i>	<i>126,4</i>	<i>122,0</i>	<i>110,5</i>	<i>90,2</i>	<i>90,5</i>	<i>92,5</i>	<i>128,7</i>
<i>Новгородская область</i>	<i>243,4</i>	<i>120,3</i>	<i>99,8</i>	<i>87,0</i>	<i>109,6</i>	<i>109,8</i>	<i>115,3</i>	<i>104,7</i>	<i>126,1</i>
<i>Республика Карелия</i>	<i>164,8</i>	<i>83,5</i>	<i>117,5</i>	<i>125,3</i>	<i>106,5</i>	<i>93,5</i>	<i>85,8</i>	<i>90,6</i>	<i>114,0</i>
<i>Псковская область</i>	<i>250,4</i>	<i>75,9</i>	<i>102,6</i>	<i>127,4</i>	<i>128,4</i>	<i>84,5</i>	<i>96,0</i>	<i>80,3</i>	<i>109,3</i>
<i>Республика Коми</i>	<i>165,4</i>	<i>142,0</i>	<i>99,9</i>	<i>167,7</i>	<i>104,9</i>	<i>80,1</i>	<i>100,5</i>	<i>76,9</i>	<i>108,8</i>
<i>г. Санкт-Петербург</i>	<i>394,8</i>	<i>84,5</i>	<i>113,9</i>	<i>87,1</i>	<i>92,6</i>	<i>127,4</i>	<i>101,8</i>	<i>89,0</i>	<i>106,0</i>
<i>Ленинградская обл.</i>	<i>256,3</i>	<i>119,5</i>	<i>142,5</i>	<i>103,9</i>	<i>101,0</i>	<i>74,8</i>	<i>69,3</i>	<i>104,6</i>	<i>81,1</i>
<b>Вологодская обл.</b>	<b>490,5</b>	<b>61,4</b>	<b>116,1</b>	<b>149,4</b>	<b>120,7</b>	<b>49,3</b>	<b>80,5</b>	<b>90,4</b>	<b>75,1</b>
<i>Калининградская обл.</i>	<i>356,2</i>	<i>105,8</i>	<i>84,7</i>	<i>104,9</i>	<i>106,3</i>	<i>88,9</i>	<i>81,8</i>	<i>86,9</i>	<i>59,7</i>
Дальневосточный ФО	333,5	119,6	106,1	126,5	88,1	83,2	94,8	96,6	90,1

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015: стат. сб. / Росстат. – М., 2016. – 1266 с.

Сложившаяся ситуация негативно влияет на процессы модернизации экономики регионов. В 2015 г. износ основных производственных фондов практически достиг 50% (в 2000 г. – 39,3%).

При этом в стране наблюдается значительная дифференциация регионов по инвестиционной привлекательности. Разрыв между наиболее и наименее инвестиционно привлекательными федеральными округами достигает почти 3 раз (табл. 1.6). Основная масса инвестиций вкладывается в регионы, лидирующие по экономическому развитию. В дальнейшем такое положение вещей только усилит социально-экономическое неравенство между территориями, а это является дестабилизирующим фактором для федеративного устройства страны и может привести к нарастанию регионального сепаратизма.

Судя по мировому опыту, инновации выступают одним из основных факторов достижения роста экономики. Однако необходимо отметить, что инновационная активность организаций регионов страны находится на крайне низком уровне: по данным государственной статистики, в 2014 г. инновационные мероприятия осуществляли менее 10% обследованных организаций (табл. 1.7). В Вологодской области ситуация в инновационной сфере

еще более сложная: за 2000–2014 гг. инновационная активность организаций снизилась в два раза – до 5,6%. Основная причина кроется в отсутствии инвестиций – основного драйвера роста экономики.

Таблица 1.6. **Инвестиции в основной капитал на душу населения, тыс. руб.**  
(в ценах 2015 г.)

Территория	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2015 г. к 2000 г., %
Российская Федерация	41	68	96	106	113	114	109	99	240,1
Уральский ФО	83	109	174	198	210	212	214	204	247,3
Дальневосточный ФО	36	103	166	211	186	155	148	143	396,4
Северо-Западный ФО	35	85	121	133	138	124	114	104	294,3
<i>Республика Коми</i>	<i>66</i>	<i>113</i>	<i>179</i>	<i>303</i>	<i>321</i>	<i>260</i>	<i>264</i>	<i>204</i>	<i>311,2</i>
<i>Архангельская обл.</i>	<i>38</i>	<i>96</i>	<i>131</i>	<i>162</i>	<i>180</i>	<i>164</i>	<i>149</i>	<i>139</i>	<i>369,5</i>
<i>Мурманская область</i>	<i>35</i>	<i>60</i>	<i>78</i>	<i>109</i>	<i>134</i>	<i>125</i>	<i>129</i>	<i>133</i>	<i>382,8</i>
<i>Новгородская область</i>	<i>28</i>	<i>52</i>	<i>92</i>	<i>80</i>	<i>88</i>	<i>97</i>	<i>113</i>	<i>119</i>	<i>426,0</i>
<i>Ленинградская обл.</i>	<i>48</i>	<i>107</i>	<i>204</i>	<i>210</i>	<i>210</i>	<i>156</i>	<i>107</i>	<i>112</i>	<i>234,6</i>
<i>г. Санкт-Петербург</i>	<i>31</i>	<i>79</i>	<i>114</i>	<i>98</i>	<i>90</i>	<i>112</i>	<i>113</i>	<i>100</i>	<i>319,4</i>
<b><i>Вологодская обл.</i></b>	<b><i>29</i></b>	<b><i>142</i></b>	<b><i>109</i></b>	<b><i>163</i></b>	<b><i>197</i></b>	<b><i>97</i></b>	<b><i>78</i></b>	<b><i>71</i></b>	<b><i>245,8</i></b>
<i>Калининградская обл.</i>	<i>29</i>	<i>92</i>	<i>94</i>	<i>98</i>	<i>103</i>	<i>91</i>	<i>74</i>	<i>64</i>	<i>220,8</i>
<i>Республика Карелия</i>	<i>28</i>	<i>47</i>	<i>52</i>	<i>65</i>	<i>70</i>	<i>66</i>	<i>56</i>	<i>51</i>	<i>181,4</i>
<i>Псковская область</i>	<i>16</i>	<i>23</i>	<i>37</i>	<i>48</i>	<i>62</i>	<i>52</i>	<i>51</i>	<i>41</i>	<i>251,5</i>
Центральный ФО	40	63	78	84	94	99	98	94	233,8
Южный ФО	40	44	94	103	111	127	105	86	217,5
Приволжский ФО	30	48	69	77	84	90	89	82	270,7
Сибирский ФО	21	42	73	85	95	89	86	72	340,5
Северо-Кавказский ФО	26	44	42	43	49	52	56	52	198,9

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015: стат. сб. / Росстат. – М., 2016. – 1266 с.

Таблица 1.7. **Инновационная активность организаций, %**

Территория	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2014 г. к 2000 г., %
Российская Федерация	8,8	9,7	9,5	10,4	10,3	10,1	9,9	112,5
Приволжский ФО	10,1	10,8	12,3	12,7	11,9	11,7	11,4	112,9
Центральный ФО	10,0	10,3	8,6	10,2	10,9	10,7	10,9	109,0
Северо-Западный ФО	7,7	9,4	9,4	11,2	11,0	10,7	10,3	133,8
<i>г. Санкт-Петербург</i>	<i>8,9</i>	<i>12,7</i>	<i>13,0</i>	<i>18,9</i>	<i>18,8</i>	<i>18,0</i>	<i>18,9</i>	<i>212,4</i>
<i>Мурманская область</i>	<i>7,9</i>	<i>13,5</i>	<i>9,7</i>	<i>8,5</i>	<i>9,0</i>	<i>13,5</i>	<i>10,2</i>	<i>129,1</i>
<i>Псковская область</i>	<i>10,3</i>	<i>9,5</i>	<i>9,6</i>	<i>10,0</i>	<i>8,1</i>	<i>7,3</i>	<i>9,2</i>	<i>89,3</i>
<i>Республика Коми</i>	<i>5,5</i>	<i>7,1</i>	<i>7,5</i>	<i>6,1</i>	<i>7,6</i>	<i>8,8</i>	<i>8,9</i>	<i>161,8</i>
<i>Ленинградская область</i>	<i>4,1</i>	<i>6,9</i>	<i>9,4</i>	<i>9,1</i>	<i>10,1</i>	<i>10,5</i>	<i>8,7</i>	<i>212,2</i>
<i>Республика Карелия</i>	<i>1,7</i>	<i>5,6</i>	<i>6,6</i>	<i>9,2</i>	<i>10,9</i>	<i>8,1</i>	<i>7,7</i>	<i>452,9</i>
<i>Новгородская область</i>	<i>9,2</i>	<i>9,9</i>	<i>8,7</i>	<i>7,5</i>	<i>7,5</i>	<i>6,6</i>	<i>7,7</i>	<i>83,7</i>
<b><i>Вологодская область</i></b>	<b><i>11,0</i></b>	<b><i>8,4</i></b>	<b><i>7,4</i></b>	<b><i>9,3</i></b>	<b><i>7,3</i></b>	<b><i>7,8</i></b>	<b><i>5,6</i></b>	<b><i>50,9</i></b>
<i>Архангельская область</i>	<i>6,3</i>	<i>8,4</i>	<i>9,0</i>	<i>9,3</i>	<i>8,2</i>	<i>5,4</i>	<i>5,0</i>	<i>79,4</i>
<i>Калининградская обл.</i>	<i>13,1</i>	<i>4,6</i>	<i>3,2</i>	<i>3,3</i>	<i>5,1</i>	<i>5,1</i>	<i>2,4</i>	<i>18,3</i>
Уральский ФО	10,6	12,4	11,5	11,5	10,6	9,6	8,9	84,0
Дальневосточный ФО	6,3	6,2	8,6	11,2	10,8	9,5	8,9	141,3
Сибирский ФО	6,1	7,7	8,2	8,8	8,5	9,1	8,8	144,3
Южный ФО	7,6	8,5	7,5	6,5	7,4	7,2	7,7	101,3
Северо-Кавказский ФО	7,6	8,5	6,2	5,2	6,4	5,9	6,5	85,5

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015: стат. сб. / Росстат. – М., 2016. – 1266 с.

Таким образом, сложившаяся в экономике России модель инвестиционной деятельности, которой органически присущи постоянные миграции частного капитала к зарубежным центрам аккумуляции прибыли, значительный удельный вес в структуре национального накопления государственных вложений, а также острая нехватка адекватных существующим потребностям внутренних источников дешевых «длинных» денег, – в принципе не способна демонстрировать минимально приемлемые темпы расширения производственных возможностей.

Что касается второго внутреннего драйвера экономической динамики – повышения покупательской способности населения, то он зависит от темпа увеличения реальных располагаемых доходов домашних хозяйств. Не будет большим преувеличением утверждать, что этот параметр фиксирует верхнюю границу, верхний предел потенциального экономического роста. Ясно, что при планировании объемов выпуска на следующий производственный период субъекты предпринимательской деятельности будут исходить из ожидаемых размеров платежеспособного спроса, ибо в противном случае они столкнутся с проблемой сбыта своей продукции<sup>5</sup>. Согласно результатам государственного статистического наблюдения, реальные располагаемые доходы населения нашей страны в течение 2009–2012 гг. увеличивались ежегодно в среднем на 3,2%. С 2013 по 2015 г. реальные среднедушевые доходы населения сократились на 7% (табл. 1.8). Кроме того, под вопросом находится выполнение Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 об увеличении к 2018 г. размера реальной заработной платы в 1,4–1,5 раза.

Принимая во внимание тот факт, какой уровень неравенства, поляризации, расслоения присущ современному российскому обществу, несложно догадаться, что в отечественном народном хозяйстве обсуждаемая неравномерность распределения с большой вероятностью выражена еще сильнее. Как справедливо подчеркивает академик РАН А. Аганбегян, повышение благосо-

---

<sup>5</sup> Гусев С.Н. Экономический рост в России: потенциальный уровень и ограничения // Актуальные проблемы экономики и права. – 2013. – № 4. – С. 130-136.

стояния в нашей стране охватывает лишь «малочисленную богатую прослойку» граждан<sup>6</sup>. Из этого следует, что верхняя граница потенциального экономического роста в России может быть еще ниже, чем это показывают значения индикатора среднего увеличения реальных располагаемых доходов населения.

Таблица 1.8. **Среднедушевые денежные доходы населения**, тыс. руб. (в ценах 2015 г.)

Территория	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2015 г. к 2000 г., раз
Российская Федерация	10,7	20,1	28,7	29,6	31,1	32,6	31,4	30,3	2,8
Центральный ФО	15,6	28,2	37,9	39,3	40,8	42,6	39,8	38,8	2,5
Дальневосточный ФО	11,5	21,3	31,1	32,0	33,7	35,9	35,8	36,5	3,2
Уральский ФО	12,6	23,3	32,6	33,5	34,7	36,0	34,5	32,7	2,6
Северо-Западный ФО	11,0	23,0	30,2	30,5	31,8	33,3	32,3	32,4	2,9
<i>г. Санкт-Петербург</i>	<i>12,7</i>	<i>32,6</i>	<i>38,2</i>	<i>37,9</i>	<i>38,1</i>	<i>40,3</i>	<i>39,3</i>	<i>40,0</i>	<i>3,1</i>
<i>Мурманская область</i>	<i>18,7</i>	<i>25,9</i>	<i>35,9</i>	<i>35,6</i>	<i>38,5</i>	<i>41,2</i>	<i>38,7</i>	<i>35,9</i>	<i>1,9</i>
<i>Республика Коми</i>	<i>15,6</i>	<i>28,0</i>	<i>33,6</i>	<i>33,9</i>	<i>36,2</i>	<i>36,8</i>	<i>34,9</i>	<i>33,2</i>	<i>2,1</i>
<i>Архангельская обл.</i>	<i>10,5</i>	<i>19,9</i>	<i>29,8</i>	<i>31,0</i>	<i>31,5</i>	<i>33,5</i>	<i>33,3</i>	<i>32,3</i>	<i>3,1</i>
<i>Ленинградская обл.</i>	<i>7,2</i>	<i>15,4</i>	<i>22,5</i>	<i>22,7</i>	<i>24,1</i>	<i>25,5</i>	<i>23,7</i>	<i>26,3</i>	<i>3,7</i>
<i>Республика Карелия</i>	<i>10,8</i>	<i>17,7</i>	<i>23,8</i>	<i>24,7</i>	<i>26,6</i>	<i>26,8</i>	<i>25,8</i>	<i>25,7</i>	<i>2,4</i>
<b><i>Вологодская обл.</i></b>	<b><i>9,2</i></b>	<b><i>15,7</i></b>	<b><i>21,3</i></b>	<b><i>22,3</i></b>	<b><i>24,5</i></b>	<b><i>25,7</i></b>	<b><i>25,5</i></b>	<b><i>25,6</i></b>	<b><i>2,8</i></b>
<i>Новгородская область</i>	<i>8,6</i>	<i>13,6</i>	<i>23,3</i>	<i>24,2</i>	<i>26,1</i>	<i>26,7</i>	<i>26,7</i>	<i>25,6</i>	<i>3,0</i>
<i>Калининградская обл.</i>	<i>8,9</i>	<i>16,1</i>	<i>24,7</i>	<i>24,6</i>	<i>26,9</i>	<i>26,7</i>	<i>25,7</i>	<i>25,1</i>	<i>2,8</i>
<i>Псковская область</i>	<i>6,4</i>	<i>12,3</i>	<i>19,9</i>	<i>20,9</i>	<i>22,3</i>	<i>22,8</i>	<i>22,3</i>	<i>21,1</i>	<i>3,3</i>
Южный ФО	8,1	14,6	23,0	23,7	25,3	27,5	27,4	27,1	3,4
Приволжский ФО	8,0	15,2	23,5	24,2	25,9	27,1	26,8	26,2	3,3
Сибирский ФО	8,5	15,8	22,3	23,2	24,2	25,3	24,0	23,3	2,7
Северо-Кавказский ФО	5,6	11,8	19,8	21,4	22,9	23,8	23,7	22,9	4,1

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015: стат. сб. / Росстат. – М., 2016. – 1266 с.

Подчеркнем при этом, что во второй половине 2015 года наметились негативные тренды социальных настроений – комплексного показателя, отражающего психологическое состояние общества. Население волнуется от отсутствии позитивных изменений в динамике материального положения. Низкие зарплаты, рост цен и положение дел в экономике – три наиболее острые проблемы, которые отмечают жители страны в начале 2016 года<sup>7</sup>.

Сложная экономическая ситуация замедлила положительные изменения, происходящие в демографической сфере (табл. 1.9). В ряде регионов из-за низкой рождаемости и высокой смертности депопуляционные процессы

<sup>6</sup> Аганбегян А.О. О применении научных методов при подготовке решений социально-экономических проблем // Вопросы экономики. – 2013. – № 7. – С. 124-137.

<sup>7</sup> Мониторинг общественного мнения о состоянии российского общества // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2016. – № 2. – С. 22-28.

приобрели устойчивую тенденцию. Существующие показатели рождаемости в 1,5 раза ниже, чем необходимо для простого воспроизводства населения. Такая ситуация ставит под вопрос дальнейшие возможности народов России развивать накопленный веками материальный, духовный и культурный потенциал.

Таблица 1.9. Коэффициент естественной убыли (-), прироста (+) населения, на 1000 человек населения

Территория	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2015 г. к 2000 г., п.п.
Российская Федерация	-6,6	-5,9	-1,7	-0,9	0,0	+0,2	+0,2	-1,5	5,1
Северо-Кавказский ФО	+1,9	+4,5	+8,7	+9,0	+9,1	+9,2	+9,3	+7,6	5,7
Уральский ФО	-5,2	-3,7	+1,1	+1,5	+2,5	+2,7	+2,7	+0,9	6,1
Дальневосточный ФО	-3,5	-3,9	-0,6	-0,3	+0,9	+1,3	+1,4	+0,3	3,8
Сибирский ФО	-4,9	-5,1	-0,1	+0,4	+1,3	+1,5	+1,5	-0,2	4,7
Приволжский ФО	-6,5	-6,7	-2,6	-1,9	-0,7	-0,6	-0,6	-2,3	4,2
Южный ФО	-6,4	-5,7	-2,3	-1,9	-0,8	-0,6	-0,5	-2,5	3,9
Северо-Западный ФО	-8,7	-8,4	-3,5	-2,5	-1,6	-1,2	-1,0	-2,7	6,0
<i>Республика Коми</i>	-3,5	-4,2	-0,2	+0,7	+1,8	+2,2	+2,0	-0,1	3,4
<i>г. Санкт-Петербург</i>	-9,4	-7,2	-2,0	-0,9	+0,2	+0,7	+1,3	-0,3	9,1
<i>Мурманская область</i>	-3,0	-3,8	-0,2	0,0	+0,5	+0,9	+0,3	-0,4	2,6
<i>Калининградская обл.</i>	-7,3	-9,2	-2,8	-1,5	-0,8	-0,7	-0,7	-2,2	5,1
<b><i>Вологодская обл.</i></b>	-7,2	-8,3	-4,2	-2,7	-1,1	-1,2	-1,2	-2,8	4,4
<i>Архангельская обл.</i>	-7,5	-6,3	-2,0	-1,7	-0,8	-0,5	-0,7	-3,2	4,3
<i>Республика Карелия</i>	-7,8	-8,3	-4,1	-2,8	-2,8	-2,7	-2,3	-4,8	3,0
<i>Ленинградская обл.</i>	-12,1	-12,3	-7,0	-6,1	-5,7	-5,6	-5,4	-6,8	5,3
<i>Новгородская область</i>	-12,6	-13,2	-8,7	-7,1	-5,8	-6,0	-5,4	-7,4	5,2
<i>Псковская область</i>	-14,9	-15,8	-10,7	-8,9	-8,5	-7,6	-7,5	-9,1	5,8
Центральный ФО	-9,6	-8,4	-4,5	-3,2	-2,5	-2,3	-2,2	-3,6	6,0

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015: стат. сб. / Росстат. – М., 2016. – 1266 с.

Приведенные данные доказывают наличие системного кризиса в экономике страны, обуславливая необходимость смены курса существующей экономической политики, а также поиска факторов и источников качественного экономического роста.

## **ГЛАВА 2. УГРОЗЫ И ВОЗМОЖНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ**

### **2.1. Национальная промышленная политика России в рамках неоиндустриального вектора развития**

Мировой финансовый кризис, пик которого пришелся на период 2008–2009 гг., отчетливо продемонстрировал уязвимость экономической модели, оторванной от реального производства. В кризисные годы высокие темпы роста сохранили только те страны, которые отказались от деиндустриализации и догоняющей модели модернизации (Китай, Индия, Индонезия, Вьетнам, Чили, Турция, Тайвань, Малайзия, Сингапур и др.)<sup>8</sup>.

Россия с нашей точки зрения исчерпала возможности роста на базе действующей экономической модели. Переход к новой модели требует радикального преобразования промышленной политики. В связи с этим актуальным становится рассмотрение сущности новой модели экономического роста, принципов и инструментов современной промышленной политики, основных направлений и проблем ее формирования и реализации в России, а также разработка подходов к изменению сложившейся ситуации.

Исходя из этого возникает необходимость рассмотрения и исследования концептуальных подходов к формированию и реализации промышленной политики, направленной на развитие промышленного сектора и повышение его конкурентоспособности, обеспечивающее устойчивый экономический рост и увеличение национального благосостояния.

В настоящее время значительной частью научно-экспертного сообщества и политиков признается ключевая роль «новой индустрии» в обеспечении экономического роста стран мира и их конкурентоспособности на миро-

---

<sup>8</sup> Федотова В. Конец догоняющей модели модернизации и поиски новых путей // Экономические стратегии. – 2012. – № 3. – С. 14-23.

вых рынках<sup>9</sup>. Для неоиндустриализации характерны такие технико-технологические тренды, как: сокращение количества персонала, занятого в промышленном производстве, при одновременном росте уровня автоматизации и использования современной техники, повышении квалификации рабочей силы; увеличение производительности станочного парка, улучшение его характеристик и применение робототехники; рост интенсивности инновационного процесса и сокращение времени смены новых поколений техники, средств производства, рост доли наукоемких секторов; интенсификация движения в сторону «безотходности» и «безлюдности» в области технологического развития.

В посткризисный период в ведущих странах мира активизировались, политически и организационно оформились процессы, связанные с развитием «новой индустрии» и «возвращением рабочих мест». Новая промышленная политика ряда ведущих стран мира (после глобального финансового кризиса 2008 г.), характеризуемая как «промышленный ренессанс», сочетает в себе приоритет на развитии прорывных технологий и новый подход к взаимодействию в рамках ее формирования и реализации.

Отдельным, особенно важным пунктом является задача обеспечения энергетической и ресурсной эффективности, в том числе за счет все большего перехода на «альтернативные» источники энергии. В этих условиях позиции России как топливно-энергетического экспортера будут ослабевать.

В 2010 г. Европейская комиссия заявила о новом подходе к экономическому развитию, в процессе которого особое внимание будет уделяться обрабатывающей промышленности и «экономике знаний». Стратегия развития ЕС до 2020 г. определила шесть основных приоритетных направлений инновационного развития европейской промышленности на ближайшее десятилетие: передовые производственные процессы (3D технологии, энерго- и материало-эффективные процессы, возобновляемые энергоресурсы и рециклинг

---

<sup>9</sup> Губанов С. Державный прорыв. Неоиндустриализация России и вертикальная интеграция. – М., 2012. – 224 с.

материалов, устойчивые и гибридные бизнес-модели); ключевые стимулирующие технологии (микро- и наноэлектроника, новые материалы, промышленная биотехнология, фотоника, нанотехнологии, новые производственные системы); продукция на основе биотехнологии; устойчивое строительство и сырьевые материалы; «чистые» транспортные средства; «интеллектуальные» энергосистемы.

В целях формирования европейской промышленности на качественно новой основе планируется реализация комплекса мероприятий, в том числе функционирование новых координирующих структур, включая рамочные регуляторы Единого рынка, скоординированное развитие инфраструктуры, координация научной, инновационной, кадровых политик, обеспечение кадрами.

В 2014 г. вышло совместное коммюнике руководящих структур Евросоюза «К европейскому промышленному ренессансу», в котором мощная индустриальная база рассматривается в качестве ключевого фактора европейской конкурентоспособности и европейского экономического возрождения<sup>10</sup>.

В 2009 г. правительством Франции инициирована широкомасштабная стратегия по созданию мощной конкурентоспособной промышленности, которая должна стать локомотивом экономического развития и процветания страны. Ее ключевой элемент – национальная программа «Инвестиции в будущее» (2010). В правительстве Ф. Олланда было создано специализированное Министерство промышленного возрождения<sup>11</sup>.

В 2013 г. объявлено о вступлении в силу новой стратегии «Новая промышленная Франция»<sup>12</sup>. Этот документ включает 34 плана реконструкции промышленности на базе новейших достижений науки и техники. Планы закладывают основу промышленной политики на предстоящие 10 лет, а их главная цель – вернуть Францию в ряды передовых индустриальных стран.

---

<sup>10</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions. For a European Industrial Renaissance [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52014DC0014>

<sup>11</sup> Кондратьев В. Свежее дыхание промышленной политики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.perspektivy.info/rus/ekob/svezheje\\_dyhanije\\_promyshlennoj\\_politiki\\_2014-05-22.htm](http://www.perspektivy.info/rus/ekob/svezheje_dyhanije_promyshlennoj_politiki_2014-05-22.htm)

<sup>12</sup> La nouvelle France Industrielle [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economie.gouv.fr/files/la-nouvelle-france-industrielle.pdf>

Основные черты рассматриваемого документа: объединение усилий государства и частного промышленного сектора при определении тех секторов деятельности, где Франция может стать лидером; активное участие бизнеса в разработке и реализации заявленных планов. Большая часть проектов (около 80%) были выбраны на основе предложений промышленников и будут управляться крупными предпринимателями.

Делается ставка на такие рычаги стимулирования бизнеса, как государственный заказ, регулирование различных норм и стандартов, предоставление налогового кредита в том случае, если компания активно проводит исследования. В этих условиях ключевую роль в реализации планов, по замыслу правительства, должны сыграть частные инвестиции.

В 2012 г. в Великобритании обнародована долгосрочная промышленная стратегия (с «говорящим» названием: «Промышленная стратегия. Партнерство государства и промышленности») <sup>13</sup>. Новая комбинированная («матричная») промышленная политика коалиционного правительства впервые представляет собой сочетание секторальных мер, поддержку развития ключевых технологий и мероприятий «горизонтального» характера.

Приоритетные промышленные сектора – «локомотивы» британского промышленного роста и конкурентоспособности на мировых рынках – включают три типа отраслей:

1. Прогрессивные отрасли, создающие продукт с наиболее высокой добавленной стоимостью: автомобильная и авиакосмическая, медико-биологический и агротехнический сектора.

2. Сектора, обеспечивающие, в том числе, новые возможности среды обитания: ветровая, нефтегазовая, атомная энергетика и строительство.

3. «Когнитивные» услуги: международное образование, информационная экономика, профессиональные и бизнес-услуги.

---

<sup>13</sup> Industrial strategy. Government and industry in partnership. Progress Report. April 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/306854/bis-14-707-industrial-strategy-progress-report.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/306854/bis-14-707-industrial-strategy-progress-report.pdf)

Основные черты промышленной политики – партнерство с частным сектором в формировании секторальных стратегий с учетом отраслевой специфики в русле общей тенденции «решоринга» и разработки «национальных» компетенций; значительное увеличение масштабов государственного финансирования приоритетных направлений, в т. ч. через систему государственного заказа для создания новых возможностей для компаний и эффективного функционирования производственных цепочек; создание на базе университетов инновационных центров, способствующих коммерциализации результатов ИР, повышение профессионального уровня кадров в ключевых секторах.

Основными чертами новой промышленной политики являются:

- расширительный подход к промышленной политике, позиционирование неоиндустриальной парадигмы в качестве ядра общей социально-экономической политики;

- акцент на развитии «новых» отраслей промышленности при сохранении поддержки базовых отраслей производства;

- интегрированный подход к промышленной политике, конструктивно сочетающий в себе секторальные и институциональные меры поддержки, нацеленный на развитие сетевых структур и увеличение мультипликативного эффекта;

- «консенсусный» принцип формирования и реализации промышленной политики, сочетание интересов равноправных акторов, направленное на достижение общих целей.

Концепции новой промышленной политики: в современной модели промышленной политики центральным становится диалог между государственными и частными агентами посредством инструментов ГЧП. Это полезно для выявления проблем и возможностей и решения конкретных вопросов на индивидуальной основе, на основе взаимодействия между сетями, ак-

торами и институтами с непрерывным процессом обучения (Д. Родрик<sup>14</sup>, Н. Крафтс и А. Хьюз<sup>15</sup>, К. Айгингер и С. Зибер<sup>16</sup>, К. Уорвик<sup>17</sup> и др.).

Анализ внешнеторгового оборота в разрезе видов экономической деятельности РФ показывает, что за последние десять лет импорт продукции машиностроения увеличился в 10 раз. Экспорт продукции топливно-энергетического комплекса возрос в 7 раз. Продолжается рост экспорта сырьевых низкотехнологичных товаров и импорта высокотехнологичной продукции машиностроения (табл. 2.1).

Таблица 2.1. **Внешнеторговый оборот по видам экономической деятельности РФ**  
(экспорт/импорт/сальдо; в млрд. долл. США)

Вид экономической деятельности	2000 г.			2010 г.			2014 г.		
	Экс.	Имп.	Сал.	Экс.	Имп.	Сал.	Экс.	Имп.	Сал.
Машиностроение	9,1	10,6	<b>-1,5</b>	21,3	102,0	<b>-80,7</b>	26,3	136,0	<b>-109,7</b>
Агропродовольственная сфера	1,6	7,4	<b>-5,8</b>	8,8	36,4	<b>-27,6</b>	18,9	39,7	<b>-20,8</b>
Легкая промышленность	1,1	2,1	<b>-1,0</b>	1,1	15,3	<b>-14,2</b>	1,5	17,6	<b>-16,1</b>
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	4,5	1,3	<b>3,2</b>	9,6	5,9	<b>3,7</b>	11,6	5,9	<b>5,7</b>
Топливо-энергетический комплекс	55,5	2,1	<b>53,4</b>	272,0	5,2	<b>266,8</b>	350,0	7,2	<b>342,8</b>
Химическая промышленность	7,4	6,1	<b>1,3</b>	24,5	37,0	<b>-12,5</b>	29,1	46,4	<b>-17,3</b>
Металлургическая промышленность	22,4	2,8	<b>19,6</b>	50,3	16,8	<b>33,5</b>	52,4	20,3	<b>32,1</b>
Сфера услуг	9,6	16,2	<b>-6,6</b>	49,1	75,2	<b>-26,1</b>	65,8	121,0	<b>-55,2</b>
Прочие	1,6	1,4	<b>0,2</b>	9,6	10,5	<b>-0,9</b>	6,9	12,6	<b>-5,7</b>
Источник: рассчитано на основе данных Федеральной службы государственной статистики. – Режим доступа: <a href="http://www.gks.ru">http://www.gks.ru</a>									

По показателю «Доля средне- и высокотехнологичных производств в структуре промышленного производства и в объеме экспорта стран «Большой восьмерки» и Китая Россия занимает как по структуре промышленного производства (23% в 2011 г.), так и объему экспорта (22%) последнее место

<sup>14</sup> Rodrick D. Industrial policy for the twenty-first century. – Harvard University. – 2004. – September. – P. 1-2.

<sup>15</sup> Crafts N., Hughes A. Industrial Policy for the medium to long-term. Future of Manufacturing Project: Evidence Paper 37. Foresight, Government Office for Science [Электронный ресурс]. – 2013. – October. – Режим доступа: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/283911/ep37-industrial-policy-medium-to-long-term.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/283911/ep37-industrial-policy-medium-to-long-term.pdf)

<sup>16</sup> Aiginger K., Sieber S. The Matrix Approach to Industrial Policy // International Review of Applied Economics. – 2006. – Vol. 20. – Issue 5. – P. 573-601. DOI:10.1080/02692170601005507.

<sup>17</sup> Warwick K. Beyond Industrial Policy // OECD STI Policy Paper. – 2003. – No. 2. – P. 16-17.

со значительным отставанием (для сравнения: первый показатель в остальных странах этой группы находится в диапазоне от 37 до 57%, второй – от 54 до 79%)<sup>18</sup>.

В период с 2000 по 2013 г. объем поступлений от технологического экспорта увеличился (в текущих ценах) в 3,8 раза (с 204 до 771 млн. долл. США), объем выплат по импорту соответствующих товарных групп – в 13,5 раза (со 183 до 2464 млн. долл. США). Сальдо внешнеторгового оборота сменилось с положительного на отрицательное (с 21 млн. до -1693 млн. долл. США), то есть степень технологической зависимости страны продолжает возрастать<sup>19</sup>.

Согласно рейтингу, составленному на основе индекса экономической сложности, разработанного учеными Гарвардского университета Р. Хаусманном и С. Идальго, в 2013 г. Россия находилась на 43 месте, это ниже, чем в 1995 г., на 9 пунктов (табл. 2.2).

Таблица 2.2 Рейтинги стран мира по уровню «экономической сложности»

1995 г.			2003 г.			2013 г.		
Страна	Ранг	Инд.	Страна	Ранг	Инд.	Страна	Ранг	Инд.
Япония	1	3,05	Япония	1	2,74	Япония	1	2,35
Германия	2	2,64	Германия	2	2,40	Швейцария	2	2,33
Швейцария	3	2,48	Швеция	3	2,29	Германия	3	2,04
Швеция	4	2,37	Швейцария	4	2,21	Южная Корея	4	1,93
Финляндия	5	2,29	Финляндия	5	2,12	Швеция	5	1,82
Австрия	6	2,26	Великобритания	6	1,97	Финляндия	6	1,80
Великобритания	7	2,06	Австрия	7	1,93	Австрия	7	1,77
США	8	2,04	США	8	1,84	Чехия	8	1,76
Франция	9	1,95	Чехия	9	1,72	Великобритания	9	1,71
Италия	10	1,77	Франция	10	1,69	Словакия	10	1,66
Россия	34	0,45	Россия	29	0,70	Китай	22	1,11
Китай	50	0,16	Китай	37	0,37	Россия	43	0,40

Источник: The Atlas of Economic complexity [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://atlas.cid.harvard.edu/rankings/>

Комментируя эти расчеты, В. Коровкин отмечает в России большой разброс в экспорте по отраслям: экспортируются товары из разных отраслей с невысокой добавленной стоимостью. Это не дает возможности достигнуть « сетевого эффекта », когда расходы на однородные статьи экспорта объеди-

<sup>18</sup> Industrial Development Report 2013. United Nations Industrial Development Organization. – 2013. – P. 196-203.

<sup>19</sup> Наука, инновации, информационное общество: 2014 : крат. стат. сб. – М.: ГУ ВШЭ, 2014. – С. 54.

няются. Например, это целесообразно было бы сделать с расходами на маркетинг и логистику. Чтобы создавать товары с высокой добавленной стоимостью, необходимо учитывать «сетевой эффект». Это наглядно видно на примере сравнения экспорта химической продукции России и Великобритании. Если Россия экспортирует разрозненные продукты из не связанных между собой областей производства, то Великобритания – фактически целостные технологические цепочки, все виды продуктов, получаемых в рамках одного процесса<sup>20</sup>.

Основными причинами низкого уровня показателей «экономической сложности» в России, на наш взгляд, являются слабые интеграционные связи внутри производственного сектора (выражаясь языком социологии, можно говорить об «атомизации» производства), а также недостаточно системный подход к управлению промышленностью.

В настоящее время существует значительное количество подходов к определению промышленной политики. Исходя из задач настоящей статьи, приведем их группировку по критерию целеполагания: с позиции структурной модернизации; с позиций отраслевой конкурентоспособности; с позиций экономического роста и повышения благосостояния (табл. 2.3).

С учетом данных подходов под «национальной промышленной политикой» следует понимать комплекс мер по развитию промышленного сектора и повышению его конкурентоспособности, реализуемый посредством системного взаимодействия власти, бизнеса и общества, направленный на обеспечение устойчивого экономического роста и увеличение национального благосостояния. Исходя из этого «региональные промышленные политики», с одной стороны, являются необходимой системной составляющей национальной политики, обеспечивая ее продуктивность; с другой стороны, они способствуют полному раскрытию социально-экономического потенциала территорий.

---

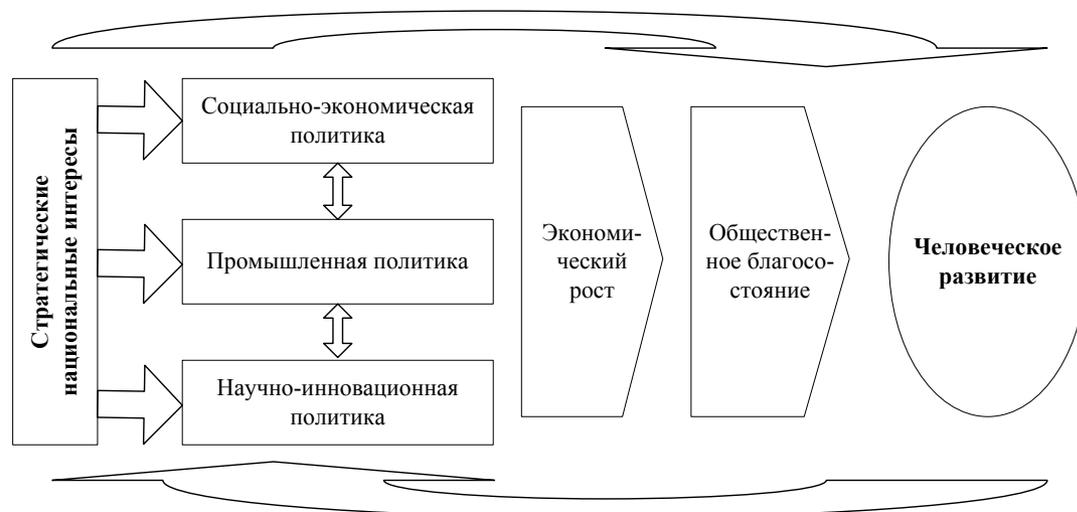
<sup>20</sup> Страна без производства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.gazeta.ru/growth/2015/02/19\\_a\\_6418757.shtml](http://www.gazeta.ru/growth/2015/02/19_a_6418757.shtml)

Таблица 2.3 Группировка подходов к определению промышленной политики (по критерию целеполагания)

Тип	Характеристика	Типичный пример
Структурная модернизация	Направлена на поддержание существующей структуры производства или ее изменение	Совокупность государственных мер, предпринимаемых для перераспределения ресурсов между отраслями или изменения организационно-предпринимательской структуры отрасли... когда рыночный конкурентный механизм оказывается неспособным обеспечить достижение этой цели*.
Отраслевая конкурентоспособность	Направлена на повышение устойчивости и конкурентоспособности промышленного сектора в целом	Комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на развитие промышленного потенциала Российской Федерации, обеспечение производства конкурентоспособной промышленной продукции**.
Экономический рост и повышение благосостояние	Направлена на обеспечение экономического роста и повышение благосостояния	Любой тип вмешательства или государственной политики, направленный на улучшение бизнес-среды или изменение структуры экономической деятельности в отношении секторов, технологий или задач, который, как ожидается, предлагает лучшие перспективы для экономического роста или общественного благосостояния***.

\* Okuno-Fujiwara M., Suzumura K. Economic Analysis of Industrial Policy: A Conceptual Framework through the Japanese Experience. – Tokyo: Asahi, 1985. – P. 35-41.  
 \*\* Федеральный закон от 31.12.2014 №488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».  
 \*\*\* Warwick K. Beyond Industrial Policy // OECD STI Policy Paper. – 2003. – No. 2. – P. 16-17.

В системе национальных стратегических интересов промышленная политика служит одним из основных элементов и должна быть взаимоувязана с социально-экономической и научно-инновационной политикой. Обязательным условием такой политики является сочетание и баланс национальных интересов и интересов человеческого развития (рис. 2.1).



Обязательное условие – сочетание и баланс национальных интересов и интересов человеческого развития

Рисунок 2.1. Промышленная политика в системе национальных стратегических интересов

Существует три типа промышленной политики: вертикальная, горизонтальная, интегрированная (табл. 2.4), имеющих свои достоинства и недостатки. Адекватность выбора того или иного типа зависит от конкретно-исторических и общественно-экономических условий.

Таблица 2.4. Сравнительные характеристики типов промышленной политики

Тип ПП	Пример реализации	Преимущества	Недостатки
Вертикальная	Япония, СССР (индустриализация 1930-х гг.)	Поддержка устойчивости «базовых» секторов Сравнительно низкие организационные издержки	Низкая эффективность при отсутствии жесткого контроля Дестимулирование конкуренции
Горизонтальная	США	Равные возможности доступа к преференциям и инфраструктуре Развитие конкуренции	«Распыление» ресурсов Низкая управляемость: расчет на действие рыночных регуляторных механизмов
Интегрированная	Республика Корея	Сочетание (баланс) национальных, корпоративных и частных интересов Стратегическая управляемость	Сравнительно высокие организационные издержки (на начальном этапе)

Перечислим недостатки вертикальных алгоритмов в российских условиях:

1. Вертикальные меры воспроизводят дисбалансы, существующие в структуре экономики и промышленного производства. Как отмечает президент ГК «Энергия» Сергей Гуськов, помощь крупнейшим компаниям в ущерб остальным – это один из самых больших перекосов в нынешней системе господдержки. Такой подход вызывает много вопросов, поскольку большинство этих компаний созданы по итогам приватизации, т.е. достались собственникам практически даром. Непонятно, зачем помогать неэффективному собственнику, который даже при нулевой стоимости приобретения не способен организовать эффективную деятельность. Правильнее помогать среднему бизнесу, который зачастую создан с нуля и больше мотивирован к росту и эффективности<sup>21</sup>.

2. Отсутствуют механизмы, осуществляющие действенный контроль социально-экономической эффективности расходования выделяемых

<sup>21</sup> Десерт для голодающего. Какой должна быть промышленная политика в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.gazeta.ru/growth/2015/05/22\\_a\\_6699949.shtml](http://www.gazeta.ru/growth/2015/05/22_a_6699949.shtml)

средств. Проводимые Счетной палатой РФ проверки показывают значительные нарушения с расходованием бюджетных средств, выделяемых на развитие крупных производственных инфраструктурных проектов, в связи с низким качеством администрирования и различного рода нарушениями (из последних фактов – Внешэкономбанк<sup>22</sup>, проекты Минкомсвязи РФ<sup>23, 24</sup>). Однако каких-либо процессуальных действий по данным фактам не применяется.

3. В сложившихся экономических отношениях на российский бюджет накладываются обязательства, связанные с покрытием издержек международного бизнеса. Как отмечают эксперты, в России крупные компании не могут определять промышленную политику, поскольку их владельцы не являются россиянами по месту нахождения активов, постоянного проживания и совокупности экономических интересов. Только 10% компаний зарегистрировано в российской юрисдикции, более 50% договоров и 57–90% контрактов оформлено за рубежом. В 2011 г. 65% российских компаний разместили акции и депозиты на зарубежных площадках (в Китае таких фирм 8%, в Бразилии – 4%, в Индии – 14%). До 90% крупных частных компаний принадлежат офшорным холдингам. В итоге капитализация 30 крупнейших российских компаний в 2012 г. была ниже одной Apple (530 млрд. долл.)<sup>25</sup>.

Имеют свои ограничения в российских условиях и горизонтальные алгоритмы.

#### 1. Негативная специфика рыночных регуляторных механизмов.

Постсоветская «рыночная стихия» привела к тому, что экономически целесообразной оказалась предпринимательская деятельность в секторах, обеспечивающих быструю оборачиваемость капиталов. Производство является финансово и инвестиционно малопривлекательным видом деятельности.

---

<sup>22</sup> Внешэкономбанк России находится на грани банкротства? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://argumentiru.c>

<sup>23</sup> Минкомсвязи установило «Иннополису» фиктивные показатели, чтобы не пришлось возвращать деньги [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.cnews.ru/news/top/2015-11-20\\_minkomsvyazi\\_ustanovilo\\_innopolisu\\_fiktivnye](http://www.cnews.ru/news/top/2015-11-20_minkomsvyazi_ustanovilo_innopolisu_fiktivnye)

<sup>24</sup> Государство потратило 4,9 млрд. на неиспользуемые суперЭВМ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.cnews.ru/news/top/2015-11-13\\_gosudarstvo\\_potratilo\\_49\\_mlrld\\_na\\_neispolzuemye](http://www.cnews.ru/news/top/2015-11-13_gosudarstvo_potratilo_49_mlrld_na_neispolzuemye)

<sup>25</sup> Бляхман Л. Промышленная политика – основа перехода к новой модели экономического роста [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=4414>

Ввиду низкой рентабельности обрабатывающих производств и высоких процентных ставок по заемным средствам, кредит как инструмент развития промышленного комплекса практически недоступен. Наиболее рентабельную продукцию в России производят предприятия добывающей промышленности, производства нефтепродуктов, металлургические компании, химические производства. Именно отрасли, производящие данную продукцию, имеют наибольшие доли в структуре промышленности, объемы отгруженной продукции и объемы экспорта.

2. Слабость институтов, способных самостоятельно обеспечить конкурентоспособность промышленного производства.

Разрушение сферы НИОКР в 1990-е годы обусловило крайне низкий уровень в настоящее время изобретательской активности в обществе и слабость механизмов, обеспечивающих внедрение технических и технологических разработок в производство. Отсутствие необходимых связей между наукой и производством детерминирует непродуктивность государственных расходов на НИОКР.

3. Устойчивые глубокие противоречия между бизнесом, властью и третьим сектором.

В условиях отсутствия четкой стратегии и межсекторального взаимодействия, слаборазвитой и неэффективной коммуникационной инфраструктуры, хаотичной и непрозрачной налоговой системы сохраняются антагонистические отношения между государством и частным бизнесом, основанные на взаимном недоверии сторон.

При выборе типа промышленной политики важно учитывать имеющийся мировой опыт. Классическим примером «как не надо делать» в литературе признается опыт стран ряда Латинской Америки «неоднократного наступания на грабли» из-за непродуманной реализации как вертикальных, так и горизонтальных мер. Как отмечает Луис Альберто Морено, президент Межамериканского банка развития, «опыт промышленной политики в лати-

ноамериканских странах свидетельствует о том, что главный залог успешной промышленной политики – умение властей дистанцироваться от частных и политических интересов, которые не должны влиять на формирование промышленной политики»<sup>26</sup>.

По его мнению, «фундаментальные вопросы, на которые должно отвечать государство, прежде чем начать проводить промышленную политику, таковы: имеется ли очевидный провал рыночного саморегулирования, который оправдывает вмешательство государства; помогут ли предлагаемые меры эффективно устранить недостатки рынка; есть ли в стране институты, необходимые для проведения промышленной политики?»

По словам одного из наиболее авторитетных специалистов в сфере промышленности Д. Родрика, в настоящее время все более широкую поддержку получает мнение о том, что в развивающихся странах частная инициатива должна быть встроена в комплекс государственных мер, способствующих реструктуризации, диверсификации, технологическому развитию в большей степени, чем это происходило бы при полной свободе рынка. Это наиболее очевидно в тех странах, где рыночные реформы зашли дальше всего и разочарование в их результатах является наибольшим. Смягчение и сближение крайних позиций формирует «средний курс» экономической политики. Рыночные силы и частное предпринимательство должны играть в нем ведущую роль, а правительство, кроме обеспечения прав собственности, размещения контрактов и макроэкономической стабильности, также должно брать на себя исполнение стратегических и координационных функций в производственной сфере<sup>27</sup>.

На наш взгляд, выбор между различными формами промышленной политики (вертикальная, горизонтальная или некий их симбиоз) должен осуществляться не по критерию «правильности/неправильности», а по критерию

---

<sup>26</sup> Moreno L. Getting Industrial Policy Right [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.project-syndicate.org/commentary/latin-america-industrial-policy-failures-by-luis-a--moreno-2015-01>

<sup>27</sup> Rodrick D. Industrial policy for the twenty-first century. – Harvard University, 2004, September. – P. 1-2.

пригодности (эффективности) в тех или иных экономических/конкретно-исторических условиях. Так, например, в США, где имеется мощный регуляторный потенциал рынка, эффективно работают горизонтальные алгоритмы. В Японии, традиционно ориентированной на внешний рынок и выращивание «национальных чемпионов», высокую результативность показывают вертикальные подходы.

Вне зависимости от существующего подхода государство выступает ключевым игроком в промышленной политике. При этом объем государственного участия не связан с ее типом. Так, в США, где сам термин «промышленная политика» негласно табуирован, регуляторная и стимулирующая роли государства «по факту» чрезвычайно высокие.

Для России, особенностями которой являются возникшие в хаосе постсоветского реформирования разрывы вертикальных (внутрисекторальных) и горизонтальных (межсекторальных) связей, а также антагонизм между интересами основных акторов необходим конвергентный подход, сочетающий в себе, в определенной пропорции, преимущества вертикальных и горизонтальных мер. В этой связи наиболее целесообразным является сетевой подход. Концепция социальных сетей сформировалась в западных исследованиях в последние 30 лет. Можно назвать самых известных в этой области современных ученых: это Л. Фриман, Д. Ноук, П. Марсен, С. Вассерман, К. Фауст, Б. Веллман, С. Берковиц<sup>28</sup>. В отечественной науке есть опыт применения сетевого подхода к исследованиям в различных областях гуманитарного знания. Так, О.Н. Яницким рассмотрена экологическая политика как сетевой процесс<sup>29</sup>; А.В. Курочкиным изучены вопросы институционализации сетей в управлении российской системой образования<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Градосельская Г. Сетевой анализ как метод исследования современных трансформаций // Социально-экономическая трансформация в России: научные доклады / Московский общественный научный фонд. – М., 2001. – С. 43-76.

<sup>29</sup> Яницкий О. Экологическая политика как сетевой процесс // Полис. – 2002. – №2. – С. 44.

<sup>30</sup> Курочкин А.В. Институционализация сетей в управлении российской системой образования [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.politex.info/content/view/137/30/>

Промышленная политика, основанная на сетевом подходе, характеризуется следующими специфическими признаками:

1. Формируется и реализуется не с позиций частных или отраслевых интересов, а строго в контексте национальной социально-экономической политики.

2. Носит стратегический характер: вектор на поддержку видов деятельности (проектов), имеющих потенциал долгосрочных эффектов.

3. Не противоречит принципам конкурентной политики: поддержка наиболее конкурентных видов деятельности (или проектов).

4. Характеризуется переходом от субъектно-объектного к ресурсно-акторному принципу: государство выступает не в роли «начальника», а в роли одного из акторов, выполняющего значимые функции (распоряжение общественными ресурсами, развитие инфраструктуры, в т. ч. коммуникативной, и т.д.).

5. На смену привычному бюрократическому подходу «проекты под финансы» приходит подход «финансы под проекты».

6. Обеспечивается максимизация мультипликативного эффекта за счет приоритетной поддержки комплексных проектов в рамках цепочек добавленной стоимости.

7. При сетевом подходе региональная промышленная политика превращается из «бедной родственницы» в одно из ключевых звеньев высокопродуктивной общенациональной промышленной политики, поскольку именно регионы выполняют функции по «сшивке» ресурсов.

Сущность сетевого подхода заключается в оптимальном сочетании различных (материальных и нематериальных) ресурсов, направленных на реализацию производственных проектов различного рода, снижение транзакционных издержек, максимизацию мультипликативного эффекта и повышение добавленной стоимости продукции.

Применение сетевого подхода нацелено на создание условий для формирования «промышленно-ориентированных сетей»: различным образом

формализованные взаимодействия трех и более акторов с целью реализации наиболее эффективных форм организации производства, сбыта и сервисного обслуживания промышленной продукции.

Основные характеристики промышленно-ориентированных сетей можно сформулировать следующим образом.

*Элементы сетей:* базовые (предприятия производственного сектора); обеспечивающие (финансово-инвестиционные структуры, образовательные учреждения, логистические организации и т.д.), связующие (органы государственной и муниципальной власти, институты развития, консалтинговые структуры и т.д.).

*Масштаб сетей:* локальные (в рамках отдельных территорий); межрегиональные (в рамках двух и более смежных регионов); национальные (объединяющие различные элементы сетей из большого количества регионов, федеральные структуры); транснациональные (в них входят предприятия, обеспечивающие и связующие структуры из различных стран).

*Тип сетей:* внутриотраслевые (взаимодействие предприятий в рамках одного вида экономической деятельности); межотраслевые (взаимодействие предприятий в рамках разных видов экономической деятельности); кластеры (производственно-сбытовые цепочки – сложные сетевые структуры); глобальные цепочки добавленной стоимости (GVC) на основе неакционерных форм организации международного производства (NEMs).

Сети можно разделить также на проблемные (формируются с целью решения той или иной проблемы и чаще всего имеют недолговременный характер), проектные (создаются для реализации того или иного проекта или серии проектов). В последние годы государством предприняты важные шаги, связанные с активизацией промышленной политики: разработан комплекс государственных программ и ряд нормативно-правовых документов «анти-санкционного характера».

Система государственных программ поддержки промышленного комплекса РФ включает в себя следующие программы: «Развитие промышлен-

ности и повышение ее конкурентоспособности» на 2012–2020 годы; «Развитие авиационной промышленности» на 2013–2025 годы; «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности» на 2013–2025 годы; «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» на 2013–2020 годы; «Развитие судостроения» на 2013–2030 годы.

Реализуется также система контрсанкционных мер РФ в области импортозамещения, выраженная в таких документах, как:

– Указ Президента РФ «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» от 6 августа 2014 года № 560;

– постановления Правительства РФ об установлении запрета на допуск товаров легкой промышленности и машиностроения, происходящих из иностранных государств, в целях осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд, а также продукции для нужд обороны страны и безопасности государства;

– приказы министра промышленности и торговли РФ об утверждении планов по импортозамещению в приоритетных отраслях промышленности. В настоящее время министерством организуется работа по реализации отраслевых планов, в том числе через обеспечение коммуникации между потребителями и производителями импортозамещающей продукции. Предполагается, что меры поддержки по линии министерства будут привязаны к конкретным проектам импортозамещения.

Значительным и долгожданным событием стало вступление в силу в 2015 г. Федерального закона «О промышленной политике РФ»<sup>31</sup>. В качестве одной из целей промышленной политики в нем обозначено формирование высокотехнологичной, конкурентоспособной промышленности, обеспечивающей переход экономики государства от экспортно-сырьевого типа развития к инновационному.

---

<sup>31</sup> Федеральный закон РФ от 31.12.2014 №488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

Закон предусматривает различные формы стимулирования деятельности в сфере промышленности: предоставление финансовой, информационно-консультационной поддержки предприятиям, поддержка научно-технической деятельности и инновационной деятельности в сфере промышленности, поддержка развития кадрового потенциала предприятий, осуществляемой ими внешнеэкономической деятельности, предоставление государственных и муниципальных преференций, иные меры поддержки. Среди конкретных форм поддержки можно выделить государственные фонды развития промышленности, специальный инвестиционный контракт, индустриальные парки, промышленные кластеры.

В то же время, как нам видится, закон не в полной мере отвечает вызовам и задачам, актуальным на современном этапе развития страны. Так, в тексте закона четко не определены место и роль промышленной политики в экономическом развитии страны. В должной мере не отражены вопросы соотношения промышленной политики со стратегией общегосударственного развития.

В этой связи представляется, что закон целесообразно дополнить статьей «Основные документы стратегии промышленной политики», которая регламентировала бы включение промышленной политики в систему документов государственного стратегического планирования путем создания таких документов, как Доктрина промышленного развития (Промышленная доктрина) РФ; Основные направления (Концепция) промышленной политики РФ; Государственная программа развития промышленности РФ; Национальный доклад о реализации Государственной программы развития промышленности<sup>32</sup>.

С целью обеспечения работоспособности системы требуется включить в закон нормы, обязывающие правительство регулярно (не реже 1 раза в год) отчитываться о результатах выполнения Государственной программы. При

---

<sup>32</sup> Толкачев С., Андрианов К. Закон «О промышленной политике в Российской Федерации»: от обороны к наступлению [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://expert.ru/2014/11/11/zakon-o-promyishlennoj-politike-v-rossijskoj-federatsii\\_-ot-oboronyi-k-nastupleniyu/](http://expert.ru/2014/11/11/zakon-o-promyishlennoj-politike-v-rossijskoj-federatsii_-ot-oboronyi-k-nastupleniyu/)

этом важно, чтобы данные отчеты содержали информацию не только об объемах бюджетных затрат на те или иные мероприятия, но и о достигнутых результатах промышленного развития и их влиянии на социально-экономическое положение страны.

Изменения необходимо также внести в Бюджетный, Налоговый, Таможенный, Гражданский кодексы, федеральные законы, объект регулирования которых затрагивает сферу промышленной деятельности. Требуется разработать и принять Федеральный закон «О внесении изменений в законодательство РФ в связи с принятием ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»<sup>33</sup>.

Новым Федеральным законом РФ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» регламентируется разработка стратегических и программно-целевых документов различного уровня<sup>34</sup>. Отсюда актуальной задачей представляется включить в Стратегию социально-экономического развития РФ на период до 2030 г. базовый раздел, связанный с промышленной политикой. Кроме того, необходима разработка и принятие отраслевого документа стратегического планирования Российской Федерации – Стратегии промышленного развития, которую целесообразно выстроить на принципах сетевой интеграции с учетом требований неоиндустриальной парадигмы.

В настоящее время бюджетно-ресурсное обеспечение мероприятий в сфере промышленной политики осуществляется различными министерствами, институтами развития, региональными правительствами. Однако эту практику нельзя признать эффективной. Ключевыми причинами такой неэффективности, на наш взгляд, являются: отсутствие стратегического целеполагания; отсутствие «системного интегратора»; отсутствие «региональных интеграторов»; слабые «вертикальные» и «горизонтальные» связи (рис. 2.2).

---

<sup>33</sup> Там же.

<sup>34</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html>

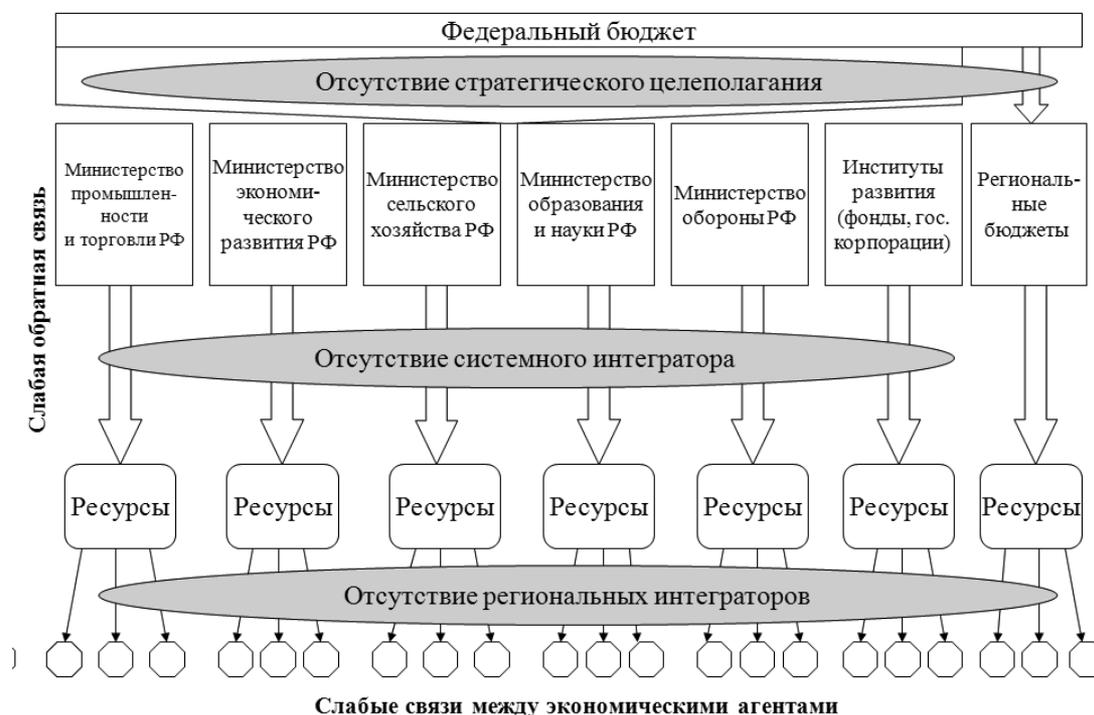


Рисунок 2.2. Неэффективность ресурсного обеспечения промышленной политики

Следует отметить, что данная проблема признается на политическом уровне, появляются первые шаги в направлении ее решения, но эти действия пока не имеют системного характера.

Так, в 2015 г. создано АО «Государственная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства». Как отметила директор департамента развития малого и среднего предпринимательства и конкуренции Министерства экономического развития РФ Н. Ларионова, «у корпорации появляется задача, которая до настоящего времени не решалась ни одной из структур – это формирование совместно с крупными государственными компаниями программ по развитию системы поставщиков среди малого и среднего бизнеса. Надо посмотреть и воспринять, как живет мир, как там производят конкурентоспособную продукцию. Это всегда широкая сеть поставщиков, конкурирующих за доступ к заказам крупных предприятий, и в данной конкуренции быстрее развиваются инновации. В ближайшее время надо перейти к используемым в мире технологиям выстраивания действенных и устойчивых бизнес-моделей. Задача ближайшего года – чтобы мы с крупными компаниями вы-

строили партнерские отношения и сформировали совместные программы... научились понимать друг друга, видеть одну цель и сформировали линейку инструментов, с применением которых мы придем к ней»<sup>35</sup>.

В 2015 г. Министерство промышленности и торговли РФ заявило о разработке государственной информационной системы промышленности, с помощью которой будут формироваться меры поддержки и стимулирования на всех уровнях управления, обеспечиваться обратная связь для контроля востребованности и эффективности применяемых мер стимулирования. Обозначены основные задачи: создание и развитие современной промышленной инфраструктуры; стимулирование внедрения результатов интеллектуальной деятельности и освоения производства инновационной продукции; поддержка технологического перевооружения промышленности; модернизация основных производственных фондов<sup>36</sup>.

Эти факты показывают, что различными ведомствами предпринимаются шаги в правильном направлении. Однако при отсутствии взаимосвязанности в рамках единой системы стратегического управления эти меры вряд ли смогут принести ощутимый положительный эффект.

Выстраивать данную систему необходимо с учетом существующего теоретического и практического опыта.

Интересный и продуктивный пример органичного сочетания промышленной и региональной политики являет собой Южная Корея. Ее опыт рассматривается как своего рода эталон в данном отношении.

Цель новой промышленной политики этой страны – осуществление перехода на новые движущие силы социально-экономического развития. Это предполагает системное и комплексное решение вопросов непрерывной модернизации экономики в соответствии с высокотехнологичным укладом, принципиально новый подход к раскрытию источников роста и размещению производительных сил. Реализуется программа мер, сформулированная на

---

<sup>35</sup> Кому нужна новая федеральная корпорация? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bfm.ru/news/297379>.

<sup>36</sup> Минпромторг России разрабатывает государственную информационную систему промышленности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/news/627800/>.

локальном уровне при активном участии деловых кругов, НИИ, вузов, ответственности и строящаяся на сотрудничестве и координации действий центральных и местных органов власти.

Некоторые черты «территориально-ориентированной» промышленной политики<sup>37</sup>:

– отказ от узкоотраслевого подхода в пользу межотраслевого с целью укрепления межотраслевых связей при осуществлении НИОКР и внедрении их результатов;

– выявление перспективных в долгосрочном плане видов производств и разработка целевых программ инвестирования в их развитие;

– смена функционального подхода при формировании национальной инновационной системы (НИС) и механизмов промышленных инноваций на территориальный, создание региональных инновационных систем с организационно-управленческой структурой, механизмами взаимодействия участников как друг с другом, так и на межрегиональном уровне;

– поиск новых форм обмена знаниями, коммерциализации результатов НИОКР и содействие их широкому внедрению в хозяйственную практику;

– структурирование на базе аутсорсинга и субподряда механизмов трансфера технологий в области промышленного производства и вовлечения в них субъектов МСБ с закреплением за крупными предприятиями функций агентов при разработке и распространении инноваций;

– повышение мобильности квалифицированных трудовых ресурсов в сфере НИОКР и промышленных инноваций и обеспечение непрерывного обучения занятых в экономике.

В качестве примера теоретической проработки данного вопроса следует отметить также концепцию системы интерактивного управления ростом, предложенную академиком В.М. Полтеровичем<sup>38</sup>. По его словам, социально-

---

<sup>37</sup> Абдурасулова Д. Промышленная политика Южной Кореи // Экономист. – 2009. – № 1. – С. 57-65.

<sup>38</sup> Полтерович В. Региональные институты модернизации // Экономическая наука современной России. – 2011. – №4. – С. 17-29.

экономическая ситуация не может быть существенно улучшена в рамках имеющихся административных структур. Для формирования эффективных индикативных планов и мониторинга их реализации действующую систему управления необходимо на всех уровнях дополнить институтами-посредниками, обеспечивающими взаимодействие между администрациями, бизнесом, наукой и гражданским обществом. На региональном уровне эту функцию могли бы выполнять региональные агентства экономического развития (РАР). Их задачи: обеспечение взаимодействия правительства, ассоциаций бизнеса и общества; институциональное экспериментирование; информационные и консультационные услуги; региональное прогнозирование и планирование; координация институтов развития в регионе.

В отличие от частно-государственного партнерства или технологической платформы агентство развития не привязано к конкретному проекту или к выполнению узкой цели, а решает более масштабные задачи. Главные функции агентства: обеспечение доверия основных акторов друг к другу и на этой основе – выявление их предпочтений и отбор наиболее эффективных путей повышения общественного благосостояния. При этом извлечение прибыли может быть лишь вспомогательной целью агентства<sup>39</sup>.

Можно допустить, что широкомасштабная стратегия будет предусматривать на начальном этапе активизацию немногих центров. Важно заранее определить механизмы диффузии полученных результатов в другие регионы или отрасли. Здесь нельзя уповать на рынок: он, как правило, усиливает неравномерность развития. Отсутствие эффективных диффузионных механизмов – одна из существенных причин неудачи модернизации во многих странах.

Наши предложения по организационной системе сетевой промышленной политики заключаются в следующем:

– создание сети принятия эффективных решений. Решение: национальный промышленный совет; региональные промышленные советы;

---

<sup>39</sup> Полтерович В. Региональные институты модернизации // Экономическая наука современной России. – 2011. – №4. – С. 17-29.

– создание «системного интегратора». Решение: Федеральный комитет по национальной промышленной политике;

– создание сети «региональных интеграторов». Решение: сеть региональных центров по реализации национальной промышленной политики.

Функции «региональных интеграторов» (региональных центров по реализации национальной промышленной политики):

1. Функции, связанные с обеспечением сетевого сотрудничества, встраиванием малых и средних предприятий в цепочки добавленной стоимости, снижением транзакционных издержек:

– взаимодействие с «системным интегратором» (Федеральным комитетом по национальной промышленной политике);

– сотрудничество с государственными корпорациями, крупными компаниями с государственным участием и иными акционерными обществами;

– взаимодействие с региональными администрациями и подведомственными им организациями;

– сотрудничество с институтами развития, инвестиционными структурами;

– работа с высокотехнологичными компаниями, осуществляющими деятельность в регионе;

– выявление, поддержка и сопровождение start-up проектов, имеющих перспективы производства hi-tech продукции и потенциал вхождения в цепочки добавленной стоимости.

2. Функции, связанные с привлечением финансовых ресурсов под различные нужды, обусловленные реализацией проектов: проведение НИОКР, пополнение оборотных средств, осуществление модернизации и технического перевооружения производственных мощностей, ввод в строй современных конкурентоспособных производств по выпуску высокотехнологичной импортозамещающей и экспортно-ориентированной продукции и пр.

При этом центры будут оказывать предприятиям услуги по содействию в получении финансовой поддержки, предоставляемой по линии федеральных министерств и ведомств, а также на льготной основе российскими кредитными организациями и институтами развития; в получении безвозвратных средств на инновационные проекты; налоговых льгот и различных субсидий субъектов РФ и т.д.

В заключение можно сделать следующие основные выводы.

- В настоящее время в социально-экономической, общественно-политической и технико-технологической сферах учеными-экономистами страны экономистами страны отмечается ряд трендов, позволяющих говорить о новом качественном этапе в развитии промышленности и промышленной политике, который можно определить как неоиндустриальную парадигму.

- Практика формирования и реализации промышленной политики в современной России слабо связана с национальными приоритетами и задачами обеспечения устойчивого экономического роста и повышения благосостояния. В итоге это блокирует возможности эффективного использования собственных ресурсов в целях обеспечения конкурентоспособности и поступательного развития.

- Выстраивание промышленной политики должно осуществляться с позиций системного целеполагания, связанного с решением общеэкономических задач, а также предусматривать создание конкретных продуктивно работающих механизмов ее реализации в рамках «сетевых» подходов.

- Национальная промышленная политика должна дополняться системой мер по развитию промышленности, реализуемых на региональном уровне. Региональные промышленные политики, с одной стороны, являются необходимой системной составляющей национальной политики, обеспечивая ее продуктивность; с другой стороны, они служат полному раскрытию социально-экономического потенциала территорий.

## 2.2. Организационно-экономический механизм управления промышленным комплексом как инструмент развития экономики региона

Промышленный комплекс является основой экономики Российской Федерации, обеспечивая все отрасли народного хозяйства средствами труда, гарантируя экономическую безопасность государства и достойный уровень жизни населения.

За 25 лет построения рыночной экономики отечественная промышленность так и не смогла достичь объемов производства 1991 г. (рис. 2.3). Для сравнения: за данный период промышленность Китая выросла в 2,4 раза. По мнению ведущих ученых, темпы роста промышленного производства в развитых и новых индустриальных странах достигали 7–8,5% в год<sup>40</sup>. Таким образом, можно говорить о том, что проводимая в России промышленная политика не дала должных результатов, а системный кризис в экономике, длящийся уже четверть века, продолжается.



Рисунок 2.3. Динамика промышленного производства Российской Федерации в 1991–2014 гг. (1991 = 100), %

Источник: рассчитано на основе данных Федеральной службы государственной статистики. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>

<sup>40</sup> Глазьев С. Стратегия опережающего развития России в условиях глобального кризиса. – М.: Экономика, 2010. – 255 с.

Анализ структуры отечественного промышленного комплекса показал, что более 66% продукции производится предприятиями обрабатывающего сектора (табл. 2.5). Причем за десятилетие ситуация кардинальным образом не изменилась. В 2014 г. каждый пятый рубль отгруженной продукции приходился на химическое производство, производство кокса и нефтепродуктов, резиновых и пластмассовых изделий. В то же время сложилась тенденция к росту данного вида производства – за исследуемый период его доля увеличилась на 4,6 п. п. (до 21,5%) в общем объеме отгруженной продукции.

Таблица 2.5. Структура промышленного комплекса РФ в 2005 – 2014 гг., %\*

Группы отраслей	Год					Абс. откл. 2014–2005 гг.
	2005	2010	2012	2013	2014	
Обрабатывающие производства В том числе:	65,1	65,6	65,7	65,6	66,2	1,1
- химическое производство, производство кокса и нефтепродуктов, резиновых и пластмассовых изделий	16,9	19,3	20,3	21,5	23,1	6,2
- производство машин, транспортных средств и оборудования, электрооборудования, электронного и оптического оборудования	13,0	12,9	14,7	14,6	13,2	0,2
- производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	10,9	11,5	10,5	10,3	10,8	-0,1
- металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	13,9	12,1	10,5	9,6	9,9	-4
- прочие виды производств	3,1	3,2	3,2	3,2	3,2	0,1
- производство прочих неметаллических минеральных продуктов	3,1	2,9	3,0	3,0	2,7	-0,4
- целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	2,3	2,1	2,0	1,8	1,7	-0,6
- обработка древесины и производство изделий из дерева	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	-0,1
- текстильное, швейное производство, производство кожи, изделий из кожи	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	-0,2
Добыча полезных ископаемых	22,5	21,7	23,4	23,5	23,4	0,9
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	12,4	12,7	10,9	10,9	10,3	-2,1

\*Расчитано по данным: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – Режим доступа: [www.gks.ru](http://www.gks.ru); Единая межведомственная информационно-статистическая система. – Режим доступа: [www.fedstat.ru](http://www.fedstat.ru).

Доля стратегически важного для экономики вида экономической деятельности – производства машин и оборудования – составляет 13,2%. В структуре промышленного производства ведущих мировых экономик аналогичный показатель достигает 50%. Доля машиностроения в Китае и Франции

составляет 35–40%, в США – 46%, Японии и Германии – 51–54%)<sup>41</sup>. Таким образом, в целом динамика значений по России не показывает ухудшения структурных пропорций промышленного комплекса, но динамика основных показателей не соответствует мировым тенденциям и свидетельствует о недостаточном уровне развития базовых отраслей промышленности.

Судя по основным индикаторам развития обрабатывающих производств в 2005–2014 гг., существенные положительные изменения отсутствуют (табл. 2.6).

Таблица 2.6. Основные показатели функционирования обрабатывающих производств в Российской Федерации в 2005–2014 гг.\*

Показатель	Год					Абс. откл. 2014–2005 гг.
	2005	2010	2012	2013	2014	
Рентабельность реализованной продукции, %	15,3	14,3	11,0	8,8	10,7	-4,6
Сальдированный финансовый результат в сопоставимых ценах, млрд. руб.	2093,4	2139,2	2639,4	1643,0	877,1	-1216,3
Уровень износа ОПФ, %	47,8	47,8	46,8	46,8	47,1	0,7
Доля занятых в обрабатывающей промышленности в общей численности экономически активного населения, %	17,2	15,2	15,1	14,8	14,6	-2,6
Инвестиции в основной капитал предприятий обрабатывающей промышленности на одно предприятие, млн. руб.	2,6	4,3	5,1	5,2	5,0	2,4
Уровень инновационной активности, %	10,9	11,3	13,4	13,3	12,2	2,3
Количество используемых производственных технологий в расчете на одно предприятие обрабатывающего комплекса	0,29	0,51	0,47	0,48	0,51	0,22

\*Рассчитано по данным: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – Режим доступа: [www.gks.ru](http://www.gks.ru); Единая межведомственная информационно-статистическая система. – Режим доступа: [www.fedstat.ru](http://www.fedstat.ru).

Рентабельность предприятий имеет устойчивую тенденцию к снижению, составив в 2014 г. лишь 10,7%. В то же время средневзвешенная процентная ставка по кредитам, предоставленным кредитными организациями, составила 11,34% (для субъектов МСП этот показатель выше – 12,91%). Такой размер процентной ставки в сочетании с низким уровнем рентабельности продукции обрабатывающей промышленности делают

<sup>41</sup> Мазилов Е. Зарубежный опыт стимулирования инновационной деятельности в промышленном секторе // Молодой ученый. – 2014. – № 3 (62). – Ч. IV. – С. 469-472.

кредит практически недоступным. Обрабатывающая промышленность не привлекательна также с инвестиционной точки зрения, поскольку инвестору выгоднее открывать депозиты в банках и вкладывать средства в более рентабельные отрасли экономики.

На фоне этого по-прежнему высоким остается износ основных производственных фондов (ОПФ – 47%). Продолжает сокращаться доля работников обрабатывающего сектора (на 2,6 п.п.). Одним из немногих показателей, демонстрирующих рост, является объем инвестиций в ОПФ (в расчете на одно предприятие). За анализируемый период он увеличился на 2,4 млн. руб. в сопоставимых ценах – это почти до 5 млн. руб. в 2014 г. в расчете на одно промышленное предприятие.

Уровень инновационной активности российских предприятий обрабатывающей промышленности составляет около 12%, что намного ниже, чем в странах-лидерах. Так, в Германии удельный вес организаций промышленности, осуществляющих инновационную деятельность, в общем числе организаций достигает 80%, в Финляндии – 52%, во Франции – 50%. К тому же количество используемых передовых производственных технологий в расчете на одно промышленное предприятие осталось на уровне 2005 г., что, несомненно, является негативным результатом<sup>42</sup>.

В целях устранения диспропорций в развитии промышленного комплекса необходимо создавать условия для активного функционирования новых высокотехнологичных отраслей. Это повысит эффективность деятельности промышленного комплекса в целом, активизирует инвестиционные процессы. Существующие проблемы преимущественно системные, с ними сталкиваются многие субъекты РФ. В связи с этим установление закономерностей и негативных тенденций в их развитии, а также определение регионов-лидеров возможно лишь на основе типологии субъектов и их дальнейшей группировки.

---

<sup>42</sup> Мазилев Е., Гулин К. Организационно-экономический механизм управления промышленным комплексом как инструмент развития экономики региона // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2015. – № 3. – С. 71 – 84.

Выполненное исследование действующих подходов к оценке состояния и уровня развития промышленного комплекса региона<sup>43,44,45,46,47</sup> показало, что все они не соответствуют в полной мере таким критериям, как: доступность и объективность исходных данных; простота расчетов; наглядность результатов; учет инновационной составляющей развития; количественные и качественные показатели. Это не позволяет в достаточной степени оценить состояние промышленного комплекса отдельно взятого региона.

Исходя из этого предложена методика оценки уровня развития промышленного комплекса на основе расчета интегрального показателя, базирующегося на учете основных факторов его развития, количественных и качественных характеристиках, учитывающего инновационную составляющую и результаты функционирования.

В соответствии с решаемой задачей на первом этапе была разработана система показателей, позволяющая на основе комплексного подхода оценить уровень развития регионального промышленного комплекса. Система содержит два блока показателей: факторные и результирующие. Один блок характеризует основные факторы: ОПФ, трудовые, инвестиционные ресурсы и использование в производственном процессе инновационно-технологических ресурсов. Другой блок иллюстрирует результаты деятельности промышленного комплекса. Для более объективной и всесторонней оценки каждого из представленных ресурсов выбраны два типа показателей: количественный и качественный.

На втором этапе был определен индекс состояния всех выделенных факторов развития промышленности, а также результатов функционирования

---

<sup>43</sup> Грибанова О., Моронова О. Экономика отрасли (машиностроение): учебное пособие. – Вологда: ВоГТУ, 2008. – 143 с.

<sup>44</sup> Калинина В. Современные подходы к оценке промышленного комплекса региона // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 3: Экон. экол. – Волгоград: ВГУ, 2011. – № 2(19).

<sup>45</sup> Нажмутдинов Т. Оценка эффективности функционирования промышленного комплекса региона в конкурентной среде // Аудит и финансовый анализ. – 2007. – №2. – Режим доступа: <http://www.auditfin.com/fin/2007/2/Nagmutdinov/Nagmutdinov%20.pdf>.

<sup>46</sup> Сатунина Т. Совершенствование методического инструментария оценки эффективности промышленной политики в Российской Федерации // Современные проблемы науки и образования. – 2014. – Режим доступа: <http://www.science-education.ru/117-13606>.

<sup>47</sup> Сафина А. Методика оценки социально-экономической эффективности региональной промышленной политики // Эксперт. – 2009. – № 14. – С. 32-37.

ния промышленности, который представляет собой среднее квадратическое значение стандартизированных коэффициентов двух входящих в него показателей.

На третьем этапе сформирован интегральный показатель. Для отражения значимости каждого выделенного блока, характеризующего состояние основных факторов развития промышленности, целесообразно использовать среднее квадратическое значение индексов, входящих в интегральный показатель.

На четвертом этапе проведена классификация и соотнесение интегральной оценки состояния промышленности регионов по группам, характеризующим возможности развития производства. Пороговые значения интегрального показателя оценки находятся в пределах от 0 до 1 (табл. 2.7). Таким образом, можно выделить пять уровней развития промышленности региона.

Таблица 2.7. **Классификация интегральной оценки измерения уровня развития промышленности региона**

№ интервала	Уровень развития промышленности	Границы интервала
1	Высокий	$0,8 < I < 1,0$
2	Выше среднего	$0,6 < I < 0,8$
3	Средний	$0,4 < I < 0,6$
4	Ниже среднего	$0,2 < I < 0,4$
5	Низкий	$0 < I < 0,2$

Необходимо отметить, что результаты, полученные в рамках данной методики, позволяют осуществлять группировку регионов по уровню развития промышленности, тем самым типологизируя их и выделяя схожие субъекты.

Как показали расчеты, в рейтинге субъектов РФ по уровню развития промышленного комплекса Вологодская область в 2013 г. находилась на 9 месте (табл. 2.8). Субъектами-лидерами стали Сахалинская область, Приморский край, Тюменская область (за счет реализации крупных инвестиционных проектов в промышленности Дальнего Востока, развития нефтедобычи, активизации инновационных процессов в регионах) и г. Москва (зарегистриро-

вано множество предприятий, расположенных в других субъектах). В первую десятку входят также Ленинградская, Магаданская, Калужская, Кемеровская области и Чукотский автономный округ.

Таблица 2.8. **Рейтинг субъектов РФ по уровню развития промышленного комплекса в 2013 г.\*** (представлены первые и последние 10 регионов)

Субъект РФ	Значение индекса	Место в рейтинге	Субъект РФ	Значение индекса	Место в рейтинге
Сахалинская область	0,790	1	Астраханская область	0,287	71
Приморский край	0,605	2	Курганская область	0,287	72
Тюменская область	0,552	3	Республика Адыгея	0,286	73
г. Москва	0,502	4	Чеченская Республика	0,282	74
Ленинградская область	0,464	5	Краснодарский край	0,264	75
Магаданская область	0,461	6	Ставропольский край	0,249	76
Чукотский АО	0,460	7	Еврейская АО	0,220	77
Калужская область	0,460	8	Республика Ингушетия	0,208	78
Вологодская область	0,447	9	Республика Дагестан	0,202	79
Кемеровская область	0,443	10	Республика Северная Осетия – Алания	0,197	80

\*Рассчитано по данным: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – Режим доступа: [www.gks.ru](http://www.gks.ru); Единая межведомственная информационно-статистическая система. – Режим доступа: [www.fedstat.ru](http://www.fedstat.ru).

В нижней десятке рейтинга расположились регионы, основой экономики которых является сельское хозяйство, и регионы Северо-Кавказского федерального округа.

Таким образом, согласно полученным данным, в 2013 г. в стране не было регионов, относящихся к группе с высоким уровнем развития промышленности, и лишь два региона входили в группу с уровнем «выше среднего». Вологодская область, наряду с еще 24 регионами, имела «средний» уровень развития промышленного комплекса.

Рассчитанные в рамках типологии регионов показатели позволили провести корреляционный анализ влияния основных факторов развития промышленного комплекса на результирующий фактор. Судя по данным анализа, в наибольшей степени на состояние промышленного сектора влияет инновационно-технологический фактор (коэффициент корреляции составляет 0,446). В меньшей степени – трудовые (0,371), инвестиционные (0,305) и производственные (0,215) ресурсы. Зависимость выявлялась на основе анали-

за показателей, отобранных в методике оценки уровня развития промышленного комплекса за 2005 – 2013 гг. по 80 субъектам РФ.

Для оценки наиболее значимых составляющих инновационно-технологического фактора целесообразно провести математическое моделирование инновационных процессов. На основе результатов типологии субъектов РФ по уровню развития промышленного комплекса были отобраны 24 из них, относящиеся к той же группе, что и Вологодская область. Далее был собран массив из 41 показателя за 2005 – 2013 гг. Таким образом, количество наблюдений составило 225 единиц. Корреляционный анализ позволил выделить в данной совокупности факторы, которые в наибольшей степени коррелируют с результирующим показателем «объем отгруженной продукции предприятиями промышленности». В результате корреляционно-регрессионного анализа и оценки мультиколлинеарности факторных переменных выбраны наиболее информативные показатели, на основании которых вычислено уравнение регрессии (табл. 2.9).

Таблица 2.9. Математическая модель и ее характеристика

Факторы	Характеристика математической модели
$V = 171300,9 + 107,6 \times X_1 + 32,5 \times X_2 + 19,5 \times X_3 + \varepsilon$	
<p>V – объем отгруженной продукции предприятиями промышленности, млн. руб.;</p> <p>X<sub>1</sub> – количество выданных в России патентов, ед.;</p> <p>X<sub>2</sub> – количество используемых передовых производственных технологий, ед.;</p> <p>X<sub>3</sub> – затраты на технологические инновации, млн. руб.</p>	<p>R<sub>коэф. корреляции</sub> = 0,74</p> <p>R<sub>коэф. детерминации</sub> = 0,561;</p> <p>F<sub>Фишера</sub> (3, 221) = 94,21;</p> <p>r<sub>уровень</sub> &lt; 0,00001.</p>

Справедливость полученной математической модели подтверждается высоким значением корреляции (0,74), значимым коэффициентом детерминации (выше 0,561), высоким значением критерия Фишера. Найденная зависимость позволила установить, что увеличение количества выданных в России патентов, используемых передовых производственных технологий, а также затрат на технологические инновации оказывает наибольшее влияние на рост объемов продукции, отгруженной предприятиями промышленности. Как следствие, реализация мероприятий, способствующих повышению именно этих показателей, станет наиболее эффективным катализатором ро-

ста объемов отгруженной продукции. При этом взаимодействие выделенных факторов позволит достичь максимального экономического эффекта от затраченных ресурсов.

Достижение роста значений перечисленных выше показателей возможно только на основе совершенствования подхода к управлению региональным промышленным комплексом.

Предлагаемая структура организационно-экономического механизма управления основана на системе управления региональным промышленным комплексом, сложившейся в Вологодской области<sup>48,49</sup>, а также предполагает корректировку существующих взаимосвязей и формирование новых объектов, субъектов, методов и инструментов управления (рис. 2.4). Представленный механизм создается и приводится в действие органами регионального управления, которые руководствуются своей региональной политикой, опирающейся на приоритеты инновационного развития, определяемые органами федеральной власти и обозначенные в основных документах социально-экономического развития государства. Вместе с тем рассматриваемый механизм управления формируется на основе принципов регионального управления, присущих ему функций, специфики построения внутрорегионального взаимодействия, имеющихся ресурсов и современных технологий управления.

В составе организационно-экономического механизма регионального промышленного комплекса выделяются три блока.

Первый блок – система управления функционированием промышленного комплекса региона. В него входят органы государственной власти и управления, регулирующие деятельность промышленного комплекса, и общественные организации, советы, которые регулируют отношения между организациями в рамках отдельно взятых отраслей и реализуют представительские функции бизнеса в органах власти и управления. Кроме того, данный блок призван формировать институциональные рамки, благоприятствующие

---

<sup>48</sup> Мазилев Е. Промышленная политика как механизм регионального развития // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2013. – № 1. – С. 187-194.

<sup>49</sup> Исследование методов повышения инновационности экономики региона : заключительный отчет о НИР / исполн. С.В. Терехова, Е.А. Мазилев. – Вологда, 2014. – 146 с.

активизации инновационных процессов в региональном промышленном комплексе. Основу блока составляют концепция и стратегия развития промышленного комплекса, отраслевые стратегии, федеральные целевые программы, целевые региональные и муниципальные программы и проекты.

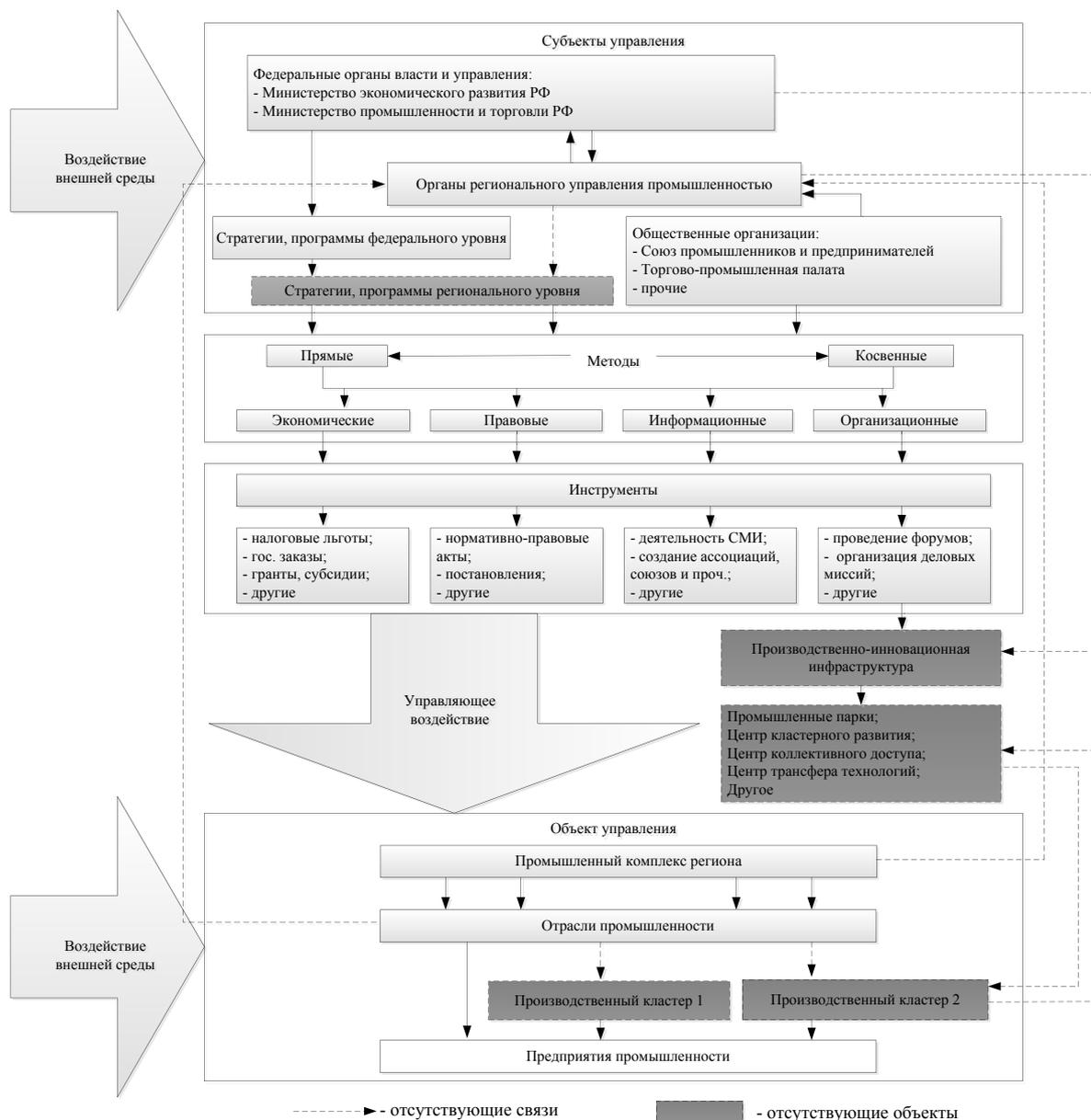


Рисунок 2.4. Организационно-экономический механизм управления региональным промышленным комплексом

Принципиальным в механизме управления является второй блок, представляющий собой совокупность методов и инструментов. Первые могут меняться в зависимости от поставленных задач, ресурсной базы региона, опыта

управления и ряда других аспектов. По характеру воздействия на объект управления методы, заложенные в основу механизма управления промышленностью, могут быть разделены на прямые и косвенные, а по виду функциональной направленности они могут быть классифицированы на следующие группы: экономические, правовые, информационные, организационные. Широкий спектр методов позволяет дифференцированно подходить к их выбору в зависимости от особенностей этапов инновационного развития промышленного комплекса.

Второй составляющей данного блока является совокупность инструментов воздействия, их количество, возможные сочетания, при этом степень использования инструментов может принимать различные значения в зависимости от конкретных задач, решений, ситуаций. Поэтому всегда необходимо учитывать определенную комплексность влияния разных инструментов, в совокупности составляющих системный инструментарий механизма. Набор конкретных инструментов постоянно испытывает воздействия и претерпевает изменения под влиянием внешних и внутренних факторов. Вместе с тем создаются новые инструменты, совершенствуются элементы системы регионального управления (органы управления, структуры, ресурсы, технологии и др.).

При этом необходимо подчеркнуть, что на различных стадиях осуществления перехода промышленного комплекса на инновационный путь развития использование ряда методов не может быть жестко заданным, так как по мере развития комплекса они должны меняться (пересматриваться целесообразность их применения). Это, в свою очередь, требует гибкой и мобильной системы управления промышленностью в целом.

Третий блок представляет собой объект управления. В него входят как традиционные для региона отрасли и предприятия промышленного комплекса, так и рекомендуемые к созданию производственные кластеры.

Помимо основных блоков на схеме отражены процессы взаимодействия и связи между отдельными составляющими механизма. Так, необходи-

мо прежде всего восстанавливать нарушенные и функционирующие не в полную силу связи между отдельными отраслями промышленного комплекса и органами власти и управления. Кроме того, требуется активизировать инновационные процессы, формировать и совершенствовать производственно-инновационную инфраструктуру, которая служит одним из наиболее эффективных инструментов развития данных процессов, а также производственные кластеры. И самое главное – это активизировать деятельность по разработке соответствующих стратегических документов.

В связи с этим целью современного этапа развития промышленного комплекса Вологодской области может являться формирование на базе системной модернизации имеющихся ресурсного, трудового, производственного и инновационно-технологического потенциала современного высокотехнологического промышленного комплекса, способного обеспечить удвоение валового регионального продукта, удовлетворение потребностей области в основных видах конкурентоспособной продукции, значительное увеличение поступлений денежных средств в областной бюджет, существенное повышение качества жизни населения.

Достижение этой цели требует поэтапной модернизации промышленного комплекса. На наш взгляд, целесообразно выделить два основных ее этапа.

Первый этап предполагает решение следующих задач (рис. 2.5):

1. Развитие наукоемких производств на промышленных предприятиях региона.
2. Развитие инфраструктуры промышленной деятельности в целях привлечения уникальных и прогрессивных технологий в промышленный комплекс, продвижения на рынок инновационной продукции.
3. Формирование условий для создания машиностроительного кластера.
4. Достаточное финансирование и привлечение части инвестиций в промышленный комплекс.
5. Развитие кадровых ресурсов промышленного комплекса.



**Рисунок 2.5. Направления модернизации промышленного комплекса Вологодской области**

Успешная реализация первого этапа позволит стабилизировать ситуацию в регионе, создать отраслевые производственные кластеры, нацеленные на выпуск новой высокотехнологичной продукции.

В рамках второго этапа, характеризующегося устойчивым развитием промышленного комплекса региона и дальнейшим ростом эффективности производства, будет продолжаться дальнейшее активное развитие высокотехнологичных производств, производственных кластеров и создание инновационно-активных предприятий. Кроме того, будет повышаться инвестици-

онная привлекательность промышленности, успешно развиваться региональная производственно-инновационная инфраструктура.

Результатом выполнения второго этапа станет устойчивый рост эффективности промышленного производства и конкурентоспособности выпускаемой продукции.

Реализация этих направлений будет способствовать диверсификации структуры промышленного комплекса и развитию технологического потенциала региона, что приведет к повышению конкурентоспособности его экономики. Кроме того, это повлечет за собой рост к 2020 г. темпов промышленного производства до 7–8% в год (до уровня развитых и новых индустриальных стран), а также позволит повысить уровень инновационной активности предприятий до 25–30% и количество используемых передовых производственных технологий в расчете на одно предприятие – до 1–1,5 единицы.

### **2.3. Импортозамещение как направление реализации промышленной политики территорий**

Импортозамещение сегодня рассматривается в качестве одного из приоритетных направлений развития российской экономики, напрямую связанного с обеспечением национальной безопасности. Это вызвано тем, что в период перехода России к рыночной экономике, ее встраивания в глобальную экономическую систему отечественный рынок был заполнен импортной продукцией. В отдельных его сегментах зарубежные товары стали занимать до 100% объема реализуемой продукции. Особенно тяжелая ситуация сложилась в ряде отраслей приборостроения, точного оборудования, станкостроения, что является прямой угрозой национальной безопасности страны.

С 2014 г. в стране реализуются различные меры протекционистского характера, нацеленные на снижение доли импортной продукции на внутреннем рынке и замещение ее товарами отечественного производства. Такой подход к развитию экономики страны обусловлен санкциями, введенными США и другими странами Запада против России. Вопросы, лежащие в сфере

формирования и реализации политики импортозамещения, активно обсуждаются как на федеральном, так и на региональном уровнях, что вызвано двумя ключевыми обстоятельствами.

Во-первых, принципиально изменились условия внешнеэкономической деятельности. С одной стороны, это стало следствием введения санкций в отношении России. С другой стороны, сыграли свою роль незамедлительно последовавшие ответные меры российского руководства в отношении отдельных групп импортных товаров, отраженные в таких документах, как Указ Президента РФ от 6 августа 2014 года<sup>50</sup> № 560 и постановления Правительства РФ от 24 декабря 2013 года<sup>51</sup> № 1224, от 14 июля 2014 года<sup>52</sup> № 656, от 11 августа 2014 года<sup>53</sup> № 791.

Второе значимое обстоятельство, повлиявшее на актуализацию проблемы импортозамещения, – падение курса рубля по отношению к основным мировым валютам в 4 квартале 2014 г. В результате рублевая стоимость ввозимых в страну товаров резко возросла. Наиболее ощутимым этот рост оказался для субъектов хозяйствования, приобретающих за рубежом дорогостоящее оборудование и комплектующие. Хотя в последующий период рубль отыграл значительную часть утерянных позиций, ситуация продолжает оставаться неопределенной, что вынуждает руководство предприятий при закупке продукции в большей степени ориентироваться на внутренний рынок.

О твердости намерений высшего руководства страны в отношении импортозамещения заявил Президент РФ В.В. Путин в рамках очередного Послания (2014) Федеральному Собранию РФ. Он подчеркнул, что «импортозамещение – это наш долгосрочный приоритет, независимо от внешних об-

---

<sup>50</sup> Указ Президента РФ от 6 августа 2014 года № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации».

<sup>51</sup> Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2013 года № 1224 «Об установлении запрета и ограничений на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства».

<sup>52</sup> Постановление Правительства РФ от 14 июля 2014 года №656 «Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров машиностроения, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

<sup>53</sup> Постановление Правительства РФ от 11 августа 2014 года № 791 «Об установлении запрета на допуск товаров легкой промышленности, происходящих из иностранных государств, в целях осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд».

стоятельств... программы импортозамещения должны работать на создание в России массового слоя производственных компаний, способных быть конкурентными не только внутри страны, но и на международных рынках...»<sup>54</sup>

Существует ряд различных подходов к определению категории «импортозамещение». В частности, оно определяется как «... тип экономической стратегии и промышленной политики государства, направленных на замену импорта промышленных товаров, пользующихся спросом на внутреннем рынке, товарами национального производства»<sup>55</sup>. Причем применение подобной стратегии характерно лишь для непродолжительного импортозамещающего этапа индустриализации. Другие определения импортозамещения характеризуют его как «уменьшение или прекращение импорта определенного товара посредством производства, выпуска в стране таких же или аналогичных товаров»<sup>56</sup>.

А.Н. Макаров дает следующую трактовку импортозамещения с позиций региональной экономики: «...Под импортозамещением традиционно понимается рассчитанная на перспективу система мер, обеспечивающая достижение намеченных регионом целей по объемам и структуре производства отечественной продукции при одновременном снижении потребления импортных товаров»<sup>57</sup>.

Следует согласиться с Е. Лукьянчуком, который считает, что «импортозамещение представляет собой процесс сокращения или прекращения импорта определенных товаров путем их замещения на внутреннем рынке страны аналогичными отечественными, адекватными или обладающими более высокими потребительскими свойствами и стоимостью не выше импортных»<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> Послание Президента Федеральному Собранию [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/47173>

<sup>55</sup> Райзберг Б., Лозовский Л., Стародубцева Е. Современный экономический словарь. - М.: ИНФРА-М, 2006. 495 с.

<sup>56</sup> Экономический словарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://abc.informbureau.com/html/eiidoicaiauaiea.html>.

<sup>57</sup> Макаров А. Импортозамещение как инструмент индустриализации экономики региона: инновационный аспект (на примере Нижегородской области) // Российский внешнеэкономический вестник. – 2011. – № 5. – С. 36-40.

<sup>58</sup> Лукьянчук Е. Импортозамещение: зарубежный опыт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://arteka.ua> 786 (15) – 18.04.2011

Проведенное нами исследование зарубежного опыта развития процессов импортозамещения позволяет выделить три основных варианта реализации политики импортозамещения как приоритета экономического развития на национальном уровне.

Первый вариант предполагает, что промышленный комплекс страны начинает собственный выпуск максимального количества продуктов. Импортируется только то, аналогов чего не существует либо их стоимость значительно выше. Такая политика проводилась в СССР (на всех этапах существования), и она в значительной степени свойственна латиноамериканским странам, таким как Бразилия, Аргентина, Мексика, Чили. Они сохранили акцент на импортозамещении, не рассчитывая на внешнюю торговлю, в то время как восточноазиатские страны на определенном этапе отказались от политики импортозамещения и перешли к политике поощрения экспорта. Страны Латинской Америки, осуществляя политику импортозамещения, создали отрасли, которые основывались не на реальной конкурентоспособности, а на возведенных административных и тарифных барьерах. Окрепнув, эти отрасли направляли ресурсы на лоббирование своих интересов через государство в целях сохранения политики импортозамещения вместо дальнейшего развития своих производств<sup>59</sup>.

При втором варианте поддержка государства ориентируется на новые перспективные сегменты рынка, когда предприятия, выходящие на данные рынки, нуждаются в преференциях, обеспечивающих им конкурентные преимущества на первоначальном этапе. В дальнейшем их господдержка становится слабее, а потом и вовсе прекращается. В качестве примера здесь выступают страны Восточной Азии, которые смогли с нуля организовать и развить новые отрасли, в том числе высокотехнологичные (машиностроение, микроэлектроника и др.).

---

<sup>59</sup> Филиппов А. Отраслевая политика и экономическое развитие: проблемы теории. – Горки: Белорусская государственная сельскохозяйственная академия, 2006. – 234 с.

Третий вариант подразумевает, что основной целью государственной политики является поддержка конкурентоспособных отраслей, предприятия которых ведут активную экспортную деятельность. Такой стратегии следовали в конце прошлого века США, Япония, Тайвань, Индия, Китай, Южная Малайзия, Таиланд, Филиппины и другие. Особого внимания в реализации данной стратегии заслуживает Тайвань. Основой стратегии послужила парадигма «летающих гусей», сформулированная японским экономистом Канаме Акамацу, согласно которой страны постепенно движутся к технологическому развитию по примеру стран, опережающих их в процессе развития. Тайвань создал свой план развития импортозамещения с учетом имеющегося потенциала и факта конкуренции на мировом рынке. Результатом реализации такой стратегии стало расширение внутреннего спроса и объема экспорта продукции, что привело к увеличению прироста ВВП на 55–57% в период с 2004–2013 гг., в то время как в Таиланде – на 14–16%, КНР и Индии – 5–8%<sup>60</sup>. Стоит отметить, что в тот же период, придерживаясь аналогичной стратегии, Южная Корея достигла 42–45% прироста ВВП.

При всем этом импортозамещение должно оставаться прежде всего одним из инструментов экономической политики. Его результатом должна быть не только поддержка развития предприятий и отраслей, ориентированных на внутреннего потребителя, выпускающих неконкурентоспособную продукцию, но и дальнейшее повышение экспортного потенциала компаний промышленного комплекса России с целью занять свою нишу на мировом рынке товаропроизводителей.

В период с 2000 по 2014 г. объем импорта в Россию вырос в 8,4 раза (с 33,9 до 286,7 млрд. долларов США). Наибольший удельный вес в структуре импорта составляют машины, оборудование и транспортные средства

---

<sup>60</sup> Шамхалов Ф. Опыт импортозамещения продукции оборонной промышленности в зарубежных странах [Электронный ресурс] // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. – 2009. – №2-2. – URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/opyt-importozamescheniya-produktsii-oboronnoy-promyshlennosti-v-zarubezhnyh-stranah-1>

(табл. 2.10). На них приходится половина всего объема импорта. При этом по сравнению с показателем за 2000 г. доля этой продукции в импортных поставках выросла на 16 п.п.

Таблица 2.10. **Товарная структура импорта Российской Федерации**

Вид продукции	2000 г.		2010 г.		2014 г.		Абс. откл.	
	Млрд. долл. США	%	Млрд. долл. США	%	Млрд. долл. США	%	Млрд. долл. США	П. п.
Всего	33,9	100	229,1	100	286,7	100	252,8	-
Машины, оборудование и транспортные средства	10,7	31,4	102	44,4	136,3	47,6	125,6	16,2
Продукция химической промышленности, каучук	6,1	18,0	37,0	16,1	46,5	16,2	40,4	-1,8
Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье	7,4	21,8	36,4	15,9	39,9	13,9	32,5	-7,9
Металлы, драгоценные камни и изделия из них	2,8	8,3	16,8	7,3	20,4	7,2	17,6	-1,1
Текстиль, текстильные изделия и обувь	2,0	5,9	14,1	6,2	16,3	5,7	14,3	-0,2
Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	1,3	3,8	5,9	2,6	5,9	2,1	4,6	-1,7
Минеральные продукты	2,1	6,3	5,2	2,3	7,4	2,6	5,3	-3,7
Кожевенное сырье, пушнина и изделия из них	0,1	0,4	1,2	0,5	1,3	0,4	1,2	0
Прочие	1,4	4,1	10,5	4,7	12,7	4,3	11,3	0,2

Источник: рассчитано авторами на основе данных Федеральной службы государственной статистики.

Преобладание в структуре импорта товарной группы «Машины, оборудование и транспортные средства» означает, что основной вектор политики импортозамещения должен быть направлен на поддержку машиностроительных производств. Это представляется сложной комплексной задачей, если учитывать последствия разрушительных процессов, затронувших отрасль в постсоветское время.

Встает вопрос о том, что политика импортозамещения должна являться составной частью общей политики промышленного развития и находить свое отражение в соответствующих нормативно-правовых актах (законе о промышленной политике и др.) и программных документах федерального и регионального уровня.

В марте 2015 г. Министром промышленности и торговли РФ Д.В. Мантуровым подписаны 20 приказов об утверждении планов мероприятий по импортозамещению в различных отраслях промышленности: химической, легкой, автомобильной, машиностроения для пищевой и перерабатывающей промышленности, станкоинструментальной промышленности, цветной и черной металлургии, отрасли энергетического машиностроения, кабельной и электротехнической, тяжелого машиностроения, медицинской и фармацевтической, лесопромышленной, сельскохозяйственного и лесного машиностроения, транспортного машиностроения, судостроительной, нефтегазового машиностроения, радиоэлектронной, гражданского авиастроения<sup>61</sup>. По оценке, бюджет реализации данных планов составляет 1,5 трлн. рублей, из них 1,265 трлн. частных инвестиций и 235 млрд. – государственных<sup>62</sup>.

В рамках реализации планов на федеральном уровне предусматривается выдвинуть предложения по локализации и пересмотру национальных стандартов и изменениям в законодательстве в части введения ограничительных мер для иностранных товаров (вплоть до запрета на отдельные их виды), введение приоритета отечественных товаров в госзакупках. Планируется также ввести дифференцированные по отраслям конкретные меры поддержки предприятий, занимающихся импортозамещением: снижение налогооблагаемой базы, освобождение от уплаты НДС, повышение вывозных таможенных пошлин, целевое финансирование, снижение страховых взносов за персонал, налоговые льготы, субсидирование кредитных ставок на техническое перевооружение<sup>63</sup>.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 04.08.2015 г. №785 образована Правительственная комиссия по импортозамещению, деятельность которой направлена на координацию работы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федера-

---

<sup>61</sup> Отраслевые приказы об утверждении планов мероприятий по импортозамещению в различных отраслях промышленности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minpromtorg.gov.ru/docs/>.

<sup>62</sup> Хасанов Т. Импортозамещение обойдется в 1,5 трлн. рублей // Известия. – 2015. – № 58. – С. 2.

<sup>63</sup> Там же.

ции, органов местного самоуправления и организаций по вопросам реализации государственной политики в сфере импортозамещения.

В настоящее время реализация политики импортозамещения представляет одно из возможных направлений обеспечения промышленного развития и устойчивого экономического роста регионов. Регионы обладают существующими или потенциальными возможностями для организации производства продукции, не уступающей по своим характеристикам зарубежным аналогам или превосходящей их.

Как свидетельствует анализ отечественного опыта импортозамещения, органы управления в субъектах РФ в рамках своих полномочий могут оказывать производителям импортозамещающей продукции такие виды поддержки, как формирование благоприятной институциональной среды (нормативно-правовой, административной, финансовой и др.), предоставление различных региональных преференций (как финансовых, так и нефинансовых), формирование и развитие соответствующей инфраструктуры, содействие продвижению местных товаров на российский рынок, взаимодействие с федеральными органами управления и т.д.

Импортозамещающая политика на региональном уровне включает в себя 2 вектора, которые во многом являются взаимосвязанными:

1. Замещение импортной продукции, поставляемой в регионы, продукцией местных товаропроизводителей.

2. Замена импортной продукции, поставляемой на российский рынок, конкурентоспособными товарами местных производителей.

В 2014 г. 43% субъектов РФ (34 из 80) имели отрицательное сальдо общего внешнеторгового баланса и 41% (33 из 80) – отрицательное сальдо внешнеторгового баланса со странами дальнего зарубежья<sup>64</sup>. Превалирует в структуре импорта доля машиностроительной продукции, достигающая в ряде регионов 90% и более<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – Режим доступа: [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

<sup>65</sup> Там же.

Обзор и изучение отечественного опыта по поддержке импортозамещающих производств позволяют выделить субъекты, где применяются как финансовые, так и нефинансовые инструменты.

В Республике Мордовия разработан план содействия импортозамещению на 2015–2017 годы. В регионе действуют следующие меры поддержки<sup>66</sup>:

1. Налоговые преференции (полное и частичное освобождение от уплаты налогов).

2. Промышленным предприятиям с целью финансирования проектов, включенных в Целевую программу развития Республики Мордовия на 2013 – 2018 годы предоставляются поручительства и займы.

3. Субсидии на возмещение части затрат (по уплате процентов по кредитам банков – проекты, прошедшие процедуру конкурсного отбора, 2/3 ставки рефинансирования ЦБ РФ; по уплате лизинговых платежей – проекты, прошедшие процедуру конкурсного отбора, 2/3 суммы лизингового платежа).

4. Предоставление государственных гарантий промышленным предприятиям безвозмездно на конкурсной основе.

5. Залоговое обеспечение под привлекаемые кредиты. С целью залогового обеспечения под привлекаемые кредиты в Республике Мордовия сформирован специальный залоговый фонд.

6. Поддержка научно-технической и инновационной деятельности предприятий. Предоставляются субсидии на разработку научно-технических и инновационных проектов в размере до 90% от произведенных организацией затрат, но в пределах установленных на очередной финансовый год лимитов бюджетных обязательств.

7. Государственная поддержка малых и средних промышленных предприятий. Им предоставляются субсидии: на разработку и внедрение инновационной продукции (до 1 млн. рублей); на оплату части процентов за пользование кредитами российских кредитных организаций (в размере ставки ре-

---

<sup>66</sup> Региональные меры поддержки промышленности и импортозамещение. – Режим доступа: [http://minpromtorg.gov.ru/common/upload/files/docs/Respublika\\_Mordoviya\\_231214\\_Kirov.pdf](http://minpromtorg.gov.ru/common/upload/files/docs/Respublika_Mordoviya_231214_Kirov.pdf).

финансирования); на возмещение затрат на уплату первого взноса по договорам финансовой аренды (до 1 млн. рублей).

8. Субсидии, направленные на поддержку промышленных предприятий: на возмещение части затрат, связанных с подготовкой, переподготовкой и стажировкой кадров, тем предприятиям, которые включены в План обучения (не более 80% затрат); возмещение части процентной ставки по ипотечным кредитам высококвалифицированным специалистам, привлеченным промышленными предприятиями, осуществляющими наукоемкие инновационные проекты на территории субъекта.

9. Нефинансовые меры поддержки промышленных предприятий.

В Ростовской области государственная поддержка направлена на увеличение производства отечественной сельскохозяйственной продукции и продуктов пищевой и перерабатывающей промышленности. Поддержка предприятий региона, производящих импортозамещающую продукцию, включает в себя нижеперечисленные мероприятия<sup>67</sup>.

- В рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы и государственной программы Ростовской области «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» (постановление Правительства Ростовской области от 25.09.2013 № 592).

- Предоставление субсидий субъектам инновационной деятельности на возмещение части затрат (расходов).

- Предоставление субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства.

В Пензенской области при распределении средств в рамках государственных программ преимущественным правом пользуются проекты, направленные на обеспечение выпуска продукции, обладающей высоким по-

---

<sup>67</sup> План мероприятий («дорожная карта») «Поддержка предприятий Ростовской области, производящих импортозамещающую продукцию». – Режим доступа: [http://www.donexport.ru/vto/1/roadmap\\_29.09.2014.doc](http://www.donexport.ru/vto/1/roadmap_29.09.2014.doc)

тенциалом импортозамещения. Приняты три подпрограммы, в которых и обозначены основные меры поддержки<sup>68</sup>:

- 1) «Развитие производства импортозамещающей продукции сельского хозяйства»;
- 2) «Производства импортозамещающей продукции в промышленном комплексе»;
- 3) «Импортозамещение в сфере малого и среднего предпринимательства».

На создание благоприятных условий для формирования конкурентоспособного, экономически устойчивого промышленного комплекса Владимирской области направлена государственная программа «Развитие промышленности Владимирской области, повышение ее конкурентоспособности и обеспечение импортозамещения на 2015–2020 годы»<sup>69</sup>.

Государственная программа представляет собой комплекс мер и основных стратегических подходов органов исполнительной власти Владимирской области по реализации мероприятий региональной государственной политики в сфере промышленности, направленных на реализацию различных мер государственной поддержки хозяйствующих субъектов, осуществляющих промышленное производство. Содействие импортозамещению, реализация мер по стимулированию юридических лиц, занятых организацией производства конкурентоспособной импортозамещающей продукции, направлены на создание условий для замещения импортируемых промышленных товаров, оборудования и компонентов, организации современных производств по выпуску импортозамещающей продукции с целью обеспечения технологической, товарной и компонентной независимости.

Не стала исключением в вопросах реализации политики импортозамещения Вологодская область. Она относится к группе наиболее типичных ре-

---

<sup>68</sup> Программа импортозамещения продукции в Пензенской области на 2015–2017 годы. – Режим доступа: [http://prom.pnzreg.ru/files/prom\\_pnzreg\\_ru/proekt\\_programmy\\_importozameshcheniya\\_ot\\_16\\_12\\_2014.docx](http://prom.pnzreg.ru/files/prom_pnzreg_ru/proekt_programmy_importozameshcheniya_ot_16_12_2014.docx)

<sup>69</sup> Государственная программа «Развитие промышленности Владимирской области, повышение ее конкурентоспособности и обеспечение импортозамещения на 2015–2020 годы». – Режим доступа: <http://vladimir.tpprf.ru/download.php?GET=6LPAY%2F81BmyRjKauvuxcYQ%3D%3D>.

гионов РФ с точки зрения осуществления импорта и по его объемам находится на 44 месте среди других субъектов Российской Федерации<sup>70</sup>. Структура импорта региона на протяжении последних лет значительно не меняется: кроме технологического оборудования ввозятся металлы и изделия из них, продукция химической промышленности, продовольственные товары.

Наибольший объем импорта Вологодской области приходится на продукцию машиностроительного комплекса (табл. 2.11), и в частности на механическое оборудование и его части, транспортные средства и запчасти к ним, медицинские и оптические приборы, электрические машины и оборудование.

Таблица 2.11. **Динамика ввоза импортной продукции предприятиями Вологодской области за 2010 – 2014 гг.**

Продукция	2010 год		2012 год		2014 год	
	Объем импорта млн. долл. США	Доля в общем объеме,%	Объем импорта млн. долл. США	Доля в общем объеме,%	Объем импорта млн. долл. США	Доля в общем объеме,%
Машиностроение	180,78	55,4	220,03	48,5	149,78	45,3
Металлургия	60,11	18,5	100,35	22,1	21,13	6,4
Химическая промышленность	35,3	10,9	72,58	16,0	106,74	32,3
Строительные материалы	29,22	9,0	42,92	9,4	40,61	12,3
С.-х. и пищевая промышленность	9,35	2,9	8,47	1,8	11,12	3,4
Деревообрабатывающая промышленность	9,53	2,9	5,8	1,3	0,47	0,1
Легкая промышленность	0,98	0,3	3,93	0,9	0,80	0,2
Итого	325,26	100	454,08	100	184,06	100

Источник: рассчитано на основе данных Северо-Западного таможенного управления.

В регион поставляется также значительный объем зарубежной продукции химической отрасли. За период с 2010 по 2014 г. физический объем ввозимой продукции увеличился в три раза – до 107 млн. долл. США. Высоким спросом на рынке области пользуются импортные металлы и изделия из них, что обусловлено качественными различиями технологий производства отечественных и зарубежных образцов. Основными покупателями выступают ОАО «Северсталь», ЗАО «Вологодский подшипниковый завод», ООО «Грайф-Вологда», ОАО «Северсталь-метиз».

<sup>70</sup> Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.fedstat.ru](http://www.fedstat.ru).

По данным Северо-Западного таможенного управления, в 2014 г. 96 предприятий (включая индивидуальных предпринимателей) Вологодской области осуществляло ввоз зарубежных товаров для нужд производства. Для сравнения: в 2010 г. таких предприятий было на 30% больше – 141 единица.

Основными импортерами Вологодской области в 2014 г. являлись: ОАО «Северсталь», ОАО «ФосАгро-Череповец», ОАО «Вологодский оптико-механический завод», ООО «Нестле Россия» (филиал в г. Вологде), ЗАО «Вологодский подшипниковый завод» и ряд других (табл. 2.12). Судя по данным Северо-Западного таможенного управления, импорт региона слабо диверсифицирован: на первую десятку предприятий, осуществляющих ввоз продукции, приходится порядка 93% всех закупок.

Это свидетельствует о том, что в процессе импортозамещения тех видов продукции, которые ввозятся в регион, основные усилия необходимо сосредоточить на работе с данными компаниями. В этой связи целесообразно стимулировать развитие различных форм взаимодействия крупного бизнеса с малыми и средними предприятиями, функционирующими в регионе: производственного аутсорсинга, субконтрактации, кооперации.

**Таблица 2.12. Структура основных импортеров Вологодской области по данным ФТС в 2010, 2014 гг. (первые десять организаций)**

Предприятие	2010 г.			2014 г.		
	Кол-во наименований товаров	Млн. долл. США	Доля в импорте, %	Кол-во наименований товаров	Млн. долл. США	Доля в импорте, %
ОАО «Северсталь»	683	212,2	65,0	604	219,7	63,62
ОАО «ФосАгро-Череповец»	0	0,0	0,0	119	313,4	9,07
ОАО «Вологодский оптико-механический завод»	16	6,2	1,9	8	27,2	7,87
ООО «Нестле Россия» (филиал в г. Вологде)	17	8,1	2,5	37	8,7	2,53
ЗАО «Вологодский подшипниковый завод»	39	3,7	1,1	109	6,9	1,99
ОАО «Северсталь-Метиз»	161	24,9	7,6	56	6,4	1,86
ООО «Полон»	0	0	0	7	6,4	1,85
ООО «Гранссервис»	0	0	0	6	6,2	1,78
ООО «Грайф Вологда»	43	3,7	1,1	53	5,0	1,43
ООО «Стройтэк»	0	0	0	2	2,7	0,78

Процесс импортозамещения, на наш взгляд, целесообразно осуществлять по трем основным направлениям, которые мы условно назвали следующим образом: «внутреннее» импортозамещение, «стимулируемое» импортозамещение и «опережающее» импортозамещение. «Внутреннее» импортозамещение заключается в том, что в настоящее время в регионы ввозится значительный объем импортной продукции, часть из которой может быть произведена предприятиями, располагающимися на территории. «Стимулируемое» импортозамещение предполагает необходимость активных действий со стороны регионов вследствие принятых на федеральном уровне мер, запрещающих или ограничивающих ввоз отдельных видов импортной продукции, а также ввоз продукции ряда конкретных зарубежных производителей. Те или иные виды данной продукции производятся или могут производиться в регионах, при этом объем производства может быть заметно увеличен. «Опережающее» импортозамещение отчасти пересекается со «стимулируемым» импортозамещением, но обусловлено снижением курса рубля по отношению к основным мировым валютам и, соответственно, удорожанием импортной продукции для российских потребителей. Фактором, способствующим развертыванию опережающего импортозамещения, является также снижение мировых цен на энергоносители.

В то же время объем внутреннего импорта остается относительно небольшим (порядка 4,5% от ВРП), поэтому, как нам видится, необходимо сосредоточить усилия на импортозамещении по другим направлениям.

Ожидаемый эффект от реализации политики импортозамещения будет заключаться в следующем:

- финансовые ресурсы, ранее уходившие из регионов, сохраняются в их пределах, увеличивается валовая прибыль производственного сектора;
- возможно снижение себестоимости конечной продукции, производимой в регионах, вследствие уменьшения транзакционных издержек;
- сохраняются существующие и создаются новые рабочие места, прежде всего в средне- и высокотехнологичном секторе;

– расширяется налогооблагаемая база, увеличиваются поступления в областной бюджет от налогов на прибыль и на доходы физических лиц;

– осваивается выпуск продукции, которая имеет дальнейшие перспективы выхода на серийное производство;

– возрастает доля продукции местных производителей на внутрисекторном рынке за счет освоения товарных ниш, ранее занятых зарубежными товаропроизводителями;

– увеличиваются объемы производства, увеличивается валовая прибыль производственного сектора;

– происходит диверсификация производственной структуры, повышается степень экономической устойчивости регионов.

Для реализации политики импортозамещения необходимо реализовывать следующие формы стимулирования:

– различные организационные формы взаимодействия предприятий: производственная кооперация, аутсорсинг, субконтракция (формирование, институционализация и развитие соответствующих проектов на региональном уровне);

– содействие предприятиям в привлечении заемных средств на льготных условиях, получении компенсации части расходов за счет региональных форм поддержки малого и среднего предпринимательства, а также безвозвратных средств на инновационные проекты (программы Фонда содействия развитию малых форм предпринимательства в научно-технической сфере, Министерства образования и науки РФ и др.);

– содействие в подготовке и закреплении кадров;

– предоставление преференций в рамках включения предприятий в перечень приоритетных региональных инвестиционных проектов;

– проработка возможности создания региональных фондов развития промышленности (это актуально, т. к. в настоящее время для средних предприятий практически отсутствуют формы поддержки, которые могут стать основой для импортозамещения).

Анализ деятельности по развитию в Вологодской области импортозамещающих проектов показал, что в регионе уже функционируют производства по выпуску продукции, способной заменить импортные аналоги. Так, ООО «Александра-Плюс» реализует проект, направленный на замену таких импортных ультразвуковых комплексов очистки деталей, как FinnSonic, TELSONIC AG и т.д. В рамках проекта «Научно-производственный центр точного машиностроения» ЗАО «Мезон» идет освоение и разработка новых технологий в области обработки металлов и других материалов. ОАО «ОПТИМЕХ» организовал серийное производство модульных блок-контейнеров, предназначенных для установки технологического оборудования по очистке воды, стоков и эксплуатации в неблагоприятных климатических условиях.

Кроме того, реализуются проекты: ООО «ЗМПО «Модуль-Ф» – по производству огнеупорных проходок, применяемых в строительстве, нефтегазовом комплексе; ООО «АКВАТОН» – по строительству завода по изготовлению элементов комплексов очистки воды; ООО «Октава-Плюс» – по строительству производственной площадки для изготовления ложементов для нефтегазовой промышленности и импортозамещающей продукции народного потребления»; ООО ПКФ «Прайм» – по разработке и организации производства корпусов подшипников для конвейерных роликов; ООО «АСМ специальные наплавочные материалы» – по производству специальных наплавочных материалов – порошковой проволоки; ОАО «Северное молоко» – по производству сыра фета в современной упаковке Tetra Brik Aseptic, продукция под зарегистрированной торговой маркой Comella представлена в Северо-Западном федеральном округе, а также ряд других проектов.

В настоящее время в регионе реализуется ряд мероприятий по поддержке импортозамещающих производств. Предприятиям, которые работают в рамках программы импортозамещения, поддерживаются из регионального бюджета; грантовая помощь; субсидирование процентных ставок; предоставлен залоговый фонд для приобретения нового оборудования. Функционирует

региональный центр поддержки предпринимательства, который в рамках реализации программы по импортозамещению оказывает всестороннюю поддержку вологодским предприятиям-производителям продуктов питания в выходе на потребительский рынок столицы и других городов.

В целях координации вопросов импортозамещения, стимулирования отечественного производства, внутреннего спроса и потребления продукции в Вологодской области создана Межведомственная рабочая группа по импортозамещению, основной задачей которой является обеспечение согласованных действий органов исполнительной государственной власти области и выработка предложений по вопросам импортозамещения.

В соответствии с приказом Министерства экономического развития РФ №116 от 10.03.2016 г. «Об утверждении Методических рекомендаций по подготовке региональных планов по импортозамещению» в Вологодской области разработан региональный план импортозамещения.

Реализуется проект «Синергия роста», в основу которого положено объединение крупного, среднего и малого бизнеса с целью обеспечения синергетического эффекта от их совместной деятельности. Проект ориентирован на создание новых высокопроизводительных рабочих мест, обеспечение устойчивого поступления платежей в бюджет, увеличение числа представителей малого и среднего бизнеса, рост объемов высокотехнологичной и наукоемкой продукции, внедрение новейших разработок в производственный цикл и увеличение объемов промышленного производства на территории региона.

В целях расширения кооперационных связей между организациями крупного, среднего и малого бизнеса при Департаменте экономического развития Вологодской области в 2014 году был создан Совет по кооперации. За время его функционирования выстроена системная работа как с Агентством городского развития, Региональным центром поддержки предпринимательства, так и с крупнейшими предприятиями области – ПАО «Северсталь» и АО «ФосАгро-Череповец». У производственных компаний региона есть воз-

возможность презентовать на Совете по кооперации свои предложения и договориться о сотрудничестве с крупными компаниями региона.

С 2015 г. запущен также проект горизонтальной кооперации МСП – МСП – «Pro-сделки». Проект уже включает 28 районов Вологодской области, более 200 компаний, заинтересованных в сотрудничестве. Основная задача проекта – повышение уровня выхода предпринимателей региона на кооперацию и партнерство с другими субъектами бизнеса. Ключевой эффект – простой поиск поставщиков товаров, работ и услуг; ускоренное внедрение инноваций в производство; стимулирование создания совместных производств; реализация совместных проектов.

В соответствии с Государственной программой поддержки малого и среднего предпринимательства Вологодской области осуществляется его финансовая и нефинансовая поддержка. Так, только за 2014 г. было выдано 158 микрозаймов на общую сумму 125 млн. руб., 31 грант на создание бизнеса на сумму 9,3 млн. руб., 4 субсидии на возмещение процентов по кредитным договорам (6,1 млн. руб.), 28 субсидий на возмещение части затрат по лизинговым договорам (30 млн. руб.). Кроме того, в рамках реализации проекта Гарантийный фонд Вологодской области предоставил предпринимательским структурам поручительство по 11 договорам на сумму 56,2 млн. руб. В рамках реализации проекта «Синергия роста» компании участвуют в государственных программах и госзакупках. С целью дополнительного стимулирования участников проекта, применяющих УСН, введена льготная ставка – 5%. Для этого необходимо, чтобы 80% выручки фирмы были получены от деятельности, относимой к числу высоко- и среднетехнологичных отраслей, и чтобы заработная плата на предприятии была выше средней по отрасли в регионе.

С целью стимулирования проектов импортозамещения в промышленности России в 2015 г. создан Фонд развития промышленности (ФРП), который выдает целевые займы в размере от 50 до 700 млн. руб. под льготную процентную ставку 5%. Деятельность Фонда определяется приоритетами развития оте-

чественного промышленного комплекса, закрепленными в программных документах и указах Президента РФ.

Однако перечень направлений использования средств незначителен и жестко регламентирован (к примеру, на средства Фонда нельзя осуществлять строительство производственных площадей). К тому же проекты рассматриваются и поддерживаются только в случае, если их общий бюджет составляет более 100 млн. руб., а в отдельных случаях (проекты прединвестиционного финансирования) – не менее 1 млрд. руб. Кроме того, объем продаж новой продукции, производимой на полученные средства, должен быть не меньше 1 млрд. руб. Всё это в значительной степени ограничивает перечень компаний, способных воспользоваться данным инструментом поддержки. Поэтому представляется полезным формирование и внедрение дополнительных инструментов поддержки промышленного комплекса, сконцентрированной в первую очередь на среднем бизнесе. Реализовывать ее целесообразно на региональном уровне, поскольку только в этом случае можно учитывать особенности развития бизнеса на конкретной территории, оказывать точечную адресную помощь.

На Петербургском экономическом форуме (1–3 июня 2016 г.) анонсировано создание региональной сети ФРП, модель которой предполагает предоставление совместных займов на реализацию проектов производственного бизнеса: из ФРП – до 70 % и региональных фондов, которые создаются субъектами РФ, – от 30 %<sup>71</sup>. Промышленные предприятия получают возможность привлечь займы под 5% годовых сроком до 5 лет, но только на меньшие суммы – от 20 до 100 млн. руб. Первые соглашения уже подписаны с региональными фондами в Татарстане и Челябинской области. В других субъектах РФ тоже ведется активная работа по созданию сети фондов.

В декабре 2014 г. вступил в силу Закон Вологодской области «О промышленной политике», в рамках которого предусмотрено создание в регионе Государственного фонда развития промышленности. В 2016 г. принято

---

<sup>71</sup> Батенева Т. Смелым нужна поддержка // Российская газета. – 2016. – № 7018 (150). – С. 2.

принципиальное решение о создании такого Фонда. Его цель – осуществление финансовой поддержки субъектов деятельности в сфере промышленности в рамках реализации государственных программ области.

Сотрудниками ИСЭРТ РАН проведены расчеты экономического эффекта от реализации проекта ФРП в Вологодской области, который заключается не только в росте налоговых отчислений, но и в увеличении объемов реализованной высокотехнологичной продукции, создании новых рабочих мест (табл. 2.13).

Таким образом, при объеме затрат бюджетных средств за 10 лет в размере порядка 2,5 млрд. руб. экономический эффект за счет отчислений с заработной платы сотрудников вновь созданных рабочих мест составит порядка 3,7 млрд. руб.

Таблица 2.13. **Прогноз социально-экономического эффекта от реализации проекта ФРП Вологодской области**

Показатели	Год						Накопленный итог
	2016	2017	2018	2019	2020	2025	
Количество поддержанных проектов, ед.	8	10	13	16	21	29	185
Объем реализации высокотехнологичной продукции, созданной в результате реализации проекта, млн. руб.	–	91,9	944,8	2821,3	5702,6	12007	61154,2
Количество вновь созданных и (или) модернизированных высокопроизводительных рабочих мест, ед.	11	72	162	266	377	683	3785
НДФЛ (13%), млн. руб.	0,86	6,47	19,11	39,86	69,3	295,2	1119,4
Отчисления во внебюджетные фонды (30%), млн. руб.	1,98	14,90	44,10	91,98	159,8	681,3	2583,2

Повышение потенциала импортозамещения представляет приоритет экономической политики на всех уровнях государственной власти. Однако это не должно быть самоцелью. Необходима комплексная и системная работа по повышению потенциала импортозамещения предприятий региона, что в конечном счете отразится на экономическом развитии территорий в целом. Для того чтобы задачу импортозамещения выполнить максимально эффективно, требуется решение финансовых, материально-технических, кадровых вопросов.

Важной составляющей политики импортозамещения является ориентация регионов на получение значимых эффектов от использования внутренних конкурентных преимуществ (природно-ресурсного, производственного, кадрового потенциала, сложившихся «очагов» производственной культуры). Практическим результатом этого станет максимизация добавленной стоимости, производимой на той или иной территории.

В заключение подчеркнем, что импортозамещение следует рассматривать как промежуточный этап реиндустриализации, восстановления и развития производственного потенциала территорий. Задачами более высокого порядка будут являться, с одной стороны, повышение конкурентоспособности продукции местных производителей на внутрироссийском рынке, увеличение объемов поставки товаров в субъекты РФ, с другой стороны, повышение конкурентоспособности продукции местных производителей на мировых рынках, увеличение экспортных продаж.

## ГЛАВА 3. МЕХАНИЗМЫ СНИЖЕНИЯ УРОВНЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ТЕРРИТОРИЙ

### 3.1. Условия обеспечения сбалансированного территориального развития

Одним из условий обеспечения экономической безопасности является устранение дисбалансов в территориальном развитии. По мнению ведущих российских ученых, основную проблему, затрудняющую экономическое развитие и рост, представляет чрезмерная экономическая и социальная дифференциация, не позволяющая использовать потенциал, имеющийся у российской территории<sup>72</sup>. В ситуации кризиса сложившаяся территориальная дифференциация будет оказывать сильнейшее воздействие на использование потенциала экономического роста.

В результате радикального перехода России к рыночной экономике, существенного снижения роли государства в регулировании процессов территориального развития, а также усиления конкуренции (борьбы) субъектов РФ и муниципальных образований в процессе разделения труда за население, инвестиции, средства федеральной поддержки произошло значительное усиление территориальной дифференциации<sup>73</sup>.

Приведенные в таблице 3.1 данные о различиях регионов России (субъектов РФ) по основным параметрам социально-экономического развития свидетельствуют об усилении дифференциации субъектов РФ к 2014 г. по сравнению с 2000 г. по ряду параметров, в частности по степени износа основных фондов, по инновационной активности организаций.

---

<sup>72</sup> Новая экономическая политика. Политика экономического роста / В.В. Ивантер, М.Н. Узиков, М.Ю. Ксенюфонтов, А.А. Широ, В.С. Панфилов, О. Дж. Говтвань, Д.Б. Кувалин, Б.Н. Порфирьев; под ред. академика В.В. Ивантера. – М.: ИНП РАН, 2013. – 54 с.

<sup>73</sup> Под территориальной дифференциацией мы понимаем объективное явление, обусловленное множеством факторов природно-географического, экономического, политического характера и выражающееся в значительных различиях по основным параметрам социально-экономического развития между странами, регионами и муниципальными образованиями

Таблица 3.1. Соотношение максимального и минимального значений показателей по всем субъектам РФ, раз

Показатель	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
ВРП на душу населения, тыс. руб.	44,2	61,2	71,8	63,7	48,7	45,3	40,9
Степень износа основных фондов, %	1,8	3,1	2,9	2,7	2,8	2,9	2,4
Оборот розничной торговли на душу населения, руб.	22,9	18,6	12,5	9,1	9,2	9,0	8,7
Инновационная активность организаций, %	21,7	25,5	42,9	42,0	20,5	11,4	58,4
Удельный вес убыточных организаций, %	3,2	3,4	2,8	2,5	2,4	2,2	2,7
Инвестиции в основной капитал на душу населения, руб.	179,8	125,8	56,0	86,6	44,6	54,6	68,1
Расходы консолидированного бюджета на 1 жителя, тыс. руб.	28,3	31,3	15,1	14,5	15,6	18,1	14,9
Общий коэффициент рождаемости, промилле	3,2	3,3	3,4	3,4	3,0	3,0	2,8
Общий коэффициент смертности, промилле	4,1	5,7	4,7	4,9	5,3	5,3	5,3
Общий коэффициент младенческой смертности, промилле	3,5	4,3	5,2	5,1	7,6	5,4	5,4
Число больничных коек на 10 000 человек населения	5,6	5,2	3,5	3,1	3,0	3,2	3,1
Численность врачей на 10 000 человек населения	3,6	3,0	3,0	3,3	3,1	3,0	3,1
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, руб.	10,2	7,5	5,1	5,3	4,7	4,1	4,2
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, в процентах от общей численности населения субъекта РФ	8,5	7,9	4,8	4,8	4,7	5,4	5,0
Объем платных услуг на душу населения, руб.	26,1	19,8	10,0	8,1	8,4	6,8	6,7
Индексы потребительских цен, %	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1
Уровень зарегистрированной безработицы (на конец года), %	21,3	123,7	71,2	65,4	69,8	66,3	39,3
Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, (на конец года), кв. м.	4,2	2,3	2,5	2,3	2,3	2,2	2,2
Благоустройство жилищного фонда водопроводом, %	4,3	3,4	2,9	2,7	2,7	2,8	2,9
Благоустройство жилищного фонда канализацией, %	4,5	4,0	3,5	3,1	3,1	3,0	2,9
Благоустройство жилищного фонда центральным отоплением, %	10,0	2,5	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1
Ввод в действие жилых домов на 1000 человек населения, кв. м.	36,9	78,3	187,3	39,8	39,7	130,6	42,0
<b>Итого в целом по интегральному показателю</b>	<b>3,9</b>	<b>3,3</b>	<b>3,1</b>	<b>2,7</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8</b>	<b>3,5</b>
Источники: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2012 : стат. сб. / Росстат. – М., 2012. – 990 с.; Тот же. 2015. – 1266 с.							

По большинству из параметров отмечается снижение различий между регионами, особенно в социальной сфере и благоустройстве жилья. Однако эти различия по-прежнему велики – в десятки раз. Во многом это обусловлено тем, что региональная политика носит в основном выравнивающий характер, а большинство расходов региональных и местных бюджетов – социаль-

ный характер. Отчасти сокращение различий может быть обусловлено и статистическими погрешностями – изменением методологии и полноты расчета показателей.

Таким образом, объективные различия, имеющиеся в предпосылках и потенциале развития (совокупности разного рода средств, ресурсов и источников, факторов и условий развития), еще более усиливают неоднородность территорий как в экономическом, так и в политическом (управленческом) смыслах. Отсюда возникает необходимость выделения (группировки) территорий со сходными особенностями и тенденциями социально-экономического развития с целью разработки и реализации специфических методов и инструментов государственной поддержки (федеральной для субъектов РФ и внутрирегиональной со стороны субъекта РФ по отношению к муниципалитетам).

Результаты апробации разработанного в ИСЭРТ РАН методического аппарата оценки уровня социально-экономического развития регионов<sup>74</sup> и типологизации субъектов РФ (табл. 3.2) позволяют сделать следующие выводы.

**Таблица 3.2. Результаты группировки регионов России (субъектов) РФ по уровню социально-экономического развития по итогам 2014 г.**

Уровень социально-экономического развития	Состав субъектов РФ в группе по уровню развития
Высокий	1* (3**) Ненецкий АО (2,375***), 2 (1) Ямало-Ненецкий АО (2,081), 3 (2) Ханты-Мансийский АО – Югра (1,570), 4 (16) Сахалинская область (1,559), 5 (7) Чукотский АО (1,450), 6 (5) г. Москва (1,439), 7 (8) г. Санкт-Петербург (1,344), 8 (9) Магаданская область (1,297), 9 (-) Тюменская область без АО (1,224), 10 (18) Московская область (1,197), 11 (6) Республика Саха (Якутия) (1,175), 12 (11) Республика Татарстан (1,168), 13 (10) Камчатский край (1,151)
Выше среднего	14 (21) Липецкая область (1,099), 15 (20) Краснодарский край (1,087), 16 (12) Республика Коми (1,082), 17 (24) Белгородская область (1,074), 18 (39) Ленинградская область (1,072), 19 (29) Нижегородская область (1,069), 20 (13) Мурманская область (1,068)
Средний	21 (17) Хабаровский край (1,049), 22 (31) Свердловская область (1,046), 23 (44) Калужская область (1,039), 24 (27) Томская область (1,025), 25 (46) Воронежская область (1,022), 26 (30) Новосибирская область (1,020), 27 (51) Чувашская Республика (1,010), 28 (69) Тамбовская область (1,005), 29 (22) Красноярский край (1,003), 30 (37) Калининградская область (1,003), 31 (15) Самарская область (0,996), 32 (25) Астраханская область (0,987), 33 (23) Республика Башкортостан (0,972), 34 (52) Рязанская область (0,971), 35 (50) Приморский край (0,969), 36 (40) Ярославская область (0,965), 37 (71) Пензенская область (0,962), 38 (19) Оренбургская область (0,953), 39 (66) Курская область (0,953), 40 (47) Тульская область (0,950)

<sup>74</sup> Ворошилов Н.В., Губанова Е.С. Оценка уровня социально-экономического развития регионов России // Экономика и предпринимательство. – 2013. – № 12 (ч. 3). – С. 325-332.

Ниже среднего	41 (14) Пермский край (0,948), 42 (81) Республика Ингушетия (0,947), 43 (59) Омская область (0,945), 44 (61) Ульяновская область (0,941), 45 (41) Удмуртская Республика (0,938), 46 (35) Ростовская область (0,934), 47 (26) Челябинская область (0,933), 48 (63) Республика Мордовия (0,933), 49 (49) Новгородская область (0,924), 50 (56) Амурская область (0,924), 51 (32) Ставропольский край (0,920), 52 (33) Орловская область (0,917), 53 (53) Саратовская область (0,914), 54 (65) Республика Адыгея (0,910), 55 (-) Архангельская область без АО (0,910), 56 (70) Кировская область (0,909), 57 (73) Еврейская автономная область (0,906), 58 (45) Иркутская область (0,905), 59 (78) Республика Дагестан (0,903), 60 (64) Владимирская область (0,901), 61 (36) Республика Северная Осетия – Алания (0,899), 62 (34) Волгоградская область (0,893), 63 (38) Республика Карелия (0,889), 64 (54) Тверская область (0,887), 65 (74) Республика Марий Эл (0,882), 66 (60) Республика Хакасия (0,877), 67 (43) Кемеровская область (0,877), 68 (67) Республика Бурятия (0,876), 69 (55) Кабардино-Балкарская Республика (0,872), 70 (28) Вологодская область (0,870), 71 (-) Чеченская Республика (0,869), 72 (42) Смоленская область (0,869), 73 (62) Костромская область (0,869), 74 (77) Брянская область (0,863), 75 (80) Республика Алтай (0,854)
Низкий	76 (57) Алтайский край (0,844), 77 (75) Ивановская область (0,843), 78 (72) Забайкальский край (0,837), 79 (76) Псковская область (0,827), 80 (68) Карачаево-Черкесская Республика (0,790), 81 (58) Республика Калмыкия (0,765), 82 (79) Курганская область (0,762), 83 (82) Республика Тыва (0,760)
<p>* Место, которое занимал субъект РФ по значению интегрального показателя в 2014 г.</p> <p>** Место, которое занимал субъект РФ по значению интегрального показателя в 2000 г. (по Чеченской Республике не рассчитывался в связи с отсутствием большинства исходных статистических показателей по данному субъекту РФ).</p> <p>*** Значение интегрального показателя уровня социально-экономического развития (УСЭР) в 2014 г.</p>	

В 2014 г. по сравнению с 2000 г. социально-экономическое развитие тридцати трех субъектов РФ улучшилось, однако положение пяти регионов стало хуже. Следует также отметить, что в 2014 г., как и в 2000 г., более половины регионов имеют уровень развития низкий и ниже среднего.

В группу территорий, характеризующихся высоким уровнем социально-экономического развития, по итогам 2014 г. вошли регионы добычи нефти и газа, а также Москва и Санкт-Петербург, Московская область и ряд других регионов. Во всех из них наблюдается превышение среднероссийского показателя объема валового регионального продукта (ВРП) на душу населения (в сырьевых регионах выше в 4,0-10,5 раза), объема инвестиций на душу населения (за исключением Московской области и Камчатского края) и достаточно высока бюджетная обеспеченность (за исключением Московской области и Республики Татарстан). Размер заработной платы во всех регионах, превышающий среднероссийский уровень (за исключением Татарстана), максимален в автономных округах, которые характеризуются и более высокой стоимостью жизни в силу неблагоприятных природно-климатических условий. Кроме того, в данных территориях отмечается невысокая доля (менее 12%)

бедного населения (с доходами ниже прожиточного минимума), за исключением Республики Саха (Якутия) (17,4%) и Камчатского края (17,0%). Однако уровень рождаемости (за исключением сырьевых регионов) и уровень смертности (за исключением Московской области) не превышают среднероссийских значений. Попадание Магаданской области и Камчатского края в лидирующую группу регионов обусловлено достаточно высокими в данных субъектах РФ удельными (среднедушевыми) значениями показателей, используемых для расчета интегрального рейтинга, в силу достаточно низкой численности проживающего в них населения.

Уровнем социально-экономического развития ниже среднего характеризуются 35 субъектов РФ, представляющих все федеральные округа. Значения большинства показателей, используемых для расчета интегрального рейтинга, не превышают среднероссийского уровня. Однако в развитии этих территорий имеются и позитивные тенденции: республики данной группы отличаются высоким уровнем рождаемости (за исключением Карелии и Адыгеи) и низкой смертностью, к тому же Адыгея и Дагестан имеют невысокую долю «бедного» населения (менее 11%).

В группу с низким уровнем развития по итогам 2014 г. вошли 8 субъектов РФ: Северного Кавказа и Юга России (Карачаево-Черкессия, Калмыкия), Юга Сибири (Тыва, Алтайский и Забайкальский края) и Урала (Курганская область), а также Центрального и Северо-Западного федеральных округов (Ивановская и Псковская области соответственно). Почти во всех из них объем среднедушевого ВРП и инвестиций не достигает и половины от среднероссийских значений этих показателей. Причем республики данной группы и Забайкальский край характеризуются высокой рождаемостью (более 13,5‰) и низкой смертностью (менее 11‰), а остальные территории, наоборот, отличаются низкой рождаемостью и высокой смертностью. Оплата труда ни в одном из этих субъектов РФ не превышает среднероссийский уровень, высока (более 16%) доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума (за исключением Ивановской области). Для них характерны также

низкий уровень благоустройства жилищного фонда и объем вводимого жилья (менее 0,5 кв. м/чел.).

С помощью использования результатов группировки можно идентифицировать проблемные регионы, которые должны стать особым объектом государственной региональной политики.

Считаем целесообразным выделить группу «отсталых» регионов, характеризующуюся существенными отклонениями в худшую сторону от средних российских параметров социально-экономического развития из-за невысокого потенциала, определенной ограниченности развития. Предлагается следующий критерий отнесения региона в группу «отсталых»: нахождение в течение нескольких лет в группе с низким уровнем социально-экономического развития и значение интегрального показателя уровня социально-экономического развития менее 0,85. Таким образом, к территориям с низким уровнем социально-экономического развития на протяжении всего исследуемого периода относились Ивановская, Псковская, Курганская области, республики Калмыкия, Тыва, Карачаево-Черкессия. В отдельные годы в группу «отсталых» регионов входили Брянская, Кировская и Ульяновская области, республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Марий Эл, Алтай, Чеченская, Забайкальский и Алтайский края (среднее значение интегрального показателя уровня развития за 2000–2014 годы ниже 0,85).

К регионам с признаками депрессии целесообразно относить те субъекты РФ, которые по уровню социально-экономического развития переместились на 2 группы вниз и/или в интегральном рейтинге – более чем на 15 мест вниз за исследуемый период (не менее 10 лет, в нашем случае это 2000–2014 годы) и при этом не входили в категорию «отсталых». К таким субъектам РФ по итогам проведенных расчетов можно отнести Самарскую, Оренбургскую, Вологодскую, Орловскую, Кемеровскую, Смоленскую, Волгоградскую и Челябинскую области, Пермский и Ставропольский края, республики Карелия и Северная Осетия–Алания. Вместе с тем более объективно определить наличие признаков депрессивности в развитии региона можно, на наш взгляд,

только за более длительный период (с начала рыночных преобразований в России). Но проведение такого исследования во многом ограничивается недостаточной статистической базой и проблемами сопоставимости показателей.

Усиление неравномерности развития приводит к наличию проблемных территорий, которым необходимы специальные меры поддержки, к значительному неравенству уровня жизни населения и миграции населения в более благоприятные территории, «угасанию» развития и «вымиранию» целых населенных пунктов. Для преодоления этих негативных процессов и активизации развития отдельных регионов органы государственного управления принимают ряд мер, которые можно представить в виде двух подходов, таких как политика «выравнивания» и политика «активизации развития территорий».

Первый заключается прежде всего в выравнивании уровня бюджетной обеспеченности различных территорий для обеспечения выполнения органами власти всех возложенных на них функций и вопросов; в обеспечении равных условий и возможностей для экономического развития; в предоставлении социальных трансфертов населению для поддержания сравнительно равных условий и качества жизни.

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

- деятельность Инвестиционного фонда РФ;
- принятие на федеральном уровне стратегий и программ развития отдельных макрорегионов («Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», «Развитие Северо-Кавказского федерального

округа на период до 2025 года», «Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года», «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»);

– создание специальных органов по координации управления развитием отдельных макрорегионов (Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа);

– поддержка формирования кластеров, создание свободных экономических зон, территорий опережающего развития (ТОР), специальных зон территориального развития, промышленных (индустриальных) парков, технопарков и пр.

Однако следует отметить, что зачастую данные механизмы не учитывают специфику социально-экономического развития регионов, их возможности и потенциал. И, как отмечается в докладе ИНП РАН<sup>75</sup>, на экономику регионов существенно влияет проводимая на федеральном уровне политика выравнивания их бюджетной обеспеченности. Ключевым элементом такой политики в настоящее время являются трансферты, которые практически не связаны с экономическим ростом на территориях.

Цели и задачи по снижению дифференциации территорий и преодолению ее последствий обозначены также в нескольких российских нормативных и стратегических документах, в том числе в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента РФ 31 декабря 2015 года № 683). Вместе с тем в мире существует немалый опыт реализации специальных программ, направленных на сокращение различий в развитии регионов (относительно крупных территориальных частей страны) путем стимулирования их развития, выравнивания общих условий жизни населения.

---

<sup>75</sup> Восстановление экономического роста в России: научный доклад / колл. авторов; руководитель и отв. редактор – академик В.В. Ивантер. – М.: ИНП РАН, 2016. – 32 с.

В Европейском союзе (ЕС) господствует мнение о необходимости поощрения экономического и социального сплочения регионов для наиболее гармоничного развития всего сообщества. В соответствии с этой доктриной чрезмерные региональные различия должны быть сокращены. Проводником и инструментом гармонизации и выравнивания выступают меры так называемой «структурной» и региональной политики. При этом под структурной политикой понимается выработка приоритетов при распределении финансовых ресурсов для поддержки проектов в различных сферах в странах и регионах ЕС, которые должны оказать существенное влияние в обозримой перспективе на процессы общеевропейской конвергенции<sup>76</sup>.

В России целенаправленной попыткой регулирования процессов региональной дифференциации была Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 11.10.2001 № 717.

Целью программы было сокращение различий в социально-экономическом развитии российских регионов, уменьшение разрыва по основным показателям социально-экономического развития между наиболее развитыми и отстающими регионами: к 2010 году – в 1,5 раза, а к 2015 году – в 2 раза.

Задачами программы являлись: 1) формирование условий для развития регионов, социально-экономические показатели которых ниже среднего по стране; 2) создание благоприятной среды для развития предпринимательской деятельности и улучшения инвестиционного климата; 3) повышение эффективности государственной поддержки субъектов Российской Федерации.

Ресурсы Программы предполагалось направить на реализацию программных мероприятий по государственной поддержке регионов, что позволило бы предупредить возникновение новых очагов политической и нацио-

---

<sup>76</sup> Региональная политика выравнивания в ЕС: новейшие тенденции / Б.Л. Лавровский, И.А. Мурзов, А.В. Тягнибеда, Е.В. Уварова // *Пространственная экономика*. – 2011. – № 1. – С. 30-48.

нально-этнической напряженности. Программа предполагала проведение отбора регионов для оказания им государственной поддержки. Субъектами РФ, претендующими на государственную поддержку в рамках реализации Программы, будут признаны те, в которых темпы, масштаб и длительность спада производства, снижения уровня жизни, нарастания негативных тенденций в сфере занятости населения, демографического и экологического развития, предоставления социальных услуг ниже общероссийских показателей.

Для каждого такого региона разрабатываются определенные комплексы мероприятий, требующие государственной поддержки, направленные на преодоление его отставания в социально-экономическом развитии. Под объектом программы понимался конкретный проект, реализация которого способствует снижению различий в социально-экономическом развитии регионов в установленные (наименьшие) сроки и с наибольшей эффективностью (за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, а также внебюджетных средств).

В 2006 г. реализация данной программы прекратилась в связи с изменением принципов и механизмов государственной инвестиционной политики – переходом от Фонда регионального развития к Инвестиционному фонду. Недостатками данной Программы, на наш взгляд, были слабый учет территориальной специфики (ресурсов и возможностей развития регионов); недостаточно четкое понимание, каким регионам (развитым или отсталым) уделять больше внимание; отсутствие иных механизмов (кроме Фонда) и обеспечения реализации Программы.

Создание в 2000 г. семи федеральных округов (сегодня их уже 8) также было призвано сыграть значительную роль в формировании единого правового и экономического пространства России. Однако пока роль полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и его Аппарата сводится лишь к контрольным и надзорным функциям, обеспечению согласованности действий органов государственной власти РФ.

Следует отметить, что в настоящее время отсутствует единый орган, координирующий реализацию региональной политики в РФ (в 2014 г. в очередной раз ликвидировано Министерство регионального развития), а также четкое понимание стратегии пространственного развития страны.

Поэтому считаем, что для снижения дифференциации социально-экономического развития регионов и преодоления ее последствий необходима целенаправленная федеральная региональная политика и определение особых приоритетов в деятельности самих региональных органов власти. Целью данной политики должно стать обеспечение устойчивого, динамичного экономического развития «проблемных» территорий при постепенном выравнивании уровней их социально-экономического развития по сравнению с наиболее развитыми регионами в долгосрочном периоде.

Федеральная региональная политика должна носить дифференцированный характер и сочетать в себе элементы как выравнивания, так и поляризованного развития. При этом наибольшие усилия федеральной поддержки необходимо сконцентрировать на регионах с низким уровнем социально-экономического развития, которым требуется помимо обеспечения минимальных стандартов жизни населения и благоприятных условий ведения бизнеса активный поиск путей саморазвития. В то же время должны учитываться не только уровень их развития, но и динамические особенности. Для решения данной проблемы нужно, главным образом, корректировать федеральную региональную политику. Для этого необходимо, на наш взгляд, следующее:

1. Разработка и принятие стратегии пространственного развития страны, схемы размещения и развития производительных сил, концепции региональной политики с учетом ключевых современных российских и советских и мировых разработок по данной проблематике и с привлечением научных учреждений различных регионов. Это позволит четко определить роль раз-

личных регионов в развитии страны, сформировать опорные каркасы развития, более основательно учитывать территориальные (пространственные) факторы в разработке и реализации управленческих решений, принятии стратегий, программ развития. Целесообразна также разработка и принятие соответствующих схем и стратегий в каждом субъекте РФ.

2. Более полный учет особенностей развития регионов в федеральных целевых программах и принятие решений с учетом различий регионов в уровне и потенциале их социально-экономического развития.

3. Активизация деятельности федеральных институтов развития (в том числе Инвестиционного фонда РФ) во всех субъектах РФ и выделение специальных подразделений для депрессивных и «отсталых» регионов. Необходима федеральная поддержка развития в регионах кластеров.

4. Возможно принятие федеральной целевой программы сокращения различий в уровне социально-экономического развития субъектов РФ, которая объединит в себя разные институты развития и программы.

5. Дальнейшее совершенствование межбюджетных отношений в направлении повышения финансово-экономической самостоятельности регионов и муниципальных образований.

Важнейшее значение для активизации функционирования и развития экономики регионов, снижения межрегиональных различий имеет наличие институционального механизма учета специфики регионов в процессе реализации федеральной региональной политики и отраслевых политик, механизма согласования стратегических ориентиров, целей и задач, а также деятельности органов власти всех уровней. Исходя из этого предлагаемая схема (модель) управления процессом территориальной дифференциации может выглядеть следующим образом (рис. 3.1). Отсутствующие в настоящее время элементы (институты) показаны пунктирной линией.

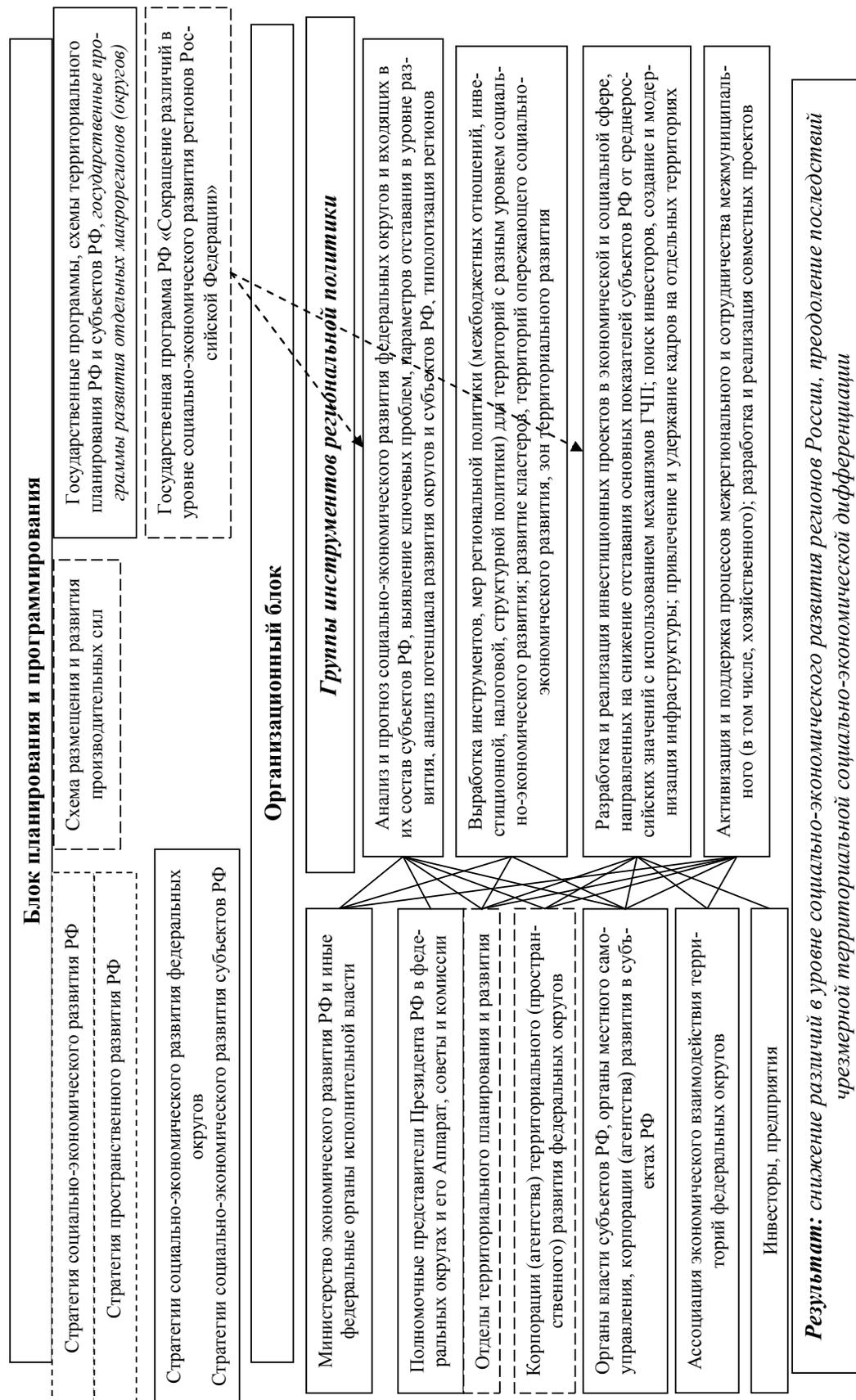


Рисунок 3.1. Модель (схема) управления процессом территориальной дифференциации

Для реализации подобной схемы действий в России необходимо выстроить единую систему государственных органов, которые будут заниматься реализацией региональной политики. Главную роль в этой системе должны выполнять *Министерство экономического развития РФ*, разрабатывая основные направления развития экономики страны с учетом особенностей регионов и осуществляя и корректируя процесс реализации мер государственной политики исходя из фактически складывающейся ситуации.

В Стратегии социально-экономического развития страны должны быть четко обозначены *территориальные приоритеты, роль различных регионов*, механизмы управления пространственным развитием. Более подробное отражение это должно найти в *Стратегии пространственного развития РФ* и в Схеме размещения и развития производительных сил.

В структуре Аппарата полномочных представителей Президента в федеральных округах целесообразно создать *отделы территориального планирования и развития*, которые будут корректировать и осуществлять реализацию стратегии развития округа, заниматься совместно с органами власти субъектов РФ анализом и прогнозированием развития регионов округа, определением их ключевых проблем, приоритетных направлений государственной политики, в том числе дифференцированных для территорий с разным уровнем развития, реализация которых требуется для сокращения их отставания по различным параметрам социально-экономического развития от среднероссийских и иных приемлемых стандартов.

Основными функциями отделов территориального планирования и развития могут быть:

- 1) постоянное взаимодействие с органами государственной власти субъектов РФ по вопросам осуществления ими полномочий, в том числе переданных федеральных полномочий;
- 2) анализ социально-экономического развития территорий округа;
- 3) определение совместно с органами власти регионов ключевых и приоритетных проблем развития территорий округа, возможных путей,

средств, механизмов их решения с участием органов государственной власти региона и бизнеса;

4) разъяснение органам власти субъектов РФ позиции федеральных органов власти по ключевым вопросам социально-экономического развития и, наоборот, доведение позиции органов власти субъектов до федеральных органов власти;

5) оценка эффективности и результативности решения переданных федеральных полномочий;

6) содействие совместно с Корпорацией развития округа поиску инвесторов, разработке, реализации инвестиционных проектов в экономической и социальной сфере;

7) рассмотрение предложений территориальных отраслевых и межотраслевых исполнительных органов государственной власти субъектов РФ о совершенствовании государственного управления на территории округа;

8) содействие реализации на территории округа государственных программ РФ;

9) рассмотрение вопросов и разработка мероприятий по корректировке межбюджетных отношений регионов и Федерации; разработка подходов к анализу эффективности бюджетных расходов, обсуждение мер по ее повышению;

10) обсуждение инструментов и выработка рекомендаций по реализации региональной и муниципальной инвестиционной политики (налоговых льгот, инвестиционных налоговых кредитов и т.д.), механизмов и инструментов реализации проектов государственно-муниципально-частного партнерства;

11) обсуждение и разработка форм и методов межрегионального и межмуниципального сотрудничества;

12) обсуждение вопросов урегулирования отношений собственности (разграничение собственности, передача с одного уровня на другой);

13) рассмотрение инициатив и расстановка приоритетов финансирования объектов капитального строительства за счет средств федерального бюджета;

14) обсуждение и выработка рекомендаций по оптимизации сети учреждений социальной сферы, обсуждение эффективности оказания мер социальной поддержки населению.

14) обсуждение проблем предоставления государственных муниципальных услуг в электронном виде и в режиме «одного окна»; вопросов реализации переданных государственных полномочий;

15) обсуждение проблем и разработка рекомендаций по оптимизации и повышению эффективности взаимодействия органов власти субъектов РФ, федеральных органов исполнительной власти и муниципальных образований; оптимизации документооборота, контроля и проверок (в части полномочий органов власти субъекта).

В структуру механизма управления процессом территориальной дифференциации войдут и уже существующие в некоторых регионах (макрорегионах) институты, такие как корпорации развития федеральных округов, окружные агентства развития и привлечения инвестиций, межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия, фонд развития макрорегиона.

Весомую роль в разработке и реализации стратегий, программ, планов развития, крупных инвестиционных проектов, маркетинге территорий макрорегионов в целом и субъектов РФ может сыграть создание на уровне федеральных округов *корпораций (агентств) пространственного развития и территориального планирования*.

Корпорации (агентства) развития федеральных округов – это акционерные общества, учреждаемые региональными властями, бизнес-корпорациями, ассоциациями экономического взаимодействия и другими заинтересованными в реализации региональных проектов и программ участниками. Они являются хозяйственными операторами рыночного типа и осуществляют инвестирование в проекты развития региональных инфраструктур.

тур, обеспечивают создание и поддержку конкурентоспособных видов бизнеса, проводят санацию региональных предприятий и т.д.

Корпорации развития федеральных округов будут разрабатывать крупные инвестиционные проекты, в том числе межрегиональные, участвовать в их реализации, работать с инвесторами и органами власти регионов, ассоциациями экономического взаимодействия территорий округа. Эти ассоциации будут участвовать в выработке единой и согласованной социально-экономической политики субъектов РФ, реализации межрегиональных проектов. Считаю целесообразным поставить перед корпорациями (агентствами) развития федеральных округов такие задачи (по примеру *Корпорации развития Северного Кавказа*), как:

- поиск, финансирование и координация бизнес-проектов в приоритетных кластерах и секторах;
- планирование ключевых межрегиональных проектов с учетом стратегических приоритетов;
- софинансирование основных инфраструктурных проектов и координация их выполнения;
- продвижение бренда территории федерального округа в целом и в отдельных приоритетных секторах<sup>77</sup>.

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

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

---

<sup>77</sup> Официальный сайт Корпорации развития Северного Кавказа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://krskfo.ru/home>

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

– транзакционное направление – привлечение инвестиций в стратегически значимые проекты, развитие индустриальных парков и активация кластеров;

– поддерживающее направление – поддержка значимых инвестиционных проектов, в том числе разработка модельных проектов;

– имиджевое направление – улучшение имиджа региона для повышения интереса со стороны инвестиционного сообщества<sup>78</sup>.

Один из межрегиональных институтов территориального развития представляет, например, **Северо-Западное агентство развития и привлечения инвестиций**, учрежденное в 2002 году и являющееся одной из ведущих организаций Северо-Запада России в области реализации региональной политики по привлечению инвестиций и созданию позитивного имиджа региона в России и за рубежом<sup>79</sup>.

Агентство выступает российским представителем во Всемирной ассоциации агентств по продвижению инвестиций (WAIPA), членом Центра по продвижению прямых иностранных инвестиций Многостороннего агентства по гарантированию инвестиций (MIGA, World Bank Group), членом Национальной ассоциации агентств инвестиций и развития, а также соучредителем Северо-Западного центра по вопросам привлечения финансирования. Ряд инициатив Агентства реализовывался в рамках совместного с Программой развития ООН проекта 00014621 «Продвижение деловых и инвестиционных возможностей СЗФО РФ». С 2007 года запущен новый совместный проект 00057909 «Содействие привлечению инвестиций и развитие межрегионального сотрудничества Северо-Западного федерального округа».

Основные цели деятельности Агентства – обеспечение реализации инвестиционной политики Северо-Западного федерального округа и содействие

---

<sup>78</sup> Официальный сайт Корпорации развития Северного Кавказа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://krskfo.ru/home>

<sup>79</sup> Официальный сайт Северо-Западного агентства развития и привлечения инвестиций [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://investa.spb.ru>

в создании инвестиционно-проводящей среды для привлечения в экономику Северо-Запада российских и зарубежных инвесторов.

Среди *функций Агентства* можно отметить следующие:

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

Северо-Западное агентство развития и привлечения инвестиций предлагает следующие услуги в сфере привлечения инвестиций:

- сопровождение (экспертиза, консультирование) инвестиционных проектов и программ на региональном, федеральном и международном уровнях;
- привлечение финансирования в конкретные инвестиционные проекты;
- консультирование по созданию специализированных зон (промышленных, технологических и др.) и привлечению резидентов;
- подбор и экспертиза инвестиционных проектов в различных отраслях для заинтересованных инвесторов;
- сопровождение реализации инвестиционных проектов, обеспечение взаимодействия инвесторов и заявителей проектов;
- проведение крупных международных и российских мероприятий с целью продвижения инвестиционной привлекательности СЗФО;
- проведение конференций, круглых столов, семинаров по инвестиционной тематике<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Официальный сайт Северо-Западного агентства развития и привлечения инвестиций [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://investa.spb.ru>

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

В основу деятельности объединения положены принципы добровольности и взаимовыгодности сотрудничества. Основные *направления деятельности Ассоциации* – это разработка программ и привлекательных для инвестирования проектов, координация работы постоянно действующих профильных комитетов, комиссий и совещаний, контакты с деловыми партнерами, информационное обеспечение руководящих органов территорий, а при необходимости и Правительства России.

В сферу решаемых Ассоциацией задач входят проблемы, представляющие общий интерес для всех территорий в сферах промышленности, сельского хозяйства, транспорта и других. В конкретной форме они могут быть сформулированы как:

- координация действий территорий в рамках совместно принятых экономических и социальных программ;
- подготовка и реализация проектов с привлечением научных, проектных и иных предприятий и организаций, ассоциаций, концернов, объединений по решению региональных и межрегиональных проблем социального развития, экологии, использования трудовых и природных ресурсов, производственного и интеллектуального потенциала территории в условиях перехода к рыночным отношениям;
- разработка и реализация региональных программ и проектов с привлечением иностранного капитала, с созданием необходимых условий иностранным инвесторам, а также с учетом соблюдением интересов членов Ассоциации;

– анализ рынка труда, подготовка и реализация совместных мер по перераспределению кадров, повышению их квалификации и переподготовке, размещению населения, прибывающего из других регионов;

– заключение взаимовыгодных экономических соглашений с другими регионами, республиками, краями и областями, формирование долгосрочных прямых связей в сфере поставок продукции производственно-технического назначения, продовольствия и иной сельскохозяйственной продукции<sup>81</sup>.

Практическое воплощение в жизнь утвержденных проектов осуществляется Ассоциацией путем создания отраслевых финансово-экономических объединений, региональных коммерческих организаций, различных по структуре и форме собственности. К сотрудничеству широко привлекаются исследовательские и учебные центры, общественные организации России, ближнего зарубежья.

Новым форматом Ассоциации экономического взаимодействия субъектов Северо-Запада Российской Федерации – Ассоциации «Северо-Запад») стало созданное 28 сентября 2012 года **Стратегическое партнерство «Северо-Запад»** (автономная некоммерческая организация «Стратегическое партнерство по экономическому и социальному развитию Северо-Западного федерального округа»). В числе его учредителей 11 субъектов Российской Федерации, входящих в СЗФО, а также 42 крупнейшие региональные компании и бизнес-объединения. Стратегическое партнерство «Северо-Запад» призвано обеспечить взаимодействие органов государственной власти, бизнеса и общественных организаций при выработке и реализации социально-экономической политики Северо-Западного федерального округа, сопровождать межрегиональные инвестиционные проекты, реализуемые на основе государственно-частного партнерства.

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

---

<sup>81</sup> Официальный сайт Автономной некоммерческой организации «Стратегическое партнерство «Северо-Запад» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.n-west.ru>

**Фонд развития Дальнего Востока** рассматривает проекты, которые реализуются на территории Дальневосточного федерального округа. Общий объем финансирования, необходимый для реализации проекта, должен составлять не менее 500 миллионов рублей.

Приоритетными считаются инвестиционные инициативы, скоординированные с государственной политикой, целью которых является создание новых предприятий с выраженными эффектами развития.

Фонд заинтересован как в самостоятельном поиске, проработке, структурировании проектов, так и в создании альянсов с компаниями, которые имеют опыт реализации крупных отраслевых проектов и обладают активами и стартовыми финансовыми возможностями.

Цель деятельности Фонда – поиск, структурирование и реализация проектов, обладающих значительным мультипликативным эффектом, создание новых возможностей для привлечения инвестиций на Дальний Восток, оказание содействия региональным властям в части подготовки и структурирования государственно-частных проектов (в том числе, в рамках концессионных механизмов). Одна из задач Фонда – привлечение в регион зарубежных партнеров с профессиональными компетенциями. Приоритетом для Фонда является сотрудничество с ведущими компаниями и финансовыми организациями из стран АТР, прежде всего Китая, Японии, Республики Корея<sup>82</sup>.

Как государственный институт развития, Фонд выступает катализатором инвестиционного процесса в регионе, способствуя ускоренному социально-экономическому развитию Дальнего Востока.

В целях снижения территориальной дифференциации целесообразно вновь вернуться к разработке и принятию специальной государственной программы РФ «Сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов Российской Федерации» на период до 2025 (2030) года в ка-

---

<sup>82</sup> Официальный сайт Фонда развития Дальнего Востока [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fondvostok.ru>

честве финансово-экономического механизма реализации региональной политики.

Возможно использование программно-целевого метода планирования в политике обеспечения сбалансированного территориального развития, основанного на приоритете разработки межрегиональных государственных программ (государственных программ развития федеральных округов). Это позволит повысить эффективность их реализации за счет кооперации усилий и потенциалов регионов. Основным разработчиком данных программ станет Министерство экономического развития и Аппарат полпредов при широком участии органов государственной власти субъектов РФ, корпораций и ассоциаций.

Межрегиональные целевые программы, которые могут представлять реальный механизм модернизации экономики регионов, должны обеспечить дальнейший рост. Межрегиональная целевая программа развития региона, по сути, это интегрированная система целевых программ развития макрорегиона, комплексно обеспечивающая разработку и реализацию системы ресурсно- и организационно обеспеченных мероприятий по развитию различных элементов такой сложной социально-экономической системы, которой являются субъекты Российской Федерации.

Данные программы дадут возможность обеспечить эффективное деловое сотрудничество между региональными структурами, сформировать более конкретные инвестиционные цели и задачи, сократить этапы принятия организационных и административных решений. Кроме того, расширение межрегионального сотрудничества – один из путей к достижению более эффективного экономического развития, а также укрепления государственности и обеспечения национальной безопасности. Такая политика направлена на стимулирование развития малого и среднего бизнеса в регионах, который будет задействован для реализации различных инфраструктурных проектов, являющихся вспомогательными элементами осуществления межрегиональных целевых программ.

Таким образом, предложенная схема организации процесса управления территориальной социально-экономической дифференциацией позволит учитывать специфику развития различных территорий, сформировать механизм реализации проектов, направленных на сокращение отставания отдельных субъектов РФ по основным социально-экономическим параметрам. Это даст возможность достичь главной цели – сократить различия территорий в социально-экономическом развитии, в уровне и качестве жизни населения.

### **3.2. Развитие ГЧП как инструмента устранения инфраструктурных ограничений**

Решение стратегических задач развития экономики России, обеспечение динамичных темпов ее роста, повышение на основе этого уровня и качества жизни населения во многом связаны с устранением накопившихся в стране колоссальных инфраструктурных ограничений.

Так, по оценкам Всемирного банка, общие ежегодные расходы на инфраструктуру в России должны составлять не менее 4–5% ВВП, то есть порядка 4 трлн. рублей<sup>83</sup>. Похожие рекомендации дают и эксперты международной консалтинговой компании McKinsey&Company: для стабильного экономического роста российской экономики нужно в течение 2014–2030 гг. ежегодно инвестировать в инфраструктурные проекты не менее 4% ВВП страны<sup>84</sup>.

Это подтверждается и анализом мирового опыта. В частности, в течение последних лет Китай ежегодно тратит на развитие своей инфраструктуры около 8,5% ВВП, Япония – 5%, США, развитые индустриальные страны ЕС – 2,6–3,9%. В России же данный показатель составляет лишь чуть более 3% валового внутреннего продукта<sup>85</sup>. Однако в стоимостном выражении это значи-

---

<sup>83</sup> Официальный сайт Всемирного банка. – Режим доступа: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

<sup>84</sup> McKinsey&Company. Global lessons on financing infrastructure. Infrastructure round table. – Lagos, August 5, 2013. – P. 4.

<sup>85</sup> Использование механизмов государственно-частного партнерства при реализации инвестиционных проектов в социальной сфере / Департамент содействия инвестициям и инновациям Торгово-промышленной палаты РФ, Комитет Торгово-промышленной палаты РФ по государственно-частному партнерству. – М., 2015. – 90 с.

тельно меньше уровня представленных выше стран и не позволяет полностью устранить имеющиеся инфраструктурные проблемы для такой огромной по территории страны.

При возрастании общественных потребностей, с одной стороны, и недостатке необходимых бюджетных средств для их удовлетворения – с другой, одним из эффективных инструментов решения данной проблемы является развитие механизмов *государственно-частного партнерства (ГЧП)*. Оно позволяет привлекать внебюджетное финансирование, частный управленческий опыт и инновационные технологии для достижения стратегических целей социально-экономического развития территории и отдельных отраслей.

К числу ключевых характеристик ГЧП справедливо относят синергетический эффект от сотрудничества публичного и частного сектора (табл. 3.3). При этом следует отметить, что, вступая в соглашения партнерства, органы власти и бизнес преследуют, как правило, разные и довольно противоречивые цели. Успешная реализация таких проектов требует нахождения некоторого баланса интересов и наличия определенных выгод для всех участников соглашения.

Таблица 3.3. **Основные выгоды сторон от участия в проектах государственно-частного партнерства**

Органы власти	Бизнес-структуры	Потребители (население)
1. Сокращение финансовой нагрузки на бюджет при реализации ключевых инвестиционных проектов 2. Оптимизация процедуры управления рисками проекта 3. Повышение эффективности управления имуществом путем применения инновационных технологий, технического и управленческого опыта частного сектора, налаженного механизма управления проектами 4. Оптимизация численности работников органов власти при осуществлении управления проектами 5. Обеспечение оптимального соотношения цены и качества услуг	1. Получение доступа к сферам, ранее закрытым для предпринимательской деятельности 2. Наличие политической, административной, консультационной поддержки при реализации проектов партнерства 3. Снижение издержек на реализацию проектов благодаря наличию софинансирования со стороны органов власти 4. Разделение рисков предпринимательской деятельности вместе с публичным сектором 5. Создание позитивного имиджа организации в глазах общественности	Повышение качества, физической и экономической доступности предоставляемых услуг
Источник: Кожевников С.А. Институциональные и экономические основы государственно-частного партнерства // Дискуссия. – 2013. – №10 (40). – С. 83-88.		

Однако данные преимущества и выгоды являются потенциальными и их объективизация возможна при условии достижения баланса интересов участников, недопущения доминирования интересов одной из сторон и множества других факторов.

Предметом соглашений партнерства обычно выступают объекты энергетической, транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры, испытывающие острый дефицит инвестиционных ресурсов для стабильного развития. Так, в США государственно-частное партнерство получило наиболее широкое распространение в строительстве и эксплуатации автомобильных дорог (32 из 36 реализуемых проектов), в Великобритании – в здравоохранении (123 из 352) и образовании (113 из 352), в Германии – в образовании (24 из 56 проектов). Причем в Великобритании стоимость проектов государственно-частного партнерства, реализованных в рамках программы Частной финансовой инициативы (PFI), составляет около  $\frac{1}{4}$  от общего объема государственных инвестиций в стране, а такие проекты обеспечивают экономию расходной части ее бюджета порядка 17%<sup>86</sup>.

В целом в настоящее время наибольшее развитие партнерские отношения власти и бизнеса получили в странах нелиберального блока (Великобритания, США, Новая Зеландия, Австралия, Ирландия) и ряде европейских государств (Италия, Нидерланды, Испания, Франция) в рамках внедрения системы Нового государственного менеджмента (New Public Management), предполагающего привлечение частного бизнеса для непосредственного оказания услуг населению в сферах, традиционно относящихся к компетенции государства<sup>87, 88</sup>.

В России же, как и большинстве стран Восточной Европы, государственно-частное партнерство находится пока на стадии становления, несмотря на довольно длительную историю использования ее отдельных форм

---

<sup>86</sup> Айрапетян М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] // Информационно-аналитические материалы Государственной Думы. – 2008. – Режим доступа: <http://pda.iam.duma.gov.ru/node/3/4669>

<sup>87</sup> Review of the European PPP Market in 2014/ЕРЕС.–Luxembourg, 2014. [Электронный ресурс].– Режим доступа:[http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec\\_market\\_update\\_2014\\_en](http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_market_update_2014_en)

<sup>88</sup> McKenzie D. PFI in the UK & PPP in Europe [Электронный ресурс] // TheCityUK, February 2012. – Режим доступа: <http://www.thecityuk.com/research/our-work/reports-list/?start=40>

(например, концессий). В частности, еще в 1717 г. для строительства мельниц частным лицам в концессию были предоставлены берега рек Уны и Шлины. В 1869 г. англичанин Джон Юз получил концессию на строительство металлургического завода в Донбассе, а в 1897 – 1901 гг. в рамках такого соглашения была построена Китайско-Восточная железная дорога.

Довольно активно иностранный капитал привлекался и в экономику советской России в течение первых лет ее становления. В 1923–1937 гг. при Совете народных комиссаров СССР функционировал Главный концессионный комитет, ключевой задачей которого являлось предоставление концессий иностранным лицам для ведения ими торговой и производственной деятельности. В этот период ведомством рассмотрено около 2200 заявок и более 10% из них были реализованы. Наибольшее участие в осуществлении данных проектов принимали немецкие, английские, американские и французские партнеры. Однако в дальнейшем в связи с отказом от НЭПа и усилением в экономике СССР административных начал большинство проектов, реализовавшихся с участием зарубежных инвесторов, были свернуты<sup>89</sup>.

Активизация использования государственно-частного партнерства в современной России приходится на первое десятилетие XXI века. В это время формировались институциональные (создание соответствующих институтов развития, таких как Инвестиционный фонд РФ, ОАО «Роснано», Фонд содействия реформированию ЖКХ и др.) и организационные (принятие необходимой нормативно-правовой базы) условия, способствующие развитию партнерского взаимодействия власти и бизнес-структур в приоритетных отраслях отечественной экономики.

Основной тенденцией последних лет является смещение вектора использования государственно-частного партнерства с федерального уровня на региональный и местный. В частности, на начало 2015 года в целом по стране на стадии реализации находились 366 проектов концессии, 302 из них

---

<sup>89</sup> Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в России [Электронный ресурс] / Министерство экономического развития РФ. – М., 2014. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/2014112710>.

– муниципального уровня (82,5% их общего числа), 60 – регионального (16,4%), 4 – федерального (1,1%)<sup>90</sup>.

Практика реализации в России концессионных проектов в отраслевом разрезе представлена на *рисунке 3.2*.



**Рисунок 3.2. Отраслевое распределение инфраструктурных проектов, реализуемых в России в рамках соглашений концессии**

Иными словами, наибольшее количество проектов партнерства реализуется в социальной (объекты здравоохранения, спорта и туризма, образования и культуры) и транспортной (дорожная, авиационная инфраструктура, речные и морские порты) сферах. На них приходится 62% общего числа заключенных проектов. В сфере ЖКХ количество реализуемых соглашений несколько ниже<sup>91</sup>.

Опыт разработки и реализации проектов партнерства к настоящему времени уже имеется в 68 субъектах Российской Федерации (80% их общего числа). При этом лидерами по реализации концессий на региональном уровне являются Нижегородская область (8 соглашений), Республика Башкортостан, Ленинградская область (по 7), Новосибирская область (5). Наибольшее количество концессионных соглашений на муниципальном уровне реализуется в

<sup>90</sup> Частная инициатива в концессиях: международный опыт и перспективы становления в России [Электронный ресурс] / Министерство экономического развития РФ. – Режим доступа: [http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/20150428\\_03](http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/20150428_03)

<sup>91</sup> Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в России [Электронный ресурс] / Министерство экономического развития РФ. – М., 2014. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/2014112710>.

Республике Татарстан (45 соглашений), Амурской области (38), Республике Бурятия и Ивановской области (по 19). В этих регионах активно реализуются и иные формы государственно-частного партнерства (договор аренды с инвестиционными обязательствами, сервисный договор и др.).

Таким образом, на основании этого можно сделать вывод о том, что наибольшее развитие государственно-частное партнерство получило в регионах страны, характеризующихся благоприятным инвестиционным климатом и привлекательностью. Это подтверждает и исследование, которое было проведено в 2015 году Министерством экономического развития РФ и Центром развития ГЧП и посвящено комплексной оценке развития института государственно-частного партнерства в регионах России. Согласно данным отчета, лидирующие позиции по уровню развития партнерства власти и бизнеса (ТОП-10) занимают Санкт-Петербург, Республика Татарстан, г. Москва, Новосибирская, Нижегородская, Ленинградская, Самарская, Свердловская, Московская и Воронежская области. Для них характерны высокий инвестиционный потенциал, развитая нормативно-правовая база, регулирующая вопросы организации партнерства власти и бизнеса, успешный опыт реализации крупных концессионных проектов, договоров аренды с инвестиционными обязательствами (строительство «Северного дублера Кутузовского проспекта», реабилитационного центра на 200 коек в п. Коммунар и др.).

Наименее развита практика партнерского взаимодействия власти и бизнеса в субъектах РФ с низким уровнем социально-экономического развития, таких как: республики Ингушетия, Адыгея, Карачаево-Черкессия, Чукотский автономный округ. Значительная часть этих регионов характеризуются невысокой инвестиционной привлекательностью, соответствующая институциональная среда в них практически не сформирована и практика применения механизмов государственно-частного партнерства в некоторых субъектах данной группы отсутствует<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства в 2014–2015 гг. [Электронный ресурс] / Министерство экономического развития РФ. – М., 2015.

Однако следует отметить, что в настоящее время в регионах страны уже удалось реализовать целый ряд крупных ГЧП-проектов, которые позволили существенно снизить остроту инфраструктурных проблем и создали благоприятные условия для динамичного социально-экономического развития территории в перспективе.

В частности, в начале 2015 года была завершена комплексная реконструкция здания терминала аэропорта «Пулково-1» (г. Санкт-Петербург). Максимальная пропускная способность нового объединенного пассажирского терминала после завершения его реконструкции достигла 17 млн. пассажиров в год (для сравнения: в 2012 году до начала реализации проекта она составляла 11 млн. чел.).

Проект государственно-частного партнерства по реконструкции и развитию аэропорта «Пулково» реализовывался на основе соглашения между Правительством г. Санкт-Петербурга, ОАО «Аэропорт «Пулково», который принадлежал городу, и компанией-оператором ООО «Воздушные ворота северной столицы»<sup>93</sup>.

Создание в регионе крупного современного инфраструктурного объекта позволит увеличить привлекательность Санкт-Петербурга не только в качестве туристического и делового направления, но и как одного из важнейших транспортно-пересадочных узлов в стране.

Существует пример успешной реализации крупного ГЧП-проекта и в сфере транспортной инфраструктуры: это строительство в Санкт-Петербурге Западного скоростного диаметра, представляющего собой платную городскую магистраль скоростного движения (разрешенная скорость – 110 км/ч), оснащенную современными автоматизированными системами управления.

Общая протяженность автомагистрали составляет 46,6 км, ее ширина – 4-8 полос в зависимости от участка, имеются 14 транспортных развязок. Западный скоростной диаметр позволяет решить важнейшие транспортные

---

<sup>93</sup> Проект «Реконструкция аэропорта «Пулково» признан лучшим проектом государственно-частного партнерства в сфере транспорта» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.aviaport.ru/digest/2014/03/21/279795.html>

проблемы и задачи города, увеличить пропускную способность улично-дорожной сети, соединить между собой южный, центральный и северный его районы. Кроме того, этим разгружается от автотранспорта исторический центр Санкт-Петербурга и появляется возможность улучшить экологическую ситуацию.

Строительство данной автомагистрали дает возможность обеспечить интенсивность движения по ней более 100 тыс. автомобилей в сутки, полноценное транспортное сообщение с крупным морским портом Санкт-Петербурга, доступность пассажирского паромного комплекса, возведение которого осуществляется на территории Васильевского острова, где в дальнейшем предполагается строительство новых жилых кварталов<sup>94</sup>.

Успешная реализация Западного скоростного диаметра уже выступила катализатором процесса реализации целого ряда других инвестиционных проектов на данных территориях (например, создание сборочных производств японской автомобилестроительной компании «Nissan Motor Co Ltd» и корейского автопроизводителя «Hyundai Motor Company»). В то же время параллельно со строительством автомобильных заводов здесь планируется построить также три объекта по производству комплектующих.

Можно отметить и другие проекты в транспортной отрасли, реализованные в рамках государственно-частного партнерства с участием государственной компании «Российские автомобильные дороги»: строительство скоростной автомобильной дороги Москва–Санкт-Петербург на участке 15–58 км, Северный обход города Одинцово, строительство центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области (ЦКАД), транспортная развязка на автомобильной дороге общего пользования федерального значения М-9 «Балтия», строительство платной магистрали Шали (М-7) – Бавлы (М-5), строительство нового выхода на кольцевую автодорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь–Москва» и др.

---

<sup>94</sup> Официальный сайт Акционерного общества «Западный скоростной диаметр». – Режим доступа: <http://www.whsd.ru/osnovnie-technicheskie-pokazateli-proecta.html>.

Среди успешных проектов в сфере ЖКХ комплексная программа строительства и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения города Ростова-на-Дону и юго-запада Ростовской области (сроки реализации – 2004–2021 гг.). Это крупнейший проект в сфере водопроводно-канализационного хозяйства не только в России, но и в Восточной Европе, его стоимость составляет порядка 37 млрд. рублей; проект непосредственно затрагивает более 1,2 млн. человек.

Финансируется этот проект при поддержке Внешэкономбанка из бюджетов Инвестиционного фонда РФ, Ростовской области и г. Ростова-на-Дону, а также средств частного инвестора (ОАО «Евразийский»). В результате реализации первого этапа удалось обеспечить круглогодичное бесперебойное водоснабжение потребителей всех районов Ростова-на-Дону и добиться других очевидных эффектов: расход электроэнергии снизился более чем на 15%; доля расходов на нее в структуре себестоимости предприятия уменьшилась с 37 до 25%; аварийность на сетях водопровода существенно сократилась и составила 17%.

Дальнейшие этапы реализации проекта предполагают строительство надежной и эффективной инфраструктуры водоснабжения и водоотведения города Ростов-на-Дону с учетом потребностей в его развитии на ближайшие 30 лет. Это создаст благоприятные условия для строительства 6 млн. кв. м жилья и 2 млн. кв. м другой недвижимости, снятия ограничений для развития предприятий в северо-западной промышленной зоне города, улучшения экологии Дона и Азово-Черноморского бассейна<sup>95</sup>.

Несмотря на наличие успешного российского опыта, следует отметить существование многих *барьеров* организационного, институционального и экономического характера, ограничивающих широкое развитие механизмов государственно-частного партнерства в экономике страны. Поэтому ключе-

---

<sup>95</sup> Председатель Законодательного Собрания Ростовской области В.Е. Дерябкин: «Проект «Вода Ростова» удался» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vodokanalrnd.ru/press-tsentr/news/predsedatel-zakonodatelno-go-sobraniya-rostovskoy-oblasti-v-e-deryabkin-proekt-voda-rostova-udalsya/> (дата обращения: 28.07.2016 г.)

вой задачей органов власти всех уровней является создание предпосылок, способствующих устранению или минимизации таких барьеров.

Важную роль здесь играет формирование благоприятных организационных и институциональных условий, направленных на выработку единых правил «игры», обеспечение согласованности долгосрочных интересов публичного и частного секторов, интеграцию партнерства в практику программно-целевого управления, финансирования и реализации совместных проектов.

Одну из ключевых проблем при этом представляет высокий уровень предпринимательских рисков. Инвестиции в объекты инфраструктуры – это капитальные вложения с длительными сроками окупаемости (10–15 лет). В связи с этим бизнес должен иметь возможность долгосрочного планирования своей деятельности с целью возврата вложенных средств и получения приемлемого для него уровня доходности.

Поэтому с точки зрения экспертов как из государственных структур, так и бизнес-сообщества неразвитость и нестабильность нормативно-правовой базы, регламентирующей вопросы реализации партнерства, тормозит развитие данной формы взаимодействия власти и бизнеса<sup>96</sup>. Как показывают результаты исследования, представленного в Национальном докладе о рисках бизнеса в частно-государственном партнерстве, более трети от общего количества бизнес-структур, принявших участие в опросе, рассматривают изменение нормативно-правовой базы как один из наиболее важных рисков, с которым сталкивается реализация проектов государственно-частного партнерства<sup>97</sup>. По оценкам ИСЭРТ РАН, 79% глав муниципальных районов, около половины глав городских и сельских поселений Вологодской области признали несовершенство законодательной базы одним из главных факторов, ограничивающих развитие партнерского взаимодействия власти и бизнеса.

---

<sup>96</sup> Барьеры развития механизма ГЧП в России [Электронный ресурс]. – М.: Экспертный институт, 2010. – 32 с. – Режим доступа: [http://www.exin.ru/PPP-Results\\_24\\_11\\_2010\\_Fin\\_1.pdf](http://www.exin.ru/PPP-Results_24_11_2010_Fin_1.pdf).

<sup>97</sup> Национальный доклад «Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве». – М.: Ассоциация менеджеров, 2007 г. – 116 с.

Несовершенство законодательной базы состоит прежде всего в отсутствии взаимной интеграции норм бюджетного, налогового, гражданского и прочего законодательства, регламентирующих взаимодействие власти и бизнес-структур, а также в остром дефиците подзаконных и правоприменительных актов.

Существенным шагом вперед в решении вопросов правового регулирования данных отношений является принятие в июле 2015 года Федерального закона № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Этот документ направлен на «создание правовых условий для привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации и повышения качества товаров, работ, услуг, организацию обеспечения потребителей которыми относится к вопросам ведения органов государственной власти, органов местного самоуправления», официальное закрепление основ правового регулирования отношений, возникающих в связи с подготовкой и реализацией проекта ГЧП/МЧП, соответствующие полномочия органов государственной власти, местного самоуправления, устанавливает гарантии прав и законных интересов сторон соглашения.

В трактовке этим законом государственно-частного партнерства под ним понимается «юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве ...» Реализация данной формы сотрудничества направлена на привлечение инвестиций в экономику и повышение качества и доступности общественных услуг.

Таким образом, был фактически закреплён существующий в экономической литературе т.н. «проектный» подход к определению государственно-частного партнерства, который, на наш взгляд, более объективен, поскольку

наиболее полно отражает «родовые» признаки, характерные для данной формы взаимодействия власти и бизнеса, и соответствует успешной мировой практике реализации таких соглашений<sup>98, 99, 100, 101</sup>.

Кроме того, принятие федерального закона позволило урегулировать целый ряд отношений, связанных с разработкой и реализацией проектов государственно-частного партнерства, а именно:

1. Был определен закрытый перечень объектов инфраструктуры, которые могут быть предметом соглашения о государственно-частном партнерстве. Вместе с тем из него исключены объекты водоснабжения и канализации, теплоснабжения, дороги федерального, регионального и местного значения, в отношении которых существует специальное правовое регулирование законом о концессиях. Однако это обстоятельство ограничивает использование в данных отраслях иных форм ГЧП, что может послужить фактором, ограничивающим приток внебюджетных инвестиций в их модернизацию.

2. В документе четко закреплены требования, предъявляемые к частному партнеру, обязательные элементы любого соглашения о государственно-частном партнерстве.

3. Важным шагом в направлении повышения успешности реализации проектов государственно-частного партнерства, эффективности расходования при этом бюджетных средств, согласно закону, является обязательное проведение оценки эффективности проекта на этапе его подготовки (финансовой, социально-экономической) и определение его сравнительного преимущества (сравнение показателей реализации такого проекта в альтернативных партнерству формах – в рамках государственного и муниципального контракта).

---

<sup>98</sup> Кожевников С.А. Институциональные и экономические основы государственно-частного партнерства // Дискуссия. – 2013. – № 10 (40). – С. 83-88.

<sup>99</sup> Сазонов В.Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты: монография. – М.: Российский университет дружбы народов, 2012. – 492 с.

<sup>100</sup> Татаркин А.И., Татаркин Д.А., Сидорова Е.Н. Партнерство власти и бизнеса в реализации стратегий развития территорий // Экономика региона. – 2008. – № 4. – С. 18-30.

<sup>101</sup> Uskova T. Public-private partnership as a mechanism of economic modernization // Vykonnst' pobniky. – 2012. – № 2. – P. 107-113.

4. Отмена конкурсов на передачу земельных участков под реализацию инвестиционного проекта – проводится один конкурс на весь ГЧП-проект. Причем в конкурсной документации должны быть прописаны четкие критерии определения частного инвестора-победителя (технические, финансово-экономические, юридические), которые позволяют также в дальнейшем проводить мониторинг исполнения принятых им обязательств, в том числе по соблюдению сроков проектирования, финансирования и создания объекта соглашения, обеспечению соответствия технико-экономических показателей объекта установленным соглашением значениям.

5. В качестве мер поддержки частного инвестора и обеспечения окупаемости его вложений со стороны публичного партнера возможно увеличение суммы принимаемых на себя расходов по созданию, техническому обслуживанию и эксплуатации объекта соглашения и предоставление частному партнеру дополнительных государственных или муниципальных гарантий. В свою очередь, единственной формой предоставления бюджетных средств для реализации проекта партнерства и обеспечения гарантий частного сектора, в соответствии с законом, выступают субсидии.

Вместе с тем одним из недостатков правового регулирования отношений ГЧП, сложившихся в соответствии с данным федеральным законом, по нашему мнению, являются длительные процедуры разработки и согласования проектов, ведущие кроме прочего к повышенным финансовым издержкам. Так, согласно закону только период проведения органами власти оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества, организации и проведения конкурса на право заключения соглашения может достигать около года (360 дней).

При этом для реализации положений данного федерального закона необходимо принимать большое количество смежных и правоприменительных подзаконных нормативно-правовых актов, в том числе отдельных зако-

нов по реализации ГЧП в различных сферах (например, в оборонно-промышленном комплексе, здравоохранении и др.)<sup>102</sup>.

По состоянию на 1 августа 2015 года в 71 регионе принят закон об участии субъекта Российской Федерации в государственно-частном партнерстве, на территории 21 субъекта одно или несколько муниципальных образований приняли правовые акты, регулирующие развитие муниципально-частного партнерства (МЧП). Однако данная нормативно-правовая база носит рамочный характер и не позволяет выстраивать полноценные партнерские отношения власти и бизнеса. Она фактически не учитывает существующего опыта и сложностей реализации ГЧП-проектов на национальном уровне, возникших в ходе применения существующей нормативной базы, зачастую обуславливает возникновение коллизий с нормами федерального законодательства, содержит в себе весьма узкий набор форм и инструментов взаимодействия органов власти и частного инвестора; многие положения носят весьма декларативный характер.

Выбор источников и привлечение финансирования на развитие систем инфраструктуры – процесс, требующий планирования, структурирования мероприятий и определения технических средств реализации, проведения оценки операционной, финансовой, инвестиционной, социальной эффективности с учетом длительности и срока окупаемости по каждому из проектов программы, согласования исполнителей и способов финансирования проектов. Поэтому для реализации программ развития целесообразно применять комплексный подход к финансированию с учетом возможных ограничений по его источникам и объемам.

В зависимости от технологических особенностей и сроков окупаемости инвестиционных проектов в сфере инфраструктуры можно выделить следующие их типы, характеризующиеся различной привлекательностью для частного бизнеса:

---

<sup>102</sup> Гагарин П. Государственно-частное партнерство: проблемы и перспективы развития [Электронный ресурс] // Финансовая газета. – 2013.– №14. – 11 апреля. – Режим доступа: <http://www.gradient-alpha.ru/press-center/articles/2013/04/12/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-problemy-i-perspektivy-razvitiya>

а) проекты по оптимизации (реновации) существующих систем инфраструктуры на основе проектов с короткими сроками окупаемости (до 1 года) с использованием малозатратных технологий; основными источниками финансирования данных проектов, как правило, являются собственные средства организаций и бюджетные ресурсы;

б) среднесрочные инвестиционные проекты (срок окупаемости 5–10 лет), к которым относится модернизация инфраструктуры (замена сетей, насосного и другого оборудования и др.). При этом используются в основном собственные, заемные и бюджетные средства;

в) долгосрочные инвестиционные проекты (10–25 лет), предусматривающие модернизацию и развитие инфраструктуры в соответствии со стратегическими планами развития территорий (замена и строительство новых объектов и др.); реализация данных проектов базируется на использовании внебюджетных и бюджетных средств на возвратной и безвозмездной основе.

Бюджетные средства целесообразно использовать не только при прямом финансировании инвестиционных проектов, но и в качестве «рычага» для частных инвестиций, позволяющего привлекать на каждый рубль бюджетных средств до одного-двух рублей частных инвестиций.

Иными словами, инвестиционный капитал, необходимый для реализации этого механизма, может формироваться за счет средств как бюджета, так и институциональных инвесторов (крупных отечественных банков). Участие частного бизнеса повысит эффективность вложения средств, но и обеспечит минимальные расходы бюджета при значительном увеличении объемов капитальных вложений в развитие систем инфраструктуры.

Государственную поддержку модернизации объектов инфраструктуры целесообразно осуществлять с учетом следующих факторов:

– необходимости продолжения рыночных преобразований с дальнейшим государственным регулированием в данных отраслях;

– изменения в схемах распределения нагрузок вследствие усиления концентрации населения и промышленных производителей в крупных и средних городах;

– необходимости соответствия программ развития систем инфраструктуры, стратегии развития региона и схемам территориального планирования.

При этом ограниченные средства государственного бюджета могут и должны использоваться исключительно для решения таких задач, как:

– обеспечение организациям, обслуживающим объекты инфраструктуры, доступа к долгосрочным дешевым кредитным ресурсам государственных институтов развития за счет передачи в уставный фонд последних средств на кредитование социально- и экологически значимых, но плохо окупаемых проектов;

– осуществление коммерческими банками проектного кредитования под будущие доходы организаций (без предоставления гарантий): поддержка резервирования коммерческих банков, отобранных по конкурсу;

– разработка типовых технологических и технических решений, типовых проектов модернизации и строительства объектов и систем инфраструктуры, типовой банковской и типовой конкурсной документации для организации конкурсов на привлечение частных инвесторов;

– поддержка проектов комплексной модернизации инфраструктуры путем субсидирования процентных ставок по кредитам по таким проектам.<sup>103</sup>

Важным инструментом привлечения финансовых ресурсов в сферу инфраструктуры служит кредитование отрасли через принадлежащие органам власти активы. Мировая практика свидетельствует, что даже в развитых странах, где частный сектор обладает значительными инвестиционными ресурсами, публичный сектор принимает активное финансовое участие в инфраструктурных проектах, реализация которых связана с положительными внешними эффектами. Безусловно, это потребует реформирования всей си-

---

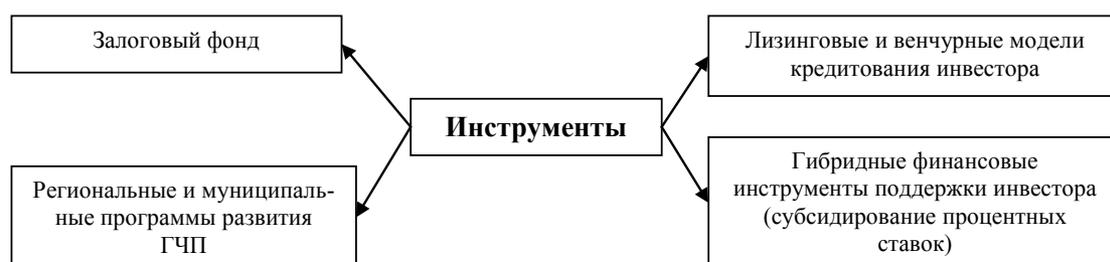
<sup>103</sup> Кожевников С.А. Особенности и проблемы управления жилищно-коммунальным хозяйством сельских территорий региона // Известия вузов. Серия: Экономика, финансы и управление производством. – 2015. – № 3 (25). – С. 21-29.

системы управления государственными активами в финансовом секторе. Инвестиционная поддержка данных отраслей со стороны органов власти позволит компенсировать недостаток финансовых ресурсов у частного сектора.

При этом государственное кредитование таких проектов целесообразно строить на рыночной основе, включая анализ деятельности заемщика, контроль за целевым характером использования кредитов и степенью достижения поставленных целей, а также соблюдение принципов срочности, возвратности и платности при предоставлении средств.

Вместе с тем, с учетом социальной направленности большинства инфраструктурных отраслей экономики, задача получения прибыли при осуществлении инвестиционных проектов в некоторых случаях может уходить на второй план, поэтому процентные ставки по кредитам могут дотироваться из регионального и федерального бюджета.

В целях активизации процессов привлечения заемных средств целесообразно использование комплекса следующих инструментов, направленных на усиление роли кредитного механизма в модернизации данных отраслей экономики (рис. 3.3).



**Рисунок 3.3. Финансовые инструменты, направленные на повышение привлекательности отраслей инфраструктуры для кредитных структур**

С целью повышения эффективности взаимодействия с кредитными организациями важно изыскать возможность расширения перечня видов имущества залогового фонда территорий (например, за счет объектов ЖКХ, в том числе земельных участков) для формирования обеспечения по таким займам на реализацию социально значимых проектов.

Для повышения доступности банковского кредитования необходимо разработать и принять региональные и муниципальные программы по развитию государственно-частного партнерства, лизинговые и венчурные модели кредитования потенциального инвестора с учетом максимально возможных сроков погашения кредита.

Крайне важна также разработка программы и государственного заказа на проекты модернизации инфраструктуры, в том числе с использованием механизмов государственных гарантий в межмуниципальных инфраструктурных проектах.

Кроме того, в целях дальнейшего развития ГЧП-проектов необходимо разработать гибридные финансовые инструменты для данной формы сотрудничества<sup>104</sup>.

Как свидетельствует отечественный опыт, привлекательными для бизнес-структур являются отрасли инфраструктуры крупных городов (с численностью от 300 тыс. жителей и более), в то время как особенно актуально привлечение внебюджетных инвестиций в модернизацию объектов малых и средних муниципалитетов, где наблюдаются устойчивые тенденции к разрушению производственной базы, социальной, инженерной и прочей инфраструктуры.

Предельно высокий уровень износа основных фондов (70–80%), низкая платежеспособность населения, узкая зона обслуживания служат главными факторами, тормозящими привлечение частных инвестиций в данные территории. В то же время в большинстве их наблюдаются процессы депопуляции и миграционного оттока населения из сельской местности. Значительная часть деревень и населенных пунктов являются крайне малочисленными (менее 10 человек) или вовсе обезлюдели.

В связи с этим организационное, финансовое сопровождение инвестиционных проектов по строительству или модернизации объектов инфра-

---

<sup>104</sup> Сиявяский Р.Е. Перспективы реализации ГЧП-проектов по модернизации системы газоснабжения ЖКХ Калужской области // Российское предпринимательство. – 2011. – № 8.– Вып. 2 (190). – С. 170-174. – <http://www.creativeconomy.ru/articles/13258/>.

структуры должно осуществляться преимущественно за счет бюджетных источников и при максимальном участии органов власти. При этом меры государственной поддержки проектов с участием частного сектора должны быть комплексными и системными на всех стадиях жизненного цикла:

- прединвестиционная фаза (проведение инвентаризации, технического обследования, оценки и государственной регистрации объектов, технико-экономическое обоснование, предоставление земельных участков и др.);

- инвестиционная фаза (организация и проведение конкурсных процедур, консалтинговое сопровождение, выделение прямых бюджетных инвестиций, предоставление льгот по налогам, гарантий по кредитам, субсидирование процентной ставки и т.п.);

- эксплуатационная фаза (содействие в реконструкции и модернизации объекта соглашения);

- ликвидационная стадия (содействие в закрытии инвестиционного проекта, оценка и реализация основных фондов по остаточной стоимости, устранении в случае необходимости возможных негативных последствий и т.п.).

Для притока частных инвестиций на таких территориях необходимо разрабатывать и принимать муниципальные программы и другие стратегические документы в отношении отраслей, ориентированные на модернизацию объектов инфраструктуры путем внедрения современных технико-технологических решений, чтобы снизить издержки на их содержание и управление. При этом хозяйствующие субъекты, деятельность которых неэффективна, ликвидируются, а объекты инфраструктуры передаются на конкурсной основе частным компаниям-операторам. Перед последними должны быть поставлены четкие задачи, от успешности выполнения которых будет напрямую зависеть получаемая прибыль.

Реализация комплекса вышеперечисленных мероприятий создаст объективные предпосылки для консолидации и оптимального использования государственных и частных ресурсов в целях модернизации существующих и

строительства новых объектов инфраструктуры в соответствии со стратегическими задачами социально-экономического развития территории.

### **3.3. Поддержка малого и среднего бизнеса**

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации в качестве одного из приоритетов заявлено «совершенствование условий для предпринимательской деятельности, развитие конкуренции, выработка новых подходов к деятельности органов государственного контроля (надзора)». Кроме того, необходимо «стимулирование развития малого и среднего предпринимательства в производственной сфере путем снижения расходов, связанных с началом предпринимательской деятельности, ее поддержки на этапе становления за счет снижения налоговой нагрузки, создания бизнес-инкубаторов, промышленных парков и технопарков, формирования спроса на продукцию малых и средних предприятий, расширения доступа к закупкам государственных компаний, участия в реализации крупных проектов».

Таким образом, государство признает поддержку малого предпринимательства одним из важнейших аспектов экономического развития в контексте повышения национальной безопасности страны.

Малое предпринимательство (МП) представляет собой массовое явление, сущность которого заключается в специфической деятельности малых форм, главным образом предпринимателя-собственника, в условиях конкурентной среды по осуществлению поиска наиболее эффективного решения в области сочетания экономических, трудовых и других типов ресурсов на инновационной, рискованной и законодательной основе с целью получения прибыли<sup>105</sup>. В свою очередь, оно представляет самостоятельный сектор рыночной экономики, обеспечивающий базовые потребности национального хозяйства. В настоящее время развитие малого бизнеса рассматривается в качестве важного механизма диверсификации экономики на федеральном, ре-

---

<sup>105</sup> Кремин А.Е. Методические подходы к оценке функционирования малого бизнеса в муниципалитетах // Экономика и социум. – 2015. – №5.

гиональном и муниципальном уровне. Малое предпринимательство создает предпосылки для ускоренного экономического роста, способствует развитию и насыщению местных рынков, позволяя вместе с тем компенсировать издержки рыночной экономики (безработица, конъюнктурные колебания, кризисные явления)<sup>106,107</sup>.

Местное самоуправление (МСУ), выступающее одним из основных институтов гражданского общества, позволяет населению на самом близком для него, низовом, уровне принимать участие в управлении делами государства, самостоятельно решая отдельные вопросы местного значения<sup>108</sup>. Основная цель деятельности МСУ заключается в обеспечении устойчивого социально-экономического развития территории<sup>109</sup>. В число способов достижения поставленной цели входит формирование органами местного самоуправления собственной производственной и финансовой базы, что даст возможность увеличить уровень экономической самостоятельности. Критический анализ работ таких исследователей, как Н.В. Тарасенко, А.Ю. Чепуренко, Е.Г. Таран, А.О. Блинов, Д.В. Филиппов, С.Е. Рейтер и др., проведенный нами<sup>110</sup>, показал, что управление развитием малого бизнеса и создание условий для активации его деятельности способствуют эффективному достижению поставленной цели<sup>111, 112, 113, 114, 115</sup>.

---

<sup>106</sup> Захарченко А.А. Формирование и развитие системы поддержки малого предпринимательства на муниципальном уровне: дис. ... канд. экон. наук. – СПб, 2011. – 176 с.

<sup>107</sup> Радченко М.В. Развитие малого предпринимательства как инструмента формирования региональной экономики // Экономические науки. – 2009. – №11. – С. 276-281.

<sup>108</sup> Колотилин А.В. Основные проблемы развития муниципального образования России на современном этапе [Электронный ресурс] // Социально-экономическое положение России в новых геополитических и финансово-экономических условиях: реалии и перспективы развития: сб. – СПб.: Институт бизнеса и права, 2008. – Режим доступа: <http://www.ibl.ru/konf/041208/11.html> (дата обращения: 01.04.2016 г.).

<sup>109</sup> Ускова Т.В. Управление устойчивым развитием региона : монография. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.

<sup>110</sup> Кремин А.Е. Методические подходы к оценке функционирования малого бизнеса в муниципалитетах // Экономика и социум. – 2015. – №5.

<sup>111</sup> Елисеева И.И., Мосин Е.Ф. Статистические наблюдения в сфере бизнеса и вопросы правового обеспечения // Вопросы статистики. – 2000. – №10. – С. 49-52.

<sup>112</sup> Кошелева Т.Н. Сущность и значение малого предпринимательства [Электронный ресурс] // TerraHumana. – Режим доступа: [http://www.terrahumana.ru/arhiv/09\\_03/09\\_03all.pdf](http://www.terrahumana.ru/arhiv/09_03/09_03all.pdf) (дата обращения: 01.04.2016 г.).

<sup>113</sup> Пастушенко А. Малое предпринимательство как субъект экономических отношений // Человек и труд. – 2006. – № 8. – С. 76-77.

<sup>114</sup> Петренко Н.Н. Анализ и оценка социально-экономической эффективности малого предпринимательства: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – Ставрополь, 2005. – 195 с.

<sup>115</sup> Социально-экономические проблемы локальных территорий: монография / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, Е.А. Гутникова, С.А. Кожевников. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. – 196 с.

В связи с этим представляется полезным оценить качество функционирования малого предпринимательства на муниципальном уровне, а также разработать систему инструментов его поддержки и стимулирования.

Органами власти различного уровня проводится разработка новых программ и законопроектов, которые направлены на стимулирование развития малого предпринимательства. Однако отсутствуют утвержденные методики оценки функционирования субъектов МП в муниципалитетах и недостаточным является научно-аналитическое обеспечение органов государственного управления. Все это и определяет актуальность данного исследования.

Из проведенного нами критического анализа методических подходов к оценке функционирования малого предпринимательства на муниципальном уровне видно, что они различаются между собой составом задач, набором показателей, а также способами расчета и сведения к общему значению. Каждый из них решает свои конкретные задачи и имеет преимущества и недостатки, которые, в свою очередь, чаще всего отражаются на трудоемкости и качестве представляемых оценок.

Для сравнения исследуемых методик были выделены основные критерии их оценки:

- построение рейтингов по частным показателям (возможность проведения сравнительного анализа однородных показателей);
- расчет интегрального показателя (приведение исследуемых параметров к общему виду);
- типологизация муниципальных образований по основным характеристикам функционирования малого предпринимательства (определение основных групп муниципалитетов со схожими характеристиками функционирования малого бизнеса);
- наглядное отображение полученных результатов (результаты должны легко интерпретироваться и описывать исследуемый объект);

– использование относительных показателей (исследование муниципальных образований с помощью сопоставимых показателей);

– простота методики расчетов (расчеты должны быть просты и понятны).

Как свидетельствуют результаты сравнительного анализа, ни одна из существующих методик не удовлетворяет совокупности выделенных в исследовании критериев. Поэтому нами была разработана методика оценки функционирования малого бизнеса на муниципальном уровне, удовлетворяющая всем критериям, необходимым для эффективного анализа сектора малого предпринимательства.

Предлагаемая методика основывается на расчете интегральных индексов по трем блокам показателей, которые характеризуют функционирование малого предпринимательства и на основе которых проводится типологизация муниципальных образований. Алгоритм проведения анализа включает в себя пять этапов.

*На первом этапе* на основе исследованных методических подходов к оценке функционирования малого предпринимательства на муниципальном уровне было установлено, что система частных показателей должна базироваться на следующих принципах<sup>116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123</sup>.

<sup>116</sup> Барабанов А.С., Разгулина Е.Д. Оценка экономического развития регионов (на примере СЗФО) // Проблемы теории и практики управления. – 2012. – № 7-8. – С. 62.

<sup>117</sup> Булакина О.Н. Методика комплексной оценки предпринимательского потенциала муниципального образования // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2009. – № 4 (66). – С. 63-65.

<sup>118</sup> Ворошилов Н.В. Теоретические и практические аспекты оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований // Молодые ученые – экономике.: сб. работ молодежной научной школы. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2014. – Вып. 14. – С. 66-88.

<sup>119</sup> Колчинская Е.Э. Комплексная оценка условий развития малого предпринимательства в регионе: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – Санкт-Петербург, 2006. – 164 с.

<sup>120</sup> Методика определения рейтинга муниципальных образований в сфере развития субъектов малого предпринимательства Саратовской области [Электронный ресурс] / Управление развития и поддержки малого предпринимательства Министерства экономики, инвестиционной политики и межрегиональных связей Саратовской области. – Режим доступа: <http://rcsme.ru/ru/library/> (дата обращения: 01.04.2016 г.)

<sup>121</sup> Трофимов С.Б. Активация сферы малого предпринимательства как фактор развития экономики региона // Материалы V Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы функционирования и развития территориальных социально-экономических систем», г. Уфа, 15 октября–15 ноября 2011 г. – ИСЭИ УНЦ РАН, 2011.

<sup>122</sup> Филиппов Д.В. Оценка уровня развития малого и среднего предпринимательства в регионе на примере Республики Саха (Якутия): дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – Якутск, 2012. – 135 с.

<sup>123</sup> Brenner Thomas, Antje Schimke Growth Development Paths of Firms-Study of Smaller Businesses [Электронный ресурс] // Journal of Small Business Management. – 2014. – Режим доступа: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jsbm.12081/references> (дата обращения: 01.04.2016 г.).

– комплексность оценки, обеспечивающая отбор показателей, наиболее весомо характеризующих ситуацию в экономике и социальной сфере района;

– системность оценки, предполагающая выявление взаимной корреляции между отдельными показателями;

– соответствие системы показателей направлению регионального развития;

– адаптированность системы показателей к возможностям существующей статистической базы;

– обеспечение максимальной информативности результатов для целей принятия управленческих решений.

С опорой на эти принципы был отобран ряд значимых показателей, наиболее полно характеризующих деятельность малого бизнеса на территории муниципалитета.

Анализ исследований Е.Э. Колчинской, Н.Н. Петренко, Д.В. Филиппова, С.Б. Трофимова и публикуемых Федеральной службой государственной статистики материалов позволил составить три группы показателей, которые отражают функционирование МП на муниципальном уровне (табл. 3.4).

Таблица 3.4. Показатели функционирования малого предпринимательства на муниципальном уровне

Группа	Показатель
1. Показатели распространности субъектов малого предпринимательства на территории муниципального образования	Число субъектов малого предпринимательства на 1000 чел. населения муниципального образования, ед./1000 чел.
	Доля населения муниципального образования, занятого в секторе малого предпринимательства, в общей численности занятых, %
2. Показатели масштабов ведения бизнеса на территории муниципального образования*	Средняя выручка от продажи товаров, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей) одного субъекта малого предпринимательства муниципального образования (в сопоставимых ценах 2014 г.), тыс. руб./ед.
	Средняя стоимость имущества одного субъекта малого предпринимательства муниципального образования (в сопоставимых ценах 2014 г.), тыс. руб./ед.
3. Показатели финансовой эффективности ведения бизнеса на территории муниципального образования	Уровень рентабельности (убыточности) проданных товаров, работ, услуг субъектов малого предпринимательства муниципального образования, %
	Коэффициент текущей ликвидности субъектов малого предпринимательства муниципального образования, %
* Под масштабностью ведения бизнеса на территории муниципального образования авторами понимается группа показателей, характеризующая размер ведения предпринимательской деятельности субъектами МП. Территориальные характеристики в представленной категории не учитываются.	

В результате выделения основных групп критериев были определены ключевые показатели оценки функционирования малого предпринимательства муниципального образования, в числе которых следующие:

1. Число субъектов малого предпринимательства на 1000 чел. населения муниципального образования. Данный показатель характеризует плотность малых предприятий на территории муниципального образования с учетом населения района.

2. Доля населения муниципального образования, занятого в секторе малого предпринимательства, в общей численности занятых. Количественный показатель, отражающий вовлеченность населения муниципалитета в сектор малого предпринимательства.

3. Средняя выручка от продажи товаров, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей) одного субъекта малого предпринимательства муниципального образования (в сопоставимых ценах 2014 г.). Отражает количество денежных средств или иных благ, полученных в среднем одним малым предприятием муниципального образования.

4. Средняя стоимость имущества одного субъекта малого предпринимательства муниципального образования (в сопоставимых ценах 2014 г.). Отражает среднее значение стоимости основных средств, имеющихся у субъекта малого бизнеса.

5. Уровень рентабельности (убыточности) проданных товаров, работ, услуг субъектов малого предпринимательства муниципального образования. Отражает отношение между величиной сальдированного финансового результата (прибыль минус убыток) от продажи товаров, работ, услуг и себестоимостью проданных товаров, работ, услуг.

6. Коэффициент текущей ликвидности субъектов малого предпринимательства муниципального образования. Характеризует платежеспособность организации. Рассчитывается как отношение фактической стоимости находящихся в наличии у организации оборотных средств к краткосрочным обязательствам организации в виде краткосрочных кредитов и займов, кредиторской задолженности.

Представленные показатели построены на основе имеющейся официальной статистической информации и формируют перечень и блоки индикаторов, которые отражают различные стороны функционирования малого предпринимательства на муниципальном уровне.

На втором этапе проводится расчет стандартизированных коэффициентов из выбранного перечня индикаторов для приведения их в сопоставимый вид. Для прямых и обратных показателей, увеличение значений которых свидетельствует о положительных и отрицательных тенденциях соответственно, стандартизированный коэффициент рассчитывается по следующим формулам:

$$k_{\text{прям}} = \frac{x_i - \min(x)}{\max(x) - \min(x)} \cdot N, \quad (1)$$

$$k_{\text{обрат}} = \frac{\max(x) - x_i}{\max(x) - \min(x)} \cdot N, \quad (2)$$

где  $x_i$  – значение частного показателя в отдельном регионе;

$\max(x)$  – максимальное значение данного показателя среди всей совокупности исследуемых объектов;

$\min(x)$  – минимальное значение данного показателя среди всей совокупности исследуемых объектов;

$N$  – коэффициент масштабности ( $N = 1$ )<sup>124</sup>.

На третьем этапе осуществляется расчет индекса состояния каждого из трех выделенных блоков, характеризующих функционирование малого предпринимательства, который представляет собой среднее арифметическое значение стандартизированных коэффициентов каждой группы индикаторов:

$$I = \frac{\sum_{i=1}^n k_i}{n}, \quad (3)$$

где  $k_i$  – стандартизированный коэффициент;

$n$  – количество показателей в расчетном блоке.

---

<sup>124</sup> Представленный коэффициент определяет заданный промежуток возможных значений интегрального показателя. В настоящей работе  $N=1$ , тем самым, показатель  $k$  может принимать значения в промежутке от 0 до 1. Коэффициент масштабности может изменяться по желанию исследователя в зависимости от необходимости интерпретации данных.

На четвертом этапе формируется общий интегральный показатель, характеризующий состояние анализируемых систем муниципальных образований. Его расчет осуществляется по формуле (3), с заменой стандартизированных коэффициентов на интегральные показатели по каждому блоку, отражающие функционирование малого предпринимательства на территории муниципального образования.

Имея в виду потребность органов государственной власти и управления в составлении общего рейтинга муниципальных образований по уровню функционирования малого предпринимательства, целесообразно произвести типологизацию исследуемых муниципалитетов. Для выполнения анализа полученных индексов и распределения территориальных образований по группам с различным уровнем функционирования малого бизнеса необходимо рассчитать отклонение исследуемого показателя ( $d$ ). Оно рассчитывается по формуле:

$$d_i = \left( \frac{x_i}{\bar{x}} - 1 \right) \cdot 100\%, \quad (4)$$

где  $d_i$  – отклонение интегрального показателя функционирования малого предпринимательства на муниципальном уровне;

$x_i$  – интегральный показатель функционирования малого предпринимательства на муниципальном уровне;

$\bar{x}$  – среднее значение интегрального показателя функционирования малого предпринимательства на муниципальном уровне.

Согласно используемому в процессе типологизации подходу, могут быть сформированы 5 групп муниципалитетов с различным уровнем функционирования субъектов малого предпринимательства, взятым исходя из вариации значений рассчитанного отклонения от среднего интегрального показателя функционирования малого бизнеса ( $d$ ):

1. Высокий уровень – значение показателя больше 30%.
2. Уровень выше среднего – значение показателя находится в промежутке от 10 до 30%.

3. Средний уровень – значение показателя находится в промежутке от -10 до 10%.

4. Уровень ниже среднего – значение показателя находится в промежутке от -30 до -10%.

5. Низкий уровень – значение показателя меньше -30%.

На пятом этапе проводится типологизация муниципальных образований региона по трем блокам интегрального показателя функционирования малого предпринимательства. С помощью распределения результатов расчета показателей относительно среднего значения интегрального индекса каждого из трех блоков возможно выделение восьми групп муниципалитетов (табл. 3.5). Использование представленного выше математического метода построения типологизации позволяет выполнить наиболее подробный анализ сложившихся тенденций функционирования сектора малого предпринимательства. Однако это усложнит разработанный методический подход и тем самым поставит под вопрос выполнение одного из требований к методике оценки (простота методики расчетов).

Таблица 3.5. Характеристика групп муниципальных образований региона

Группа	Распространенность малого предпринимательства		Масштабность малого предпринимательства		Финансовая эффективность малого предпринимательства	
	Высокая	Низкая	Высокая	Низкая	Высокая	Низкая
I	+		+		+	
II		+	+		+	
III	+			+	+	
IV		+		+	+	
V	+		+			+
VI		+	+			+
VII	+			+		+
VIII		+		+		+

Проведение данной группировки даст возможность определить слабые и сильные стороны развития малого предпринимательства в отдельных муниципалитетах, что позволит разработать более обоснованные меры, направленные на эффективное стимулирование предпринимательской деятельности.

Разработанная методика способствует выполнению комплексной оценки функционирования малого предпринимательства с учетом различных факторов, связанных с его деятельностью. Методика помогает определить с высокой степенью научной обоснованности конкретные меры (механизмы),

источники ресурсов и направления их расходования для поддержки и развития малого бизнеса муниципальных образований, а это обеспечит проведение в регионе взвешенной и обоснованной социально-экономической политики в этой сфере.

Апробация методики осуществлена на материалах муниципальных образований Вологодской области. Эмпирическая база исследования представлена экономико-статистическими материалами Федеральной службы государственной статистики, характеризующими развитие малого предпринимательства региона за 2009 – 2014 гг.

Рассчитав сводный показатель функционирования малого предпринимательства в муниципалитетах области, можно оценить тенденции его развития в отдельно взятом муниципальном образовании путем составления соответствующего рейтинга (табл. 3.6).

**Таблица 3.6. Среднее значение интегрального индекса функционирования малого предпринимательства Вологодской области за 2009–2014 гг.**

Среднее значение интегрального индекса по муниципальному образованию				Отклонение от среднего значения интегрального индекса по всем муниципальным образованиям, %			
Муниципальное образование (район, город)	2009–2011	2012–2014	Изменение, %	Муниципальное образование (район, город)	2009–2011	2012–2014	Изменение, ед.
Тарногский	0,39	0,38	97,69	Тарногский	88,67	52,08	-36,59
Череповец	0,30	0,37	123,58	г. Череповец	45,45	48,31	2,86
Вологда	0,27	0,37	138,06	г. Вологда	29,32	47,32	18,00
Чагодощенский	0,27	0,32	119,56	Чагодощенский	31,05	29,29	-1,77
Усть-Кубинский	0,22	0,30	135,98	Усть-Кубинский	7,65	20,78	13,13
Кичм.-Городецкий	0,23	0,29	127,96	Кичм.-Городецкий	10,41	16,57	6,16
Великоустюгский	0,25	0,28	112,12	Великоустюгский	20,25	11,25	-9,01
Бабушкинский	0,28	0,26	92,40	Бабушкинский	37,75	5,02	-32,72
Нюксенский	0,18	0,26	142,60	Нюксенский	-11,85	3,72	15,57
Череповецкий	0,21	0,26	121,30	Череповецкий	2,42	2,51	0,09
Бабаевский	0,31	0,25	81,81	Бабаевский	49,52	0,93	-48,59
Междуреченский	0,17	0,25	145,96	Междуреченский	-17,73	-0,92	16,81
Устюженский	0,23	0,25	108,39	Устюженский	10,10	-1,53	-11,63
Харовский	0,23	0,24	104,35	Харовский	12,89	-2,79	-15,69
Вашкинский	0,20	0,24	118,40	Вашкинский	-2,55	-4,80	-2,25
Никольский	0,18	0,24	130,03	Никольский	-11,77	-5,34	6,43
Кирилловский	0,06	0,23	414,63	Кирилловский	-73,19	-8,27	64,92
Кадуйский район	0,22	0,23	104,87	Кадуйский	5,93	-8,34	-14,27
Сямженский	0,19	0,22	120,96	Сямженский	-10,10	-10,28	-0,17
Белозерский	0,19	0,22	117,52	Белозерский	-9,86	-12,59	-2,73
Верховажский	0,16	0,21	135,79	Верховажский	-24,31	-15,20	9,12
Сокольский	0,13	0,21	162,73	Сокольский	-37,52	-16,10	21,41
Вожегодский	0,14	0,21	144,75	Вожегодский	-31,10	-17,71	13,39
Шекснинский	0,19	0,20	107,15	Шекснинский	-9,14	-19,67	-10,53
Вытегорский	0,20	0,19	95,63	Вытегорский	-3,13	-23,56	-20,43
Грязовецкий	0,15	0,19	126,85	Грязовецкий	-28,70	-25,37	3,33
Вологодский	0,18	0,19	105,65	Вологодский	-15,03	-25,93	-10,90
Тотемский	0,07	0,15	212,55	Тотемский	-65,43	-39,38	26,05

С учетом высокой дисперсии показателей деятельности малого предпринимательства для определения уровня его функционирования в исследовании используются средние значения интегрального показателя за 2009–2011 и 2012–2014 гг. Судя по данным анализа этих временных периодов, произошли резкие изменения показателей функционирования малого бизнеса вследствие влияния внешних факторов: мирового финансового кризиса, принятия новых нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность исследуемого сектора экономики, роста страховых платежей для субъектов малого предпринимательства и других<sup>125</sup>.

Лидерами в представленном рейтинге в период 2009 – 2014 гг. являются Тарногский и Чагодощенский районы, а также города Череповец и Вологда, демонстрирующие высокий уровень функционирования малого предпринимательства. В то же время 10 муниципальных образований (порядка 36%) имеют низкий и ниже среднего уровень, а половина муниципальных образований (14 ед.) – отрицательную динамику рассматриваемого показателя. Перешли в нижестоящую по этому уровню группу всего 8 муниципалитетов (табл. 3.7).

Таблица 3.7. Типологизация муниципальных образований Вологодской области по уровню функционирования малого предпринимательства

Высокий	Выше среднего	Средний	Ниже среднего	Низкий
<i>2009–2011 гг.</i>				
Тарногский Бабаевский г. Череповец Бабушкинский Чагодощенский	г. Вологда Великоустюгский Харовский район Кичм.-Городецкий Устюженский	Усть-Кубинский Кадуйский Череповецкий Вашкинский Вытегорский Шекснинский Белозерский	Сямженский Никольский Нюксенский Вологодский Междуреченский Верховажский Грязовецкий	Вожегодский Сокольский Тотемский Кирилловский
<i>2012–2014 гг.</i>				
Тарногский г. Череповец г. Вологда	Чагодощенский Усть-Кубинский Кичм.-Городецкий Великоустюгский	Бабушкинский Нюксенский Череповецкий Бабаевский Междуреченский Устюженский Харовский Вашкинский Никольский Кирилловский Кадуйский	Сямженский Белозерский Верховажский Сокольский Вожегодский Шекснинский Вытегорский Грязовецкий Вологодский	Тотемский

<sup>125</sup> Колчинская Е.Э. Комплексная оценка условий развития малого предпринимательства в регионе: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – СПб, 2006. – 164 с.

В ходе анализа отклонения показателя от среднего значения интегрального индекса за исследуемый период определены основные группы муниципальных образований по уровню функционирования малого предпринимательства, а также более подробно рассмотрена динамика показателя с учетом общей тенденции, сложившейся на территории области. Отсюда можно сделать вывод о сокращении на территории Вологодской области дифференциации между муниципалитетами по уровню функционирования малого бизнеса.

Для определения ключевых проблем, нерешенность которых оказывает наибольшее влияние на деятельность субъектов малого предпринимательства, муниципальные образования были сгруппированы по трем блокам интегрального показателя функционирования МП. Это позволило выявить основные характеристики субъектов малого бизнеса в каждом муниципалитете (табл. 3.8). Изучение отдельных групп показателей их функционирования приводит к следующему заключению: влияние негативных факторов в наибольшей степени сказывается на финансовой эффективности деятельности субъектов МП.

**Таблица 3.8. Типологизация муниципальных образований региона по трем блокам интегрального показателя функционирования малого предпринимательства**

Группа муниципалитетов	Муниципальные образования (район, город)
<i>2009–2011 гг.</i>	
I	Кадуйский, Чагодощенский
II	Вытегорский, Череповец, Шекснинский
III	Кичм.-Городецкий, Тарногский, Харовский
IV	Бабаевский, Бабушкинский, Белозерский, Великоустюгский, Никольский, Нюксенский, Сямженский
V	Устюженский
VI	Вологда, Грязовецкий, Усть-Кубинский
VII	Вашкинский, Междуреченский, Череповецкий
VIII	Верховажский, Вожегодский, Вологодский, Кирилловский, Сокольский, Тотемский
<i>2012–2014 гг.</i>	
I	Чагодощенский
II	–
III	Бабаевский, Кичм.-Городецкий, Междуреченский, Нюксенский, Тарногский, Харовский
IV	Белозерский, Вожегодский, Кирилловский, Никольский, Сокольский, Сямженский, Усть-Кубинский
V	–
VI	Вологда, Череповец, Шекснинский
VII	Бабушкинский, Вашкинский, Великоустюгский, Верховажский, Кадуйский, Устюженский, Череповецкий
VIII	Вологодский, Вытегорский, Грязовецкий, Тотемский

В настоящее время в большинстве районов Вологодской области, а именно в Верховажском, Вожегодском, Вологодском, Вытегорском, Грязовецком, Кирилловском, Никольском, Нюксенском, Сокольском, Сямженском, Тотемском, Усть-Кубинском и Шекснинском, а также в городах Вологде и Череповце низкий уровень распространенности малого предпринимательства. Основные мероприятия по преодолению этих проблем, на наш взгляд, должны быть направлены на формирование системы акселерации качественного роста и развития субъектов малого предпринимательства, связанной с активной пропагандой их деятельности и необходимостью построения диалога между властью и бизнесом для выявления специфических проблем последнего и устранения административных барьеров. Снижение уровня функционирования малого бизнеса в таких районах, как Бабушкинский, Великоустюгский и Шекснинский, обусловлено ухудшением финансовой эффективности деятельности субъектов МП. Вместе с тем в Вытегорском, Грязовецком, Кадуйском, Усть-Кубинском и Устюженском районах происходит уменьшение масштабности ведения бизнеса. Таким образом, муниципалитеты Вологодской области, испытывающие проблемы разного характера, нуждаются в дифференцированных способах поддержки малого предпринимательства.

Как нам видится, прежде всего целесообразно определить отраслевую направленность субъектов малого предпринимательства в каждом муниципальном образовании, для того чтобы конкретизировать специфику существующих проблем. Для этого был рассчитан относительный показатель, характеризующий распространенность субъектов малого предпринимательства по каждому виду деятельности относительно численности населения муниципального образования (табл. 3.9).

Судя по результатам анализа, в городских округах области наиболее распространены предприятия оптовой и розничной торговли и организации, оказывающие услуги, связанные с арендой помещений и операциями с недвижимостью. Данный факт объясняется наличием большого количества

оптовых баз, обслуживающих как сам город, так и остальные муниципалитеты региона, и производственных и офисных помещений для размещения крупных и средних предприятий и их представительств.

Таблица 3.9. Среднее значение численности субъектов малого предпринимательства на 1000 чел. населения муниципального образования в период 2009–2014 гг., ед. / чел.

Муниципальное образование (район, город)	Сельское хозяйство	Обрабатывающие производства	Оптовая и розничная торговля	Транспорт и связь	Операции с недвижимым имуществом; аренда и предоставление услуг	Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг
Бабаевский	7,53	1,98	14,05	3,82	1,94	1,84
Бабушкинский	21,06	5,05	10,42	3,07	0,91	0,95
Белозерский	6,71	1,94	10,92	4,52	2,37	2,23
Вашкинский	14,84	2,22	9,53	3,62	1,53	3,40
Великоустюгский	7,33	3,58	16,12	7,10	3,77	2,13
Верховажский	9,34	3,94	9,55	4,04	0,84	1,71
Вожегодский	7,21	1,66	7,34	2,94	0,95	2,84
Вологодский	7,63	3,96	11,77	5,21	2,49	1,33
Вытегорский	8,45	1,61	9,76	4,62	1,39	1,44
Вологда	0,47	3,41	21,45	4,62	7,17	2,86
Грязовецкий	4,79	2,10	9,35	3,57	2,15	1,85
Кадуйский	4,36	2,09	14,12	7,12	2,86	3,65
Кирилловский	7,27	2,20	10,85	3,55	1,84	1,10
Кичм.-Городецкий	12,39	2,76	7,12	2,66	1,27	0,99
Междуреченский	25,34	2,34	10,92	2,28	0,91	0,57
Никольский	12,52	1,98	9,08	2,08	1,58	0,90
Нюксенский	10,62	3,24	9,44	4,79	1,39	1,29
Сокольский	3,58	2,76	13,88	3,70	2,37	3,19
Сямженский	23,33	3,89	9,86	4,27	2,30	1,83
Тарногский	14,80	24,32	13,55	4,85	3,50	5,75
Тотемский	6,68	2,51	13,84	4,13	1,79	2,37
Усть-Кубинский	8,88	2,53	10,43	3,25	1,58	0,74
Устюженский	11,09	3,73	16,04	4,10	1,95	1,58
Харовский	12,76	11,36	14,00	4,86	2,93	4,79
Чагодощенский	6,69	2,81	7,82	10,02	1,84	1,54
Череповец	0,31	2,93	19,11	7,26	6,27	7,56
Череповецкий	7,19	1,57	12,69	7,92	4,01	3,20
Шекснинский	2,33	2,00	9,92	5,31	2,19	2,53

На территории Чагодощенского района осуществляют деятельность такие крупные предприятия, как ОАО «Смердомский стеклозавод», ООО «Чагодощенский стеклозавод и К» и другие. Наличие федеральной автодороги и удаленность от областных центров объясняют лидирующие позиции этого района в рейтинге распространенности малых предприятий, оказывающих транспортные услуги. Таким образом, наиболее приоритетные направления

деятельности малого бизнеса связаны с обслуживанием крупных и средних предприятий района.

В Тарногском районе наблюдается наибольшая концентрация малых производственных предприятий, численность которых сокращается на протяжении всего исследуемого периода. Приоритетным направлением их деятельности является лесозаготовка.

Таким образом, как показывает анализ функционирования малых предприятий на территории муниципальных образований, для их развития необходимо принимать во внимание отраслевую направленность действующих предприятий, а также наличие средних и крупных.

При отсутствии конкретной отраслевой направленности или ресурсов, необходимых для развития малого предпринимательства в муниципалитетах, следует использовать систему мер поддержки, учитывающую проблемы малых предприятий. Для групп муниципальных образований, имеющих низкие значения показателей по отдельным блокам интегральных индексов функционирования малого бизнеса, были разработаны рекомендации по развитию конкретных направлений деятельности с целью повышения уровня функционирования малого предпринимательства (табл. 3.10).

Для создания новых и стимулирования действующих предприятий к качественному росту, к достижению целевых показателей развития предлагается сформировать на базе действующей инфраструктуры механизм «акселерации» малых предприятий.

Система «акселерации» бизнеса должна стимулировать население к реализации своих предпринимательских инициатив, малых предпринимателей – к росту, увеличению количества рабочих мест, повышению объема производства, дальнейшему развитию и укрупнению. Эта система должна сочетать в себе новые подходы к финансированию субъектов малого предпринимательства, обеспечению их беспрепятственного доступа к инфраструктуре и инженерным сетям.

**Таблица 3.10. Рекомендованные мероприятия, направленные на повышение уровня функционирования малого предпринимательства на территории муниципалитета**

Слабые стороны малого предпринимательства муниципального образования	Мероприятия по повышению уровня функционирования малого предпринимательства муниципального образования
Низкий уровень распространенности малого предпринимательства на территории муниципального образования	Создание механизма тиражирования лучших практик поддержки малого и среднего предпринимательства на муниципальном уровне. Пропаганда предпринимательства
	Построение диалога между властью и бизнесом
Низкий уровень масштабности малого предпринимательства муниципального образования	Развитие системы финансовой поддержки субъектов малого предпринимательства на территории муниципального образования
	Повышение эффективности программ развития малого предпринимательства и механизмов финансовой поддержки его субъектов на муниципальном уровне
Низкая финансовая эффективность малого предпринимательства муниципального образования	Содействие встраиванию малых предприятий в цепочки поставщиков
	Обеспечение доступа местных субъектов малого предпринимательства к муниципальным закупкам

Процесс развития предпринимательства должен рассматриваться как единое целевое пространство, в которое включены три этапа развития бизнеса: новый бизнес (микробизнес) – малый бизнес – средний бизнес. При этом должен применяться комплекс мер, стимулирующих предприятия к достижению определенных количественных целевых показателей и переходу на следующие этапы развития<sup>126</sup>.

При создании указанной системы станет возможным реализовать предпринимательский потенциал территории с помощью активной популяризации и пропаганды малого предпринимательства на муниципальном уровне. Демонстрация и предоставление информации об успешных проектах, реализованных с помощью поэтапного развития, послужит эффективным инструментом увеличения масштабов распространенности малого бизнеса в районах.

Стоит также отметить, что организация открытых встреч и диалога между представителями органов власти и управления и участниками бизнес-сообщества позволит определить основные проблемы, с которыми сталкиваются субъекты малого предпринимательства на разных этапах развития, и разработать необходимые меры по решению данных вопросов, тем самым снизив уровень административных барьеров.

<sup>126</sup> Колчинская Е.Э. Комплексная оценка условий развития малого предпринимательства в регионе: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05.– СПб., 2006. – 164 с.

Для решения проблем, связанных с низкой масштабностью малых предприятий, требуется развивать системы их финансовой поддержки на территории муниципального образования<sup>127</sup>. Информационное сопровождение реализации существующих в регионе мер поддержки малого предпринимательства и привлечение кредитных, лизинговых компаний для создания районных представительств будут способствовать увеличению возможности для приобретения основных средств на осуществление деятельности малого предпринимательства на территории муниципального района.

Поскольку почти во всех муниципальных образованиях созданы собственные программы развития малого предпринимательства, следует повысить их эффективность с помощью учета специфики территории и ресурсов, используемых субъектами малого бизнеса.

Имея в виду главную цель бизнеса – максимизацию прибыли<sup>128</sup>, мы подчеркиваем необходимость принятия мер по повышению финансовой эффективности малого предпринимательства. Для этого органы местного самоуправления должны способствовать встраиванию малых предприятий в цепочки поставщиков других организаций, так как в настоящее время недостаточна коммуникация между самими предпринимателями, в результате чего не реализуются потенциальные взаимовыгодные возможности по обмену ресурсами, связями, практическим опытом и знаниями<sup>129</sup>.

Участие малых предприятий в реализации государственного и муниципального заказа также ограничивается сложностью пополнения оборотного капитала для исполнения контрактов (закупка сырья, прочие накладные расходы и т.д.)<sup>130</sup>. Анализ сведений о закупках на официальном сайте [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru) показал, что подавляющее большинство контрактов не

---

<sup>127</sup> Манухина А.В. Анализ влияния социально-экономических факторов на формирование малого бизнеса в регионах Российской Федерации // Вестник университета. – 2012. – №3 – С. 172-177.

<sup>128</sup> Кошелева Т.Н. Сущность и значение малого предпринимательства [Электронный ресурс] // TerraHumana. – Режим доступа: [http://www.terrahumana.ru/arhiv/09\\_03/09\\_03all.pdf](http://www.terrahumana.ru/arhiv/09_03/09_03all.pdf) (дата обращения: 01.04.2016 г.).

<sup>129</sup> Булакина О.Н. Методика комплексной оценки предпринимательского потенциала муниципального образования // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2009. – № 4 (66). – С. 63-65.

<sup>130</sup> Радченко М.В. Развитие малого предпринимательства как инструмента формирования региональной экономики // Экономические науки. – 2009. – №11. – С. 276-281.

предусматривают авансирования, а оплата может быть отсрочена<sup>131</sup>. Во избежание кассовых разрывов победители конкурсов (аукционов) вынуждены обращаться за кредитами и банковскими гарантиями, выдаваемыми на условиях возвратности и платности на срок от 90 дней до 1,5 года.

Сочетание отсрочек платежа с жесткими требованиями по обеспечению контракта, высокой налоговой нагрузкой и закредитованностью приводит к тому, что у победителей конкурсов зачастую не остается финансовых ресурсов для надлежащего исполнения контракта, вследствие чего они попадают в Реестр недобросовестных поставщиков, что влечет за собой дополнительные расходы и банкротство организации.

Решением данной проблемы может стать распространение механизма факторинга, который позволит привлекать финансирование посредством переуступки прав дебиторской задолженности государственного заказчика. При этом обязанность надлежащего исполнения государственного, муниципального контракта сохранится за победителем конкурса, а его выполнение будет контролироваться не только уполномоченными государственными органами, но и финансовым агентом, принимающим на себя риски, связанные с оплатой по контракту<sup>132</sup>.

В случае осуществления указанных мероприятий у предприятий снизятся риски ведения предпринимательства, повысятся возможности реализации потенциала развития и формирования ресурсов, необходимых для развития, обновления производственной базы и найма новых сотрудников, усилятся их финансовая эффективность.

Подводя итоги, следует отметить, что использование дифференцированных мер поддержки малого предпринимательства каждым муниципальным образованием даст возможность более эффективно расходовать выделенные средства, учитывая специфику своего развития. Кроме того, целесо-

---

<sup>131</sup> Манухина А.В. Анализ влияния социально-экономических факторов на формирование малого бизнеса в регионах Российской Федерации // Вестник университета. – 2012. – №3 – С. 172-177.

<sup>132</sup> Захарченко А.А. Формирование и развитие системы поддержки малого предпринимательства на муниципальном уровне: дис. ... канд. экон. наук. – СПб, 2011. – 176 с.

образна разработка специального инструментария и механизмов, направленных на реализацию дифференцированной политики развития малого предпринимательства в муниципальных образованиях региона, что с позиции национальной безопасности в конечном счете должно способствовать выполнению приоритетных задач.

В России активно формируется многоуровневая система поддержки малого предпринимательства, включающая широкий спектр мероприятий как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровне. Например, в Вологодской области сформирована разветвленная система поддержки малого бизнеса. В целях стимулирования его развития принята программа «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства в Вологодской области на 2013–2016 гг.», согласно которой Правительство Вологодской области должно направить на поддержку и развитие малого и среднего предпринимательства региона 686 млн. руб. в 2013–2016 годы<sup>133</sup>. В итоге планируется увеличить с 8,5 до 9,2 ед. количество малых и средних предприятий на 1 тыс. чел. населения, а долю их продукции в общем объеме валового регионального продукта – с 11 до 13%. Доля налоговых поступлений в бюджет области вырастет с 15,9 до 17,6%, а число субъектов предпринимательства, получивших господдержку – с 466 до 610. Рост количества вновь зарегистрированных субъектов малого и среднего предпринимательства прогнозируется с 10,9 тыс. ед. в 2012 г. до 12 тыс. в 2016 г.

В 2014 г. на реализацию мероприятий Государственной программы из областного бюджета выделены средства в размере 1,5 млрд. рублей, объем привлеченных средств из федерального бюджета составил 1,1 млрд. рублей. В рамках мероприятий по грантовой поддержке местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, в муниципальных районах области реализованы 14 общественно значимых проектов, что также поспособствовало развитию малого предпринимательства.

---

<sup>133</sup> НП «Агентство городского развития» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.agr-city.ru/index.htm>

Объем финансирования мероприятий по грантовой поддержке местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, составил 13,16 млн. рублей, в том числе 3,01 млн. рублей из федерального бюджета, 4,34 млн. рублей из областного бюджета, 1,51 млн. рублей местных бюджетов, 4,3 млн. рублей средства граждан (внебюджетные источники).

Финансирование программы поддержки и развития малого предпринимательства, осуществляемое федеральным и областным бюджетом, в период 2012 – 2015 гг. было увеличено в 2,5 раза (рис. 3.4).



**Рисунок 3.4. Софинансирование программы поддержки и развития субъектов малого и среднего предпринимательства из федерального бюджета и бюджета Вологодской области, млн. руб.**

Инфраструктура поддержки малого и среднего предпринимательства региона включает специализированные научные, образовательные структуры, учреждения здравоохранения, призванные обеспечивать и создавать условия для его нормального функционирования и развития.

В число главных составляющих системы поддержки малого предпринимательства входит АНО «Региональный центр поддержки предпринимательства Вологодской области» (РЦПП). Предметом его деятельности является предоставление информационно-аналитической, консультационной и организационной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, в т. ч. экспортно-ориентированным, а также участникам региональных кластеров.

В основные задачи РЦПП входит:

- оказание услуг субъектам малого и среднего предпринимательства в едином комплексе;

- создание условий для эффективного взаимодействия участников региональных кластеров (субъектов малого и среднего предпринимательства), учреждений образования и науки, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и местного самоуправления, инвесторов в интересах развития кластеров Вологодской области; обеспечение реализации совместных кластерных проектов;

- содействие выходу экспортно-ориентированных субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе участников инновационных территориальных кластеров, на иностранные рынки;

- содействие малым и средним предприятиям Российской Федерации и стран Европейского союза, а также других стран, входящих в сеть Enterprise Europe Network, заинтересованным в установлении и развитии взаимовыгодного делового сотрудничества;

- популяризация предпринимательской деятельности;

Решение представленных задач осуществляется с помощью структурных подразделений, таких как: Региональный центр инжиниринга; Региональный интегрированный центр; Центр кластерного развития субъектов малого и среднего предпринимательства; Центр сопровождения деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства.

В городе Череповце действует НП «Агентство городского развития», основными задачами которого является создание благоприятных условий для малого и среднего предпринимательства на территории города, развитие инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства и оказание финансовой, имущественной и информационно-консультационной поддержки субъектов малого и среднего предпринима-

тельства<sup>134</sup>. НП «Агентство городского развития» является также исполнителем муниципальной программы «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства в г. Череповце на 2013 – 2017 гг.», участвует в реализации региональных и федеральных программ поддержки малого и среднего бизнеса на муниципальном уровне.

На базе НП «Агентство городского развития» создан Центр инноваций социальной сферы Вологодской области (ЦИСС), в основные задачи которого входят:

- взаимодействие с органами исполнительной власти и экспертным сообществом по вопросам развития социального предпринимательства;
- оказание методической, консультационной и информационной поддержки социальным предпринимателям;
- пропаганда социального предпринимательства;
- организация и реализация образовательных программ, направленных на подготовку социально-предпринимательских проектов;
- тиражирование успешных практик в сфере социального предпринимательства.

Данный центр предоставляет услуги на бесплатной основе для физических лиц, предпринимателей и социально ориентированных некоммерческих организаций всей Вологодской области.

Автономное учреждение Вологодской области «Бизнес-инкубатор» – структура, служащая непосредственной материально-технической базой для развития малого предпринимательства. Так, здесь предоставляются офисные площади, оборудованные мебелью и оргтехникой, на льготных условиях для субъектов малого и среднего предпринимательства, а также услуги информационного и консалтингового характера: юридические, бухгалтерские, маркетинговые и аудиторские, осуществляется менеджмент инновационных предприятий.

---

<sup>134</sup> НП «Агентство городского развития» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.agr-city.ru/index.htm>

В соответствии с постановлением Правительства области от 01.04.2013 г. №339 «О реализации государственной программы "Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства в Вологодской области на 2013 – 2016 гг."» вологодский «Бизнес-инкубатор» ведет прием документов:

1. На предоставление грантов на создание собственного дела (грантовая поддержка) до 500 тыс. рублей тем субъектам малого бизнеса, у которых со дня их государственной регистрации прошло не более одного года. Основным получателем таких грантов является предпринимательство, занятое в сферах производства и оказания услуг населению (42 и 37% соответственно). Однако стоит отметить, что финансовое обеспечение грантовой поддержки с 2013 г. сократилось в 2,5 раза и на 2015 г. составляет всего 6 млн. рублей.

2. На предоставление субсидий на возмещение субъектам малого и среднего предпринимательства части затрат по уплате процентов по кредитам, полученным в кредитных организациях. Основные получатели данной меры поддержки – производственные предприятия (82%), финансирование которых в 2015 г. составляло 28 млн. рублей, по сравнению с уровнем 2013 г. оно увеличилось в 6 раз. Заметим, что в отношении таких субсидий с 2015 г. введены ограничения по видам экономической деятельности (возможна только деятельность в сфере производства товаров, работ, услуг, кроме видов деятельности, включенных в разделы G, J, K (за исключением кода 74.2), L, O (за исключением кодов 90 и 92), P, а также относящихся к подклассу 63.3 раздела I «Общероссийского классификатора видов экономической деятельности»).

3. На предоставление субсидий на возмещение субъектам малого и среднего предпринимательства части затрат по лизинговым договорам. Финансирование этой меры поддержки в период 2013–2015 гг. было увеличено в 7 раз и составило 197 млн. рублей. Данный факт свидетельствует о том, что именно субсидии на возмещение затрат субъектов малого

предпринимательства по лизинговым договорам и кредитам являются приоритетными и наиболее эффективными мерами государственной поддержки. Судя по структуре предприятий, получивших субсидию, по видам экономической деятельности, такая мера поддержки предоставляется широкому спектру отраслей (рис. 3.5). Однако в 2015 г., так же как и для получателей субсидий по кредитам, были введены ограничения по видам их экономической деятельности (возможна только деятельность в сфере производства товаров, работ, услуг, кроме видов деятельности, включенных в разделы G, J, K (за исключением кода 74.2), L, O (за исключением кодов 90 и 92), P, а также относящихся к подклассу 63.3 раздела I «Общероссийского классификатора видов экономической деятельности»).

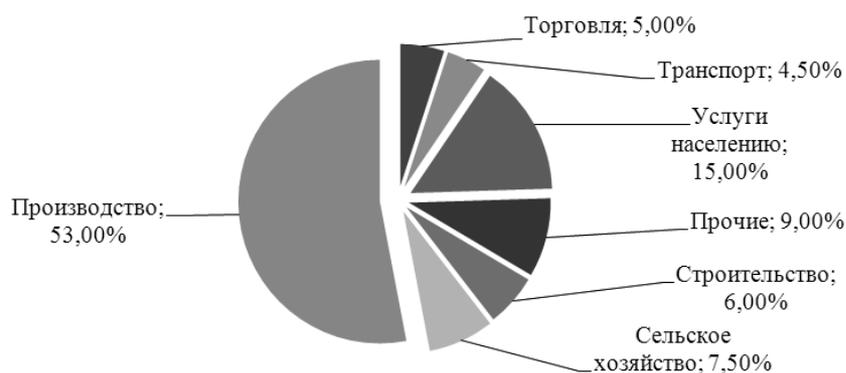


Рисунок 3.5. Структура получателей субсидий на возмещение части затрат по лизинговым договорам в Вологодской области за 2013–2014 гг.

Одним из элементов управления развитием малого и среднего предпринимательства являются федеральные и региональные фонды его поддержки. Для того чтобы получить деньги из таких фондов, необходимо представить технико-экономическое обоснование программ, проектов и мероприятий. Фонд выдает субъектам малого и среднего предпринимательства кредит, ссуду, краткосрочный заем без приобретения лицензии на банковскую деятельность, в то время как все эти и другие финансовые операции могут выполнять лицензированные банки. Кроме того, фонд выполняет функции залогодателя, поручителя, гаранта по денежным обязательствам малого и среднего предприятия.

В целях реализации мероприятий долгосрочной целевой программы активно развивает микрофинансирование и некоммерческая организация Вологодской области «Фонд ресурсной поддержки малого и среднего предпринимательства» (НО ВО «ФРП») – первая в области микрофинансовая организация, зарегистрированная в Государственном реестре микрофинансовых организаций при Министерстве финансов Российской Федерации. НО ВО «ФРП» создана с целью формирования высокодинамичной и эффективной системы кредитования малых и средних предприятий для дополнительного стимулирования производства и распределения товаров и услуг, а также для оказания помощи начинающим предпринимателям в приобретении опыта получения прибыли и накоплении капитала<sup>135</sup>.

Предоставляемые ФРП займы разделены на две категории: микрозайм (от 30 тыс. руб. до 1 млн. руб.) и займ (от 1 млн. руб. до 3 млн. руб.). Срок предоставления финансовой поддержки ограничен тремя годами. Ее основные получатели – предприятия и индивидуальные предприниматели, занятые в производстве и торговле (35 и 26% соответственно).

На базе НП «Агентство городского развития» создан Гарантийный фонд – организация, выступающая поручителем по банковским кредитам субъектов малого и среднего предпринимательства. Размер одного поручительства получателя субсидии по договору поручительства не может превышать 70% от суммы кредитного договора до 30 млн. рублей<sup>136</sup>. Основными получателями финансовой поддержки фонда являются организации, занятые в торговле (40%).

Еще одна структура – фонд региональных социальных программ «Наше будущее» предоставляет финансовую поддержку (гранты, займы, участие в уставном капитале) по результатам Всероссийского конкурса проектов «Социальный предприниматель–2015». Деятельность фонда осуществляется на базе ЦИСС. Максимальная сумма займа, предоставляемого на один про-

---

<sup>135</sup> Фонд ресурсной поддержки малого и среднего предпринимательства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.frp35.ru/>

<sup>136</sup> Официальный сайт Департамента экономического развития Вологодской области. – Режим доступа: [http://economy.gov35.ru/departments/economic\\_development/](http://economy.gov35.ru/departments/economic_development/)

ект, составляет 10 млн. рублей, а максимальная сумма финансирования для стартап-компаний – 500 тыс. руб.

Стоит отметить, что районные представительства БУ ВО «Бизнес-инкубатор» и АНО «РЦПП» находятся на стадии развития, а другие организации вовсе не представлены в районах Вологодской области. Таким образом, инфраструктура управления развитием малого бизнеса представлена множеством организаций, но основная их часть сосредоточена в Вологде и Череповце, в то время как на периферии данные структуры либо отсутствуют, либо созданы частично. Этот факт ставит проблему эффективности функционирования системы управления развитием малого предпринимательства в отдельных районах области.

Для подтверждения данного вывода были проанализированы результаты деятельности АУ ВО «Бизнес-инкубатор» в период 2011–2015 гг. (табл. 3.11). Из приведенных данных видно, что порядка 40% денежных средств, направленных на поддержку и развитие малого и среднего предпринимательства, освоено предприятиями городов Вологды и Череповца. Анализируя показатели таких муниципальных образований, как Сямженский, Кадуйский, Харовский районы и г. Череповец, можно прийти к заключению об отсутствии качественной подготовки заявок на предоставление субсидий, так как только не более 20% заявившихся смогли выдержать конкурсный отбор. Следует также обратить внимание на то, что в Кичменгско-Городецком, Нюксенском, Белозерском и Вашкинском районах сумма одной предоставленной субсидии в 2,3 раза меньше среднего значения по области.

Таблица 3.11. **Распределение субсидий, выделяемых АУ ВО «Бизнес-инкубатор», по муниципальным образованиям региона за 2011 – 2015 гг.\***

Муниципальное образование	Подано заявок, ед.	Одобрено комиссией, ед.	Сумма субсидии, тыс. руб.	Средняя сумма одной предоставленной субсидии, руб.	Доля одобренных заявок в общем количестве, %
г. Вологда	819	205	149 629,17	729,90	25,03
г. Череповец	280	46	47 179,26	1025,64	16,43
Великоустюгский район	121	44	35 819,82	814,09	36,36
Вологодский район	118	39	35 159,57	901,53	33,05
Сокольский район	103	27	34 202,18	1266,75	26,21
Грязовецкий район	76	25	19 873,77	794,95	32,89

Череповецкий район	75	25	11 702,10	468,08	33,33
Тотемский район	60	20	13 050,85	652,54	33,33
Верховажский район	37	16	11 784,83	736,55	43,24
Вытегорский район	27	13	8 055,85	619,68	48,15
Вожегодский район	27	13	8 560,78	658,52	48,15
Шекснинский район	28	13	13 444,78	1034,21	46,43
Кирилловский район	31	12	5 291,30	440,94	38,71
Белозерский район	34	12	3 920,00	326,67	35,29
Междуреченский район	20	11	13 042,31	1185,66	55,00
Бабаевский район	27	11	14 733,91	1339,45	40,74
Никольский район	52	10	5 619,75	561,98	19,53
Устюженский район	20	10	6 769,43	676,94	50,00
Бабушкинский район	23	9	5 052,49	561,39	39,13
Тарногский район	22	7	4 198,03	599,72	31,82
Кичм.-Городецкий район	15	5	1 749,99	350,00	33,33
Усть-Кубинский район	13	5	3 251,21	650,24	38,46
Вашкинский район	17	5	1 500,00	300,00	29,41
Харовский район	26	5	3 000,00	600,00	19,23
Кадуйский район	23	4	1 459,59	364,90	17,39
Чагодощенский район	6	2	12 000,00	6000,00	33,33
Сямженский район	13	1	668,26	668,26	7,69
Нюксенский район	3	1	347,46	347,46	33,33
ИТОГО	2111	597	471 066,68	789,06	28,28
*По данным АУ ВО «Бизнес-инкубатор».					

Сложившаяся ситуация показывает, что поддержкой и развитием малого предпринимательства должны заниматься не только областные структуры, но и органы местного самоуправления. В настоящее время на муниципальном уровне реализуются программы по развитию малого бизнеса, однако они малоэффективны, поскольку отсутствуют системность и согласованность в предпринимаемых мерах. Поэтому одной из приоритетных задач органов регионального и местного управления должно стать развитие инфраструктуры управления функционированием малого предпринимательства на местном уровне.

## **ГЛАВА 4. РОЛЬ ТРУДОВЫХ РЕСУРСОВ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА**

### **4.1. Проблемы обеспеченности экономики трудовыми ресурсами**

В современном мире парадигма национальной безопасности не ограничивается физической безопасностью территории и населения государства от прямого внешнего вторжения: она включает не только защищённость от военной угрозы, но и охватывает социальные, экономические, экологические, культурные и другие аспекты. Поскольку рынок труда выступает одним из важнейших элементов экономической системы, приоритетные направления его функционирования были закреплены в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683. С одной стороны, развитие рынка труда является одним из критериев повышения качества жизни граждан. В этой связи в документе признается необходимость обеспечения поддержки трудовой занятости населения, контроля за соблюдением трудовых прав работников, совершенствования системы защиты от безработицы, создания условий для вовлечения в трудовую деятельность лиц с ограниченными физическими возможностями и т.д. С другой стороны, отдельные проблемы российского рынка труда отнесены к главным стратегическим угрозам национальной безопасности страны. В основном это касается прогрессирующей трудонедостаточности и сохранения значительной доли теневой экономики. В настоящем параграфе остановимся более подробно на первой проблеме, как наиболее острой с точки зрения обеспечения экономического роста.

Проблема нехватки трудовых ресурсов и их качества в Российской Федерации достаточно долгое время активно обсуждается как во властных кругах, так и в научном сообществе. Актуальность развития качественных и количественных аспектов трудовых ресурсов неоднократно подчеркивалась в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Со-

бранию РФ (табл. 4.1). При этом если в 90-е и начале 2000-х годов основное внимание уделялось развитию управленческих кадров, то со второй половины 2000-х акцент сместился в сторону рабочих и инженерно-технических кадров. В последние годы регулярно обозначаются проблемы повышения производительности труда, качества подготовки кадров и трудовой мобильности населения. Так, в январе 2015 г. на встрече с представителями государственных органов, бизнеса и образовательных учреждений председатель Правительства РФ Д.А. Медведев отметил, что «дефицит профессиональных кадров – основная беда нашей страны»<sup>137</sup>.

**Таблица 4.1. Важность развития качественных и количественных характеристик трудовых ресурсов, отмеченная в посланиях Президента Федеральному Собранию РФ**

Год документа	Важность развития качественных и количественных характеристик трудовых ресурсов
1998 г.	«...серьезный барьер на пути экономического роста – недостаток квалифицированных кадров, готовых работать в новых экономических условиях. Государство будет продолжать работу по подготовке управленческих кадров для современной экономики.»
1999 г.	«Преобразования в России, к сожалению, глубоко не затронули сферу трудовых отношений. Заниженная заработная плата, свойственная прежней распределительной системе, не стимулирует предприятия к технологическому совершенствованию рабочих мест, консервирует неэффективную занятость, снижает трудовую активность работников и не способствует росту производительности труда... Важное направление – создание экономических механизмов, стимулирующих работодателей проявлять заботу о кадровом потенциале и повышении эффективности его использования. Одно государства для решения этих задач недостаточно. Для укрепления социального партнерства следует активнее задействовать Российскую трехстороннюю комиссию по регулированию социально-трудовых отношений с участием представителей Правительства, профсоюзов и объединений работодателей, региональных исполнительных и законодательных органов власти.»
2002 г.	«И что принципиально важно – готовить кадры соответствующей квалификации. У каждой из стран-участников ВТО в обеспечении торговых взаимодействий и споров работают тысячи человек. А в российском госаппарате этой проблемой занимаются несколько десятков служащих. Там, где нам нужны специалисты, – у нас их не хватает, а где не нужны – там их пруд пруди.»
2004 г.	«При этом по сравнению с советским периодом почти утроился прием в вузы и число поступающих в них фактически сравнялось с числом выпускников средних школ. Ну кому это надо? И при таком количестве дипломированных специалистов у нас сохраняется дефицит квалифицированных кадров, остро необходимых стране.»
2008 г.	«Обращаю особое внимание - надо оптимизировать организацию миграционных процессов внутри страны. И создать реальные условия для повышения мобильности российских граждан - как эффективного перераспределения трудовых ресурсов, так и обеспечения права граждан на труд.»
2012 г.	«Мы поставили задачу к 2020 году создать и модернизировать 25 миллионов рабочих мест. Это очень амбициозная и трудная задача, но мы можем ее решить. Мы можем помочь людям найти хорошую и интересную работу. Именно качественные рабочие места станут локомотивом роста зарплат и благосостояния граждан. Это главное направление нашего удара, что называется. Нам нужно возродить инженерные школы и подготовку рабочих кадров. Вообще на человека труда нужно больше обращать внимания...»

<sup>137</sup> Дмитрий Медведев: «Дефицит профессиональных кадров – основная беда нашей страны» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://profiof.com/about/news/detail.php?ID=2360#ixzz3pOWjGsHq> (дата обращения: 20.04.2016).

2013 г.	«Однако по такому ключевому показателю, как производительность труда, мы отстаем от ведущих стран в два-три раза. Необходимо форсированно преодолеть этот разрыв... ...граждане в случае необходимости должны иметь возможность пройти переподготовку, взять новый профессиональный старт. Надо создать условия и для тех, кто готов переехать на другое место работы, в другой город, в другой регион.»
2014 г.	«Необходимо ориентироваться на ежегодный рост производительности труда не менее чем на пять процентов. Правительство должно изыскать для этого резервы, продумать, как реализовать их с максимальной для нас отдачей... К сожалению, мы по-прежнему обучаем значительную часть инженеров в вузах, которые давно оторвались от реальной производственной базы, от передовых исследований и разработок в своих областях. Пора перестать гнаться за количеством и сосредоточиться на качестве подготовки кадров, организовать подготовку инженеров в сильных вузах, имеющих прочные связи с промышленностью, и лучше, конечно, в своих регионах. Требование качества в полной мере относится и к рабочим кадрам. К 2020 году как минимум в половине колледжей России подготовка по 50 наиболее востребованным и перспективным рабочим профессиям должна вестись в соответствии с лучшими мировыми стандартами и передовыми технологиями. Важным показателем эффективности изменений в профессиональном образовании должны стать результаты конкурсов по рабочим и инженерным профессиям. Такая система профессиональных соревнований уже давно существует в мире. Россия в нее активно включилась. Это не только шаг к повышению престижа инженерных и рабочих профессий, но и хорошая возможность ориентироваться на самые передовые рубежи в подготовке инженеров и рабочих, строить на их основе профессиональные и образовательные стандарты.»
Источники: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 17.02.1998 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <a href="http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=22960;frame=228">http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=22960;frame=228</a> (дата обращения: 07.11.2015); Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 30.03.1999 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <a href="http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22536/">http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22536/</a> (дата обращения: 07.11.2015); Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 18.04.2002 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <a href="http://base.garant.ru/184363/">http://base.garant.ru/184363/</a> (дата обращения: 07.11.2015); Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 26.05.2004 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <a href="http://base.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=47851">http://base.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=47851</a> (дата обращения: 07.11.2015); Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 5.11.2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <a href="http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=81294">http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=81294</a> (дата обращения: 12.10.2015); Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12.12.2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <a href="http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=138990;fld=134;from=9907212;rnd=177853.19429288655187993;;ts=0177853955734791951889">http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=138990;fld=134;from=9907212;rnd=177853.19429288655187993;;ts=0177853955734791951889</a> (дата обращения: 07.11.2015); Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12.12.2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <a href="http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155646/">http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155646/</a> (дата обращения: 07.11.2015); Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 04.12.2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <a href="http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_171774/">http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_171774/</a> (дата обращения: 07.11.2015).	

Действительно, с начала 2000-х гг. в России наблюдается ухудшение ситуации с количеством трудовых ресурсов. Причиной тому служит изменение половозрастной структуры населения, сложившейся в условиях суженного режима воспроизводства. Низкий уровень рождаемости и снижение смертности повлекли за собой сокращение удельного веса лиц трудоспособного возраста – основы трудовых ресурсов страны<sup>138</sup> (табл. 4.2). Если в 2002 г. их доля в общей численности населения составляла 62%, то уже к 2015 г. сократи-

<sup>138</sup> Относительно высокая рождаемость вплоть до конца 80-х гг. способствовала сохранению стабильного предложения рабочей силы на рынке труда в современной России.

лась до 58%. Напротив, удельный вес лиц пожилого возраста возрос с 21 до 24%, что свидетельствует о возрастающей пенсионной нагрузке на трудоспособное население.

Таблица 4.2. **Возрастная структура населения России**  
(на 1 января соответствующего года)

Год	Всего	Моложе трудоспособного возраста	В трудоспособном возрасте	Старше трудоспособного возраста	Всего	Моложе трудоспособного возраста	В трудоспособном возрасте	Старше трудоспособного возраста
1989	147022	35995	83746	27196	100,0	24,5	57,0	18,5
2002	145167	26327	88942	29778	100,0	18,2	61,3	20,5
2005	143801	24349	90099	29353	100,0	16,9	62,7	20,4
2007	142863	23073	90058	29732	100,0	16,2	63,0	20,8
2008	142748	22842	89745	30161	100,0	16,0	62,9	21,1
2010	142857	23126	87983	31714	100,0	16,2	61,6	22,2
2011	142865	23209	87847	31809	100,0	16,2	61,5	22,3
2012	143056	23568	87055	32433	100,0	16,5	60,9	22,7
2013	143347	24110	86137	33100	100,0	16,8	60,1	23,1
2014	143667	24717	85162	33788	100,0	17,2	59,3	23,5
2015*	146267	25689	85415	35163	100,0	17,6	58,4	24,0

Примечание. Сумма строк не равна соответствующему итогу в связи с наличием лиц, не указавших возраст.  
\*С учетом Крымского федерального округа.  
Источник: данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 20.05.2016).

В то же время некоторое улучшение за последние годы демографической ситуации в стране (рост рождаемости, увеличение ожидаемой продолжительности жизни и т.д.), обусловленное, в том числе, реализацией ряда социально-значимых проектов (материнский капитал, «Здоровье», «Доступное жилье» и т.д.)<sup>139</sup>, не будет способствовать сохранению количества трудовых ресурсов в ближайшем будущем.

Об ухудшении ситуации с обеспеченностью российской экономики трудовыми ресурсами свидетельствуют сведения о перспективной численности населения. Согласно среднему варианту прогноза Федеральной службы государственной статистики, удельный вес лиц трудоспособного возраста в России к 2030 г. сократится на 4,8 п.п. по сравнению с 2015 г. и составит 54% (табл. 4.3). В абсолютном выражении это означает, что за ближайшие 15 лет страна лишится почти 6 млн. человек наиболее работоспособной части обще-

<sup>139</sup> Шабунова А.А., Калачикова О.Н. О причинах роста рождаемости населения в период активизации демографической политики России (на примере Вологодской области) // Проблемы прогнозирования. – 2013. – № 5. – С. 129-136.

ства. Однако, доля пожилых граждан увеличится до 28%, или до 42,0 млн. человек, сохраняя тенденцию к дальнейшему росту. Это будет способствовать усилению демографической и экономической нагрузки на трудоспособное население, тем самым создавая дополнительные трудности пенсионного обеспечения старшего поколения. Не случайно в научных (Л.Л. Рыбаковский<sup>140</sup>, А.Л. Кудрин, Е.Т. Гурвич<sup>141</sup>, Т.М. Малева, О.В. Синявская<sup>142</sup> и др.) и властных (А.Г. Силуанов, В.И. Скворцова<sup>143</sup> и др.) кругах все чаще высказываются предложения о необходимости постепенного повышения пенсионного возраста.

Таблица 4.3. Прогноз численности населения Российской Федерации (средний вариант) по возрастным группам (на начало года)

Год	Моложе трудоспособного возраста		Трудоспособного возраста		Старше трудоспособного возраста	
	тыс. чел.	в %	тыс. чел.	в %	тыс. чел.	в %
2015 (факт)	25689,0	17,6	85415,0	58,4	35163,0	24,0
2016	26313,6	18,0	84296,2	57,4	36144,5	24,6
2020	27992,9	18,9	80996,4	54,8	38915,1	26,3
2025	28348,2	19,1	79137,5	53,4	40855,9	27,5
2030	26579,0	18,0	79271,0	53,6	41994,6	28,4

Источник: данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 20.05.2016).

На количественную обеспеченность трудовыми ресурсами влияет не только естественное движение населения, но и миграция. Достаточно продолжительное время (с 1975 г.) Россия характеризуется положительным сальдо международной миграции<sup>144</sup>. Данные процессы позитивно сказываются на численности трудоспособного населения (рис. 4.1). Так, в период 2000 – 2015 гг. в стране отмечался существенный миграционный прирост населения в трудоспособном возрасте (в среднем 143,3 тыс. чел. в год). Наименьшие значения показателя были зафиксированы на этапе восстановления российской экономики (26,5 тыс. чел. в 2004 г.), а наибольшие – в годы финансово-

<sup>140</sup> Ученый РАН: Пенсионный возраст в России нужно поднимать [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dw.com/p/1GYmM> (дата обращения: 11.07.2016).

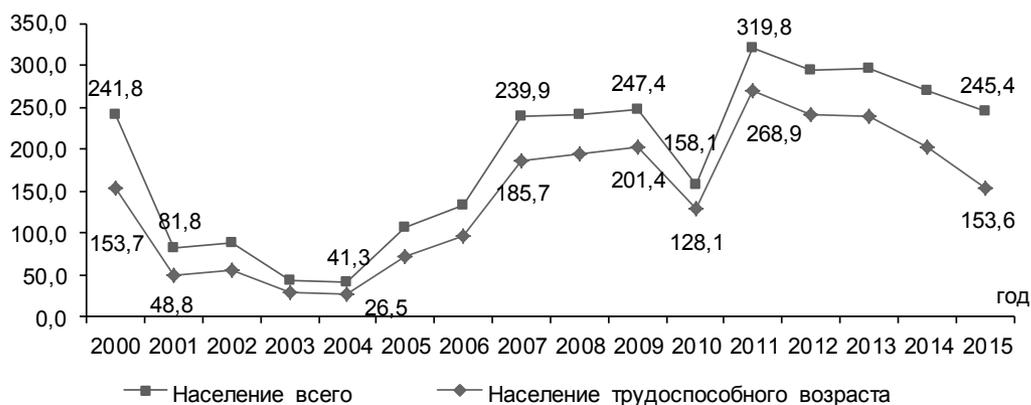
<sup>141</sup> Кудрин А.Л., Гурвич Е.Т. Старение населения и угроза бюджетного кризиса // Вопросы экономики. – 2012. – № 3. – С. 52-79.

<sup>142</sup> Малева Т.М., Синявская О.В. Повышение пенсионного возраста: pro et contra // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2010. – № 8. – С. 117-139.

<sup>143</sup> Глава Минздрава объяснила необходимость повышения пенсионного возраста [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/566c80849a79475c4f2728dc> (дата обращения: 11.07.2016).

<sup>144</sup> Щербакова И.М. Миграционный прирост населения России в первом полугодии 2015 года снизился на 17% [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://demoscope.ru/weekly/2015/0655/barom03.php> (дата обращения: 05.06.2016).

экономического кризиса (201,4 тыс. чел. в 2009 г.), под воздействием которого в дальнейшем наблюдался резкий спад (128,1 тыс. чел. в 2010 г.). По причине изменения порядка статистического учета граждан, пребывающих на территории регионов РФ, с 2011 г. происходят серьезные изменения в миграционной активности в сторону увеличения. Существует точка зрения, что это было проведено для «демонстрации того, что население России не сокращается или сокращается совсем понемногу»<sup>145</sup>.



**Рисунок 4.1. Миграционный прирост населения в трудоспособном возрасте в России, тыс. чел.**

Источник: данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 20.05.2016).

Доля мигрантов в трудоспособном возрасте в России достаточно высока (среднее значение за 2000–2015 гг. составило 75%) и, по мнению Ю.Ф. Флоринской и Ж.А. Зайончковской, является индикатором «преимущественно трудового характера даже постоянной миграции...», так как превышает долю трудоспособных в населении страны (60,8%)»<sup>146</sup>. Кроме того, в миграции в основном участвует молодое трудоспособное население, что оказывает влияние на рождаемость.

В условиях снижения численности населения трудоспособного возраста особое значение для устойчивого экономического развития страны приобретает необходимость вовлечения широких слоев граждан в трудовую деятель-

<sup>145</sup> Карачурина Л. Механизмы демонстрации «прироста» населения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ecpol.ru/syuzhety/323-mekhanizmy-demonstratsii-prirosta-naseleniya.html> (дата обращения: 05.06.2016).

<sup>146</sup> Флоринская Ю.Ф., Зайончковская Ж.А. Международная миграция // Население России 2012: 20-й ежегодный демографический доклад; под ред. А. Г. Вишневого. – М.: НИУ ВШЭ, 2014. – 412 с. (351).

ность. Как видно из рисунка 4.2, уровень экономической активности<sup>147</sup> россиян, несмотря на распространенность среди молодежи практик получения высшего профессионального образования и развитой системы пенсионного обеспечения, является достаточно высоким и по состоянию на 2014 г. превосходит показатели большинства стран Арабского мира, Европы и Центральной Азии (64% против 51 и 59% соответственно). В период с 1990 по 1998 г. динамика этого показателя в России имела отрицательный тренд (с 67 до 57%). Наибольшую роль в данном процессе сыграли представители крайних возрастных групп: молодежь (до 35 лет) и пожилые, которые по ряду причин были вынуждены выйти из состава рабочей силы в кризисные годы.

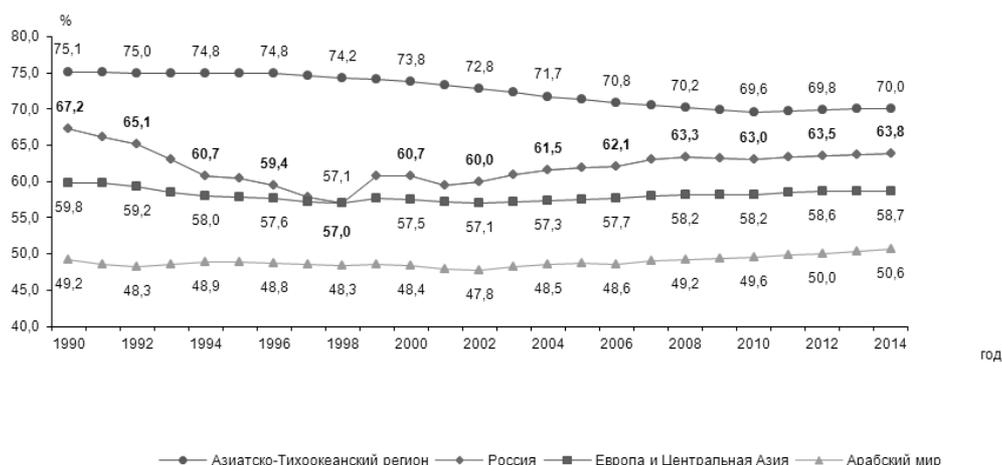


Рисунок 4.2. Уровень экономической активности населения, в %

Источник: данные Всемирного банка [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://data.worldbank.org/> (дата обращения: 20.05.2016).

С начала 2000-х гг., в период стремительного восстановления российской экономики, произошел рост экономической активности населения. В наибольшей степени эти процессы затронули пожилых граждан, нежели лиц трудоспособного возраста (табл. 4.4). Нарастающая потребность в рабочей силе способствовала изменению возрастных границ экономической активности на российском рынке труда. С 2000 по 2015 г. наибольшее ее снижение наблюдалось среди молодежи 15–19 и 20–24 лет (на 9,7 и 10,5 п.п. соответ-

<sup>147</sup> В соответствии с методологией Всемирного банка под экономически активным населением понимаются лица в возрасте 15 – 72 лет, которые в рассматриваемый период считаются занятыми или безработными. Использование данной категории связано с тем, что ее количественные характеристики значительно в меньшей степени зависят от демографической обстановки в отличие от категории «лица трудоспособного возраста». Уровень экономической активности определяется как отношение численности экономически активного населения определенной возрастной группы к общей численности населения соответствующей возрастной группы.

ственно), что может быть обусловлено увеличением масштабов вовлечения данной категории в процесс получения образования (прежде всего высшего профессионального). Далее, начиная с группы населения 40–44 лет, отмечался некоторый рост рассматриваемого индикатора. Особенно заметное увеличение произошло в группе населения 55–59 лет, в которой особую роль сыграли женщины. Это вызвано, с одной стороны, стремлением обеспечить себе более высокий уровень пенсии<sup>148</sup>, так как рост средней заработной платы значительно превышает увеличение размера пенсий и, как следствие, приводит к тому, что люди продолжают свою трудовую деятельность как можно дольше, а с другой – улучшением их образовательных характеристик (склонность к трудовой деятельности напрямую зависит от достигнутого уровня образования)<sup>149</sup>.

Таблица 4.4. **Уровень экономической активности населения по возрастным группам**  
(в % от численности населения соответствующей возрастной группы)

Возрастная группа	Все население		2015 г.	Мужчины		2015 г.	Женщины		2015 г.
	2000 г.	2015 г.	к 2000 г, п.п.	2000 г.	2015 г.	к 2000 г, п.п.	2000 г.	2015 г.	к 2000 г, п.п.
Всего, в т.ч. в возрасте, лет	65,1	69,1	4,0	71,3	75,5	4,2	59,5	63,4	3,9
15 – 19	18,4	8,7	-9,7	20,3	10,2	-10,1	16,4	7,1	-9,3
20 – 24	68,7	58,2	-10,5	74,9	64,0	-10,9	62,5	52,3	-10,2
25 – 29	86,3	87,9	1,6	92,0	95,5	3,5	80,5	80,0	-0,5
30 – 34	89,0	89,2	0,2	93,8	95,6	1,8	84,1	82,9	-1,2
35 – 39	90,9	91,5	0,6	93,5	95,2	1,7	88,3	88,0	-0,3
40 – 44	91,0	92,6	1,6	91,8	94,6	2,8	90,2	90,8	0,6
45 – 49	89,1	92,0	2,9	90,7	93,5	2,8	87,7	90,7	3,0
50 – 54	82,8	86,9	4,1	86,7	89,2	2,5	79,4	84,9	5,5
55 – 59	52,8	64,5	11,7	71,0	78,3	7,3	38,7	53,8	15,1
60 – 72	17,3	22,8	5,5	25,0	28,5	3,5	12,3	19,0	6,7

Примечание. Данные Федеральной службы государственной статистики России несколько отличаются от сведений Всемирного банка, однако они позволяют более детально рассмотреть экономическую активность населения в разрезе половозрастных групп.

Источник: данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 20.05.2016).

Таким образом, можно констатировать, что под влиянием демографических процессов, с одной стороны, и ростом экономической активности населения – с другой, произошло изменение среднегодовой численности и струк-

<sup>148</sup> Семенов А., Кузнецов С. Методология прогнозирования экономической активности населения // Человек и труд. – 2001. – № 9. – С. 45-49. (49).

<sup>149</sup> Капелюшников Р.И., Ощепков А.Ю. Российский рынок труда: парадоксы посткризисного развития [Электронный ресурс] // Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – Электрон. текст. дан. (1 МБ). – М.: НИУ ВШЭ, 2014. – 41 с. (11).

туры трудовых ресурсов России (табл. 4.5). В количественном отношении наибольший негативный вклад внесло население в трудоспособном возрасте. В период 2000 – 2014 гг. было отмечено сокращение данной категории граждан на 2 млн., что привело к снижению их удельного веса в структуре трудовых ресурсов с 94 до 89%. Напротив, растущая численность иностранных трудовых мигрантов (3,3 млн. человек в 2014 г. против 0,7 млн. человек в 2000 г.) повлекла за собой увеличение их доли в трудовых ресурсах страны с 1 до 4%. Похожая ситуация наблюдается и среди лиц старшего поколения, в то время как когорта работающих подростков несколько сократилась.

Таблица 4.5. Среднегодовая численность и структура трудовых ресурсов в РФ

Показатель	Год			
	2000	2005	2010	2014
Тысяч человек				
Всего	89532,3	92250,5	93114,6	92021,4
Трудоспособное население в трудоспособном возрасте	84260,5	86417,6	85450,5	82220,7
Иностранные трудовые мигранты	701,7	1135,1	1976,4	3322,3
Лица старше трудоспособного возраста и подростки, занятые в экономике, в т.ч.:				
- лица старше трудоспособного возраста	4570,1	4697,8	5687,7	6478,4
- подростки	4450,4	4589,2	5610,8	6408,2
	119,7	108,6	76,9	70,2
В процентах				
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0
Трудоспособное население в трудоспособном возрасте	94,1	93,7	91,8	89,3
Иностранные трудовые мигранты	0,8	1,2	2,1	3,6
Лица старше трудоспособного возраста и подростки, занятые в экономике, в т.ч.:				
- лица старше трудоспособного возраста	5,1	5,1	6,1	7,0
- подростки	5,0	5,0	6,0	7,0
	0,1	0,1	0,1	0,1
Источник: данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <a href="http://www.gks.ru/">http://www.gks.ru/</a> (дата обращения: 20.05.2016).				

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что в среднесрочной и долгосрочной перспективе в России ожидается ухудшение ситуации с количественной обеспеченностью трудовыми ресурсами в связи с исчерпанием накопленного демографического потенциала. Так, согласно прогнозным оценкам Департамента труда и занятости населения Вологодской области, к 2022 г. в 5-ти муниципальных образованиях региона возможен «кадровый голод» (Вытегорский, Грязовецкий, Кирилловский, Сямженский и Харовский районы), а в 11-ти – текущая и перспективная потребность в трудовых ресурсах покроеется лишь за счет граждан пенсионного возраста (рис. 4.3).



Далее рассмотрим некоторые аспекты качественной обеспеченности российской экономики трудовыми ресурсами. В современном мире, доминирующую роль в котором играют результаты НТП, одной из важнейших характеристик работника выступает уровень образования. По данным Всемирного банка экономически активное население в России по сравнению с другими странами на протяжении продолжительного периода времени (с 2004 г.) обладает самой высокой долей лиц с третичным образованием. В 2013 г. значение показателя составило 56%, значительно превосходя уровень большинства развитых стран (35% во Франции и Швеции, 33% в США, 29% в Германии и т.д.)<sup>150</sup>.

Вместе с тем распространенность в стране высшего профессионального образования далеко не всегда свидетельствует о высоком уровне подготовки кадров. Многими отечественными учеными отмечается ухудшение качества подготовки специалистов. По результатам исследований НИУ ВШЭ, около 50% руководителей организаций считают, что уровень и качество профессионального образования в России не соответствуют требованиям современности<sup>151</sup>, а квалификация 30–40% работников не соответствует требованиям рабочих мест<sup>152</sup>. Данная тенденция наблюдается и на уровне регионов. Как показывают итоги опроса руководителей предприятий Вологодской области<sup>153</sup>, качество подготовки выпускников организаций профессионального образования находится преимущественно на среднем и низком уровнях (рис. 4.4). Среди молодых специалистов почти 30% не соответствует предъявляемым требованиям и лишь 1% обладает высоким уровнем подготовки. Это позволяет говорить о том, что в настоящее время подготовка кадров ведется без учета специфики трудовой деятельности.

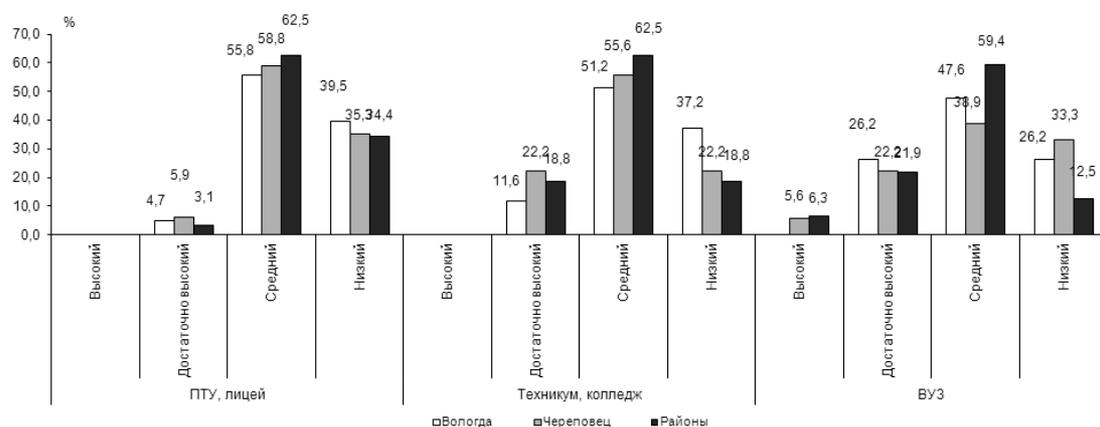
---

<sup>150</sup> База данных Всемирного банка [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://data.worldbank.org/> (дата обращения: 02.04.2016).

<sup>151</sup> Гимпельсон В.Е., Капелюшников Р.И., Лукьянова А.Л. Уровень образования российских работников: оптимальный, избыточный, недостаточный?: препринт. – М.: НИУ ВШЭ, 2010. – 64 с. (16-17).

<sup>152</sup> Коровкин А.Г., Долгова И.Н., Королев И.Б. Дефицит рабочей силы в экономике России: макроэкономическая оценка // Проблемы прогнозирования. – 2006. – № 4. – С. 34-51. (52).

<sup>153</sup> Опросы руководителей промышленных предприятий Вологодской области ежегодно проводятся ИСЭРТ РАН с 1993 г. В 2013 г. в анкетировании приняли участие 97 руководителей крупных и средних промышленных предприятий: черной металлургии, лесопромышленного комплекса, машиностроения и металлообработки, пищевой, легкой и строительной промышленности.



**Рисунок 4.4. Распределение ответов на вопрос: «Как Вы оцениваете уровень подготовки новых работников Вашего предприятия, только что закончивших учебное заведение?», 2014 г.**

Источник: данные мониторинга функционирования и развития промышленности Вологодской области ИСЭРТ РАН.

Несоответствие образовательных программ требованиям реального сектора экономики России, обусловленное недостаточным финансированием системы образования, устареванием образовательных программ<sup>154</sup> и т.д., приводит к снижению трудовой активности будущих работников и, как следствие, деградации перспективных отраслей производства. В целях достижения качества профессиональной подготовки специалистов, необходимого для реализации государственной политики инновационного развития экономики и обеспечения ее конкурентоспособности, на федеральном уровне было разработано более 800 профессиональных стандартов<sup>155</sup>. Их разработка и актуализация (в т.ч. федеральных государственных образовательных стандартов и образовательных программ) происходит на основании списка наиболее востребованных на рынке труда, новых и перспективных профессий, требующих среднего профессионального образования<sup>156</sup>. Кроме того, в 2015 г. союз «Агентство развития профессиональных сообществ и рабочих кадров "WorldSkills Russia"» определен как базовый центр профессиональной подго-

<sup>154</sup> Российское образование – 2020: модель образования для экономики, основанной на знаниях : к IX Международ. науч. конф. «Модернизация экономики и глобализация», Москва, 1 – 3 апреля 2008 г. / под ред. Я. Кузьминова, И. Фрумина ; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М. : ГУ ВШЭ, 2008. – 39 с. (4).

<sup>155</sup> Согласно статье 195.2 ТК РФ, введенной Федеральным законом от 02.05.2015 № 122-ФЗ.

<sup>156</sup> Утвержден Приказом Минтруда России от 02.11.2015 № 83.

товки, переподготовки и повышения квалификации рабочих кадров<sup>157</sup>, а с 2017 г. специальные центры будут проводить независимую оценку квалификации работников<sup>158</sup>. В совокупности эти и другие меры должны коренным образом изменить текущую ситуацию.

Важный аспект, влияющий на качество трудовых ресурсов, представляют условия труда. Согласно данным государственной статистики, в 2014 г. удельный вес населения Российской Федерации, работающего во вредных и (или) опасных условиях труда, составил 40%, что на 79% выше уровня 2005 г. (табл. 4.6). Количество несчастных случаев на производстве, несмотря на постепенное сокращение значений показателя, остается достаточно высоким (1,4 чел. на 1000 работающих). За 2000–2014 гг. средняя продолжительность периода нетрудоспособности в расчете на одного пострадавшего на производстве в России увеличилась на 72% (с 28,3 до 48,7 дня). В итоге потери рабочего времени, вызванные временной нетрудоспособностью пострадавших на производстве, влекут за собой значительные социально-экономические последствия.

Таблица 4.6. **Отдельные показатели, характеризующие условия труда российских работников**

Показатель	Год							2014 к 2000, %
	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	
Удельный вес работников, занятых во вредных и (или) опасных условиях труда, в общей численности работников	-	22,2	29,0	30,5	31,8	32,2	39,7	178,8
Численность пострадавших при несчастных случаях на производстве на 1000 работающих, чел.	5,1	3,1	2,2	2,1	1,9	1,7	1,4	27,5
Численность пострадавших со смертельным исходом в расчете на 1000 работающих, чел.	0,14 9	0,12 4	0,09 4	0,08 6	0,08 4	0,08 0	0,06 7	45,0
Число человеко-дней нетрудоспособности у пострадавших с утратой трудоспособности в расчете на одного пострадавшего	28,3	32,2	45,9	48,4	45,6	47,4	48,7	172,1
Источник: данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <a href="http://www.gks.ru/">http://www.gks.ru/</a> (дата обращения: 20.05.2016).								

<sup>157</sup> Распоряжение Правительства РФ от 26 ноября 2015 года №2424-р.

<sup>158</sup> Федеральный закон от 03.07.2016 № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации».

Неудовлетворительные условия труда оказывают влияние на индикаторы здоровья нации, значения которых уже продолжительное время вызывают тревогу на всех уровнях государственной власти. Данные Всемирного банка свидетельствуют о том, что смертность взрослого населения (в возрасте от 15 до 60 лет) в России значительно выше, чем в развитых странах (в 2010 г. значения показателя составили 367,1 чел. у мужчин и 137,2 чел. у женщин на 1000 чел. населения соответствующего пола против 71,9 и 43,1 чел. в Швеции)<sup>159</sup>. Позитивные тенденции, наблюдаемые в последние годы, не привели к кардинальному изменению положения. Смертность в России остается на достаточно высоком уровне. В результате фактор здоровья негативно воздействует не только на количественную обеспеченность территорий трудовыми ресурсами из-за преждевременной смертности взрослого населения, но и на качественную, что выражается, в первую очередь, в снижении производительности труда<sup>160</sup>. В этой связи, важным является принятие в 2013 г. Федерального закона «О специальной оценке условий труда» (СОУТ)<sup>161</sup>, заметно изменившего правила оценки условий труда на рабочих местах, определения размера платежей в Пенсионный фонд и получения права на досрочный выход на пенсию для некоторых категорий работников<sup>162</sup>.

Другим показателем, характеризующим качество трудовых ресурсов, выступает заработная плата. Ее величина определяет возможности конечного потребления, тем самым влияя на процесс воспроизводства рабочей силы. Поэтому размер оплаты труда должен позволять сохранять здоровье и обеспечивать жизнедеятельность работника и членов его семьи. Как показывают данные статистики, в России присутствует существенная доля занятого населения, заработок которого не обеспечивает его простого воспроизводства (табл. 4.7). В период 2005 – 2015 гг. удельный вес россиян с заработком ниже

<sup>159</sup> База данных Всемирного банка [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://data.worldbank.org/> (дата обращения: 02.04.2016).

<sup>160</sup> Леонидова Г.В., Устинова К.А., Гордиевская А.Н. Здоровье молодого поколения в контексте модернизации территорий // Вопросы статистики. – 2015. – № 4. – С. 47-56. (54).

<sup>161</sup> Федеральный закон от 28.12.2013 № 426-ФЗ (ред. от 01.05.2016) «О специальной оценке условий труда».

<sup>162</sup> Хоруженко Д. Вредные и опасные условия труда: новое в 2014 году [Электронный ресурс] // Кадровик.ру. – 2014. – № 3. – Режим доступа: <http://www.kadrovik.ru/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=14482> (дата обращения: 11.07.2016).

прожиточного минимума варьировался от 8% (2013 г.) до 24% (2005 г.). В 2015 г. значение показателя составило 11%, что на 56% ниже уровня 2005 г. и на 37% выше 2013 г., что свидетельствует о нарастании масштабов бедности среди работающего населения в силу непростой экономической ситуации в стране.

Таблица 4.7. Доля работников организаций с заработной платой ниже величины прожиточного минимума, в %

Федеральный округ	Год						2015 к 2005, %	2015 к 2013, %
	2005	2007	2009	2011	2013	2015		
<b>Российская Федерация</b>	<b>24,4</b>	<b>16,5</b>	<b>10,4</b>	<b>13,1</b>	<b>7,8</b>	<b>10,7</b>	<b>43,9</b>	<b>137,2</b>
Центральный	23,3	13,8	8,6	11,2	5,8	9,0	38,6	155,2
Северо-Западный	16,3	10,4	7,5	8,0	4,7	8,4	51,5	178,7
Южный	31,5	23,3	13,1	15,8	10,6	14,0	44,4	132,1
Северо-Кавказский	36,0	28,0	11,8	26,1	18,4	19,6	54,4	106,5
Приволжский	28,6	20,9	11,3	15,2	8,4	11,0	38,5	131,0
Уральский	15,1	9,9	8,1	9,8	6,7	8,0	53,0	119,4
Сибирский	24,9	16,8	13,1	14,8	8,7	12,4	49,8	142,5
Дальневосточный	23,4	17,2	13,6	12,6	8,5	11,2	47,9	131,8

Примечание. Выбранный временной интервал обусловлен спецификой проведения опроса.  
 Источник: данные выборочного обследования «Распределение численности работников по размерам заработной платы за апрель» / Федеральная служба государственной статистики.

Тревожным моментом является высокая дифференциация значений показателя среди субъектов РФ, поскольку это весомый фактор усиления неравномерности экономического развития страны. Так, по состоянию на 2015 г. наибольшая доля «работающих бедных» была представлена в Северо-Кавказском (20%) и Южном (14%) федеральных округах, а наименьшая – в Уральском (8%), Северо-Западном (8%) и Центральном (9%).

Таким образом, проведенный анализ позволил выявить основные проблемы обеспеченности экономики России трудовыми ресурсами. Во-первых, это усиление дефицита собственной рабочей силы. Демографический кризис конца XX в. повлек за собой изменение возрастной структуры населения, в результате чего с 2007 г. наблюдается сокращение численности лиц трудоспособного возраста как в абсолютном (-4,9 млн. чел.), так и в относительном (-3,7 п.п.) выражении. Ожидается, что в ближайшие 15 лет данная категория населения уменьшится еще на 6 млн. чел., что представляет серьезную угрозу

национальной безопасности страны. В то же время позитивное влияние на численность трудовых ресурсов оказывает участие пожилых граждан в трудовой деятельности, а также положительное сальдо международной миграции. По состоянию на 2014 г. представители старшего поколения и трудовые мигранты в сумме занимали почти 10 млн. рабочих мест. Однако если ресурс первой когорты как потенциальной рабочей силы еще не исчерпан, то чрезмерное увеличение второй может привести к росту социальной напряженности<sup>163</sup>. Кроме того, данные официальной статистики показывают, что в 2014 г. каждый пятый (21%) иностранный гражданин, имевший действующее разрешение на работу, являлся неквалифицированным рабочим и лишь 3% были высококвалифицированными специалистами. Все это позволяет утверждать, что в среднесрочной перспективе решить проблему кадровой обеспеченности за счет мер демографической политики вряд ли возможно.

В настоящее время проблема снижения количества трудовых ресурсов в России решается отчасти путем стимулирования внешней трудовой миграции. Введение патентной системы для трудовых мигрантов из безвизовых стран, работающих у физических (с 4 июля 2010 года<sup>164</sup>) и юридических (с 1 января 2015 года<sup>165</sup>) лиц, существенно упростило процедуру получения разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности. Об усилении значимости иностранной рабочей силы в экономике страны свидетельствует и подписание Договора о Евразийском экономическом союзе, в соответствии с положениями которого трудящимся РФ, Республики Беларусь и Республики Казахстан не требуется получение разрешения на осуществление трудовой деятельности на территории данных стран, тем самым деклари-

---

<sup>163</sup> Глазьев С.Ю., Локосов В.В. Оценка предельно критических значений показателей состояния российского общества и их использование в управлении социально-экономическим развитием // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2012. – № 4. – С. 22-41. (27).

<sup>164</sup> Федеральный закон от 19.05.2010 № 86-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>165</sup> Федеральный закон от 24.11.2014 № 357-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

руется снятие ограничений по защите национальных рынков труда<sup>166</sup>. Исходя из этого многими учеными высказывается опасение, связанное с тем, что в условиях роста численности трудовых мигрантов в России, при отсутствии реальной потребности в их количестве, практически не задействованными остаются внутренние трудовые резервы (внутрироссийская трудовая миграция, вовлечение в трудовую деятельность широких слоев населения, переобучение кадров и т.д.)<sup>167</sup>. Повышение эффективности использования собственных трудовых ресурсов, с одной стороны, позволило бы существенно снизить зависимость от иностранной рабочей силы, а с другой – стать мощным драйвером экономического роста в стране.

Во-вторых, вызывает беспокойство невысокое качество российских трудовых ресурсов. Несмотря на всеобщую распространенность третичного образования, работодатели достаточно низко оценивают уровень профессиональной подготовки работников. Кроме того, на состоянии их здоровья негативно сказываются неблагоприятные условия труда, о чем свидетельствует высокая смертность взрослого населения в России, а допустимость установления минимального размера оплаты труда ниже величины прожиточного минимума приводит к возможности существования класса «работающих бедных», заработок которых не позволяет им обеспечить удовлетворение минимальных физиологических потребностей. Вместе с тем в последние годы в стране реализуется широкий комплекс мероприятий по созданию благоприятной среды для повышения качества трудовых ресурсов. В настоящий момент можно вести речь о позитивных изменениях в вопросах профессиональной подготовки кадров, об улучшении условий труда и реформировании института МРОТ. Однако достигнутые результаты не означают, что произошли кардинальные перемены в сложившейся ситуации.

---

<sup>166</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе [Электронный ресурс] : подписан 29 мая 2014 г., № 683 // Справочно-поисковая система КонсультантПлюс.

<sup>167</sup> Рязанцев С.В., Скоробогатова В.И. Иностранцы на российском рынке труда и новые подходы к миграционной политике // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2015. – № 4. – С. 21-29. (29).

## 4.2. Развитие трудовой активности населения

В условиях прогрессирующей трудонедостаточности одним из направлений преодоления дефицита высококвалифицированных кадров является повышение уровня реализации трудового потенциала работников. Эта цель может быть достигнута путем развития трудовой активности населения, важнейшим показателем которой выступает производительность труда. Актуальность данного направления подтверждается Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, в соответствии с которой повышение производительности труда относится к ключевым факторам обеспечения экономической безопасности.

В настоящее время трудовая активность российских работников находится на достаточно низком уровне (табл. 4.8). Несмотря на период существенного экономического роста страны в начале текущего века<sup>168</sup>, в 2014 г. производительность труда составила 23,7 долл. на 1 час рабочего времени, что сопоставимо с такими странами, как Латвия (27,6 долл.) и Мексика (20,6 долл.), в то время как в Норвегии (86,1 долл.) этот показатель выше более чем в 3,5 раза.

Таблица 4.8. Межстрановое сопоставление по производительности труда

Страна	ВВП на час рабочего времени				Количество отработанных часов на одного занятого, час.	
	Долл., ППС (текущие цены)		Россия = 1			
	2000 г.	2014 г.	2000 г.	2014 г.	2000 г.	2014 г.
Норвегия	48,9	86,1	6,3	3,6	1455	1427
США	40,8	67,0	5,2	2,8	1836	1789
Франция	40,2	64,8	5,2	2,7	1535	1473
Германия	37,8	64,4	4,8	2,7	1452	1371
Швеция	36,9	57,6	4,7	2,4	1642	1609
Соединенное Королевство	34,6	50,5	4,4	2,1	1700	1677
Япония	27,5	41,3	3,5	1,7	1821	1729
Греция	22,9	36,4	2,9	1,5	2108	2042
Венгрия	14,3	33,3	1,8	1,4	2033	1858
Эстония	11,7	32,9	1,5	1,4	1978	1859
Турция	16,0	31,7	2,1	1,3	1937	1832
Южная Корея	16,0	31,0	2,1	1,3	2512	2124
Латвия	10,6	27,6	1,4	1,2	2209	1938
<b>Россия</b>	<b>7,8</b>	<b>23,7</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1982</b>	<b>1985</b>
Мексика	12,3	20,6	1,6	0,9	2311	2228

Источник: данные Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://stats.oecd.org/> (дата обращения: 10.06.2016).

<sup>168</sup> По данным Росстата, прирост ВВП в постоянных ценах 2008 г. за период 2000 – 2008 гг. составил 66%.

При этом в рассматриваемых странах труд становится более интенсивным. За последние 14 лет количество отработанных часов на одного занятого имеет тенденцию к снижению (в России же данный показатель находится на прежнем уровне – 1982 часа в 2000 г. и 1985 часов в 2014 г.). Сложившаяся ситуация может быть связана с развитием нетрадиционных форм занятости (фриланс, заемный и телетруд, гибкий график работы и т.д.)<sup>169</sup>, которые позволяют создать комфортные условия труда для более полной реализации трудового потенциала и роста трудовой активности работников, вследствие чего продолжительность рабочей недели сокращается. Увеличение распространенности обозначенных форм наблюдается как в сверхмобильных англосаксонских странах, так и в социально ориентированных государствах континентальной Западной Европы, демонстрирующих на протяжении длительного периода времени высокий стандарт социальной защищенности.

Вместе с тем низкий уровень производительности труда в России отмечается не только по отношению к одним из наиболее развитых стран (Норвегия, США, Германия), но и к таким, как Латвия, Эстония, Венгрия, которые были включены в состав развитых сравнительно недавно. И если в первом случае это обусловлено в основном объективными причинами (технологическое отставание страны, неблагоприятные условия труда на производстве и т.д.), то во втором – наличием ряда субъективных факторов, препятствующих реализации трудового потенциала работников. Для выявления этих барьеров рассмотрим особенности трудовой мотивации населения России и определим место трудовой деятельности в его жизни.

Данные Европейского социального исследования, проведенного в 2010 г., показывают, что при выборе места работы подавляющее большинство россиян обращают внимание на размер заработной платы (5 место в рейтинге 26 стран-участниц исследования; табл. 4.9). В свою очередь, в таких развитых странах, как Дания, Швеция, Финляндия, Голландия и Швейцария, судя по данным опроса, оплата труда является наименее значимым фактором

---

<sup>169</sup> Цыганкова И.В., Базжина В.А., Никишина О.Ю. Развитие нестандартных форм занятости в современной России // Российское предпринимательство. – 2014. – № 24. – С. 71-86.

при трудоустройстве: удельный вес респондентов, указавших важность данного условия, варьируется от 52 до 69% (в России – 93%).

Таблица 4.9. Распределение ответов на вопрос: «Если бы Вы сейчас искали работу, насколько важной для Вас лично была бы каждая из следующих ее сторон?» (вариант ответа «важно» и «очень важно»; 2010 г., в % от числа опрошенных)

Возможность проявлять инициативу	Высокий заработок	Возможность сочетать трудовые и семейные обязанности	Хорошие возможности обучения	Надежная работа, не грозит увольнение
1 место Финляндия (90,1)	1 место Болгария (95,8)	1 место Словения (91,8)	1 место Португалия (83,1)	1-2 место Болгария (97,9)
2 место Швеция (88,3)	2 место Кипр (95,5)	2 место Швейцария (90,0)	2 место Бельгия (82,0)	1-2 место Польша (97,9)
3 место Швейцария (87,8)	3 место Польша (95,1)	3 место Бельгия (89,0)	3 место Германия (81,3)	3-4 место Испания (96,8)
Справочно: 25 место Россия (54,6)	5 место Россия (92,7)	23 место Россия (79,3)	25 место Россия (58,4)	19 место Россия (89,0)
Примечание. В другие годы данный вопрос не задавался. Источник: данные Европейского социального исследования (26 стран).				

Привычное для россиян в трансформационный период стремление найти надежную работу без угрозы увольнения<sup>170</sup> отмечено у 89% опрошенных (15 место). Для жителей Европы данный вариант ответа на момент проведения опроса весьма популярен (в 19 из 26 стран), что, вероятно, связано с негативными последствиями экономического кризиса, обострившего проблемы в сфере занятости. В 2010 г. уровень безработицы в Еврозоне составил 10%, что на 3 п.п. выше, чем в 2007 году<sup>171</sup>.

Хотя важность сохранения оптимального баланса времени для выполнения трудовых и семейных обязанностей без ущерба друг другу признается значительной частью опрошенных в России (79% в 2010 г.), это существенно меньше, чем в большинстве европейских стран. Согласно данным опроса в России, удовлетворенность соотношением времени, которое люди тратят на работу, и временем, которое они посвящают другим сторонам жизни, находится на низком уровне (23 место в рейтинге стран).

Заинтересованность в хороших возможностях для обучения и проявления личной инициативы на новом месте работы представляет для российских работников наименее значимый фактор при трудоустройстве. Он был отме-

<sup>170</sup> Попова И.М., Бессокирная Г.П. Изменилась ли мотивация труда рабочих в 1990-е годы?: методология и методы изучения, результаты и перспективы исследований // Мир России. – 2005. – № 4. – С. 105-137. (123).

<sup>171</sup> База данных Всемирного банка [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://data.worldbank.org/> (дата обращения: 02.04.2016).

чен лишь 58 и 54% респондентов – это один из самых худших результатов среди рассматриваемых стран (25 место). В условиях перехода России к инновационной экономике такая ситуация может стать серьезным препятствием к достижению поставленной цели. В свою очередь, низкие требования людей к наличию условий для обучения характерны как для развивающихся (Болгария, Венгрия, Украина), так и для развитых стран (Дания, Швеция, Нидерланды). Наименее заинтересованы в возможности проявлять инициативу на рабочем месте жители Восточной Европы: Словакии (33%), Украины (55%), Чехии (63%), Венгрии (65%) и т.д., в то время как для населения Финляндии и Швеции данный критерий является приоритетным (90% и 88% соответственно).

Размер заработка или возможность продвижения по службе, судя по ответам респондентов, выступает основным побудителем к эффективному труду у россиян (табл. 4.10). По этому показателю Россия занимает 1 место в рейтинге (31%). Это самый высокий результат среди рассматриваемых стран. Подобного рода ситуация, когда материальные притязания населения доминируют над нематериальными, кроме России, прослеживается лишь в Эстонии (20%). В развитых европейских странах популярность данного варианта ответа не превышает 6% (от 1% в Дании до 6% в Великобритании).

**Таблица 4.10. Распределение ответов на вопрос: «Какова основная причина того, что Вы стараетесь хорошо работать на своей работе?» (2010 г., в % от числа опрошенных)**

Удовлетворение от решения каких-либо задач	Сохранение рабочего места	Работа приносит пользу людям	Получение больших денег или продвижение по службе	Интересная работа	Чувство долга
1 место Швеция (56,9)	1 место Греция (45,6)	1 место Нидерланды (20,2)	1 место Россия (31,4)	1 место Франция (27,1)	1 место Кипр (23,6)
2 место Дания (51,4)	2 место Чехия (43,6)	2 место Норвегия (18,2)	2 место Украина (22,2)	2 место Норвегия (26,8)	2 место Польша (17,8)
3 место Испания (49,5)	3 место Португалия (41,7)	3 место Эстония (17,7)	3 место Эстония (20,1)	3 место Швейцария (26,2)	3 место Греция (16,2)
Справочно: 20 место Россия (16,9)	18 место Россия (16,3)	10 место Россия (13,9)	–	9 место Россия (11,9)	22 место Россия (7,0)
Примечание. В другие годы данный вопрос не задавался. Источник: данные Европейского социального исследования (26 стран).					

Такие факторы, как удовлетворение от решения трудовых задач (важнейшая составляющая терминальных ценностей), сохранение рабочего места,

возможность принести пользу людям, играют значительно меньшую роль в мотивации российских работников (17, 16 и 14% соответственно). А вот среди жителей Европы перечисленные мотивы занимают лидирующие позиции. Так, удовлетворенность от выполнения трудовых функций представляет доминирующий мотив к эффективному труду в четырнадцати странах (Швеция, Дания, Испания, Финляндия и др.), а сохранение рабочего места – в десяти (Греция, Чехия, Португалия, Хорватия и др.). Причины такого различия кроются в особенностях национальных рынков труда, в том числе и институциональных.

Косвенную оценку трудовой мотивации нам дают показатели социального самочувствия населения – удовлетворенность жизнью в целом и удовлетворенность работой<sup>172</sup>. Судя по данным Европейского социального исследования, в 2010 г. уровень удовлетворенности работой и жизнью среди россиян составил 6,65 и 5,60 балла соответственно, что существенно ниже значений показателей большинства рассматриваемых стран (24 место; табл. 4.11). Худший результат зафиксирован в Греции и Украине, а лучший – в Дании и Швейцарии.

**Таблица 4.11. Распределение ответов респондентов их европейских стран и России на вопрос об удовлетворенности работой и жизнью, 10-балльной шкале (2010 г., баллов)**

Страна	Удовлетворенность работой	Удовлетворенность жизнью в целом	Страна	Удовлетворенность работой	Удовлетворенность жизнью в целом
Дания	8,25	8,35	Великобритания	7,29	7,10
Швейцария	8,03	8,14	Польша	7,26	7,01
Норвегия	7,94	7,93	Ирландия	7,22	6,46
Бельгия	7,80	7,51	Венгрия	7,22	5,84
Финляндия	7,78	7,94	<b>Эстония</b>	<b>7,17</b>	<b>6,52</b>
Кипр	7,68	7,16	Словакия	7,01	6,41
Швеция	7,66	7,91	Болгария	6,91	4,74
Нидерланды	7,66	7,69	Португалия	6,88	5,87
Израиль	7,56	7,41	Хорватия	6,76	6,15
Испания	7,55	7,32	Чехия	6,75	6,30
Германия	7,47	7,11	<b>Россия</b>	<b>6,65</b>	<b>5,60</b>
Франция	7,41	6,21	Греция	6,61	5,65
Словения	7,39	6,97	Украина	6,60	4,66

Примечание. Заливкой отмечена основная причина, по которой люди хорошо работают (без заливки – удовлетворение от решения трудовых задач, светло-серая – сохранение рабочего места, серая – получение больших денег или продвижение по службе).  
Источник: данные Европейского социального исследования (26 стран).

<sup>172</sup> Монусова Г.А. Удовлетворенность трудом: межстрановые сопоставления // Европейское социальное исследование: изучение базовых социальных, политических и культурных изменений в сравнительном контексте. Россия и 25 стран Европы: аналитический доклад. – М. : Институт сравнительных социальных исследований, 2008. – С. 56-62.

При этом на верхних строчках рейтинга расположились страны, в которых основной причиной высокой трудовой активности работников выступает удовлетворение от решения трудовых задач, а на нижних – сохранение рабочего места, получение больших денег или продвижение по службе (за исключением Кипра и Израиля). Это позволяет сделать вывод о том, что чем слабее выражена инструментальность в отношении к труду, тем большее удовольствие от работы (жизни в целом) получает индивид.

Результаты межстранового анализа свидетельствуют о преобладании у россиян инструментального отношения к труду: большинство их воспринимает работу как источник средств к существованию. Высокий размер оплаты труда и возможность быстрого карьерного роста определяют поведение индивидов как на рынке труда, так и в организации. В свою очередь низкая самозначимость труда (терминальная ценность) служит серьезным препятствием к развитию трудовой активности населения. Материалы комплексного наблюдения условий жизни населения России<sup>173</sup> указывают на то, что сложившееся отношение к трудовой деятельности связано прежде всего с неудовлетворенностью размером заработной платы, которая служит основным стимулом к эффективному труду и основным источником средств к существованию.

Между тем, данные социологического исследования, проведенного в Вологодской области, показывают, что терминальные ценности по сравнению с инструментальными оказывают больший позитивный эффект на степень использования качественных характеристик занятого населения (рис. 4.5). В 2014 г. осознание внутренней потребности в труде (заслужить любовь, уважение и признание; получить новые знания и т.д.) приводило к реализа-

---

<sup>173</sup> Комплексное наблюдение условий жизни населения проводится во всех субъектах Российской Федерации в целях получения статистической информации, отражающей фактические условия жизнедеятельности российских семей и их потребности в обеспечении безопасной и благоприятной среды обитания, здорового образа жизни, в воспитании и развитии детей, повышении трудовой, профессиональной и социальной мобильности, улучшении жилищных условий, установлении и развитии социокультурных связей.

ции трудового потенциала<sup>174</sup> в среднем на 84%, а восприятие работы как способ решить актуальные жизненные проблемы (заработать денег, прокормить себя (семью)) – на 79%. То есть при доминировании инструментальных ценностей в отношении к труду вклад работника в производство существенно ниже, чем при преобладании терминальных.



**Рисунок 4.5. Уровень реализации потенциала работников в зависимости от отношения к труду, 2014 г., в %**

Источник: данные мониторинга качественного состояния трудового потенциала населения Вологодской области ИСЭРТ РАН.

Кроме того, в условиях, когда конкурентоспособность страны в мировой экономике во многом зависит от ее научно-технического потенциала, значимость такого аспекта трудовой активности населения, как креативность, заметно повышается. В частности, основатель теории креативного класса Р. Флорида отмечает, что «практически в любой отрасли производства ... побеждает в конечном итоге тот, кто обладает творческим потенциалом»<sup>175</sup>. Ученый подчеркивает актуальность данного суждения для любой исторической эпохи, однако мы можем с уверенностью говорить о ключевой роли креативности на современном этапе развития производственных сил. В этой

<sup>174</sup> Показатель «уровень реализации трудового потенциала» отражает степень использования работающим населением своих качеств и умений в конкретной трудовой деятельности. Методика, разработанная в ИСЭРТ РАН, основана на блоке вопросов вида «Насколько сильно Вы "выкладываетесь" на работе? В какой мере используете свои качества и умения?» (источник: Проблемы эффективности государственного управления. Человеческий капитал территорий: проблемы формирования и использования / под ред. А.А. Шабуновой. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. – 184 с.).

<sup>175</sup> Флорида Р. Креативный класс: люди, которые меняют будущее. – М.: Классика-XXI, 2007. – 421 с. (19).

связи вопросам стимулирования деятельности в области науки, инноваций и промышленных технологий в России уделяется особое внимание в контексте национальной безопасности<sup>176</sup>.

Расчеты, произведенные на данных Федеральной службы государственной статистики, указывают на то, что с начала 2000-х гг. в России наблюдается снижение инновационной активности населения (табл. 4.12). За период 2000 – 2014 гг. численность персонала, занятого исследованиями и разработками, уменьшилась с 13,8 до 10,8 чел. на 1000 занятых. Эта тенденция коснулась всех макрорегионов РФ – и с относительно низкой инновационной активностью (Северо-Кавказский, Дальневосточный и Южный федеральные округа), и с относительно высокой (Центральный и Северо-Западный федеральные округа).

Таблица 4.12. **Численность персонала, занятого исследованиями и разработками (на 1000 занятых)**

Федеральный округ	Год				2014 г. к 2000 г., %
	2000	2005	2010	2014	
<b>Российская Федерация</b>	<b>13,8</b>	<b>12,2</b>	<b>10,9</b>	<b>10,8</b>	<b>78,3</b>
Центральный	25,7	22,2	20,4	20,0	77,8
Северо-Западный	17,7	15,5	14,2	14,3	80,8
Южный	5,5	4,8	4,6	4,1	74,5
Северо-Кавказский	2,1	2,0	1,8	1,9	90,5
Приволжский	10,6	9,7	8,1	7,6	71,7
Уральский	8,9	8,2	7,1	7,5	84,3
Сибирский	7,2	6,8	5,9	6,0	83,3
Дальневосточный	4,5	4,4	3,9	4,0	88,9

Источник: данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 20.05.2016); расчеты авторов.

Исследования ИСЭРТ РАН подтверждают тезис о невысокой творческой активности населения. Судя по данным мониторинга качественного состояния трудового потенциала населения Вологодской области, в 2014 г. треть опрошенных (32%) практически не использовали в трудовой деятельности креативные способности. Ещё 29% работников отметили, что почти не проявляют инициативу, предприимчивость и не заинтересованы в повышении по службе, а 18% – по минимуму применяют знания, эрудицию и квалификацию. Сложившаяся ситуация во многом объясняется низкой востребо-

<sup>176</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: утверждена Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // КонсультантПлюс.

ванностью креативности в реальном секторе экономики региона. С одной стороны, работодатели в силу множества причин (высокий уровень налогов; инвестиционные риски, связанные с неопределенностью экономического положения страны; недостаток собственных финансовых средств и т.д.) не создают достаточных условий для реализации интеллектуального потенциала своих сотрудников. С другой стороны, сам работник не заинтересован в творческой активности, поскольку для этого необходима хорошая профессиональная подготовка, для чего требуется постоянное совершенствование знаний и навыков при отсутствии уверенности в получении большего заработка в будущем.

В этой связи многие отечественные ученые (Н.М. Римашевская<sup>177</sup>, Л.А. Мигранова<sup>178</sup>, А.Р. Бахтизин, С.С. Сулакшин, И.Ю. Колесник<sup>179</sup> и др.) в качестве одного из наиболее действенных направлений по обеспечению заинтересованности работников в более эффективном труде видят последовательное повышение их заработной платы (в частности, минимальной величины). Обоснование данного положения, как правило, заключается в достаточно низком уровне жизни населения: оценочные данные ОЭСР показывают, что в 2014 г. по индексу лучшей жизни<sup>180</sup> Россия занимала 33 место из 36 стран-участниц исследования, опережая лишь Турцию, Мексику и Грецию. Расходы домохозяйств на конечное потребление в 2014 г. составили 4531 долл. на душу населения, что сопоставимо с показателями таких стран, как Румыния (4729 долл.) и Оман (4467 долл.)<sup>181</sup>. В Еврозоне данный показатель равен 18031 долл. В то же время доля расходов на продукты питания в Рос-

---

<sup>177</sup> Римашевская Н.М. Некоторые проблемы социального реформирования в России // Проблемы прогнозирования. – 2006. – № 2. – С. 3-16.

<sup>178</sup> Мигранова Л.А. Проблемы заработной платы и трудовая мотивация // Ученые записки Петрозаводского государственного университета. – Петрозаводск : ПетрГУ, 2010. – № 5. – С. 83-89.

<sup>179</sup> Бахтизин А.Р., Сулакшин С.С., Колесник И.Ю. Заработная плата как фактор повышения производительности труда // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2009. – № 1. – С. 79-87.

<sup>180</sup> Индекс позволяет сравнить благосостояние в разных странах по 11 аспектам, которые ОЭСР выделила в качестве важнейших показателей физических условий и качества жизни: жилищные условия, доход, работа, общество, образование, экология, гражданские права, здоровье, удовлетворенность, безопасность и работа/отдых.

<sup>181</sup> База данных Всемирного банка [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://data.worldbank.org/> (дата обращения: 02.04.2016).

сии превосходит его значения в большинстве европейских стран (29% против 12% в Германии и 13% во Франции)<sup>182</sup>. Поскольку в РФ по сравнению со странами Западной Европы заработная плата занятого населения составляет весьма заметную долю доходов (по причине распространенности гибких форм занятости, широкого участия работников в распределении прибыли предприятий и т.д.), потеря россиянами места работы означает, что они лишаются основного источника средств к существованию. Как установлено, в разрезе макрорегионов РФ доля расходов на питание варьируется от 27% в Уральском и Центральном федеральных округах до 40% в Северо-Кавказском (табл. 4.13). Вместе с тем с 2014 г. наблюдается рост расходов домохозяйств на покупку продуктов питания и снижение реальных доходов населения в целом, вызванные неблагоприятной внешнеполитической обстановкой, повлекшей за собой введение обоюдных санкций, негативно сказавшихся на экономическом положении страны.

Таблица 4.13. **Расходы домохозяйств на покупку продуктов питания**  
(в % от суммы общих расходов)

Федеральный округ	Год						2014 г. к 2005 г., п.п.
	2005	2010	2011	2012	2013	2014	
<b>Российская Федерация</b>	<b>33,2</b>	<b>29,6</b>	<b>29,5</b>	<b>28,1</b>	<b>27,7</b>	<b>28,5</b>	<b>-4,7</b>
Центральный	33,9	27,0	27,1	25,5	25,6	26,9	-7,0
Северо-Западный	33,1	29,8	29,9	29,2	29,4	27,9	-5,2
Южный	37,1	34,6	34,2	32,0	30,9	30,0	-7,1
Северо-Кавказский	-	37,4	40,7	38,1	38,8	39,9	-
Приволжский	34,0	30,8	30,0	28,7	27,1	28,3	-5,7
Уральский	28,2	27,0	27,2	25,4	25,6	26,8	-1,4
Сибирский	31,1	31,0	30,5	30,1	28,6	30,4	-0,7
Дальневосточный	32,9	30,0	28,2	28,9	28,3	28,5	-4,4

Примечание. Выбранный временной интервал обусловлен отсутствием данных по субъектам РФ за более ранние годы.  
Источник: данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 20.05.2016).

Все это свидетельствует о малодоступности для широких слоев населения многих социально значимых благ (жилье, качественные медицинские услуги и т.д.), в результате чего не происходит расширенное воспроизводство рабочей силы. Более того, повышение общественного благосостояния за счет интенсификации труда в условиях недостаточной компенсации затра-

<sup>182</sup> Рейтинг стран по доле расходов семей на продукты питания [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ria.ru/infografika/20151224/1334934663.html> (дата обращения: 02.04.2016).

ченных усилий может вызвать ухудшение сложившейся ситуации (рост производственного травматизма, негативные изменения в отношении к труду и т.д.)<sup>183</sup>. Так, действующие в России государственные гарантии по оплате труда не позволяют удовлетворить базовые потребности человека: в 2014 г. минимальный размер оплаты труда составил 5554 руб., в то время как величина прожиточного минимума трудоспособного населения достигла отметки в 8683 руб. Причем повышение МРОТ с 1 июля 2016 г. до 7500 рублей<sup>184</sup>, по нашему мнению, не приведет к кардинальному изменению положения трудящихся. В ряде отраслей экономики (образование; сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство; предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг; гостиницы и рестораны; здравоохранение и т.д.) до сих пор не преодолена ситуация с наличием «работающих бедных», т.е. тех, чья заработная плата ниже величины прожиточного минимума. По результатам выборочного обследования организаций, проведенного Росстатом в 2015 г., доля таких работников достигает 11% (8% в 2013 г.), а доля тех, у кого низкий уровень заработной платы (ниже 2/3 медианы почасового заработка), составляет 27%.

Таким образом, низкий уровень и качество жизни населения в России приводят к тому, что в общественном сознании труд воспринимается как источник средств к существованию, а главной мотивационной составляющей является величина заработной платы, определяющая направленность трудового поведения и степень реализации трудового потенциала работников. В подобных условиях терминальные ценности остаются на втором плане, оказывая слабое воздействие на трудовую активность. Интенсивность труда занятого населения напрямую зависит от размера потенциального денежного вознаграждения. В итоге мы получаем замкнутый круг: в низкооплачиваемых отраслях экономики отсутствуют стимулы к повышению трудовой активно-

---

<sup>183</sup> Золотов А.В. Рост уровня жизни рабочих как условие повышения производительности труда // На пути к гражданскому обществу. – 2011. – № 1-2. – С. 75-86. (84).

<sup>184</sup> Федеральный закон от 02.06.2016 № 164-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона "О минимальном размере оплаты труда"».

сти работников, необходимые для достижения роста производительности труда и, как следствие, улучшения их материального положения. Более того, низкий уровень жизни может провоцировать отток наиболее квалифицированной рабочей силы в страны с более привлекательными условиями.

Другим весомым фактором, препятствующим развитию трудовой активности россиян, выступает распространенность практики трудоустройства не по специальности, полученной в организации профессионального образования<sup>185</sup>. Среди выпускников 2010–2014 гг. связь основной работы с имеющейся профессией отмечена в среднем в 66% случаев (табл. 4.14). Причем наименьшее соответствие между профилем образования и занимаемой должностью наблюдалось у работников с начальным профессиональным образованием (56%), а наибольшее – с высшим (70%).

**Таблица 4.14. Связь основной работы с полученной профессией (специальностью) у российских выпускников, окончивших организации профессионального образования (в % от числа тех, чья работа связана с полученной специальностью)**

Уровень образования	Выпускники 2010 – 2012 гг. по состоянию на 2013 г.	Выпускники 2011 – 2013 гг. по состоянию на 2014 г.	Выпускники 2012 – 2014 гг. по состоянию на 2015 г.
Высшее профессиональное образование	70,1	70,5	69,3
Среднее профессиональное образование	59,2	58,8	60,9
Начальное профессиональное образование	56,4	57,6	56,2
В среднем по всем уровням образования	65,6	65,9	65,6
Источник: данные Обследования населения по проблемам занятости / Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации.			

В результате профессиональные навыки значительной части молодежи, приобретенные в ходе продолжительного обучения, остаются не использованными на рынке труда. Это влечет за собой потерю приобретенной квалификации и обуславливает необходимость прохождения дополнительной профессиональной подготовки, тем самым повышая издержки найма. Кроме того, снижается эффективность государственной системы профессионально-

<sup>185</sup> Исследования ИСЭРТ РАН показывают, что трудоустройство по специальности, полученной в организации профессионального образования, способствует более полной реализации трудового потенциала населения, нежели трудоустройство по иной специальности (80% против 76%). В особенности это касается интеллектуальной компоненты (в этом случае разрыв в использовании данного качества увеличивается до 7 п.п.). (Источник: Леонидова Г.В., Попов А.В. Заработная плата и эффективность труда: взгляд социолога. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015. – 50 с. (15).)

го образования, поскольку молодые люди выбирают работу не по специальности, в силу чего потребность приоритетных отраслей экономики в высококвалифицированных кадрах остается неудовлетворенной, что представляет угрозу национальной безопасности страны.

Негативно сказывается на трудовой активности населения и развитие теневого сектора экономики России. В настоящее время осуществление оплачиваемой трудовой деятельности без оформления договорных отношений все чаще рассматривается в обществе как более выгодная форма занятости по сравнению с официальным наймом. Как правило, сознательный отказ от гарантированных законом прав (согласно части 1 ст. 21 Трудового кодекса РФ) при неформальном трудоустройстве сопровождается улучшением материального положения работника за счет экономии работодателя на налогах и страховых взносах во внебюджетные фонды. Похожим образом обстоят дела и в случаях самозанятости в теневом секторе. Однако отсутствие социальной защищенности зачастую оборачивается для работников ненормированным рабочим днем, тяжелыми условиями труда, задержками выплаты заработной платы и т.д., что в совокупности приводит к снижению уровня использования накопленных знаний, умений и навыков.

Результаты социологического исследования, проведенного на территории Вологодской области в 2008 г., показывают, что официальное трудоустройство предоставляет работнику больше возможностей по сравнению с неформальной занятостью (табл. 4.15). Так, респонденты, работающие по трудовому контракту, имеют наилучшие перспективы достижения всех рассматриваемых аспектов, среди которых в первую очередь хотелось бы отметить: полное использование своих знаний; продвижение по службе, построение карьеры, проявление инициативы и предприимчивости; занятие творческим трудом. Работники же, занятые в теневом секторе, обладают значительно меньшей уверенностью в том, что их работа предоставляет им подобные возможности (отличия в оценках в среднем составляют около 20 п.п.).

Таблица 4.15. **Распределение ответов на вопрос: «Какие возможности предоставляет Вам ваша работа?»** (вариант ответа «в полной мере» и «более-менее достаточно») в зависимости от типа трудового контракта (2008 г., в % от числа опрошенных)

Вариант ответа	Тип трудового контракта		
	Постоянный	Срочный	Без трудового контракта
Работать в постоянном и тесном контакте с людьми в процессе труда	84,6	81,8	66,0
Полностью использовать свои знания (квалификацию)	79,3	70,5	53,0
Сохранять свое здоровье (комфортные условия труда)	74,6	70,1	54,0
Работать в коллективе, где ценятся высокие морально-нравственные качества (честность, правдивость, порядочность и т.д.)	74,0	69,2	51,0
Общаться с культурными людьми (вежливыми, воспитанными, тактичными и т.д.)	64,4	60,5	49,0
Продвигаться по службе, сделать карьеру, проявлять инициативу и предприимчивость	62,0	52,6	40,0
Заниматься творческим трудом (изобретать, сочинять, заниматься рационализацией)	57,6	50,6	38,0
Спокойно работать без нервозности, стрессов и конфликтов	56,5	51,3	40,0

Примечание. Использование данных за 2008 г. обусловлено тем, что включение в анкету вопроса о типах трудового контракта носило разовый характер.  
Источник: данные мониторинга качества трудового потенциала населения Вологодской области; ИСЭРТ РАН.

В этой связи тревожным сигналом является увеличение теневого сектора экономики России (рис. 4.6). С 2001 г. неформальная занятость демонстрирует устойчивую тенденцию к росту, лишь несколько сократившись в годы финансово-экономического кризиса. К 2015 г. значения показателя достигли максимума за рассматриваемый период, составив 22% для мужчин и 19% для женщин (по 14% в 2001 г.).

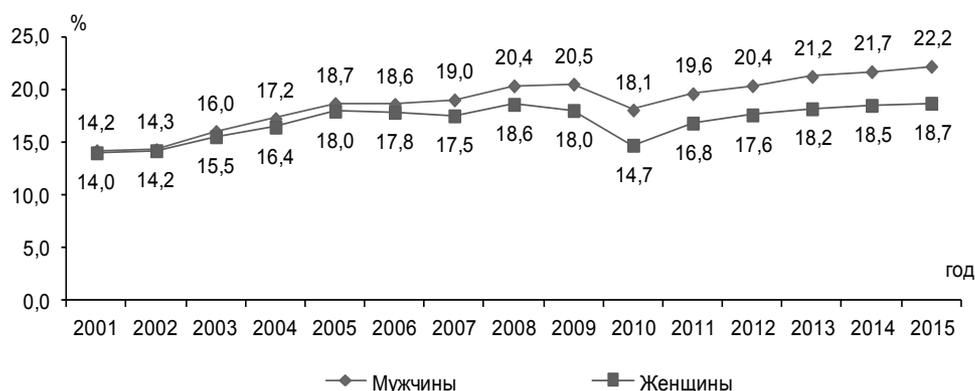


Рисунок 4.6. **Неформальная занятость в России в гендерном разрезе,** в % от числа занятых мужчин и женщин

Источник: данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 20.05.2016).

Как видно из данных обследования населения по проблемам занятости, полученных органами государственной статистики в 2015 г., наибольшая доля занятых в неформальном секторе была зафиксирована в Северо-Кавказском федеральном округе – Чеченской Республике (63%), республиках Дагестан (57%) и Ингушетия (51%), а наименьшая – в городах федерального значения – Москве (4%) и Санкт-Петербурге (5%). Это свидетельствует о высокой дифференциации значений показателя. Отраслевая структура теневого сектора представлена в основном такими видами экономической деятельности, как: оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования (32%); сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство (23%); строительство (12%); транспорт и связь (9%) и обрабатывающие производства (9%).

Таким образом, проведенный анализ показал, что трудовая активность населения России находится на достаточно низком уровне, а ее развитию препятствует множество факторов. Основным из них выступает специфический характер отношения к труду. В настоящее время в обществе доминирует представление о ключевой роли в трудовой мотивации заработной платы, что обусловлено ее высокой долей в структуре доходов и низким уровнем в целом. Поэтому размер трудовых доходов и возможность быстрого карьерного роста определяют стратегии поведения людей как на рынке труда, так и в конкретной организации. В случаях когда выполнение того или иного аспекта трудовой деятельности не влечет за собой желаемое улучшение материального положения, низкая самооценочность труда приводит к тому, что работник, будучи незаинтересованным в результатах своей работы, недоиспользует существенную часть своего потенциала. Одним из наиболее ярких примеров является снижение инновационной (творческой) активности населения, что представляет серьезную угрозу не только конкурентоспособности страны, но и национальной безопасности в целом.

Сложившееся отношение к труду во многом детерминировано низким уровнем и качеством жизни населения. По таким показателям, как индекс

лучшей жизни, расходы домохозяйств на конечное потребление на душу населения, а также доля расходов на продукты питания, Россия уступает не только развитым, но и многим развивающимся странам. Кроме того, существующие государственные гарантии по оплате труда не обеспечивают простое воспроизводство рабочей силы: минимальный размер оплаты труда, установленный на федеральном уровне, все еще не достигает величины прожиточного минимума. В результате в ряде отраслей экономики страны (образование; сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство; предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг; гостиницы и рестораны; здравоохранение и т.д.) остается нерешенной проблема наличия работников, заработок которых не позволяет им удовлетворить свои базовые потребности. Очевидно, что в современном мире бедный работник не может способствовать экономическому росту страны.

Распространенность практики трудоустройства не по специальности, полученной в организации профессионального образования, и растущая неформальная занятость также оказывают большое воздействие на трудовую активность населения. Отсутствие связи между основной работой и имеющейся профессией, как правило, свидетельствует о том, что трудящийся вынужден выполнять низкоквалифицированную работу, тем самым недоиспользуя накопленный потенциал. В свою очередь, занятость в теневом секторе экономики предоставляет существенно меньше возможностей для того, чтобы человек мог реализовать себя в труде, нежели официальное трудоустройство.

В целях развития трудовой активности населения необходима работа по следующим направлениям:

– повышение самозначимости труда в обществе: путем увеличения минимального размера оплаты труда до уровня не ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения; установления предельного уровня соотношения средней заработной платы руководителей и средней заработной платы работников госпредприятий; улучшения условий труда; уси-

ления деятельности трехсторонних комиссий по вопросам оплаты труда и т.д.;

– повышение связи между работой и полученной профессией (специальностью) у молодых специалистов, выходящих на рынок труда: путем содействия организации временной занятости и создания специальных целевых мест для молодежи; создания специальных организаций для занятости молодежи в форме некоммерческих организаций и социальных производств на базе учебных заведений; усиления профориентационных работ среди школьников и т.д.;

– снижение неформальной занятости: путем устранения барьеров выхода на формальный сектор экономики для самозанятых и бизнес-структур (снижение налогового бремени, предоставление упрощенного порядка регистрации и т.д.); ужесточения наказания за уклонение работодателей от оформления или ненадлежащего оформления трудового договора.

#### **4.3. Тенденции развития социально-трудовых отношений в контексте определения приоритетов национальной безопасности**

Будучи неотъемлемым звеном современной рыночной системы (наряду с рынками товаров и услуг) рынок труда играет ключевую роль в воспроизводстве населения: в 2015 году на долю заработной платы приходилось 66% от совокупных доходов россиян<sup>186</sup>. Именно на рынке труда оценивается полезность рабочей силы, происходит её купля-продажа и распределение. От эффективного распределения рабочей силы в социально значимых отраслях во многом зависят уровень и качество жизни всего населения страны, перспективы экономического роста. Следовательно, состояние рынка труда определяет экономическую безопасность государства, которая, в свою очередь, является одной из компонент национальной безопасности.

---

<sup>186</sup> Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#)

Руководство страны осознаёт значимость социально-трудовых отношений в системе факторов национальной безопасности, что отражено в стратегических документах. Важнейший из них – Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (далее – Стратегия)<sup>187</sup>, утверждённая Указом Президента в декабре 2015 г. Ранее действовала Стратегия национальной безопасности до 2020 года<sup>188</sup>, принятая в 2009 году. Она представляла собой первый опыт стратегического планирования в сфере национальной безопасности и, на наш взгляд, обладала рядом недостатков, важнейший из которых – ограниченный круг приоритетов, связанных с рынком труда. Это свидетельствует о том, что авторы прежней стратегии недооценивали роль труда и его институтов в обеспечении национальной безопасности.

В отношении функционирования рынка труда новая Стратегия определяет следующие приоритеты:

- 1) создание высокоэффективных рабочих мест;
- 2) достойная оплата активной трудовой деятельности;
- 3) повышение инвестиций в человеческий капитал;
- 4) усиление системы контроля за соблюдением трудовых прав работников;
- 5) совершенствование системы защиты от безработицы;
- 6) создание условий для вовлечения в трудовую деятельность людей с ограниченными возможностями;
- 7) поддержка социально значимой трудовой занятости (п. 52),
- 8) сокращение неформальной занятости;
- 9) повышение инвестиций в человеческий капитал (п. 62);
- 10) рост производительности труда;

---

<sup>187</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // КонсультантПлюс.

<sup>188</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года [Электронный ресурс] : утверждена 12 мая 2009 г. № 537 // КонсультантПлюс.

11) обеспечение баланса интересов коренного населения и трудовых мигрантов (п. 63)<sup>189</sup>.

Таким образом, в число государственных приоритетов национальной безопасности, помимо благоприятной конъюнктуры совокупного рынка труда (баланс спроса и предложения, достойная заработная плата), входит создание удовлетворительных условий труда для работников социально значимых отраслей, содействие самореализации социально уязвимых категорий населения и другое. Отметим, что в новом документе по сравнению с предыдущей Стратегией, перечень приоритетов, связанных с рынком труда, существенно расширился.

В данном параграфе разделе нами будут рассмотрены изменения отдельных показателей функционирования рынка труда исходя из государственных приоритетов национальной безопасности начиная с 2009 года, когда экономический кризис затронул рынок труда, и до 2014 года, за который доступно большинство статистических показателей.

Одним из важнейших приоритетов является создание высокоэффективных рабочих мест. Авторы Стратегии не раскрывают понятие «высокоэффективное рабочее место». Критерии отнесения рабочих мест к высокоэффективным в российских нормативных документах отсутствуют. Данная категория может ассоциироваться с высокопроизводительными рабочими местами, учёт которых ведётся в официальной статистике с 2013 г. Согласно методологии Росстата, к высокопроизводительным рабочим местам относятся все занятые рабочие места предприятий (организаций), в которых добавленная стоимость в расчете на одно рабочее место превышает установленный критерий<sup>190</sup>. Следует подчеркнуть, что в период с 2013 по 2014 г. число таких мест

---

<sup>189</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // КонсультантПлюс.

<sup>190</sup> Временная методика расчета показателя «Прирост высокопроизводительных рабочих мест, в процентах к предыдущему году» [Электронный ресурс] : утверждена Приказом Росстата от 21.02.2013 № 70. // КонсультантПлюс.

сократилось на 9% (с 28238 до 25796 единиц)<sup>191</sup>. Как представляется, авторам Стратегии следовало бы применить категориальный аппарат, который уже используется государственными службами, или дать пояснение понятия «высокоэффективное рабочее место». В противном случае явление, которое обозначено в числе национальных стратегических приоритетов, фактически оказывается или недостаточно ясно обозначенным, или ненаблюдаемым.

В число приоритетов входит достойная оплата активной трудовой деятельности. Для оценки заработной платы на российском рынке труда нами был проведён её сравнительный анализ с заработной платой в странах мира в пересчёте по паритету покупательной способности<sup>192</sup>.

В 2014 г. в группе с наиболее высокой оплатой труда оказались государства Северной и Западной Европы, США, а также развитые страны Дальнего Востока. В Норвегии работники получают в среднем 3678 долларов в месяц, в Великобритании – 3065, в США – 3263, в Японии – 2522. Заработная плата в России не только не соответствует этому уровню, но и находится ниже среднемирового уровня, который, согласно расчётам МОТ, составил 1215 долларов США<sup>193</sup>.

Тем не менее, судя по данным Росстата, заработная плата в России демонстрирует значительную положительную динамику относительно прожиточного минимума для трудоспособного населения: если в 2009 году она превысила его в 3,3 раза, то к 2014 г. – в 3,7 раза, удельный вес работников, получающих заработную плату ниже прожиточного минимума, изменился за этот период незначительно (с 10,4 до 10,7%<sup>194</sup>). В 2014 г. заработную плату ниже прожиточного минимума получало 7,7 миллиона работников.

---

<sup>191</sup> Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС) [Электронный ресурс] / Росстат. – Режим доступа: <http://fedstat.ru/indicators/start.do> (дата обращения: 25.06.2016).

<sup>192</sup> Для сопоставления уровня жизни населения в разных странах мира используются специально скорректированные валютные курсы. Курс доллара, скорректированный по методике паритета покупательной способности, эквивалентен 1 доллару, потраченному в США.

<sup>193</sup> International labor organization: официальный интернет-сайт Международной организации труда. – Режим доступа: <http://1-million-dollar-blog.com/average-monthly-salary-for-72-countries-in-the-world/> (дата обращения: 25.06.2016).

<sup>194</sup> Труд и занятость в России. 2007: стат. сб. / Росстат. – М., 2007. – С. 401; Труд и занятость в России. 2013: стат. сб. / Росстат. – М., 2013. – С.455.

Кроме того, нерешённой проблемой в сфере оплаты труда остаётся её значительная дифференциация. В период с 2009 по 2014 г. индекс Джини<sup>195</sup> по заработной плате вырос с 0,418 до 0,425. Для сравнения: в среднем по Европейскому союзу этот показатель составил<sup>196</sup> 0,306 и соответствует уровню США<sup>197</sup>, однако заработная плата в последних в 2,7 раза выше, чем в России. Помимо значительной дифференциации по оплате труда среди различных категорий работников, на российском рынке труда велики различия и между регионами. Так в 2014 г. максимальная заработная плата, скорректированная с учётом стоимости набора потребительских товаров и услуг, составляла 55896 рублей (Ямало-Ненецкий автономный округ), а минимальная – 20460 руб. (Карачаево-Черкесская Республика)<sup>198</sup>. Таким образом, различия между минимальной и максимальной заработной платой достигают 273%. Такая ситуация может привести к концентрации трудовых ресурсов в экономически благоприятных регионах, усилению межрегиональных различий и, как следствие, социально-экономической поляризации территорий РФ.

Судя по данным официальной статистики, проблема обеспечения достойной заработной платы на российском рынке труда постепенно решается. Является ли рост заработных плат и сокращение доли работающих бедных результатом продуманной государственной политики или благоприятной экономической конъюнктуры, сказать сложно, однако представляется очевидным, что приоритетное место проблемы достойной оплаты труда в социально-экономической политике современной России должно сохраниться. Дополнительно к этой задаче следует добавить сокращение дифференциации в оплате труда. Как видится, заработная плата напрямую связана с таким приоритетом, как повышение инвестиций в человеческий капитал, поскольку в рыночных условиях заработная плата даёт человеку возможность вкладывать средства в

---

<sup>195</sup> Труд и занятость в России. 2013: стат. сб. / Росстат. - М., 2013. – С. 449.

<sup>196</sup> Eurostat [Электронный ресурс] : статистическая база данных Евростата. – Режим доступа: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tessi190> (дата обращения: 23.09.2014).

<sup>197</sup> CIA World Factbook [Электронный ресурс] : статистическая база данных ЦРУ США. – Режим доступа: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (дата обращения: 23.09.2014).

<sup>198</sup> Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС) [Электронный ресурс] / Росстат. – Режим доступа: <http://fedstat.ru/indicators/start.do> (дата обращения: 20.09.2014).

здоровье и образование, как своё, так и членов своей семьи. Но инвестиции в человеческий капитал не могут ограничиваться одной лишь заработной платой: данный стратегический приоритет имеет общие места с поддержкой социально значимой трудовой занятости.

Представляется, что под формулировкой «социально значимая трудовая занятость» подразумевается занятость в социально значимых отраслях, важнейшими из которых, по мнению российских исследователей, являются образование и здравоохранение, т.к. именно от них в большей степени зависит развитие человеческого потенциала (а значит, и качество трудовых ресурсов) и тем самым – конкурентоспособность национальной экономики<sup>199</sup>. В отличие от управления размерами заработной платы и производительностью труда, в условиях рыночной экономики государство имеет больше возможностей для управления образованием и здравоохранением, поскольку существенная часть их организаций относятся к бюджетной сфере и, таким образом, подконтрольны соответствующим властным структурам.

Известны и действуют различные формы поддержки работников: предоставление жилья, выплата специалистам единовременных или периодических денежных пособий в рамках целевых программ. Например, 26 октября 2013 г. Правительство Российской Федерации постановило компенсировать расходы на оплату коммунальных услуг педагогическим работникам, осуществляющим трудовую деятельность в сельских территориях<sup>200</sup>.

Однако, по нашему мнению, основная форма поддержки работников – это оплата их труда. За период с 2009 по 2014 г. оплата труда в сфере образования возросла на 8 п.п. относительно среднероссийского уровня, в сфере здравоохранения – на 4,8% (табл. 4.16).

---

<sup>199</sup> Бурменко Т. Д., Тарханова Е. Г. Состояние сферы социально значимых услуг в мире (на примере здравоохранения и образования) // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2013. – № 5. – С. 109.

<sup>200</sup> О предоставлении компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения педагогическим работникам, руководителям, заместителям руководителей, руководителям структурных подразделений и их заместителям, состоящим в штате по основному месту работы в Федеральных государственных образовательных организациях, проживающих и работающих по трудовому договору в сельских населённых пунктах, рабочих посёлках (посёлках городского типа) [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ (утверждено 26 октября 2013 г., № 963) // КонсультантПлюс.

Таблица 4.16. **Заработная плата в отраслях образования, здравоохранения и предоставления социальных услуг в РФ, в % от средней по экономике**

Отрасль экономики	2009 г.	2010 г.	2012 г.	2014 г.	2012 г. к 2009 г., п.п.
Образование	71,3	67,2	71,3	79,6	8,3
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	79,5	75,0	77,5	83,3	3,8

Источники: данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 20.05.2016); расчёты авторов.

Осознавая проблему низкой оплаты труда в социально значимых отраслях, Президент Российской Федерации издал в мае 2012 г. Указ № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»<sup>201</sup>. Данный документ содержал поручение Правительству РФ в течение 2012 г. обеспечить доведение заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования до среднерегионального уровня. Таким образом, законодатель посчитал необходимым решать проблему оплаты труда в сфере общего образования и осуществлять контроль за ходом её выполнения на региональном уровне. Рассмотрим работу по реализации данного Указа на примере Вологодской области. Так, согласно данным мониторинга «Наша новая школа», к концу 2012 года<sup>202</sup> заработная плата учителей общеобразовательных школ в среднем по области составила 19154 рубля в месяц<sup>203</sup>, – это 97% от средней по экономике. В то же время ни в одном из районов области заработная плата работников муниципальных учреждений общего образования не достигла этого уровня. Минимальная заработная плата в Чагодощенском районе составляла 11947,4 рубля, медианная – 13645 рублей. Рассматриваемые данные содержались ранее на электронном ресурсе «Наша новая школа», который в настоящее время не функционирует (что делает невозможным получение статистических данных за более поздние годы). Как мы полагаем, восстановление и поддержка этого (или аналогичного) ресурса способствовали бы повышению прозрачности информации о данном стратегическом направлении.

<sup>201</sup> О мероприятиях по реализации государственной социальной политики [Электронный ресурс] : Указ Президента РФ от 07. 05. 2012 № 597 // КонсультантПлюс.

<sup>202</sup> Данные за более поздние годы отсутствуют.

<sup>203</sup> Электронный мониторинг реализации НОИ «Наша новая школа» : электронная база данных / Министерство образования и науки РФ. – Режим доступа: <http://www.kpmo.ru/> (дата обращения: 04.04.2014).

Итак, при том что в целом по региону Указ Президента может выполняться или быть близким к выполнению, ситуация на муниципальном уровне может существенно отличаться в худшую сторону.

В 2015 г. среднемесячная заработная плата педагогических работников общеобразовательных учреждений составила по России 106% (32638 рублей) от средней заработной платы по экономике, в Вологодской области – 112% (271333 рубля)<sup>204</sup>. Однако оценить ситуацию в муниципальных районах не представляется возможным по причине отсутствия соответствующего информационного обеспечения.

Тем не менее к 2014 г. потребность в работниках некоторых социально значимых отраслей возросла (табл. 4.17).

Таблица 4.17. Потребность в специалистах в области биологических, сельскохозяйственных наук, здравоохранения и образования Российской Федерации

Отрасль экономики	2008 г.*	2010 г.	2012 г.	2014 г.
<i>Потребность в работниках, тыс. человек</i>				
Специалисты в области биологических, сельскохозяйственных наук и здравоохранения**	48,9	59	77,3	67,1
Специалисты в области образования	28,2	22,7	29,3	24,7
<i>Удельный вес потребности в работниках для замещения вакантных рабочих мест в общем числе рабочих мест по соответствующей профессиональной группе, %</i>				
Специалисты в области биологических, сельскохозяйственных наук и здравоохранения**	6,4	8,1	10,3	9,1
Специалисты в области образования	1,3	1,1	1,4	1,2
*Данные за 2009 год отсутствуют.				
**В официальной статистике данные по здравоохранению представлены в одной группе с данными о специалистах в области биологических и сельскохозяйственных наук.				
Источник: данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <a href="http://www.gks.ru/">http://www.gks.ru/</a> (дата обращения: 20.05.2016).				

Если в 2008 году нехватка в специалистах по здравоохранению, биологическим и сельскохозяйственным наукам составляла 6,4%, то к 2014 г. соответствующие отрасли оказались недоукомплектованными на 9,1%. В то же время нехватка специалистов в области образования за исследуемый период незначительно сократилась – с 1,3 до 1,2%. Вместе с тем, это может свидетельствовать о неэффективности государственной политики в одном из приоритетных направлений. Такое положение вещей создаёт барьеры для экономического развития территорий. Оно способно усугубить территориальную

<sup>204</sup> Источник: Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#)

дифференциацию качества образования и, соответственно, повлечь за собой деградацию человеческого капитала и замедление экономического роста. Неэффективность работы органов государственной власти подтверждается и данными международных исследований. Так, согласно «Отчёту о глобальной конкурентоспособности», публикуемому экспертами Всемирного экономического форума (ВЭФ), в 2009 г. по состоянию системы здравоохранения и начального образования Российская Федерация находилась на 51 позиции среди 134, но уже к 2014 году опустилась<sup>205</sup> до 56.

Одним из приоритетов национальной безопасности, связанных с рынком труда, является контроль за соблюдением трудовых прав работников. Инструментом такого контроля, среди созданных в последние годы, стало создание электронной платформы для подачи обращений в Федеральную службу по труду и занятости. Данный интернет-ресурс даёт возможность обратиться в службу по труду и занятости по вопросам трудового законодательства. Официальный статистический учёт электронных обращений ведётся с 2013 г. Для приведения его в сопоставимый вид мы рассчитали количество обращений на 1000 человек. В целом по стране полученный индикатор демонстрирует рост (табл. 4.18).

**Таблица 4.18. Количество обращений граждан в органы Федеральной службы по труду и занятости по вопросам соблюдения трудового законодательства**

Тематический раздел трудового законодательства	2014 г.	2015 г.	2014 г.	2015 г.
	Кол-во обращений		на 1000 занятых	
Время отдыха	372	457	0,01	0,01
Заработная плата	15463	21119	0,22	0,29
Изменение условий труда	619	1121	0,01	0,02
Ответственность работника перед работодателем	696	593	0,01	0,01
Ответственность работодателя	5393	4451	0,08	0,06
Охрана труда	70	119	0,00	0,00
Прием на работу	604	926	0,01	0,01
Прочие вопросы	5154	6990	0,07	0,10
Рабочее время	395	587	0,01	0,01
Увольнение	12916	16793	0,18	0,23
Условия труда отдельных категорий работников	1186	1224	0,02	0,02
Всего обращений	42868	54380	0,60	0,75

Источники: данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 20.05.2016); расчёты авторов.

<sup>205</sup> Global Competitiveness Report 2009–2010 : стат. сб. – Женева: ВЭФ, 2010. – С. 268; Global Competitiveness Report 2014–2015: стат. сб. – Женева: ВЭФ, 2015. – С. 306.

Как мы можем отметить, за двухлетний период число обращений на 1000 человек увеличилось с 0,60 до 0,75. Согласно полученным данным наиболее распространённые нарушения в Российской Федерации – нарушения, связанные с заработной платой работников и их незаконным увольнением. На сегодняшний день мы не располагаем сведениями об аналогичных обращениях, которые подаются работниками в развитых странах. Однако, учитывая более высокие доходы в этих государствах, мы можем предположить, что ситуация в них обстоит иначе.

В России же ситуация в общих чертах выглядит следующим образом. Относительный рост числа обращений граждан по фактам нарушений трудового законодательства означает, что права работника нарушаются чаще. Это, в свою очередь, означает, что законность трудовых отношений обеспечивается хуже. Соответственно, тем менее устойчивой оказывается занятость на данной территории.

Одну из причин увеличения числа обращений можно связать с ухудшением экономической конъюнктуры. Общую оценку этих изменений проведём по показателям безработицы и заработной платы (потеря работы и увольнения – основные проблемы, по поводу которых работники обращаются в службу по труду и занятости). За 2014–2015 гг. в целом по стране уровень безработицы возрос на 0,4 п.п. (с 5,2 до 5,6%), реальная заработная плата сократилась на 8%<sup>206</sup>. Однако конъюнктурные условия в отрыве от институциональных изменений, произошедших в России и её регионах, нельзя рассматривать как единственное основание этих процессов.

Сами механизмы получения государственных услуг в электронном виде получили распространение, стали более популярными и доступными, а обращения в государственные органы (в том числе в службу по труду и занятости) – более удобными для населения, что также отразилось на их числе. Появление и функционирование удобной электронной платформы, позволяю-

---

<sup>206</sup> Федеральная служба государственной статистики: официальный сайт. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 21.01.2016); расчёты авторов.

щей отправлять электронные обращения в компетентные органы, безусловно, является положительным сдвигом. Но, как нам видится, проводить на основе этой базы данных какой-либо статистический анализ пока преждевременно, поскольку механизм зародился совсем недавно. Развитие его представляется важным для экономического роста, т.к. уменьшает барьеры для эффективного взаимодействия между работниками и органами государственной власти.

Важная предпосылка экономического роста – устранение экономических дисбалансов, в числе которых и дисбаланс рынка труда. В наиболее общем смысле рыночным дисбалансом является несоответствие между спросом и предложением. Вместе с тем показателем совокупного, общего дисбаланса выступает уровень безработицы, борьба с которой обозначена как направление обеспечения национальной безопасности. Прежде чем приступить к анализу этого направления, оговоримся, что безработица отражает лишь внешнюю сторону дисбаланса рынка труда, не вскрывая при этом неблагоприятных факторов конъюнктуры – таких, например, как соответствие рыночного предложения и цены или несоответствие между спросом работодателя на рабочую силу определённого рода и качества и её предложением и т. д.

Приоритет борьбы с безработицей также обозначен в Стратегии. Заметим, что уровень безработицы в Российской Федерации является относительно низким (табл. 4.19).

Таблица 4.19. **Уровень общей безработицы в странах мира, в %**  
(проранжировано по 2014 г.)

Территория	2000 г.*	2005 г.	2007 г.	2009 г.	2012 г.	2014 г.
Норвегия	3,4	4,6	2,5	3,2	3,2	3,4
Япония	4,8	4,4	3,9	5,0	4,3	3,7
Мексика	2,6	3,5	3,4	5,2	4,9	4,9
Германия	7,7	11,1	8,6	7,7	5,4	5
<b>Российская Федерация</b>	<b>10,6</b>	<b>7,1</b>	<b>6,0</b>	<b>8,3</b>	<b>5,5</b>	<b>5,1</b>
Весь мир	6,3	6,1	5,5	6,2	5,9	5,9
США	4,1	5,2	4,7	9,3	8,1	6,2
Страны ОЭСР	6,3	6,6	5,7	8,2	8,0	7,3
Швеция	5,9	7,8	6,2	8,4	8,0	8
Словения	6,9	6,5	4,8	5,9	8,8	9,5
Латвия	14,2	8,9	6,0	17,1	14,9	10

\*Показатель общей безработицы рассматривается с 2000 г., поскольку во многих странах с рыночной экономикой безработица имеет циклический характер.

Источник: World Bank: электронная база статистических данных / Всемирный банк развития. – Режим доступа: <http://data.worldbank.org/> (дата обращения: 25. 06. 2016).

В 2000 году в уровень безработицы в стране был заметно выше среднемирового (на 4,3%), однако к концу рассматриваемого периода ситуация существенно изменилась. К 2012 г. безработица в Российской Федерации оказалась ниже, чем в среднем в странах мира и в ОЭСР и в некоторых наиболее экономически развитых государствах (Швеция и США). Тем не менее российские власти уделяют проблеме безработицы повышенное внимание. Возможно, такая озабоченность конъюнктурой рынка труда была продиктована неблагоприятной экономической ситуацией, в условиях которой принималась Стратегия. Напомним, что первая Стратегия национальной безопасности вступила в силу в 2009 году, когда страна переживала кризис, а уровень безработицы, нарушив установившуюся тенденцию к снижению, резко возрос. Однако уже к 2014 г. он снизился до 5,1%. При этом в обновлённом документе также провозглашается приоритетная роль борьбы с безработицей.

Причины, по которым борьба с безработицей остаётся в числе государственных приоритетов, могут находиться в системе российских экономических институтов. Само понятие «безработица» появилось в России сравнительно недавно – она стала учитываться государственной статистикой с начала 1990-х годов. До этого же времени безработицы официально не существовало: СССР провозглашался государством с занятостью, близкой к полной. Поскольку Россия является исторической преемницей СССР, стремление к полной занятости может быть проявлением эффекта, называемого *«path dependence»* – институциональной зависимостью от предшествующего развития<sup>207</sup>. Подобная ситуация наблюдается и на некоторых других территориях постсоветского пространства. Например, в Республике Беларусь показатель общей безработицы игнорируется и учитывается лишь уровень регистрируемой безработицы, который является крайне низким (0,5% в 2014 году<sup>208</sup>).

---

<sup>207</sup> Нуреев Р.М., Латов Ю.В. Новое в институциональных теориях [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rustem-nureev.ru/wp-content/uploads/2011/01/272.pdf> (дата обращения: 11.09.2014).

<sup>208</sup> Национальный статистический комитет Республики Беларусь: электронная база данных / Белстат. – Режим доступа: <http://belstat.gov.by/> (дата обращения: 11.09.2014).

Кроме того, низкий уровень безработицы имеет важное политическое значение для органов государственной власти. Об этом свидетельствуют другие стратегические документы (в «Концепции 2020» в числе целевых показателей указывается снижение уровня общей безработицы с 6 до 2–3%<sup>209</sup>), материалы, опубликованные в официальных российских изданиях, и публичные заявления политических лидеров<sup>210</sup>.

Важным представляется также экономическое значение низкого уровня безработицы для России, которая по производительности труда значительно отстаёт от многих развитых стран мира (в том числе демонстрирующих высокий уровень безработицы). Следовательно, даже низкий уровень безработицы угрожает экономическому росту территорий. Это, в свою очередь, вызывает необходимость максимального вовлечения трудовых ресурсов в экономику, что позволит а) осуществлять экстенсивное развитие; б) уменьшить количество социальных иждивенцев, обеспечить которых при низкой производительности труда может оказаться невозможным.

Вместе с тем следует отметить, что уровень безработицы является конъюнктурным показателем, характеризующим неудовлетворённое предложение рабочей силы, а не социально-экономическим индикатором территориального развития. Угрожать национальной безопасности уровень безработицы может лишь по достижении определённого предела. Кроме того, вызывает сомнения, что в условиях рыночной экономики уровень безработицы может быть искусственно снижен до уровня 2–3% без поправки на экономическую конъюнктуру. Нам представляется, что при относительно низком уровне безработицы критически важным становится не обеспечение полной занятости, а социальная поддержка лиц, оставшихся без работы. На наш взгляд, такая необходимость обусловлена не только принципами социального государства (которым, согласно Конституции, является и Российская Феде-

---

<sup>209</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. [Электронный ресурс] : утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СПС КонсультантПлюс.

<sup>210</sup> Латухина К., Куксин В. Владимир Путин заявил о снижении безработицы в России [Электронный ресурс] // Российская газета. – 2012. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/03/16/putin.html>. (дата обращения: 20.04.2014).

рация), но и требованиями национальной безопасности, которой может угрожать рост бедности и маргинализация безработного населения.

Один из основных способов поддержки безработных – выплата пособия по безработице. Его минимальная и максимальная величина определяются постановлениями Правительства РФ, которые с 2009 года принимались регулярно, но вплоть до 2015 г. устанавливали одни и те же размеры пособия – от 850 до 4900 рублей<sup>211</sup>. При этом в период с 2009 по 2012 г. стоимость фиксированного набора товаров и услуг возросла на 28%<sup>212</sup>. Если в 2009 г. средний размер пособия по безработице соответствовал 59% прожиточного минимума для трудоспособного населения, то к 2012 г. его среднее значение опустилось до 45%, а к 2016 г. – до 27%<sup>213</sup>. Таким образом, провозглашая необходимость борьбы с безработицей, уровень которой относительно низкий, государственная власть в то же время не стремится обеспечить минимальную поддержку уже существующих безработных, игнорирует изменения цен на потребительские товары.

Как и в ситуации с заработной платой, территория РФ представляет собой неоднородное пространство и существенно дифференцирована по уровню безработицы. В 2014 г. минимальный уровень безработицы составлял 1,4% (г. Санкт-Петербург), максимальный – 29,8% (Республика Ингушетия). Столь высокий уровень свидетельствует уже не о несовершенстве работы службы занятости, а об экономическом неблагополучии территории. В 9 регионах (среди 83) была зафиксирована безработица 10% и выше, а её медианное значение по регионам РФ составило 5,4%<sup>214</sup>. Таким образом, проблема безработицы в России существует, но она носит локальный, а не национальный характер. К тому же, будучи конъюнктурным явлением, в условиях рыночной экономики безработица плохо поддаётся государственному регули-

---

<sup>211</sup> Размер пособия по безработице [Электронный ресурс] : справочная информация // КонсультантПлюс.

<sup>212</sup> Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС) [Электронный ресурс] / Росстат. – Режим доступа: <http://fedstat.ru/indicators/start.do> (дата обращения: 20.09.2014); расчёты авторов.

<sup>213</sup> Величина прожиточного минимума в Российской Федерации [Электронный ресурс] : справочная информация // КонсультантПлюс; расчёты авторов.

<sup>214</sup> Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС) [Электронный ресурс] / Росстат. – Режим доступа: <http://fedstat.ru/indicators/start.do> (дата обращения: 20.09.2014).

рованию. Продуктивным решением проблемы может быть создание рабочих мест в бюджетном секторе, но в этом случае возникает вопрос об эффективности занятости на вновь созданных местах и изыскании средств на их создание. Нам представляется, что приоритетом государственной политики в данном направлении должна стать не борьба с безработицей, а совершенствование способов работы с безработными: индексация социальных выплат, сокращение продолжительности поиска работы, содействие развитию гибких форм занятости (надомной занятости, предпринимательства).

Ещё одним ключевым направлением, обозначенным в Стратегии, является создание условий для вовлечения в трудовую деятельность людей с ограниченными возможностями. Отнесение проблемы реабилитации инвалидов к числу приоритетных оправданно для любого социального государства, к которым, согласно Конституции, относится и Российская Федерация<sup>215</sup>. В отличие от борьбы с безработицей или антикризисных мер, которые могут иметь циклический характер, социальная политика в отношении инвалидов должна находиться в сфере постоянного внимания, поскольку ни одно, даже самое развитое, общество не может избежать социального феномена инвалидности<sup>216</sup>.

Трудовая деятельность позволяет инвалидам не только обеспечить себе трудовой доход, но и способствует развитию других сторон жизни – реабилитации, восстановлению связи с обществом. Важнейшие задачи государства в данном направлении – обеспечить включение в социальную жизнь людей с ограниченными возможностями посредством содействия в трудоустройстве, но при этом минимизировать потери, которые несут при этом владельцы предприятий. К числу мер российской социальной политики можно отнести

---

<sup>215</sup> Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // КонсультантПлюс.

<sup>216</sup> Инвалиды в России: причины и динамика инвалидности, противоречия и перспективы социальной политики: электронная библиотека «Социальная реабилитация». – Режим доступа: [http://aupam.narod.ru/pages/sozial/invalidih\\_v\\_rossii\\_prichinih\\_i\\_dinamika\\_invalidnosti\\_protivorechiya\\_i\\_perspektivih/oglavlenie.html](http://aupam.narod.ru/pages/sozial/invalidih_v_rossii_prichinih_i_dinamika_invalidnosti_protivorechiya_i_perspektivih/oglavlenie.html). (дата обращения: 01.09.2014).

организацию профессионального обучения людей с ограниченными возможностями, выдачу предпринимателям субсидий на создание и оборудование специальных рабочих мест<sup>217</sup>.

В целом с 2009 г. можно отметить умеренно позитивный характер изменений, произошедших в сфере трудовой реабилитации лиц, относящихся к категории инвалидов (табл. 4.20).

К 2015 г. доля трудоустроенных инвалидов в общей численности лиц данной категории, поставленных на учёт в качестве безработных, увеличилась на 19 п.п, доля прошедших профессиональное обучение – на 1,5%. Возможно, причины этого кроются почти в двукратном сокращении общей численности инвалидов, встающих на учёт в органах службы занятости. Нам представляется, что это, в свою очередь, связано с уменьшением числа инвалидов в трудоспособном возрасте и также может быть отнесено к положительным изменениям: если в 2008 году<sup>218</sup> численность таких инвалидов составляла 432 тысячи, то к 2015 она сократилась до 389,6 тысячи<sup>219</sup>.

**Таблица 4.20. Трудовая реабилитация лиц, относящихся к категории инвалидов**

Показатель	2009 г.	2010 г.	2012 г.	2014 г.
<i>Человек</i>				
Поставлено на учёт в качестве безработных	270458	236606	185001	137627
Трудоустроено	70125	75109	65133	55707
Направлено на профессиональное обучение	12372	14078	9592	н.д.
Закончили профессиональное обучение	10138	11720	8717	7136
<i>% от общей численности лиц, относящихся к категории инвалидов, поставленных на учёт в качестве безработных</i>				
Всего	100	100	100	100
Трудоустроено	25,9	31,7	35,2	40,5
Направлено на профессиональное обучение	4,6	5,9	5,2	н.д.
Закончили профессиональное обучение	3,7	5,0	4,7	5,2
Источник: Труд и занятость в России. 2013 : стат. сб. / Росстат. – М., 2013. – С. 200.; Труд и занятость в России. 2015 : стат. сб. / Росстат. – М., 2015. – С. 104; расчёты авторов.				

При этом в сфере трудоустройства лиц с ограниченными возможностями сохраняются негативные тенденции. К ним можно отнести увеличение

<sup>217</sup> Ткаченко В.С. Медико-социальные основы независимой жизни инвалидов: учебное пособие. – М.: Дашков и Ко, 2010. – С. 226-227.

<sup>218</sup> Данные за 2009 г. отсутствуют.

<sup>219</sup> Здравоохранение в России. 2009: стат. сб. / Росстат – М., 2009.– С. 152; Здравоохранение в России 2013: стат. сб. / Росстат – М., 2013. – С. 160; Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС) [Электронный ресурс] / Росстат. – Режим доступа: <http://fedstat.ru/indicators/start.do>. (дата обращения: 20.09.2014).

продолжительности периода поиска работы с 5,5 до 6,1 месяца. Наиболее неблагоприятным аспектом данной ситуации является рост длительной безработицы (удельный вес инвалидов, ищущих работу в течение одного года и более) с 9,3 до 15,5%<sup>220</sup>.

Для улучшения ситуации с содействием занятости инвалидов органами государственной власти России был принят ряд законодательных изменений. В качестве примера можно назвать Федеральный закон РФ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу квотирования рабочих мест для инвалидов»<sup>221</sup> от 2013 г., ужесточающий санкции в отношении работодателей, нарушающих квоту по созданию рабочих мест для лиц с ограниченными возможностями и влекущий штраф в размере от 5000 до 10000 рублей. К тому же закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» претерпел ряд изменений. В их числе – установка квоты до 3% на рабочие места для инвалидов на предприятиях малого бизнеса (ст. 21) и новый порядок создания специальных рабочих мест, устанавливающий, что оснащение рабочих мест для инвалидов специальным оборудованием является обязанностью работодателей (ст. 22)<sup>222</sup>. В некоторых регионах работодателям частично компенсируются понесённые затраты, однако единый комплекс компенсационных мер на федеральном уровне до сих пор не выработан. Несомненно, эти меры соответствуют назначению социального государства и направлены на улучшение социально-экономического положения лиц с ограниченными возможностями. В то же время они имеют характер принуждения, заставляя предпринимателей предоставлять рабочие места лицам, заведомо менее конкурентоспособным на рынке труда, а также нести дополнительные расходы на установление специального оборудования. Соответственно, такая практика может повлечь ухудшение условий ведения

---

<sup>220</sup> Труд и занятость в России. 2011: стат. сб. / Росстат. – М., 2011. – С. 321; Труд и занятость в России 2015: стат. сб. / Росстат. – М., 2015. – С. 102-103.

<sup>221</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу квотирования рабочих мест для инвалидов [Электронный ресурс] : Федеральный закон РФ (от 15.02.2014 № 11-ФЗ) // КонсультантПлюс.

<sup>222</sup> О социальной защите инвалидов в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон РФ (принят 20.07.1995, № 181-ФЗ) // КонсультантПлюс.

бизнеса, в том числе на малых предприятиях, и вызвать проявления оппортунизма со стороны работодателей.

Следует принять во внимание, что Стратегия национальной безопасности Российской Федерации 2015 г., как и её предшественница – Стратегия 2009 года, создавалась в кризисный период, на той стадии, когда кризисные явления затрагивали рынок труда. Если в 2009 году экономический кризис непосредственно сказался прежде всего на росте безработицы и оплате труда, нынешний кризис, начавшийся в 2014 г., в первую очередь, привёл к сокращению реальных доходов населения (в том числе заработных плат).

Безусловно, такие направления, как обеспечение достойной заработной платы, создание высокоэффективных рабочих мест, повышение производительности труда, поддержка социально значимой занятости, содействие вовлечению в трудовую деятельность людей с ограниченными возможностями, должны сохраниться в числе государственных приоритетов.

По нашему мнению, для интеграции Стратегии национальной безопасности в систему экономических институтов категориальный аппарат, применяемый авторами Стратегии, требуется дополнить и конкретизировать. В частности, неясными остаются категории «высокоэффективные рабочие места», «качество труда» и ряд других. Возможно, первое имеет смысл заменить на «высокопроизводительные рабочие места» (или гармонизировать эти понятия иным способом), а второе связать с понятием «достойный труд», предложенным Международной организацией труда и оценивающимся по конкретному набору индикаторов (который существует, в том числе, для России).

Согласно данным официальной российской статистики, реальные заработные платы в России сокращаются. Помимо того, остаются нерешёнными проблемы с работающими бедными и дифференциацией в оплате труда как в отношении профессиональных и должностных категорий работников, так и в территориальном разрезе. Следует также отметить, что в свете новых кризисных явлений 2014–2016 гг. (снижение доходов населения, рост бедности)

вопросы о заработных платах как индикаторе национальной безопасности актуализируются.

Проблемы эти во многом связаны с такой задачей, обеспечивающей долгосрочное развитие человеческого капитала и способствующей экономическому развитию, как развитие социально значимой занятости и повышение качества трудовых ресурсов. Несмотря на то, что проблема кадров в социально значимых отраслях обозначена в числе приоритетов национальной безопасности, потребность в работниках социально значимых отраслей продемонстрировала тенденцию к росту. В этом отношении задача органов государственной власти состоит в том, чтобы обеспечить фактическое исполнение указов Президента во всех муниципалитетах регионов, поскольку данные, взятые в разрезе субъектов, могут фактически отражать ситуацию, сложившуюся только в их крупных городах.

Одно из перспективных направлений развития социально значимой занятости – её информационная модернизация. На наш взгляд, следует восстановить работу интернет-ресурса «Наша новая школа», содержащего мониторинговые данные об оплате труда педагогических работников в разрезе муниципалитетов (или создать новый подобный ресурс). Аналогичная база данных требуется и для прочих отраслей социальной сферы, играющих заметную роль в обеспечении национальной безопасности страны. Развитие таких ресурсов способствовало бы повышению информационной прозрачности рынка труда, что немаловажно в современном информационном обществе и также может быть причислено к приоритетным направлениям национальной безопасности<sup>223</sup>.

Такая важная социальная проблема, как содействие занятости лиц с ограниченными возможностями, постепенно сглаживается, однако на общем положительном фоне проявляются тревожные тенденции, в частности, связанные с ростом показателей длительной безработицы среди инвалидов.

---

<sup>223</sup> Сигова С.В., Кекконен А.Л., Питухин Е.А. Прозрачная информационная среда рынка труда // *Общественные науки и современность*. – 2016. – № 3. – С.64-74.

По нашему мнению, перечень приоритетных направлений национальной безопасности, касающихся рынка труда, может быть дополнен. В качестве примера можно назвать проблему старения трудовых ресурсов: согласно среднему варианту демографического прогноза Росстата, уже к 2030 году доля населения в трудоспособном возрасте сократится с 60 до 54,8%<sup>224</sup>. Как нам представляется, адаптация социально-трудовых отношений к этим демографическим изменениям может рассматриваться в числе приоритетов обеспечения экономической безопасности. Кроме того, к ним можно отнести повышение социальной защищённости безработных. При достаточно низком уровне безработицы органам государственной власти следовало бы не бороться с безработицей как конъюнктурным явлением, стремясь обеспечить полную занятость, а уделить больше внимания социальной защите существующих безработных. В дополнение к этому руководству страны следует рассмотреть возможность включения в перечень приоритетов национальной безопасности и других, не менее актуальных вызовов, среди которых: рост качества профессионального образования трудовых ресурсов, повышение роли творческой составляющей в профессиональной деятельности, учёт неустойчивых форм занятости и борьба с ними.

Хотя в посткризисный период произошёл ряд позитивных социально-экономических изменений, большинство приоритетов национальной безопасности, связанных с функционированием рынка труда, не утратили своей актуальности и, по всей видимости, сохраняют её как в ближайшей, так и в среднесрочной перспективе. В то же время многие из них нуждаются в доработке.

---

<sup>224</sup> Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС) [Электронный ресурс] / Росстат. – Режим доступа: <http://fedstat.ru/indicators/start.do> (дата обращения: 20.09.2014).

## ГЛАВА 5. ИНВЕСТИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

### 5.1. Проблемы и направления повышения инвестиционной активности

Одним из основных катализаторов экономического роста выступают инвестиции. С их помощью можно решить проблемы ресурсных и технологических ограничений, диверсифицировать структуру экономики, развить транспортную и социальную инфраструктуру государства и пр. При этом реализация приоритетов и интересов государства, общества и личности в рамках обеспечения национальной безопасности требует осуществления органами власти и управления активных программ стимулирования инвестиционной деятельности. В рамках инвестиционной политики<sup>225</sup> государство должно не только создавать совокупность условий для нормального течения воспроизводственного процесса, но и при необходимости прямо или косвенно регулировать его, стимулируя или выступая непосредственным инициатором и производителем необходимых обществу инвестиционных благ.

Опыт крупнейших развивающихся экономик показывает, что при прочих равных условиях страны с более активной инвестиционной политикой, которая выражается в более высокой норме накопления, добиваются больших успехов в экономическом развитии, в том числе в расширении экспорта. Так, государства с нормой накопления 18–21% увеличивали свой экспорт в среднем на 5% в год в натуральном выражении (рис. 5.1). Для стран с нормой накопления 25–30% средний темп роста экспорта за рассматриваемый период составил 8%. Государства, норма накопления в которых превышала 30%, смогли наращивать свой экспорт в среднем более чем на 12% в год.

---

<sup>225</sup> Под инвестиционной политикой будем понимать совокупность действий агентов воспроизводственной деятельности по обеспечению условий воспроизводства капитальных ресурсов в регионе. Ее сущность заключается в обеспечении воспроизводства основных фондов производственных и непроизводственных отраслей, их расширении и модернизации.

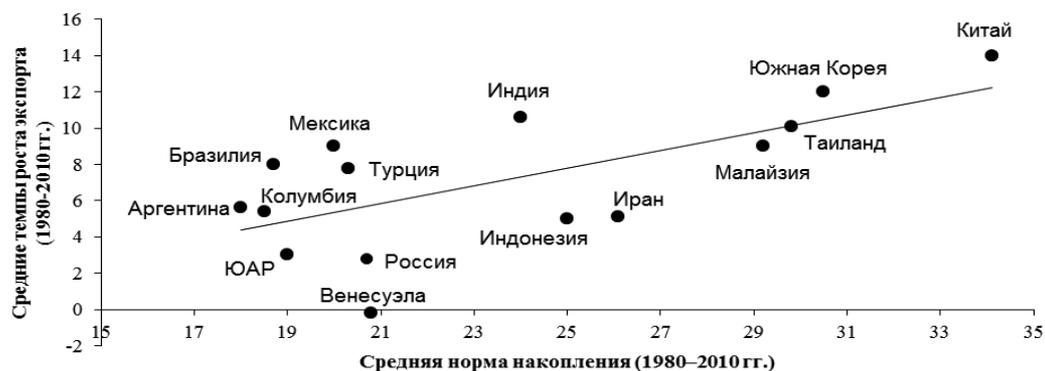


Рисунок 5.1. Соотношение нормы накопления и темпов роста физического объема экспорта (в среднем за 1980–2010 гг.), %

Источник: данные Всемирного банка.

Вместе с тем начавшийся в российской экономике кризис требует пересмотра текущей парадигмы государственной политики и составляющих компонентов ее. Существующая модель, по мнению ведущих российских экспертов-экономистов и государственных деятелей (А.И. Амосов<sup>226</sup>; С.Ю. Глазьев, В.В. Ивантер, А.Д. Некипелов<sup>227</sup>; Р.С. Гринберг<sup>228</sup>; О.Г. Дмитриева<sup>229</sup>; А.Д. Татаркин<sup>230</sup> и пр.), себя исчерпала. Так, доля накопления в РФ в последние годы колеблется на уровне 21–22%, т.е. почти в полтора раза ниже, чем необходимо<sup>231</sup>. Более того, за 2010–2015 гг. был отмечен спад инвестиционной активности в реальном выражении в Дальневосточном федеральном округе в целом; в СЗФО – в Ленинградской, Вологодской и Калининградской областях (табл. 5.1). Такая ситуация приводит к замедлению темпов экономического роста, который в 2014 году снизился до 100,6%, в 2015 году – до 96,3%. Для сравнения: высокая доля накопления и низкий уровень инфляции позволяли США поддерживать рост экономики на уровне 2–3% в год.

<sup>226</sup> Амосов А.И. Последствия сверхускорения эволюции экономики и общества в последние столетия: закономерности социального и экономического развития. – ИЭ РАН, 2015. – 312 с.

<sup>227</sup> Россия на пути к современной динамичной и эффективной экономике [Электронный ресурс]: доклад РАН / под ред. А.Д. Некипелова, В.В. Ивантера, С.Ю. Глазьева. – М.: РАН, 2013. – Режим доступа: <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=4f0a07fe-8853-4eda-9428-574f5fcf0654>

<sup>228</sup> Реформационный прагматизм как основа модернизации / под рук. Р.С. Гринберга // Российский экономический журнал. – 2007. – № 3. – С. 3-35.

<sup>229</sup> Дмитриева О.Г. Экономические кругообороты и финансовые пылесосы // Вопросы экономики. – 2013. – № 7. – С. 49-62.

<sup>230</sup> Татаркин А.И. Диалектика государственного и рыночного регулирования социально-экономического развития регионов и муниципалитетов // Экономика региона. – 2014. – № 1. – С. 9-30.

<sup>231</sup> Высокие темпы обновления основных фондов требуют высокой доли накопления в ВВП. Для примера: доля накопления в таких развивающихся странах, как Китай и Индия, составляет соответственно 48 и 36% от ВВП.

Таблица 5.1. Динамика инвестиций в основной капитал, % к предыдущему году

Территория	2000-2007 гг.	2008-2009 гг.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2015 г. к 2010 г.
Российская Федерация	229,7	92,6	106,3	110,8	106,8	100,8	97,3	91,6	113,0
Северо-Кавказский ФО	141,7	110,3	111,8	103,3	112,2	107,8	109,1	93,3	142,2
Уральский ФО	187,3	100,0	109,1	114,2	106,4	101,4	101,3	95,7	130,3
Приволжский ФО	221,9	90,1	108,1	110,1	109,5	106,9	98,9	92,5	127,5
Центральный ФО	214,6	87,8	104,4	107,2	112,9	105,2	98,9	96,7	127,1
Сибирский ФО	303,9	95,7	113,5	116,2	111,8	94,1	96,3	83,3	111,3
Южный ФО	168,3	116,8	119,2	110,3	107,4	114,6	83,2	82,1	110,5
Северо-Западный ФО	318,8	89,6	115,5	110,0	104,0	90,6	92,4	90,9	100,5
Мурманская область	180,0	125,1	86,2	138,5	121,3	92,8	101,9	102,5	140,4
Архангельская область	519,5	47,4	126,4	122,0	110,5	90,2	90,5	92,5	128,7
Новгородская область	243,4	120,3	99,8	87,0	109,6	109,8	115,3	104,7	126,1
Республика Карелия	164,8	83,5	117,5	125,3	106,5	93,5	85,8	90,6	114,0
Псковская область	250,4	75,9	102,6	127,4	128,4	84,5	96,0	80,3	109,3
Республика Коми	165,4	142,0	99,9	167,7	104,9	80,1	100,5	76,9	108,8
г. Санкт-Петербург	394,8	84,5	113,9	87,1	92,6	127,4	101,8	89,0	106,0
Ленинградская область	256,3	119,5	142,5	103,9	101,0	74,8	69,3	104,6	81,1
Вологодская область	490,5	61,4	116,1	149,4	120,7	49,3	80,5	90,4	75,1
Калининградская область	356,2	105,8	84,7	104,9	106,3	88,9	81,8	86,9	59,7
Дальневосточный ФО	333,5	119,6	106,1	126,5	88,1	83,2	94,8	96,6	90,1

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015: стат. сб. / Росстат. – М., 2016. – 1266 с.

Структура капиталовложений по отраслям экономики регионов в 2015 году по сравнению с 2007 годом претерпела значительные изменения. Так, в 2007 году основная доля инвестиций вкладывалась в добывающую промышленность (например, в Республике Коми на нее приходилось порядка 39% капиталовложений, в Архангельской и Мурманской областях – более 30%), в транспорт и связь (в Вологодской и Ленинградской областях, а также в Санкт-Петербурге данный сектор экономики занимал в общем объеме привлеченных инвестиций долю более 40%).

В 2015 году основной объем инвестиций в Республике Коми и Республике Карелия пришелся на транспорт и связь (55 и 36% соответственно), в Псковской области – на сельское хозяйство, охоту и лесное хозяйство (29%); в Калининградской области и г. Санкт-Петербурге – на операции с недвижимым имуществом (24 и 19% соответственно), в Вологодской, Новгородской и Ленинградской областях – на обрабатывающую промышленность (37, 35 и 36% соответственно). Безусловно, подобная переориентация капиталовложений при сохранении данной структуры в отраслевом разрезе в перспективе

будет способствовать диверсификации экономик регионов и повышению устойчивости к внешним шокам.

Структура источников финансирования инвестиций в основной капитал в регионах за 2007–2015 гг. также претерпела изменения: на 3–30 п. п. увеличился удельный вес, занимаемый собственными средствами в общем объеме капиталовложений по регионам, При этом в структуре привлеченных инвестиций за 2007–2015 гг. произошло уменьшение удельного веса бюджетных средств. Подтверждением этого является снижение почти на 35% по регионам СЗФО объемов бюджетных капиталовложений. Причем максимальный спад отмечен в Архангельской области (на 76%) и Республике Коми (на 68%). Анализ данного показателя за рассматриваемый период еще раз подтверждает факт уменьшения вклада бюджетных средств в социально-экономическое развитие регионов: текущий уровень инвестиционной направленности бюджетов в субъектах федерального округа находится в диапазоне от 5,6% (Мурманская область) до 21,6% (Калининградская область). Можно констатировать, что сохранение текущих трендов приведет к ликвидации функции бюджета как инструмента стимулирования социально-экономического развития. Эти тенденции подрывают долгосрочный экономический рост, тормозя развитие доходных возможностей территорий.

Кроме того, согласно результатам ежегодного мониторинга промышленных предприятий Вологодской области, проводимого ИСЭРТ РАН среди их руководителей, сфера частных капиталовложений в настоящее время испытывает сложность в отношении инвестиционной деятельности. Об этом свидетельствует тот факт, что лишь половина опрошенных отметила, что вложений хватает только на простое воспроизводство, и менее трети считает, что недостатка средств не наблюдается. Наиболее сдерживающими инвестиционную активность факторами являются недостаток собственных средств, высокий процент по банковскому кредиту и высокая стоимость оборудования (60,3; 50 и 61,8% соответственно; табл. 5.2).

Таблица 5.2. **Факторы, сдерживающие инвестиционную активность на предприятиях,**  
% от числа ответивших

Фактор	Год									2015 г. +/- п.п. к	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2007 г.	2014 г.
	Высокая стоимость оборудования, строительных работ	60,0	58,7	62,4	68,3	82,6	62,8	60,8	77,6	61,8	1,8
Высокий процент по банковскому кредиту	52,7	48,9	56,1	42,0	51,1	56,4	64,9	64,2	50,0	-2,7	-14,2
Недостаток финансовых средств	72,7	76,3	86,3	79,2	75,0	63,8	64,9	62,7	60,3	-12,4	-2,4
Непредвиденные и существенные изменения курса рубля, банковских процентных ставок	7,0	25,1	11,0	13,9	10,9	13,8	27,8	43,3	33,8	26,8	-9,5
Высокая кредиторская / дебиторская задолженность	...*	...	...	...	...	...	...	11,9	16,2	-	4,3

\* Опрос по данной позиции в предыдущие годы не проводился.  
 Источник: Мониторинг функционирования и развития промышленности Вологодской области [Текст]: отчет о НИР / исполн. Е.В. Лукин, А.Е. Мельников. – Вологда, 2016. – 90 с.

Основной причиной, сдерживающей инвестиционную деятельность на промышленных предприятиях, руководители называют жесткие условия кредитования, акцентируя свое внимание преимущественно на высокой стоимости заемных средств и сроках предоставления кредитов. Как свидетельствуют результаты более ранних опросов руководителей промышленных организаций Вологодской области, их взаимодействие с кредитными организациями практически не претерпело положительных изменений. По-прежнему условия кредитования остаются для бизнеса невыгодными, причем увеличилась доля руководителей, считающих процентную ставку неприемлемой для предпринимательства.

Несмотря на наличие целого спектра проблем в отечественном инвестиционном процессе, государство в лице органов власти и управления ведет постоянную работу по созданию условий для повышения инвестиционной активности и улучшения инвестиционного климата в РФ.

Так, Президент России В.В. Путин 31 декабря 2014 года подписал дополнения к «Закону о промышленной политике», касающиеся налоговых льгот промышленникам. Данный пакет включает в себя четыре вида льгот:

- зачет инвестиций в основные фонды (не менее 20 млн. рублей в год, 50 млн. за 3 года и 200 млн. за 5 лет) в уменьшение налога на прибыль;

- каникулы по налогам на прибыль и на имущество для новых предприятий;
- ускоренную амортизацию основных фондов;
- пониженную ставку страховых взносов для предприятий, занимающихся инжинирингом и промышленным дизайном.

По оценке разработчиков, результатом льготирования будет рост инвестиций в производство и, как следствие, налоговых поступлений в бюджет. Так, при затратах на реализацию этих мер 159 млрд. рублей конечный эффект составит 2,156 трлн. рублей дополнительного дохода.

Важно заметить, что те налоговые льготы, которые предлагает Министерство промышленности и торговли РФ, сработают для ограниченного круга компаний, поскольку:

1. Они устанавливают высокий барьер участия. Речь идет и о требовании, чтобы это было новое промышленное предприятие, и о сумме минимальных инвестиций 20 млн. рублей в год. В результате малый и средний бизнес, которые, по идее, быстрее других реагируют на открывающиеся возможности, остаются в стороне.

2. Предлагаемые Минпромторгом меры ограничиваются налогами на прибыль и на имущество. Но, как известно, налога на имущество для нового оборудования в РФ нет, а налог на недвижимость, которая имеется в составе имущества, понизить никто не согласится. Местные власти в 2015 году переходят к оценке недвижимого имущества по кадастровой стоимости, и в будущем именно этот налог станет одним из основных. Что касается льгот по налогу на прибыль, то у новых предприятий, которым в значительной мере адресованы льготы, прибыль и так нулевая, и налог с неё не уплачивается.

3. Совершенно необъяснимой является мера по снижению ставки страховых взносов для компаний, работающих в сфере инжиниринга и промышленного дизайна. Ведь речь шла о стимулировании всей промышленности, а не какой-то отдельной отрасли. Социальные взносы, конечно, нужно снижать, и здесь необходим отдельный расчет по тем ставкам, которые бизнес в состоянии потянуть.

Помимо законодательных инициатив, свидетельствующих о регулирующей роли государства в повышении инвестиционной активности, важная часть вопросов закреплена за функционирующими в РФ институтами развития, включая ряд организаций, ориентированных на поддержку малого бизнеса (РосБР, фонды поддержки МСБ), стимулирование экспорта (Росэксимбанк) и жилищного строительства (АИЖК), развитие передовых технологий (Роснано, Сколково, Российская венчурная корпорация), международного инвестиционного сотрудничества (Евразийский банк развития). При этом более 70% средств, выделенных институтам развития, принадлежит федеральным институтам<sup>232</sup>, в которых распределение ресурсов не всегда носит объективный и открытый характер.

На региональном уровне, согласно данным исследований «Эксперт РА», более 40% объема средств, которыми располагали институты развития субъектов Федерации, приходилось всего на девять регионов (Республика Татарстан, Московская, Липецкая, Калужская, Томская области, Москва, Санкт-Петербург, Красноярский край и Якутия). В результате такой поляризации происходит еще большая дифференциация субъектов Федерации по уровню социально-экономического развития.

В качестве одной из наиболее актуальных для хозяйствующих субъектов форм государственной поддержки предусмотрено предоставление налоговых льгот (табл. 5.3). Причем они будут адресованы проектам с объемом инвестиций не менее 100 млн. руб., прошедшим процедуру отбора. Однако получить поддержку может ограниченный круг организаций из-за необходимости соблюдения баланса между поддержкой предприятий и поступлением доходов в бюджетную систему и исходя из требований, которые установлены в каждом конкретном регионе. Об этом свидетельствует, к примеру, практика предоставления госгарантий в Вологодской области, объем которых за 2009–2014 гг. уменьшился более чем в 16 раз (рис. 5.2).

---

<sup>232</sup> Ускова Т.В., Селименков Р.Ю. К вопросу о формировании институтов развития в регионе // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2013. – №2(26). – С. 18-28.

Таблица 5.3. **Налоговые льготы при реализации инвестиционных проектов**

Объем инвестиций		
100-500 млн. руб.	500 млн. руб.-1 млрд. руб.	Свыше 1 млрд. руб.
Снижение налоговой ставки на прибыль до 13,5%		
13,5%	13,5%	13,5%
Налог на имущество юридических лиц (ставка 2,2%)		
100% освобождение от уплаты	1 год – 100% освобождение 2 года – 100% освобождение 3 года – 100% освобождение 4 года – снижение на 50%	1 год – 100% освобождение 2 года – 100% освобождение 3 года – 100% освобождение 4 года – снижение на 50% 5 лет – снижение на 50%
Транспортный налог		
100% освобождение от уплаты	100% освобождение от уплаты	100% освобождение от уплаты
Срок предоставления		
3 года	4 года	5 лет

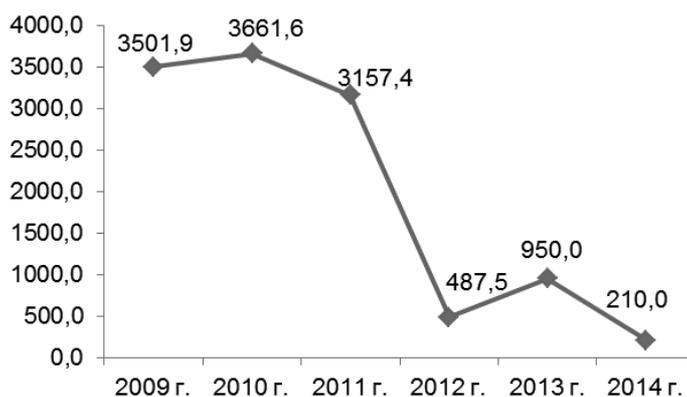


Рисунок 5.2. **Объем выданных государственных гарантий в Вологодской области, млн. руб.**

Инвестиционная привлекательность российских регионов определяется не только инвестиционной политикой органов власти, но и объективно существующими условиями экономического развития территорий. Эффективной инвестиционной политикой станет та стратегия, которая будет включать несколько уровней. В частности, речь идет о координации со стратегиями развития бизнеса в регионе и об увязке региональных инвестиционных программ с бизнес-проектами в части развития инфраструктуры и подготовки кадров, а также о выделении в приоритетную группу инвестиций в человеческий капитал, об обосновании инвестиций в инфраструктуру в четкой привязке к бизнес-проектам для максимизации эффекта бюджетных расходов; об оценке объективного «коридора возможностей» региона с учетом базовых тенденций пространственного развития и собственных преимуществ/барьеров; о разработке инвестпрограмм, реализуемых в границах этого «коридора».

Учитывая вышеуказанные компоненты экономической политики, следует отметить, что как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации она не должна концентрироваться исключительно на проблемах спасения отдельных, как правило депрессивных, регионов. Важнейшей задачей является стимулирование «локомотивных регионов» или «регионов с предпосылками ускоренного экономического развития». Государственная политика должна стимулировать использование регионами реальных и потенциальных конкурентных преимуществ для наращивания экономического потенциала и улучшения социальных условий на соответствующей территории.

Одно из направлений развития инвестиционной деятельности в регионах представляет развитие институтов инвестиционного финансирования и стимулирование участия банков в инвестиционном процессе. С одной стороны, коммерческие банки заинтересованы в стабильной экономической среде, служащей необходимым условием их деятельности, а с другой – устойчивость экономического развития территорий во многом зависит от степени надежности банковской системы, ее эффективного функционирования. Вместе с тем, поскольку интересы отдельного банка, как коммерческого образования, ориентированы на получение максимальной прибыли при допустимом уровне риска, участие кредитных учреждений в инвестировании экономики региона происходит лишь при наличии благоприятных условий.

Весомым фактором, препятствующим развитию инвестиционного процесса в российских региональных условиях, является несовершенство системы страхования инвестиций. В целях улучшения страхования инвестиций государство должно активно поддерживать создание инфраструктуры страхования инвестиций (инвестиционных рисков, кредитных вложений), введение специальных видов обязательного страхования. Основным вопросом, касающимся организации страховой защиты инвестиционного процесса, следует считать обеспечение имущественных интересов, связанных с правами собственности, самой собственностью (имуществом) или обязательствами по возврату заемных средств, если инвестиции осуществлялись за счет привлеченных средств. Создание реальной системы страховых гарантий вложенных

средств будет способствовать повышению инвестиционной привлекательности сферы долевого ипотечного финансирования и привлечению дополнительных внебюджетных источников в целом.

Наряду с этим необходимо отметить, что важнейшим компонентом инвестиционной политики являются эффекты, которые намерены получить ее субъекты: государство, частные инвесторы, предприятия и организации. При этом оценка эффективности инвестиций представляет наиболее ответственный этап принятия инвестиционного решения, от результатов которого в значительной мере зависит степень реализации цели инвестирования.

Исходя из законодательно закрепленных ключевых показателей эффективности (KPI) деятельности органов исполнительной власти регионов, а также согласно Методике расчета показателей и применения критериев эффективности региональных инвестиционных проектов Минэкономразвития РФ, эффективность инвестиционной политики регионов может быть определена на основе совокупности приведенных показателей (табл. 5.4).

**Таблица 5.4. Показатели эффективности региональной инвестиционной политики**

Группа показателей	Способ определения показателя
Показатели результативности инвестиционной политики	Определяется как: - прирост объема инвестиций в основной капитал (в сопоставимых ценах, к предыдущему году); - доля капитальных расходов в консолидированном бюджете региона; - прирост объема прямых иностранных инвестиций (% к предыдущему году)
Показатель экономической эффективности	Определяется как часть суммарного за все годы реализации инвестиционных проектов произведенного объема валового регионального продукта в субъекте Российской Федерации, который может быть обеспечен в результате их реализации
Показатели финансовой эффективности	Определяются как чистая приведенная стоимость проектов
Показатель бюджетной эффективности	Определяется как объем налоговых поступлений в бюджеты различных уровней бюджетной системы Российской Федерации, обусловленных реализацией данных проектов
Показатель социального эффекта	Повышение занятости населения; повышение оплаты труда работников

Однако ограниченность статистической базы для расчета эффектов непосредственно от осуществления инвестиционных проектов не позволяет с достаточной точностью их оценить. Эффективность в целом инвестиционной политики может быть определена косвенным путем с помощью показателей, приведенных в таблице 5.5.

Таблица 5.5. Показатели оценки эффектов реализации инвестиционной политики

Эффект	Показатель оценки
Экономический	Прирост ВРП (к предыдущему году)
Финансовый	Прирост объема прибыли прибыльных организаций (к предыдущему году)
Бюджетный	Прирост налоговых доходов бюджетной системы (к предыдущему году)
Социальный	Рост занятости населения; рост реальной заработной платы населения

Систему оценки эффективности региональной инвестиционной политики можно представить в виде двух блоков: блока результативности инвестиционной политики и эффектов, полученных от ее реализации (табл. 5.6).

Таблица 5.6. Показатели и пороговые значения оценки эффективности региональной инвестиционной политики

Блок	Показатели	Пороговые значения	
		Max	Min
Результативность инвестиционной политики	Прирост объема инвестиций в основной капитал, % к предыдущему году)	150	50
	Доля капитальных расходов в консолидированном бюджете региона, %	50	5
	Прирост объема прямых иностранных инвестиций, % к предыдущему году	150	50
Эффекты реализации инвестиционной политики	Прирост ВРП, % к предыдущему году	120	80
	Удельный вес прибыльных организаций, %	90	10
	Прирост налоговых доходов бюджетной системы, % к предыдущему году	120	80
	Уровень безработицы, % от экономически активного населения	110	90
	Прирост реальной заработной платы населения, % к предыдущему году	150	50

Итоговый результат определяется с помощью интегральной оценки по формуле:

$$I = \frac{\sum_{j=1}^m R_j}{m}, \quad (1)$$

где  $I$  – интегральная оценка, в баллах;

$R_j$  – сводная оценка направления;

$m$  – количество направлений.

В соответствии с предлагаемыми значениями оценок и весов индикаторов интегральная оценка эффективности региональной инвестиционной политики варьируется в пределах от 0 до 100%. При этом различные диапазоны ее изменения соответствуют тому или иному уровню (табл. 5.7).

Таблица 5.7. **Интерпретация пороговых значений оценки эффективности инвестиционной политики региона**

Диапазон значений	Характеристика инвестиционной политики
$0,75 < I \leq 1,00$	Высоко эффективная
$0,50 < I \leq 0,75$	Средне эффективная
$0,25 < I \leq 0,50$	Низко эффективная
$0,0 < I \leq 0,25$	Неэффективная

Полагаем, что разработанная нами методика будет полезна органам власти регионов, занимающимся вопросами экономического развития территорий. Она позволит не только оценить результативность инвестиционной политики, но и определить эффекты, достигаемые в результате реализации инвестиционных проектов.

Апробация методического инструментария оценки эффективности инвестиционной политики, проведенная на материалах регионов СЗФО за 2007–2013 гг., приводит к заключению о снижении в целом ее интегрального показателя (табл. 5.8).

Таблица 5.8. **Интегральное значение эффективности инвестиционной политики регионов СЗФО в 2007–2013 гг., баллов**

Регион СЗФО	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
г. Санкт-Петербург	0,775	0,737	0,467	0,584	0,655	0,495	0,641
Калининградская область	0,732	0,621	0,391	0,640	0,639	0,496	0,567
Новгородская область	0,517	0,683	0,398	0,530	0,403	0,619	0,540
Мурманская область	0,641	0,450	0,309	0,529	0,601	0,386	0,512
Вологодская область	0,655	0,423	0,284	0,477	0,648	0,438	0,446
Архангельская область	0,743	0,675	0,388	0,603	0,548	0,536	0,416
Ленинградская область	0,538	0,609	0,411	0,622	0,587	0,606	0,411
Республика Коми	0,498	0,721	0,564	0,701	0,487	0,550	0,397
Псковская область	0,711	0,546	0,358	0,610	0,632	0,568	0,365
Республика Карелия	0,634	0,453	0,273	0,439	0,475	0,464	0,343

Что касается качественных характеристик регионов в отношении эффективности инвестиционной политики, то по итогам 2013 года Санкт-

Петербург, Калининградская, Новгородская и Мурманская области входят в число регионов со средним уровнем. Все остальные субъекты СЗФО относятся к территориям с низким уровнем эффективности. Для сравнения: в 2007 году только Республика Коми находилась в данной группе, а все остальные регионы федерального округа характеризовались средней эффективностью инвестиционной политики.

На основе полученных результатов можно констатировать следующее: необходима корректировка системы управления инвестиционным процессом в регионах в целях укрепления экономического и финансового потенциала территорий и перехода их к долгосрочному устойчивому социально-экономическому развитию, что и является одной из основных задач органов публичной власти.

Для повышения инвестиционной активности и реализации стратегии инвестиционной политики в субъектах РФ актуальны будут такие мероприятия, как:

1) организация работы с федеральным центром по привлечению в регионы средств федерального бюджета и Фонда национального благосостояния для развития социальной и транспортной инфраструктуры; весомый вклад могут вносить также государственные монополии;

2) повышение налоговой культуры налогоплательщиков и финансовой грамотности населения для наполнения бюджетов всех уровней как одного из ключевых источников капиталовложений в стране;

3) разработка типового административного регламента прохождения процедуры по выдаче разрешения на строительство, упрощение данной процедуры для заявителя, её унификация в муниципальных образованиях;

4) продолжение работ по приведению российского бухгалтерского учета в соответствие с международными стандартами, что позволит потенциальным инвесторам более достоверно оценивать деятельность и балансовые показатели российских предприятий при сотрудничестве с ними.

Однако действий только региональных органов власти – недостаточно. Так, общественная организация «Деловая Россия», объединяющая предпринимателей из 77 регионов, выдвигает ряд предложений, альтернативных предлагаемым Правительством РФ с целью расширения ресурсных возможностей для активизации инвестиционных процессов в РФ без существенных потерь для бюджетной системы государства. Суть их заключается в следующем.

Во-первых, целесообразно снизить ставку НДС с нынешних 18 до 12%. Потому что, во-первых, это такой же налог, как в Казахстане, а все производства, которые смогли «мигрировать» в эту страну (особенно из приграничных российских регионов), уже перевели туда свою деятельность, т.к. там помимо пониженных ставок НДС и социальных взносов есть также пакет налоговых льгот для новых предприятий. Во-вторых, большинство предприятий, которые сейчас экономят на уплате НДС, используют серые схемы. По разным оценкам, от 30 до 50% общего объема денежных средств выйдут в белую зону. Возможно рассмотреть и вариант изменения налогового законодательства в части полной отмены возмещения НДС, уплаченного экспортёрам сырьевых ресурсов, и введения дифференцированной шкалы возвратов НДС экспортёрам продукции с низкой степенью обработки (полуфабрикаты)<sup>233</sup>. При этом высвободившийся объем средств можно направить на увеличение выравнивающих дотаций субъектам РФ или их распределение между регионами на подушевой основе (как это происходит в Германии).

Во-вторых, необходимо льготировать реинвестируемую прибыль в производство. То есть налог на прибыль, которую предприятие реинвестирует, не должен превышать 5%.

В-третьих, с целью поощрения создания новых высокопроизводительных рабочих мест следует диверсифицировать страховые взносы в зависимости от возраста работника и производительности труда. Налог на доходы фи-

---

<sup>233</sup> Дифференцированная система возврата НДС в зависимости от степени переработки отгружаемой продукции на экспорт применяется в Китае.

зических лиц, занятых высокопроизводительным трудом, рассчитывать не по прогрессивной, а по регрессивной шкале. С целью притока на производства молодых кадров необходимо стимулировать предприятия. Например, социальные взносы на работников до 30 лет взимать по пониженным ставкам. По мнению председателя комитета по налогам «Деловой России», следует также ввести ежемесячный социальный вычет, облагаемый взносами по ставке ноль, равный прожиточному минимуму на взрослого человека плюс по одному прожиточному минимуму на каждого иждивенца, находящегося на попечении этого работника. Это позволит не облагать взносами самые малообеспеченные слои населения.

В-пятых, внести изменения в амортизационную политику в части мер, касающихся ускоренной амортизации нового оборудования.

Следует отметить, что в современных условиях, когда бюджетных средств недостаточно и необходимо изыскивать дополнительные источники финансирования, частные инвестиции выступают одним из видов внебюджетных инвестиций в развитие инфраструктуры, решение конкретных социально-экономических задач, расширение спектра и повышение качества услуг, формирование новых точек роста, способствующих увеличению уровня социально-экономического развития регионов. Однако это невозможно без создания прозрачных, взаимовыгодных механизмов сотрудничества власти и бизнеса, пересмотра сложившихся стереотипов поведения бизнес-структур и способов их участия в развитии территорий. Понятно, что здесь требуется политическая воля со стороны администраций и вместе с тем новый подход бизнеса к пониманию своей роли в социальном инвестировании, повышение интереса к развитию территории присутствия. Только в этом случае можно будет говорить о новом этапе развития российской модели инвестирования, который создаст комфортные условия для функционирования бизнеса и позволит повысить эффективность использования бюджетных средств, выделяемых на обеспечение устойчивого развития регионов, укрепление национальной безопасности государства.

## 5.2. Регулирование движения капитала

В Стратегии национальной безопасности преодоление оттока капитала, валютное регулирование и контроль, деофшоризация экономики определены в числе важнейших факторов обеспечения экономической безопасности. Вместе с тем анализ фактических данных показал, что в РФ отсутствует система государственного регулирования вывоза капитала, не сформировалась государственная политика в сфере оттока финансовых ресурсов и даже сама концепция этой политики. При высокой потребности во внутренних инвестициях для осуществления структурной перестройки экономики за рубежом аккумулируются значительные капиталы российского происхождения.

Во многом это стало возможным после либерализации валютного законодательства<sup>234</sup>, имевшей своим следствием необдуманную отмену валютного регулирования и контроля, а также ослабление финансового надзора. Об этом отчетливо свидетельствует статистика Банка России: если за 2000–2007 гг. чистый ввоз капитала составил 1,8 трлн. руб., то на протяжении 2008–2015 гг. имел место чистый отток капитала из России, достигнувший 21,5 трлн. руб. (рис. 5.3).

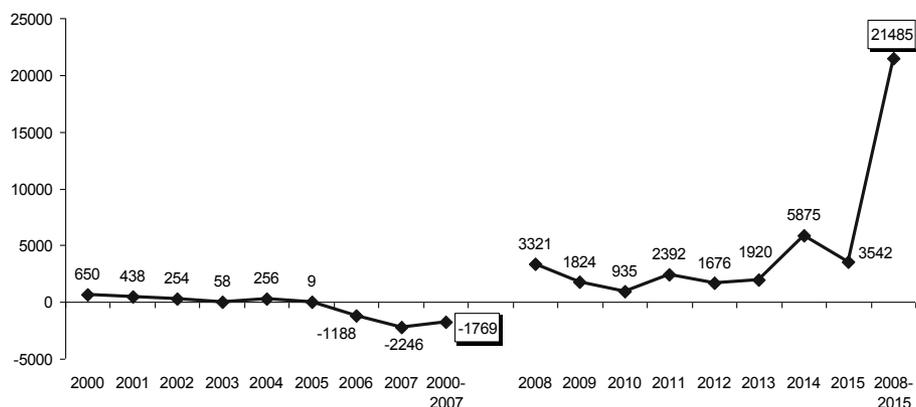


Рисунок 5.3. Динамика чистого вывоза, ввоза (-) капитала в 2000–2015 гг., млрд. руб.\*

\* Данные, представленные в долларах, переведены в рубли по средневзвешенному курсу.  
Источники: данные Банка России; расчеты ИСЭРТ РАН.

<sup>234</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 131-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О валютном регулировании и валютном контроле"».

Весьма жестко комментировал отмену ограничений по валютному регулированию академик Д.С. Львов: «Продавленный с помощью ультраправых либералов закон о либерализации внешнеэкономической деятельности является не только научно неаргументированным, но и чрезвычайно опасным для страны по своим социально-экономическим последствиям... Удивление вызывает сам факт, что при принятии нового валютного закона интересы десятка богатейших олигархов перевесили интересы многомиллионного населения России»<sup>235</sup>.

Снятие ограничений на международное движение капитала мотивировалось созданием дополнительных стимулов для привлечения иностранных инвесторов. Однако официальные статистические данные свидетельствуют о негативных процессах в этой сфере. С 2007 по 2015 год объем иностранных инвестиций в РФ сократился в 12 раз – с 56 до 5 млрд. долл., а начиная с 2009 г. прослеживается тенденция превышения вывезенного из страны капитала над ввезенным (рис. 5.4).

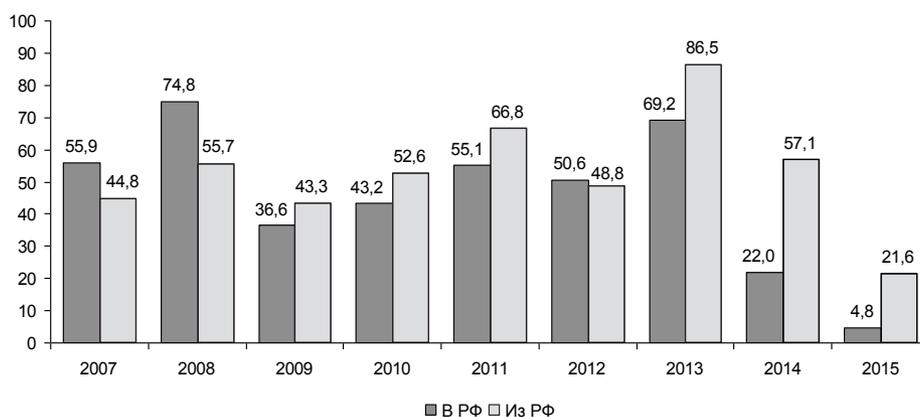


Рисунок 5.4. Динамика прямых инвестиций РФ в 2007–2015 гг., млрд. долл.  
Источник: данные Банка России.

После полной открытости валютно-финансового рынка произошло изменение структуры оттока капитала: если до 2008 г. львиная доля ресурсов вывозилась предпринимателями, то после 2008 г. почти половину объема вы-

<sup>235</sup> Львов Д. Нравственная экономика // Свободная мысль – XXI. – 2004. – № 9.

воза составлял банковский капитал, а в 2014–2015 гг. банковская система стала основным каналом вывода финансовых средств из страны (рис. 5.5).

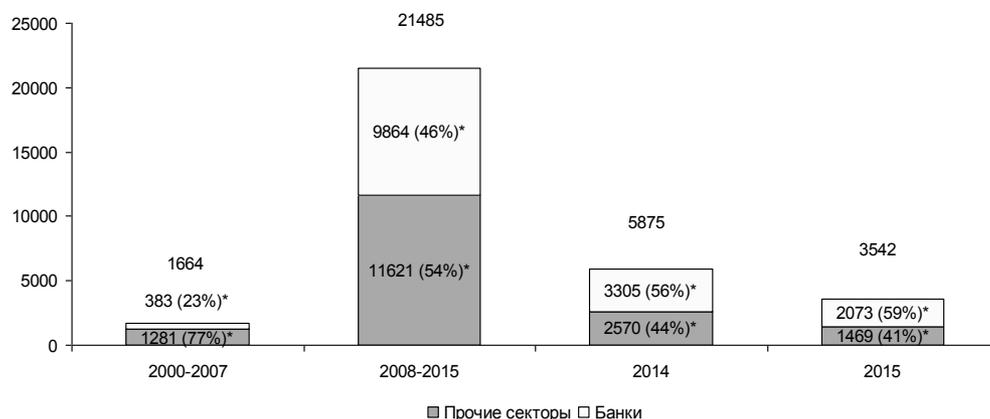


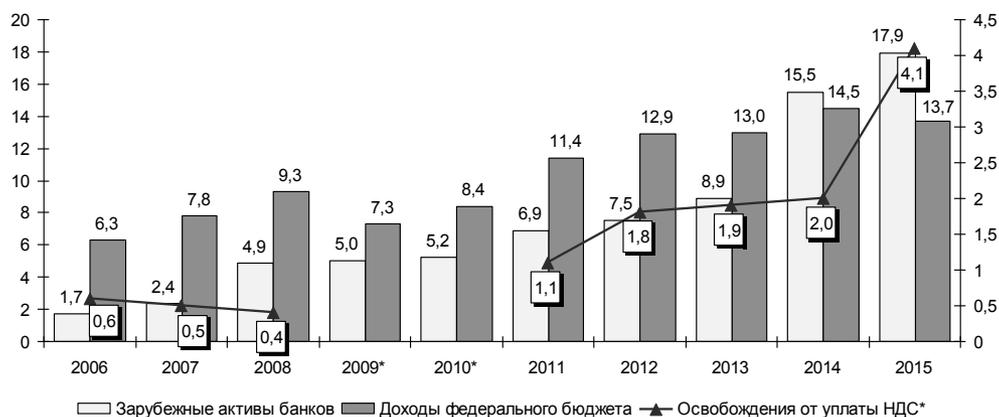
Рисунок 5.5. Структура вывоза капитала в 2000–2015 гг., млрд. руб.\*\*

\* Цифра в скобках – удельный вес в объеме вывоза капитала.

\*\* Данные, представленные в долларах, переведены в рубли по средневзвешенному курсу.

Источники: данные Банка России; расчеты ИСЭРТ РАН.

За 2008–2015 гг. на зарубежные счета российских банков было перекачано около 10 трлн. руб., что способствовало наращиванию внешних активов банковской системы, которые в 2015 г. оценивались в 18 млрд. руб., что на треть превысило годовой объем доходов федерального бюджета (рис. 5.6). При этом налоговая нагрузка кредитных организаций не соотносилась с размерами их активов и доходности: доля субъектов финансовой деятельности (без финансовых посредников и страховых организаций) в формировании налоговых доходов бюджетной системы РФ в 2015 г. оказалась наименьшей по сравнению с другими налогоплательщиками, составив лишь 0,3%. По размеру же полученной прибыли кредитные организации занимали 4-е место в экономике. Более того, налоговое законодательство полностью освобождает эту высокодоходную сферу от уплаты налога на добавленную стоимость (НДС), что приводит к неуклонному росту потерь бюджета – только в 2015 г. федеральный бюджет лишился более 4,1 трлн. руб., или трети своих доходов.



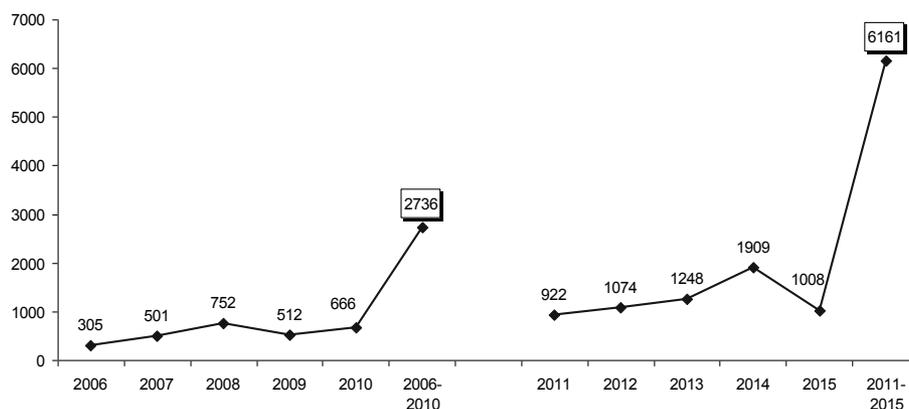
**Рисунок 5.6. Динамика зарубежных активов банков, доходов федерального бюджета и освобождений банков от уплаты НДС в 2006–2015 гг., трлн. руб.\*\***

\* За 2009–2010 гг. данные об освобождениях в отчетности ФНС отсутствуют.

\*\* Данные по активам, представленные в долларах, переведены в рубли по курсу доллара, установленному Банком России на 31 декабря соответствующего года.

Источники: данные Банка России; ФНС; Федерального казначейства; расчеты ИСЭРТ РАН.

Расширились масштабы исхода денег из России не только со стороны юридических, но и физических лиц. За период 2011–2015 гг. трансграничные переводы граждан из РФ увеличились в 2,3 раза по сравнению с периодом 2006–2010 гг. и превысили 6 трлн. руб. (рис. 5.7).



**Рисунок 5.7. Динамика чистых трансграничных переводов физических лиц в 2006–2015 гг., млрд. руб.\***

\* Данные, представленные в долларах, переведены в рубли по средневзвешенному курсу.

Источники: данные Банка России; расчеты ИСЭРТ РАН.

Таким образом, за 2008–2015 гг., то есть после отмены валютного регулирования и контроля, общий объем вывезенного из России капитала субъек-

тами экономики и частными лицами составил 30 трлн. руб., что эквивалентно 16% ВВП и 30% доходов федерального бюджета, полученных за эти годы.

Колоссальные потоки капитала, уходя из-под юрисдикции России, перестают производить добавленную стоимость внутри страны и пополнять доходы бюджета. Все это во многом обусловлено невыполнением Центробанком важнейших функций – валютного регулирования и контроля<sup>236</sup> и требует возобновления демонтированного в 2006 г. контроля над трансграничным передвижением денежных средств. Однако в основных направлениях денежно-кредитной политики<sup>237</sup> руководство Центробанка даже не поднимает этот вопрос.

Несмотря на полную свободу вывоза капитала из страны, имеют место значительные объемы фиктивных и криминальных сделок, которые экспортеры капитала осуществляют с сознательным, целенаправленным нарушением принятых правил. Это признает и Банк России, который ведет учет сомнительных операций, а также так называемых «чистых ошибок и пропусков». За 2008–2015 гг. общая сумма нелегального вывоза увеличилась в 2,5 раза по сравнению с периодом 2000–2007 гг. и достигла 13,6 трлн. руб., или 1,7 трлн. руб. в год (рис. 5.8).

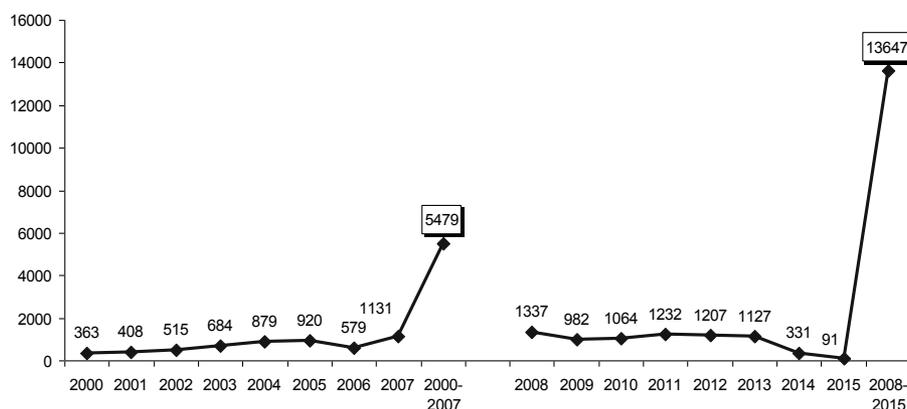


Рисунок 5.8. Нелегальный вывоз капитала из РФ в 2000–2015 гг., млрд. руб.\*

\* Данные, представленные в долларах, переведены в рубли по средневзвешенному курсу.

Источники: данные Банка России; расчеты ИСЭРТ РАН.

<sup>236</sup> В соответствии с п. 12 ст. 4 Федерального закона «О Центральном Банке Российской Федерации» от 10.07.2002 г. Банк России организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль.

<sup>237</sup> Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2016 год и период 2017 и 2018 годов, одобренные Советом директоров Банка России 10.11.2015 г. // КонсультантПлюс.

По экспертным же оценкам, реальные масштабы незаконного вывоза капитала в 1,7–2 раза превышают официальные оценки Банка России и достигают 80–100 млрд. долл. в год, что соответствует 25% расходной части федерального бюджета и 5% ВВП<sup>238</sup>.

По данным американской неправительственной организации «Global Financial Integrity», в 2011 г. Россия занимала первое место в мире по масштабам нелегального вывоза капитала<sup>239</sup>.

Как правило, утечка капитала, прежде всего со стороны крупных экспортеров, осуществляется с использованием офшорных схем в целях минимизации налогообложения. Результаты исследований ИСЭРТ РАН и анализ работ отечественных ученых и экспертов, занимающихся проблемой офшоров, позволили выделить следующие самые распространенные схемы.

1. Передача прав собственности на крупное российское предприятие компании, зарегистрированной в офшоре. Это позволяет оставлять часть налогов в распоряжении собственников. К примеру, основными собственниками ведущих отечественных корпораций черной металлургии ПАО «Северсталь», ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат» и ПАО «Новолипецкий металлургический комбинат» являются кипрские компании с долей акций 76,3; 89,5 и 87,3% соответственно. Эти компании контролируются владельцами корпораций, имеющими российское гражданство. Офшорная форма собственности позволяет выводить львиную долю дивидендов, получаемых владельцами корпораций, в офшоры, уплачивая при этом минимальные налоги<sup>240</sup>. По расчетам ИСЭРТ РАН, в результате применения пониженных

---

<sup>238</sup> Жуковский В.С. Оптимизм правительственных чиновников и неутешительная реальность [Электронный ресурс] // Русская народная линия. – Режим доступа: <http://ruskline.ru/analitika/2013/10/08/>

<sup>239</sup> Официальный сайт Global Financial Integrity. – Режим доступа: <http://russia.gfintegrity.org/>

<sup>240</sup> В соответствии с заключенными Россией с офшорными государствами соглашениями об избежании двойного налогообложения дивиденды российских компаний, зарегистрированных в офшорных юрисдикциях, облагаются по ставкам от 0 до 5%, а не по ставке 15%, как это предусмотрено Налоговым кодексом РФ.

ставок налогообложения дивидендов, полученных основными собственниками металлургических корпораций, потери бюджета от недопоступления налога на прибыль в 2008–2015 гг. составили 23 млрд. рублей<sup>241</sup>.

2. Занижение экспортных цен по сравнению с общемировыми. Так, в 2008–2013 гг. 70–95% операций головных комбинатов корпораций черной металлургии по сбыту продукции на внешних рынках было связано с трейдерными структурами, действующими в офшорных зонах. При этом уровень цен реализации оказался ниже уровня мировых цен в среднем на 11–45%. Ориентировочный размер выручки, сформированной в офшорах и не подпадающий под российское налогообложение, составил 705 млрд. руб., в результате чего выпадающие доходы бюджета по налогу на прибыль оцениваются в сумму 148 млрд. руб., или 25 млрд. руб. в год<sup>242</sup>.

3. Толлинговые схемы<sup>243</sup>. Как отмечает д.э.н. Н.А. Кричевский, «на толлинговой схеме сидят практически все заводы российского алюминиевого монополиста О. Дерипаски» (ОАО «Русский алюминий» – РУСАЛ). Применение данной схемы позволяет компании оставлять у себя до 90% прибыли. В 2008 г. Счетная палата РФ оценивала толлинговые потери бюджета по налогу на прибыль в 11,5 млрд. рублей<sup>244</sup>.

4. Страховые схемы. Холдинг создает офшорную страховую компанию, страхует через нее риски, по которым заведомо не наступит страховое событие, и перечисляет часть прибыли на страховые премии, затем эти средства в виде займов снова заводятся в основной холдинг<sup>245</sup>.

---

<sup>241</sup> Ильин В.А., Поварова А.И. Эффективность государственного управления 2000–2016 гг. Противоречивые итоги – закономерный результат. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. – 308 с.

<sup>242</sup> Поварова А.И. Взаимоотношения металлургических комбинатов с бюджетом: долги растут, налоги падают // Экономически и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2014. – № 6. – С. 159-182.

<sup>243</sup> Толлинг – переработка иностранного сырья с последующим вывозом готовой продукции. При этом ни ввозимое сырье, ни продукты его переработки не облагаются таможенными пошлинами и НДС.

<sup>244</sup> Кричевский Н.А. Разращение возвращением [Электронный ресурс] // Московский комсомолец. – 2011. – № 25715. – Режим доступа: <http://www.mk.ru/politics>

<sup>245</sup> Демин В.А. Офшоры – реальная угроза экономической безопасности России // Официальный сайт экспертно-аналитического центра «Модернизация». – Режим доступа: <http://www.modern-rf.ru/>

5. Неучтенный экспорт капитала, в частности инвестиции в зарубежные финансовые и нефинансовые активы, приобретая которые экспортеры перестают платить налоги в российскую казну или платят символические суммы<sup>246</sup>.

Применение подобных схем указывает на целенаправленное использование предпринимательского потенциала в интересах олигархического капитала, что идет вразрез с общенациональными интересами.

Офшорные структуры сегодня контролируют практически всю черную и цветную металлургию, большую часть угольной промышленности. По экспертным оценкам, если в странах Евросоюза и США около 10% активов выведены в офшоры, то в РФ – до 70–80%<sup>247</sup>.

Необходимо сказать о том, что многие офшорные компании российского происхождения берут свое начало от приватизации 1990-х годов. В ходе так называемых залоговых аукционов, не имевших аналогов в мировой практике, крупнейшие российские предприятия превращались из объекта созидательных деяний в объект примитивного растаскивания узким кругом лиц. В результате скупки за бесценок государственной собственности, ставшей главным источником обогащения будущих олигархов, упущенная выгода для федерального бюджета составила более 115 млрд. рублей<sup>248</sup>.

Хорошее представление о масштабах концентрации олигархического капитала дают ежегодные рейтинги журнала «Forbes». Если в 2002 г. в списке российских бизнесменов, чье состояние превысило миллиард долларов, насчитывалось всего 7 человек, то в 2015 г. – 88.

За 2010–2015 гг. совокупное состояние российских миллиардеров выросло на 27% и достигло 337 млрд. долл. (рис. 5.9), что соответствует 87% доходов консолидированного бюджета РФ. На этом фоне происходило повышение уровня бедности населения: за указанный период численность рос-

---

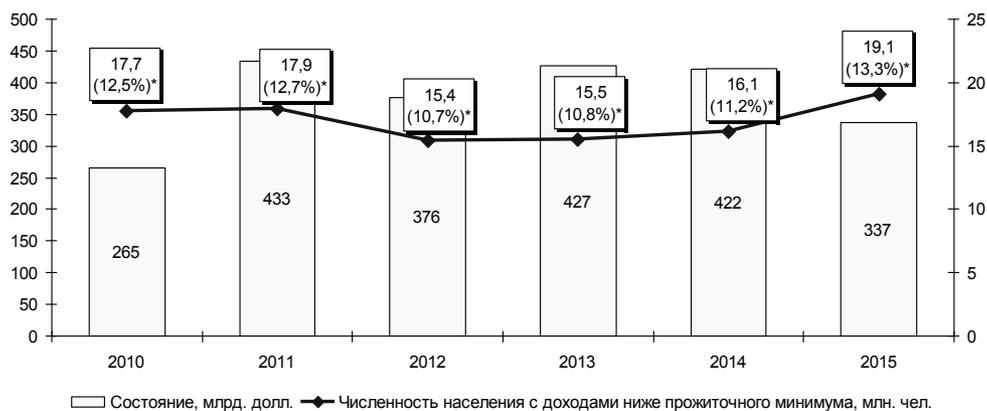
<sup>246</sup> Катасонов В.А. Россия на пороге ВТО // Советская Россия. – 2012. – № 3.

<sup>247</sup> Зыкова Т. Заблудились в Бермудах // Российская газета. – 2013. – 12 фев.

<sup>248</sup> Подробно об этом см. в: Ильин В.А., Поварова А.И., Сычев М.Ф. Влияние интересов собственников металлургических корпораций на социально-экономическое развитие. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. – 102 с.

сиян с доходами ниже прожиточного минимума увеличилась на 1,4 млн. человек; в 2015 г. более 19 млн., или 13,3%, жителей страны оказались за чертой бедности. При этом сверхдоходы миллиардеров облагались налогом по единой для всех граждан ставке – 13%.

Важно также отметить, что олигархи наживали свое богатство в ходе падения экономического роста – до 96,3% в 2015 г. против 104,5% в 2010 г.



**Рисунок 5.9. Совокупное состояние российских миллиардеров и уровень бедности населения РФ в 2010–2015 гг.**

\* Цифра в скобках – отношение численности населения с доходами ниже прожиточного минимума к общей численности населения (уровень бедности).

Источники: данные Росстата; журнала «Forbes» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.forbes.ru/rating/200-bogateishikh-biznesmenov-rossii>

В 2014 г. по количеству долларовых миллиардеров Россия занимала 5-е место в мире после таких экономически развитых стран, как США, Китай, Великобритания и Германия<sup>249</sup>, а по объему ВВП на душу населения<sup>250</sup> – 69-е. И это не случайно, поскольку большую часть полученных на российских предприятиях доходов олигархи расходуют на личное потребление, а не вкладывают в модернизацию производства. Убедительным примером может служить распределительная политика собственников металлургических корпораций.

<sup>249</sup> Billionaire Census: исследование консалтинговой фирмы Wealth-X и швейцарского банка UBS [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.billionairecensus.com/home.php>

<sup>250</sup> Все рейтинги [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://total-rating.ru/1141-2014-god.html>

За 2008–2014 гг. при растущем износе основных средств базовых активов корпораций инвестиции в основной капитал уменьшились на 34–76%, а дивиденды основных собственников увеличились на 36–92% (табл. 5.9).

Таблица 5.9. Капитальные вложения и дивиденды, начисленные собственникам корпораций черной металлургии в 2008–2014 гг., млрд. руб.

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014 к 2008, %
<b>Череповецкий металлургический комбинат</b>								
Износ основных средств, %	28,0	33,0	40,0	41,8	43,8	46,1	47,1	+19,1 п.п.
Капиталовложения	11,8	4,5	7,1	16,1	12,5	9,8	7,7	65,9
Дивиденды	25,5	0	5,3	12,7	7,6	5,5	48,9	191,8
<b>Магнитогорский металлургический комбинат</b>								
Износ основных средств, %	46,0	36,3	36,1	36,7	41,0	46,3	52,3	+6,3 п.п.
Капиталовложения	25,5	34,8	38,2	21,6	14,9	11,8	9,6	37,7
Дивиденды	3,7	3,6	3,2	0	2,7	0	5,7	154,1
<b>Новолипецкий металлургический комбинат</b>								
Износ основных средств, %	43,0	41,3	43,8	31,6	32,1	37,9	40,7	-2,3 п.п.
Капиталовложения	31,5	23,8	25,2	28,8	15,5	10,2	7,5	23,6
Дивиденды	9,2	1,1	9,3	10,3	3,2	3,4	12,5	135,9

Источники: финансовая отчетность корпораций; расчеты ИСЭРТ РАН.

Доказательством офшорной сути отечественной экономики служит и страновая структура прямых инвестиций из РФ в зарубежные страны: в 2007–2014 гг. в среднем 80% капитала направлялось в офшоры (табл. 5.10).

Таблица 5.10. Страновая структура прямых инвестиций из РФ в 2007–2014 гг.

Страна	2007		2011		2014	
	Млн. долл.	Уд. вес, %	Млн. долл.	Уд. вес, %	Млн. долл.	Уд. вес, %
Всего	44801	100,0	66851	100,0	57082	100,0
<i>Офшорные зоны, всего</i>	<i>36670</i>	<i>81,9</i>	<i>53298</i>	<i>79,7</i>	<i>43361</i>	<i>76,0</i>
Кипр	14700	32,8	22930	34,3	23546	41,2
Швейцария	1404	3,1	3719	5,6	6927	12,1
Бермуды	2734	6,1	1072	1,6	2997	5,3
Нидерланды	11991	26,8	9901	14,8	2132	3,7
Соединенное Королевство	2454	5,5	1474	2,2	1935	3,4
Британские Виргинские острова	1345	3,0	3861	5,8	718	1,3
Багамы	0	0	455	0,7	756	1,2
Люксембург	497	1,1	2005	3,0	639	1,1
Монако	81	0,2	362	0,5	492	0,9
Гибралтар	886	2,0	1186	1,8	411	0,7
Прочие страны	8131	18,1	13553	20,3	13721	24,0

Источники: данные Банка России; расчеты ИСЭРТ РАН.

При массе нерешенных внутренних проблем Россия продолжает выступать донором многих других государств, в том числе преуспевающих. Более 70% накопленных российских инвестиций сосредоточено в странах, объявивших РФ санкционную войну (табл. 5.11), что может повлечь реализацию рисков ареста или блокировки международных инвестиций России, создав

тем самым угрозы экономической безопасности страны. Добавим, что треть накопленных инвестиционных ресурсов приходится на страны, входящие в НАТО, а это, безусловно, усиливает возможные неблагоприятные последствия для РФ.

Таблица 5.11. Структура остатков накопленных прямых инвестиций РФ в зарубежных странах

Страна	01.01.2010		01.01.2015		01.01.2015 к 01.01.2010, %
	Млрд. долл.	Уд. вес, %	Млрд. долл.	Уд. вес, %	
Всего	302,2	100,0	388,4	100,0	128,5
В том числе страны, введшие санкции	217,4	71,9	273,6	70,4	125,8
Из них страны НАТО	83,5	27,6	122,6	31,6	146,9
- Нидерланды	24,6	8,1	49,1	12,6	199,9
- США	10,5	3,5	14,9	3,8	141,5
- Германия	7,4	2,5	12,3	3,2	165,9
- Люксембург	14,8	4,9	12,1	3,1	81,4
- Великобритания	10,3	3,4	9,5	2,5	92,1
- Испания	3,1	1,0	6,4	1,6	208,9
- Франция	1,3	0,4	3,5	0,9	264,2

Источники: данные Банка России; расчеты ИСЭРТ РАН.

Подводя итог вышесказанному, можно подчеркнуть, что офшоризация экономики и бегство капитала, достигшие колоссальных размеров, не позволяют перейти к внутренним источникам развития и превратились в одну из главных угроз национальной безопасности России.

Безусловно, проблема офшоров не является чисто российской. Офшорные налоговые гавани стали важнейшим элементом теневых экономик, с которыми борются власти всех стран мира. К примеру, за 2000–2009 гг. не запрещенные законом схемы по использованию офшоров обошлись бюджету США в 190 млрд. долл., Евросоюз ежегодно теряет порядка 100 млрд. евро<sup>251</sup>. Поэтому не случайным стало стремление мирового сообщества усилить борьбу с негативным влиянием офшоров на стабильность глобальной экономики. При этом основной акцент делается на прозрачности деятельности офшорных юрисдикций с точки зрения доступности информации для выявления нарушений национального законодательства.

<sup>251</sup> Хейфец Б.А. Антиофшорное наступление мирового сообщества и российская политика // Финансы. – 2010. – № 2. – С. 12-17.

Знаковым шагом стало опубликование ОЭСР «черного, серого и белого списков», разделивших юрисдикции на те, которые соблюдают международные нормы в сфере налогообложения, и те, которые их игнорируют. Причем было объявлено о решимости применить санкции к странам «черного и серого списков». В результате страны, попавшие в такие списки, заявили о намерениях привести свое финансовое законодательство в соответствие с международными стандартами.

Многие государства переходят к ужесточению национальной антиофшорной политики. Так, в США внесены поправки в налоговое законодательство, обязывающие американских граждан декларировать инвестиции и доходы независимо от страны их происхождения. В 2009 г. между США и швейцарским банком UBS было заключено соглашение о выдаче банком американским властям клиентов со счетами от 1 млн. франков. Это соглашение во многом послужило эффективной налоговой амнистии: правом легализовать свои незаконные доходы воспользовались почти 15 тыс. американских граждан, благодаря чему казна получила несколько миллиардов долларов. В 2009 г. с большим успехом прошла налоговая амнистия в Италии, в ходе которой было задекларировано капиталов на 95 млн. евро. Одной из стран, активно добивающихся упразднения банковской тайны, является Германия. Вместе с Францией она продвигает идею автоматического обмена налоговой информацией<sup>252</sup>.

К сожалению, в проведении антиофшорной политики Россия уступает другим странам. Начиная с 2011 г. Президент РФ В.В. Путин настойчиво продвигает тему деофшоризации отечественной экономики. Однако, несмотря на ряд предпринятых Правительством мер, ощутимых успехов по снижению роли офшорного фактора в экономике пока добиться не удалось<sup>253</sup>. Призывы Президента к возвращению вывезенных капиталов на родину воспри-

---

<sup>252</sup> Там же.

<sup>253</sup> В конце 2014 г. Государственной Думой РФ был принят закон о контролируемых компаниях, в соответствии с которым каждый россиянин, имеющий контроль над иностранной компанией, обязан платить налоги в бюджет по законодательству РФ. Еще одним значимым событием стало внесение 1 декабря 2015 г. Правительством РФ в Госдуму РФ законопроекта об ограничении государственной поддержки в виде субсидий, гарантий, инвестиций иностранных юридических лиц.

нимаются с недоверием, несмотря на объявленную амнистию. Вопреки ожидаемому эффекту от законодательной инициативы по деофшоризации бизнеса крупный капитал сокращает свою связь с российской экономикой: в 2015 году из 374 крупнейших частных российских компаний в России было зарегистрировано меньше половины<sup>254</sup> – 152.

По нашему мнению, проблему офшоризации и бегства капитала отдельными законодательными мерами не решить. Необходимо изменить всю экономическую политику, направив ее на созидательную деятельность, поддержку реального сектора, а не на удовлетворение интересов крупного олигархического капитала.

В докладе «Деофшоризация российской экономики. Пути и меры»<sup>255</sup>, разработанном группой экспертов при участии академика РАН С.Ю. Глазьева, определены следующие ключевые цели деофшоризации:

- ✓ помещение цепочки владельцев бизнеса и финального бенефициара в российскую юрисдикцию;
- ✓ уменьшение до возможного минимума использования офшорных «прокладок» для международной торговли;
- ✓ переход под юрисдикцию России экономических операций и систем управления активами отечественных предприятий;
- ✓ кардинальное улучшение условий ведения бизнеса, включая институциональную и политическую реформу;
- ✓ усиление ответственности за нарушение налогового законодательства в соответствии с международной практикой, прежде всего в части размера штрафных санкций.

Опираясь на результаты собственных исследований по деятельности корпораций черной металлургии, а также обобщая мнения и оценки отечественных ученых и экспертов, считаем возможным высказать следующие предложения по преодолению офшорно-олигархической сущности россий-

---

<sup>254</sup> РБК 500: Рейтинг российского бизнеса 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/rbc500/>

<sup>255</sup> Официальный сайт Н. Старикова. – Режим доступа: <https://nstarikov.ru/blog/28635>

ской экономики в целях обеспечения более эффективной реализации Стратегии национальной безопасности РФ.

1. Ввести в законодательство РФ понятие «национальная компания», соответствующее следующим критериям: регистрация и осуществление основной деятельности в России; принадлежность контрольного пакета акций российским резидентам; только национальным компаниям предоставлять право доступа к стратегически важным для государства и общества видам деятельности, в частности к недропользованию, госзаказам, госпрограммам, кредитам.

2. Кардинально пересмотреть вплоть до денонсации большинство соглашений об избежании двойного налогообложения, в первую очередь с Кипром, через который идут основные потоки российского капитала.

3. Заключить с другими государствами соглашения об обмене налоговой информацией и пресечении налоговых преступлений, что соответствовало бы актуальным трендам антиофшорной политики мирового сообщества.

4. Ликвидировать неоправданные налоговые льготы, предоставляемые крупным сырьевым компаниям, в частности по налогу на прибыль и возврату экспортного НДС. Отменить освобождения от уплаты НДС для банковской системы, превратившейся в основной канал утечки капитала из страны. По нашим расчетам, реализация только этих двух мер способна увеличить доходы федерального бюджета на 6 трлн. руб. в год, или более чем на 40%. Эти средства позволили бы, к примеру, снизить налоговую нагрузку важнейших для модернизации отечественной экономики обрабатывающих производств.

5. По примеру многих офшорных стран создать специальные списки конечных бенефициаров офшорных компаний и офшорных финансовых трастов. Обязать конечных владельцев акций российских системообразующих предприятий зарегистрировать свои права собственности на них в регистрациях РФ.

6. Ввести в отношении металлургических компаний, де-факто принадлежащих российским резидентам, особый режим налогообложения при наличии связей с офшорами, вменяя налогооблагаемые доходы не ниже среднероссийского уровня рентабельности экономики<sup>256</sup>.

7. Законодательно закрепить обязанность крупнейших налогоплательщиков по предоставлению в налоговые органы информации о всех видах доходов, получаемых российскими головными активами, под угрозой установления налога на экспортные и другие сделки с офшорами.

8. Обложить налогом по условной ставке 45% все доходы, из которых складываются крупные состояния. Например, если применить эту ставку к налогообложению состояний владельцев трех корпораций черной металлургии, бюджет получил бы дополнительно почти 2 трлн. рублей<sup>257</sup>.

9. Изучить мировой опыт по применению налога на операции с офшорными компаниями<sup>258</sup>, который, по оценкам Счетной палаты, может принести в бюджет до 40–50 млрд. долл. дополнительных доходов<sup>259</sup>.

10. Федеральному Собранию РФ рассмотреть возможность расширения своей контрольной функции, используя в этих целях право дачи поручений Счетной палате проводить проверки по вопросам полноты уплаты налогов не только в отношении государственных, но и частных корпораций.

В конечном итоге в центре переосмысления задач и путей деофшоризации находится вопрос о роли государства и его взаимодействии с крупным бизнесом. Проводники рыночных реформ в России призывали к уходу государства из экономики. Между тем лауреат Нобелевской премии Д. Стиглиц так сформулировал свою позицию о роли государства в экономике: «Я не настолько глуп, чтобы поверить, что рынок сам по себе решит все социаль-

---

<sup>256</sup> В 2014 г. при средней налоговой нагрузке по экономике РФ 9,8% налоговая нагрузка металлургических комбинатов составляла: Череповецкого – 4,2%; Магнитогорского – 3,6%; Новолипецкого – 7%.

<sup>257</sup> Расчет проведен по данным рейтинга богатейших бизнесменов России, составленном журналом «Forbes» по состоянию на 12.02.2016 г. Размер состояния, указанный в миллиардах долларов США, переведен по курсу доллара, установленному Банком России на 12.02.2016 г. (79,1 рубля за доллар).

<sup>258</sup> Такой налог в той или иной мере действует в США, одиннадцати европейских странах, а также в Белоруссии.

<sup>259</sup> Официальный сайт РБК. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/rbcfreeneews/20131209144547.shtml>

ные проблемы»<sup>260</sup>. Мировая практика свидетельствует о возрастающем участии государства в перераспределении создаваемого дохода: в США доля налогов колеблется до 43% ВВП, в Европе – до 50%, в Скандинавских странах – до 65%. В России же этот показатель существенно меньше – около 30%<sup>261</sup>. В результате не удастся должным образом противодействовать нарастающему социальному расслоению населения, обеспечить надлежащее финансирование многих важных направлений экономического и социального развития.

«Дальше такое продолжаться не может, – делает вывод академик С.Ю. Глазьев, – либо вывоз капитала сменится его накоплением внутри страны, что даст основание для модернизации и развития экономики, либо Россию ждет необратимая колонизация с закреплением на сырьевой периферии мирового хозяйства. Следствием второго сценария станет существенное ухудшение положения российской властвующей элиты как по причине роста социального напряжения из-за падения уровня жизни населения, так и в результате экспроприации значительной части накопленных в офшорах капиталов»<sup>262</sup>.

Представляется, что основополагающими принципами взаимодействия между государством и крупным бизнесом следует считать: прозрачность отношений, основанных на законе и доступных для контроля со стороны институтов гражданского общества; категорический отказ от слияния функций власти и частного капитала; соблюдение норм общественной морали и признание системы социального партнерства. Именно крупные корпорации должны играть существенную роль в продвижении экономических интересов России и обеспечении ее национальной безопасности.

---

<sup>260</sup> Joseph E. Stiglitz, *Globalization and its Discontents*. W.W. Norton & Company. NY, L, 2002.

<sup>261</sup> Нигматулин Р.И., Нигматулин Б.И. Исходные теоремы модернизации экономики России // Неэкономические грани экономики: непознанное взаимовлияние. Научные и публицистические заметки обществоведов / рук. междисциплинарного проекта и науч. ред. О.Т. Богомолов; зам. рук. междисциплинарного проекта Б.Н. Кузык. – М.: Институт экономических стратегий, 2010. – С. 44.

<sup>262</sup> Глазьев С.Ю. Жребий брошен // Эксперт. – 2013. – № 17-18. – 29 апр. – Режим доступа: <http://expert.ru/expert/2013/18/zhrebij-broshen/>

### 5.3. Привлечение внутренних накоплений

Одной из задач обеспечения национальной безопасности России является повышение возможностей органов публичной власти по решению и исполнению всех стоящих перед ними функций и задач, а также наличие эффективной системы финансирования и инвестирования различных проектов, обеспечивающих экономический рост в стране и благополучие проживающего населения. В условиях сложной геополитической обстановки и кризисных явлений в экономике России возникает объективная необходимость поиска новых источников роста, укрепления доходной базы региональных и местных бюджетов.

Осуществление многих проектов, решение проблем территориального развития возможно за счёт вовлечения финансовых и иных средств и ресурсов населения. Как показывает практика, для этой цели применяется самообложение граждан, создаются специализированные фонды развития местных сообществ, используются технологии краудсорсинга, что позволяет объединить средства населения, а также отчасти средства бизнеса и бюджетов для осуществления приоритетных проектов.

Согласно данным Росстата, объём денежных накоплений населения на конец 2015 г. составил 23895,8 млрд. руб. (что больше объёма доходов консолидированного бюджета РФ в 2015 г. – 22963,8 млрд. руб.), в том числе 16321,7 млрд. руб. – остатки вкладов, 4060,8 млрд. руб. – остатки наличных денег, 3513,3 млрд. руб. – ценные бумаги. Таким образом, большая часть накоплений просто размещена на счетах в банках, хотя они могли бы быть важным источником (ресурсом) инвестиций для реализации коммерческих и социальных (в том числе благотворительных и неинвестиционных) проектов.

Одной из эффективных форм участия населения в решении вопросов и проблем социально-экономического развития муниципальных образований выступает *самообложение граждан*, которое предусмотрено статьями 55 и 56 Федерального закона от 6 октября 2006 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пред-

ставляет собой разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Средства самообложения граждан зачисляются в состав доходов местного бюджета. От налогов такие платежи отличаются тем, что они по закону носят строго целевой характер и являются разовыми.

Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен. Вопросы введения и использования указанных разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан).

В примерный перечень мероприятий, на которые могут расходоваться средства самообложения жителей сельского поселения, входят следующие направления:

- благоустройство населенных пунктов поселения;
- ремонт и реконструкция дорог, мостов, бань, фельдшерско-акушерских пунктов, спортивных сооружений, объектов жилищно-коммунального хозяйства, детских садов, библиотек, клубов и других культурно-просветительных и лечебно-профилактических учреждений в населенных пунктах;
- строительство и реконструкция памятников, мест отдыха, колодцев, мест купания, источников в границах сельского поселения;
- прочие мероприятия по развитию социально-культурной и инженерной инфраструктуры поселения.

Основными этапами по реализации проектов самообложения являются:

1. Определение мероприятий (конкретных вопросов местного значения), установление размера разового платежа.
2. Выдвижение инициативы о проведении референдума по вопросу введения самообложения граждан.

3. Принятие решения представительным органом МСУ МО о назначении референдума по вопросу введения самообложения граждан, опубликование данного решения.

4. Подготовка и проведение референдума. Информирование по вопросам референдума.

5. Сбор средств самообложения граждан. Получение средств из регионального или местного бюджетов (в случае софинансирования проектов самообложения из данных бюджетов).

6. Реализация мероприятий в соответствии с решением референдума.

7. Отчет перед населением о выполнении решения референдума.

Органы местного самоуправления могут проводить предварительные опросы и консультации с жителями для выявления мероприятий, в реализацию которых они готовы вложить свои средства, разъясняют порядок сбора денежных средств и контроля за их расходованием. Правом инициирования местного референдума обладают инициативная группа граждан муниципалитета, общественные и избирательные объединения и глава муниципального образования совместно с представительным органом.

При определении мероприятий, реализация которых может быть осуществлена из средств самообложения, рекомендуется учитывать:

- устные и письменные обращения граждан;
- финансовые возможности граждан, которые будут являться плательщиками разовых платежей;
- планируемый объем поступлений средств самообложения граждан в бюджет муниципального образования;
- объем средств бюджета региона, который может быть предоставлен бюджету муниципального образования;
- социальную значимость мероприятия для жителей муниципального образования<sup>263</sup>.

---

<sup>263</sup> О результатах применения самообложения граждан на территории Пермского края в 2011–2014 гг.: брошюра // Официальный сайт Министерства территориального развития Пермского края. – Режим доступа: <http://minter.permkrai.ru/index/getfile/id/250/>

Чтобы референдум состоялся, нужно участие в нем не менее 50% граждан, обладающих активным избирательным правом (население старше 18 лет). Положительное решение принимается если за введение самообложения проголосует не менее 50% от числа принявших участие в референдуме.

После принятия на референдуме положительного решения составляются списки граждан, обязанных выплатить указанную сумму в местный бюджет, и им рассылаются соответствующие квитанции. Денежные средства, полученные от самообложения граждан, поступают на лицевой счет муниципального образования. Оплата производится через местные отделения банков в течение шести месяцев со дня принятия решения референдумом. При этом необходимо обеспечить контроль со стороны населения за эффективным и целевым расходованием денежных средств и деятельностью местной администрации: глава муниципального образования по истечении года после завершения уплаты средств отчитывается перед населением об их расходовании.

Внедрять механизмы самообложения на уровне всего района или городского округа достаточно сложно и затратно, так как нет такой проблемы, которая напрямую затрагивала бы всех жителей района (округа) и результатом решения которой могло бы воспользоваться большинство. Поэтому приоритетное развитие данный механизм получил на уровне сельских поселений.

В каждом муниципалитете для организации сбора средств самообложения граждан должно быть предварительно разработано «Положение о самообложении граждан муниципального образования...», в котором указываются цели, задачи, направления и механизм сбора и расходования средств самообложения граждан. Ниже приведены примерные расчеты сумм денежных средств, которые можно собрать как средства самообложения в 12 сельских поселениях Вологодского района Вологодской области за 1 год, и количество избирателей, необходимое для того, чтобы референдум состоялся и

положительное решение на референдуме было принято (табл. 5.12). Предполагается, что средняя сумма платежа составит 200 рублей в год.

**Таблица 5.12. Расчет необходимого числа подписей в поддержку инициативы референдума, голосов на референдуме и возможной суммы средств самообложения в поселениях Вологодского района Вологодской области**

Название поселения	Численность постоянного населения	Численность населения в возрасте 18 и старше лет	Количество подписей для поддержки инициативы референдума	Минимальная численность участников референдума для признания его состоявшимся, чел.	Минимальная численность для принятия положительного решения на референдуме, голосов «ЗА»	Возможная сумма собранных средств (-30 %); 200 р. с человека, руб.	Сумма с коэффициентом собираемости 0,8, руб.
1	2	3	4	5	6	7	8
			Гр. $3 \times 0,05$ (+10 %)	Гр. $3 \times 0,5$	Гр. $5 \times 0,5$	Гр. $3 \times 0,7 \times 200$ р.	Гр. $7 \times 0,8$
Кубенское	6233	5111	256-281	2556	1278	715 548	572 439
Лесковское	2952	2421	121-133	1210	605	338 890	271 112
Майское	6337	5184	259-285	2592	1296	725 713	580 571
Марковское	2067	1689	84-93	844	422	236 423	189 139
Новленское	3537	2904	145-160	1452	726	406 543	325 234
Подлесное	6186	5079	254-279	2539	1270	711 019	568 815
Прилуцкое	2200	1808	90-99	904	452	253 176	202 541
Семеновское	5240	4297	215-236	2148	1074	601 552	481 242
Сосновское	3792	3106	155-171	1553	776	434 791	347 833
Спасское	3970	3243	162-178	1622	811	454 089	363 271
Старосельское	3087	2531	127-139	1266	633	354 388	283 510
Федотовское	5165	4240	212-233	2120	1060	593 665	474 932
Итого	50766	41613	2081-2289	20806	10 403	5 825 796	4 660 637

По примеру практики самообложения граждан в ряде регионов России средняя собираемость указанных платежей составляет около 80%, что и учтено в графе 8 таблицы. При этом учитывалось, что 30% населения старше 18 лет будут освобождены от уплаты этих взносов, что отражено в графе 7. К данной категории будут относиться все инвалиды и граждане, чей среднемесячный доход ниже прожиточного минимума для соответствующей категории населения – граждан, получающих социальную помощь.

Предположим, что за год референдумы пройдут не более чем в половине поселений района, тогда, вероятно, суммарно будет собрано по всему Вологодскому району 2,33 млн. руб. Таким образом, эффект от предлагаемого внедрения механизма сбора средств самообложения заключается в том, что возникает возможность поступления дополнительных доходов в бюджеты поселений от 189 до 580 тыс. руб. для решения конкретных проблем, выдвинутых населением и приоритетных для него. Население будет чувствовать свою сопричастность к решению местных проблем, роль в местном самоуправлении и ощущать, что внесен небольшой вклад в общее дело.

Особенную популярность процедура самообложения получила в поселениях Кировской области, Пермском крае и Республике Татарстан, где на каждый собранный рубль средств самообложения выделяется по 1–5 рублей из регионального бюджета.

Начиная с 2011 года Правительство Пермского края совместно с органами местного самоуправления приступило к реализации проекта по активизации института самообложения граждан в муниципальных образованиях края. Мероприятия, направленные на развитие института самообложения граждан в Пермском крае, включены в подпрограмму «Развитие общественного самоуправления» Государственной программы «Региональная политика и развитие территорий», утвержденной постановлением Правительства Пермского края от 1 октября 2013 года № 1305-п. *Целью развития самообложения в Пермском крае* является повышение гражданской активности населения, привлечение его к участию в местном самоуправлении, привлечение в местные бюджеты дополнительных доходов, необходимых для решения насущных проблем населенных пунктов.

С 2013 года на каждый 1 рубль граждан, поступивший в бюджет муниципального образования, предоставляется 5 рублей из краевого бюджета. На каждый 1 рубль добровольных пожертвований граждан, поступивший в бюджет муниципалитета, из краевого бюджета предоставляется 1 рубль.

За период реализации действий по активизации института самообложения на территории Пермского края из 291 городского и сельского поселений Пермского края референдумы по вопросу введения самообложения граждан назначались в 215 поселениях, в 175 поселениях референдумы были проведены, в 137 поселениях референдумы состоялись и было принято решение о введении самообложения на территории поселений. Из них в 17 поселениях самообложение введено в 2011 году, в 119 – в 2012 году, в 10 – в 2013 году, в 29 – в 2014 году; табл. 5.13).

Таблица 5.13. **Итоги развития института самообложения в Пермском крае**

Год	Проведено референдумов	Самообложение введено	Повторно введено	Явка в поселениях, в которых введено самообложение	Проголосовавшие за введение самообложения
2011	26	17	1	54,3	67,5
2012	154	119	1	58,6	67,6
2013	29	10	10	57,3	72,1
2014	55	29	27	54,6	87,8

Источник: О результатах применения самообложения граждан на территории Пермского края в 2011–2014 гг.: брошюра // Официальный сайт Министерства территориального развития Пермского края. – Режим доступа: <http://minter.permkrai.ru/index/getfile/id/250/>

Общий объем средств самообложения граждан, поступивших в бюджеты поселений, составил: в 2011 году – 309,8 тыс. руб., в 2012 году – 16732,2, в 2013 году – 1232,8, в 2014 году – 4925,2 тыс. руб. Общий объем средств, предоставленных из краевого бюджета бюджетам муниципалитетов на решение вопросов местного значения, осуществляемое с участием средств самообложения граждан, составил: в 2011 году – 789,5 тыс. руб., в 2012 году – 47774,5, в 2013 году – 5278,3, в 2014 году – 22919,0 тыс. руб.

За период 2011–2014 гг. в Пермском крае удалось реализовать более 100 проектов, направленных на благоустройство территории населённых пунктов (организация уличного освещения, озеленение, вырубка старых деревьев, обустройство и реконструкция пляжей, парков, скверов, мест отдыха, очистка рек, установка контейнеров, организация и оборудование площадок для сбора мусора, полигонов ТБО, пожарных водоёмов, установка указателей, благоустройство и реконструкция кладбищ, приобретение оборудования для благоустройства); строительство, ремонт, реконструкцию и содержание

местных дорог, мостов, тротуаров, объектов водоснабжения и канализации; строительство и реконструкцию детских площадок, спортивных площадок и сооружений, автобусных остановок.

Как показывают результаты мониторинга местных бюджетов, проводимого Министерством финансов РФ<sup>264</sup>, в 2014 году в целом по стране отмечается значительный рост поступлений в местные бюджеты средств самообложения граждан: общий объем таких поступлений составил 114,3 млн. рублей, что в 4,5 раза или на 88,7 млн. рублей больше уровня 2013 года. Самообложение граждан введено в 2014 году в 1454 муниципальных образованиях (34 региона) – это 6,4% от общего количества муниципальных образований. Наибольший объем поступлений от самообложения приходится на следующие субъекты Российской Федерации (табл. 5.14).

Таблица 5.14. Регионы-лидеры по самообложению населения по итогам 2014 г.

Субъект РФ	Объем средств самообложения, млн. рублей	Доля, %
<b>Всего по Российской Федерации</b>	<b>114,3</b>	<b>100,0</b>
Республика Татарстан	80,3	70,3
Кировская область	6,7	5,9
Пермский край	5,0	4,4
Республика Башкортостан	3,9	3,4
Липецкая область	3,0	2,5

Источник: Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2014 год [Электронный ресурс] / Министерство финансов РФ. – Режим доступа: [http://minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzhetrov\\_2014.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_2014.pdf)

Весь объем поступлений средств от самообложения приходится на поселения, причем 98,1% от их общего количества – на сельские. В городских округах самообложение в 2014 году не применялось; в 2013 году оно применялось в трех городах на территории Кировской, Саратовской и Свердловской областей.

Таким образом, самообложение позволяет самим жителям выявлять отдельные проблемы местного значения и самим участвовать в их решении.

<sup>264</sup> Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2014 год [Электронный ресурс] / Министерство финансов РФ. – Режим доступа: [http://minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzhetrov\\_2014.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_2014.pdf)

Этот механизм служит формой реального участия населения в местном самоуправлении, решении проблем местного развития посредством выражения через референдум консолидированного мнения. В то же время это форма взаимодействия населения и власти муниципального образования для поиска наиболее оптимального решения общих проблем. В настоящее время на различных экспертных площадках рассматривается также возможность внесения изменений в соответствующие федеральные законы, которые позволят проводить референдум на части территории муниципального образования (микрорайон города, населённый пункт, несколько населённых пунктов).

В целях поддержки местных инициатив населения существует такая форма, как *фонды местных сообществ* (далее – ФМС), которые аккумулируют благотворительный капитал как корпоративный (коммерческих и некоммерческих организаций), так и частный (физических лиц и индивидуальных предпринимателей), а также международных благотворительных фондов и средства бюджетов различных уровней (в том числе по целевым программам субъекта РФ по поддержке местных инициатив).

Технология фондов местных сообществ впервые была применена в США в 1914 г. Фонд местного сообщества (community foundation) определяется как некоммерческая организация, которая работает на конкретной территории и имеет целью объединение экономических, человеческих, социальных ресурсов территории для решения проблем местного сообщества и повышения качества жизни населения<sup>265</sup>.

В настоящее время ФМС (всего 1440) действуют более чем в 50 странах Западной и Восточной Европы, Северной и Южной Америки. В США сосредоточено около половины всех ФМС (порядка 600). Большая часть фондов была образована в последние три десятилетия. Фонды являются социальным механизмом, помогающим органам власти решать проблемы повышения качества жизни населения. В России первый ФМС создан в 1998 г.

---

<sup>265</sup> Мерсиянова И.В., Солодова И.И. Фонды местных сообществ в России / Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М. : Гос. ун-т – ВШЭ, 2009. – 154 с.

Это был городской благотворительный фонд Тольятти. В 2003 г. создано Партнерство фондов местных сообществ, единое сообщество, ориентированное на развитие гражданского общества через улучшение качества жизни местных сообществ на основе развития и продвижения технологий социальной стабильности (миссия Партнерства ФМС). В конце 2000-х годов в Партнерстве насчитывалось уже 26 фондов.

Фонды местного сообщества, как правило, распределяют ресурсы среди НКО и инициативных групп граждан на конкурсной основе. Решение о выделении средств принимают грантовый комитет и экспертные советы, в состав которых входят представители трех секторов местного сообщества и эксперты в обозначенной проблематике. Управление фондом осуществляется самим сообществом опосредованно – через паритетное представительство органов власти, бизнеса, общественности и некоммерческого сектора.

Механизм отбора заявок включает участие экспертных советов. Под каждое тематическое направление формируется отдельный совет, в котором участвуют специалисты из соответствующих областей, эксперты из доноров (благотворителей со стороны бизнеса, индивидуальных благотворителей) и стейкхолдеров.

Фонд регистрируется как некоммерческая организация, которая работает на конкретной территории с целью объединения экономических, человеческих, социальных ресурсов территории для решения проблем местного сообщества, приоритетных и выдвинутых непосредственно населением.

Финансирование ФМС из местного бюджета в большинстве случаев принимает форму участия в реализации целевых программ муниципальных органов власти, а также при выполнении работ по муниципальному или государственному заказам.

Фонды сотрудничают как с муниципальными и региональными, так и с федеральными органами власти. Чаще всего они взаимодействуют с органами местного самоуправления, прежде всего в силу совпадения интересов, в решении социальных проблем территории. В основе интереса местной власти

к фондам лежат ограниченность муниципальных бюджетов и нехватка штатных сотрудников для оказания помощи нуждающимся жителям территории. В этих условиях ФМС, реализуя свои программы, частично берут на себя выполнение функций местного самоуправления. Данные фонды оказывают органам власти консультационные и информационные услуги. Руководители ФМС приглашаются на конференции, совещания, собрания в органы власти в качестве экспертов по социально значимым вопросам развития муниципалитета. Органы власти, в свою очередь, также консультируют представителей ФМС и предоставляют необходимую информацию для реализации проектов по решению какой-либо проблемы местного значения. Представители органов власти могут участвовать в работе попечительского совета фондов. Такое взаимодействие способствует формированию имиджа ФМС среди групп целевой аудитории, а именно среди коммерческих структур и подразделений органов власти. Фонды накапливают социальный капитал и встраиваются в социальные сети, что облегчает дальнейший поиск финансирования<sup>266</sup>.

В настоящее время в РФ действуют 45 ФМС, еще 13 организаций в той или иной степени используют модель и подходы фондов местных сообществ<sup>267</sup>. Российские ФМС доказали, что благотворительность может развиваться не только там, где много финансовых и социальных ресурсов, сформированных связей между различными группами общества. За последние 5 лет фонды появились и в «глубинке», на сельских и неиндустриальных территориях, удаленных от областных центров.

ФМС выполняют очень разные функции – от активизации и просвещения населения до привлечения и распределения различных ресурсов.

За 10 лет реализации Программы развития ФМС в России фонды-грантополучатели привлекли из местных источников как минимум 16,5 млн. долл. США. Самые значительные ресурсы имеются в фонде Тольятти – 52 млн. руб. и в фонде «Первоуральск 21 век» – 12 млн. руб.

---

<sup>266</sup> Мерсиянова И.В., Солодова И.И. Фонды местных сообществ в России / Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М. : Гос. ун-т – ВШЭ, 2009. – 154 с.

<sup>267</sup> Местная филантропия национального значения. Фонды местных сообществ в России. – Москва: САФ Россия, 2014. – 54 с.

На 1 января 2013 года фондами было проведено уже более 500 конкурсов и поддержано свыше 4000 социальных проектов за счет местных ресурсов. Общий ежегодный бюджет только российских членов Партнерства ФМС составляет более 98,6 млн. рублей. Общий ежегодный фонд целевого благотворительного финансирования инициатив (грантовый фонд) – более 17,0 млн. рублей. Общий капитал (endowment) фондов-членов партнерства в 2012 году – 68,2 млн. рублей<sup>268</sup>.

Будучи организациями, которые возникли из местных сообществ, ФМС хорошо понимают проблемы, наиболее актуальные для сообществ, на благо которых они работают. Они выступают в качестве ресурсных центров и источников финансирования для проектов внутри сообществ. В этом смысле ФМС – идеальные партнеры для компаний, желающих сделать вклад в развитие местных сообществ. Существуют многочисленные примеры успешного сотрудничества между корпорациями и ФМС в России, когда ФМС в качестве операторов помогали реализовать грантовые программы для местных сообществ.

Так, в Пермском крае создан фонд поддержки социальных инициатив «Содействие». География деятельности фонда – пять сельских муниципальных районов: Большесосновский, Нытвенский, Оханский, Очерский, Частинский. Цель его деятельности – выявление в местном сообществе людей, способных взять на себя ответственность за самостоятельное решение социальных проблем отдельной территории для закрепления молодежи на селе. За время работы фонда проведено 5 межтерриториальных конкурсов социальных проектов, в рамках которых профинансировано 83 проекта на общую сумму 2813,4 тыс. рублей. В результате этих вложений созданы 5 сельских стадионов и спортивных площадок, центры народного творчества, где у молодых сельчан теперь есть возможность обучиться ремеслам, востребованным сегодня не только на селе, но и в городе.

---

<sup>268</sup> Партнёрство фондов местных сообществ. Юбилейный отчёт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://drive.google.com/file/d/0B7\\_JZGeb18cKWURyNThyb25zWDg/view?pref=2&pli=1](https://drive.google.com/file/d/0B7_JZGeb18cKWURyNThyb25zWDg/view?pref=2&pli=1)

Таким образом, фонды местных сообществ позволяют привлекать благотворительные средства, средства заинтересованных участников, населения и бюджетов для грантовой поддержки по проектам развития местных сообществ для реализации проектов в муниципальных образованиях в социальной сфере, сфере развития гражданского общества. Данные фонды созданы лишь в небольшом количестве регионов, хотя их функционирование способствует повышению гражданской активности населения, вовлечению его в процессы развития территорий, аккумулярованию и организационному соединению различных представителей бизнеса, желающих содействовать развитию территорий. В то же время целесообразно более активное подключение регионального или местного бюджета к финансированию проектов фондов в рамках программ поддержки НКО, привлечения федеральных средств на финансирование НКО.

Одним из актуальных вопросов развития регионального управления является поиск и использование качественно новых технологий. К их числу относится *краудсорсинг*, быстро развивающийся и успешно зарекомендовавший себя как эффективное средство достижения целей. Применение технологии краудсорсинга в процессе управления регионом становится основой высоких темпов подобного развития. Актуальность применения технологии краудсорсинга в государственном менеджменте обусловлена объективным усложнением и удорожанием процессов регионального управления.

В социологии управления под краудсорсингом (crowdsourcing, crowd-«толпа» и sourcing – «использование ресурсов») понимается передача определенных производственных функций неопределенному кругу лиц или организаций, координирующих при этом свою деятельность с помощью информационных технологий. Главная идея краудсорсинга заключается в том, чтобы необходимую работу исполняли не профессионалы, а любители. То есть целью данной технологии является использование потенциала большего ко-

личества людей для решения общественно значимых задач в регионе<sup>269</sup>. Краудсорсинг – это технология, объединяющая новые сетевые инновационные технологии, новый подход в методологии решения комплексных задач с использованием интеллектуального потенциала и знаний миллионов граждан с разделением процесса на отдельные части.

Например, в Белгородской области примером использования краудсорсинга является проект «Народная экспертиза», представляющий собой создание веб-сайта, где каждый житель города может оставить свои рекомендации, просьбы и идеи по интересующему его вопросу в любой сфере деятельности региона, цель веб-сайта – собрать лучшие народные предложения, способствующие решению актуальных проблем области.

Основными *преимуществами* краудсорсинга являются:

1. Доступ к результатам труда практически не ограниченной аудитории позволяет быстро создать в регионе глобальный продукт.

2. Привлечение талантливых людей по всему миру, что в итоге дает новые идеи и положительный результат.

3. Задания будут выполняться людьми с соответствующей делу квалификацией.

4. Реализация краудсорсинговых задач очень проста в использовании, обычно с помощью сайта или социальных сетей.

5. Это недорогой инструмент развития региона, поскольку всю необходимую работу делают неоплачиваемые или малооплачиваемые профессионалы-любители.

Таким образом, под *региональным краудсорсингом* понимается технология *вовлечения потребителей региональных властных услуг (население, бизнес и др.) в процесс социального взаимодействия с органами управления субъектом РФ и передача им функций соучастия в процессе разработки и принятия регионального решения, относящихся к различным направлениям*

---

<sup>269</sup> Рогова А.В. Краудсорсинг как инструмент социально-экономического развития региона // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 5.

их жизнедеятельности, на основании публичной оферты, не подразумевающей заключение трудового договора<sup>270</sup>.

Наиболее актуальны такие виды регионального краудсорсинга, как краудфандинг и краудрекрутинг.

Рассматривая краудсорсинг как специфическую технологию управления социально-экономическим развитием региона, необходимо выделить приоритетные направления его использования:

- 1) привлечение инвестиций в региональную экономику;
- 2) разработка стратегии и проектов социально-экономического развития региона;
- 3) поддержка и развитие малого бизнеса в регионе;
- 4) создание новых высокотехнологичных рабочих мест.

Для внедрения технологии краудсорсинга в практику регионального управления необходимо осуществить следующие решения и действия:

– принять единые стандарты обеспечения открытости для государственных органов всех уровней, включая прозрачные процедуры обратной связи и учета мнения граждан при приеме решений;

– проработать базовые правила систем «Общественный контроль», «Народная экспертиза» и др.;

– создать портал открытых данных, аналогичный государственным порталам других стран;

– стимулировать дальнейшее создание гражданских краудсорсинговых проектов на основе государственных открытых данных и через запуск в каждом регионе интернет-площадки для диалога между чиновниками и рядовыми гражданами.

Частным случаем краудсорсинга является краудфандинг. *Краудфандинг* (народное финансирование, от англ. crowdfunding, crowd – «толпа», funding – «финансирование») – это коллективное сотрудничество людей (до-

---

<sup>270</sup> Рогова А.В. Краудсорсинг как инструмент социально-экономического развития региона // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 5.

норов), которые добровольно объединяют свои деньги или другие ресурсы вместе, как правило через интернет, чтобы поддержать усилия других людей или организаций (реципиентов). Сбор средств может служить для различных целей – помощь пострадавшим от стихийных бедствий, поддержка со стороны болельщиков, поддержка политических кампаний, финансирование стартап-компаний и малого предпринимательства, создание свободного программного обеспечения, получение прибыли от совместных инвестиций и другое. Изначально должна быть заявлена цель, определена необходимая денежная сумма, составлена калькуляция всех расходов, а информация по ходу сбора средств должна быть открыта для всех. Термин „краудфандинг“ появился одновременно с термином «краудсорсинг» в 2006 году и его автором является Джефф Хауи (JeffHowe)<sup>271</sup>.

После удачных воплощений в области некоммерческих культурных и социальных проектов краудфандинг набирает свою силу и в сфере финансирования стартапов и локальных бизнесов.

Не последнюю роль в развитии и продвижении краудфандинга играют социальные медиа: Facebook, Вконтакте, Twitter, специализированные сайты являются важнейшими инструментами для обмена информацией о краудфандинговых проектах и способствуют преобразованию социального капитала в финансовый. Социальные сети позволяют создавать контент, распространять его, минуя тем самым цепь привычных посредников.

В целом стоит отметить, что краудфандинг позволяет найти финансирование для таких проектов, на которые невозможно было бы привлечь средства традиционными способами – через инвестиции, банковские займы и прочее.

Виды краудфандинга можно разделить по следующим категориям:

1. По цели краудфандингового проекта: бизнес-проект, креативный, политический, социальный.

---

<sup>271</sup> Санин М.К. История развития краудфандинга. Классификация видов. Анализ перспектив развития и преимуществ // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент». – 2015. – № 4. – С. 57-63.

2. По виду вознаграждения для спонсоров: без вознаграждения (пожертвование), нефинансовое вознаграждение, финансовое вознаграждение (краудинвестинг).

*Отсутствие вознаграждения (пожертвования).* Пожертвования обычно являются добровольными актами, без всяких обязательств для получателя. Чаще всего эта модель применяется в социальных, политических, экологических и медицинских проектах (сбор средств на помощь в лечении заболевания или на деятельность благотворительной организации). В качестве обратного действия может выступать некое «спасибо», то есть упоминание донатора на сайте и т.д. В качестве примеров таких платформ можно привести <http://www.betterplace.org/de> в Германии, <http://respekt.net/> в Австрии и [dobro.mail.ru](mailto:dobro@mail.ru) в России.

*Нефинансовое вознаграждение (модель Кикстартера).* На текущий момент это самая распространенная по количеству интернет-платформ модель краудфандинга. Она зарекомендовала себя как эффективный инструмент сбора средств на любые проекты, начиная от креативных и заканчивая сложными технологическими продуктами. Главной особенностью этой модели является получение спонсоров в ответ на свою поддержку нефинансового вознаграждения. Оно может выражаться в виде записанного альбома, приглашения на концерт, упоминания в титрах, первом образце произведенного продукта, автографа и всего того, на что хватит воображения автору проекта.

Частным случаем схемы «нефинансового вознаграждения» является *модель предзаказов*. В данной концепции вознаграждением может быть сам финансируемый продукт. Например, книга, фильм, музыкальный альбом, программное обеспечение, новый гаджет. Авторы таких проектов обещают доставить продукт сразу после его производства. Таким образом, спонсоры по данной модели краудфандинга становятся первыми обладателями результата коллективного финансирования.

Самой успешной платформой, работающей по принципу нефинансового вознаграждения и, в частности, предлагающей модель предзаказов, явля-

ется площадка Kickstarter (Кикстартер), которая только за 2012 год собрала 320 млн. долл., а в 2015 году преодолела отметку в 1,5 млрд. долл.

*Финансовое вознаграждение (краудинвестинг)*. Его основной характеристикой и отличительной особенностью от других форм является наличие финансового вознаграждения, которое получает спонсор (в данном случае уже инвестор) в обмен на свою поддержку. Выделяют три формы краудинвестинга: роялти, народное кредитование, акционерный краудфандинг.

– *Модель Роялти*. Является логическим продолжением схемы нефинансового вознаграждения, только кроме нефинансовых бонусов и различных поощрений спонсор (инвестор) получает долю от доходов или прибыли финансируемого проекта.

– *Народное кредитование (краудлендинг)*. Наиболее распространённая по количеству привлеченных средств форма. В качестве основного преимущества для кредиторов выделяют более высокие ставки и саму возможность предоставления займа в очень широком спектре отраслей. Заемщик выигрывает в более низких тарифах и удобстве получения кредита. Ключевой характеристикой данной формы краудинвестинга является наличие четкого плана графика возврата заемного капитала инвесторам. То есть инвестор заранее имеет всю информацию о том, когда он получит обратно свои вложения вместе с оговоренным процентом. Источником финансирования выступают исключительно физические лица.

Кредитование физических лиц может существовать как в виде народного кредитования, так и в *виде P2P кредитования*, когда заемщик общается не с обезличенной массой людей, а с непосредственным кредитором.

Частным случаем кредитования физических лиц является *модель социального кредитования*. Она характеризуется номинальными процентами по кредиту или их полным отсутствием. Основное назначение подобных кредитов – это оказание помощи бедным и нуждающимся слоям населения, в первую очередь в развивающихся странах мира.

– *Акционерный краудфандинг.* Это самая передовая форма краудфандинга, где в качестве вознаграждения спонсор (инвестор) получает часть собственности, акции предприятия, дивиденды или право голосования на общих собраниях акционеров. Одним из успешных примеров является британский проект Seedrs, который специализируется на акционерном краудфандинге. Другой важной вехой стало принятие закона в Италии, легализующего данный способ инвестирования стартапов.

Российский краудфандинг перешагнул порог по сборам в 175 млн. руб. В этой отрасли очень четко прослеживается отставание в несколько лет. По сути, полноценной точкой отсчета для коммерческого краудфандинга в России стал 2012 год. Хотя отдельные краудфандинговые отечественные проекты существовали и ранее: например, проекту «С миру по нитке» уже больше двух лет. Самыми заметными игроками отечественного рынка на данный момент являются краудфандинговые площадки Boomstarter и Planeta, созданные в середине 2012 года и стремительно набирающие популярность (75–80% оборота рынка), а также площадка Kroogi, предназначенная для музыкантов. Обе площадки работают по модели предоставления спонсору «нефинансового вознаграждения», копируя западные проекты Kickstarter и Indiegogo соответственно.

Перечислим основные *причины популярности краудфандинга.*

*С точки зрения донатора (инвестора):*

- возможность инвестировать средства непосредственно в производство интересного продукта, инновационной идеи на начальном этапе;
- перспективы высокого уровня отдачи инвестиций;
- большой выбор проектов для инвестирования;
- возможность участия небольшими суммами.

*С точки зрения создателя (автора) краудфандинг-проекта:*

- возможность реализовать идею, финансирование которой нельзя было бы найти традиционными способами;

– минимальные затраты в том случае, если проект не соберет достаточного количества средств.

Современный рынок традиционного инвестирования имеет определенный финансовый порог либо ограниченность инструментов. Краудфандинг снимает оба эти ограничения для потенциального инвестора и позволяет авторам идей обойти консерватизм инвестиционного рынка и реализовать самые смелые и нестандартные проекты.

Наиболее распространёнными зарубежными и российскими краудфандинговыми платформами являются следующие (табл. 5.15).

Таблица 5.15. Зарубежные и отечественные краудфандинговые платформы

Платформа	Дата создания	Электронный адрес	Какие проекты финансирует
Sellaband	2006	<a href="https://www.sellaband.com">https://www.sellaband.com</a>	Творческие проекты (Германия)
Kickstarter	2008	<a href="http://www.kickstarter.com">http://www.kickstarter.com</a>	Любые (США)
Indiegogo	2008	<a href="http://www.indiegogo.com">http://www.indiegogo.com</a>	Любые (США)
RocketHub	2009	<a href="http://www.rockethub.com">http://www.rockethub.com</a>	Любые (США)
Sponsume	2010	<a href="http://www.sponsume.com">http://www.sponsume.com</a>	Творческие проекты (Великобритания)
Fondomat	2011	<a href="http://www.fondomat.com">http://www.fondomat.com</a>	Любые (Чехия)
Joby	2011	<a href="http://www.ioby.org">http://www.ioby.org</a>	Экологические проекты (США)
Startsomegood	2011	<a href="http://startsomegood.com">http://startsomegood.com</a>	Инновационные, социальные проекты (США)
Eppela	2012	<a href="http://www.eppela.com">http://www.eppela.com</a>	Любые (Италия)
Camp-fire	2012	<a href="http://camp-fire.jp">http://camp-fire.jp</a>	Любые (Япония)
Kroogi	2008	<a href="http://kroogi.com">http://kroogi.com</a>	Творческие проекты (РФ)
Электронный благотворительный ящик	2009	<a href="http://www.blagobox.ru/">http://www.blagobox.ru/</a>	Социальные (РФ)
Startapp	2009	<a href="http://www.slideshare.net">http://www.slideshare.net</a>	Любые (РФ)
ThankYou	2010	<a href="http://thankyou.ru/">http://thankyou.ru/</a>	Творческие проекты (РФ)
Мой учитель	2010	<a href="http://my-teacher.ru/">http://my-teacher.ru/</a>	Социальные (РФ)
С миру по нитке	2010	<a href="http://smipon.ru/">http://smipon.ru/</a>	Любые (РФ)
Тузеза	2011	<a href="http://together.ru/">http://together.ru/</a>	Социальные (РФ)
Planeta	2011	<a href="http://planeta.ru">http://planeta.ru</a>	Творческие проекты (но планируется раздел для стартапов) (РФ)
ITRockOut	2012	<a href="http://itrockout.com/">http://itrockout.com/</a>	Сервис заказа программного обеспечения вкладчину (РФ)
Русини	2012	<a href="http://rusini.org">http://rusini.org</a>	Социальные (РФ)
Boomstarter	2012	<a href="http://boomstarter.ru/">http://boomstarter.ru/</a>	Любые (РФ)

Источник: Воробьева О.И., Миньков С.Л. Краудфандинг: интернет-сервис народного финансирования // Современные наукоемкие технологии. – 2014. – Вып. 5–2. – С. 66-68.

В России первой краудфандинговой платформой стал проект Kroogi, основанный в 2007 году. Крупнейшим в России проектом по сбору средств

является фильм «28 панфиловцев», который собрал 3191595 рублей<sup>272</sup>. Среди успешных проектов в сфере производства, технологий, профинансированных с помощью краудфандинга, можно назвать такие: «Строим кроликоферму в Ростовской области» (в 2015 г. собрано 585 тыс. руб.), «Построим свиноферму для Урала!» (2016 г., 553 тыс. руб.), «Честный продукт – здоровое будущее!» (2016 г., 491 тыс. руб.), «"Берёзовская росстань" – Центр развития сельских инициатив» (2016 г., 963 тыс. руб.), «Восстановление лесов острова Ольхон на Байкале» (2016 г., 807 тыс. руб.), «Бионический протез руки MAXBIONIC» (2016 г., 1583 тыс. руб.), «Бюджетная интерактивная доска» (36 тыс. руб.), «Открытие фермерского магазина LavkaLavka!» (2013 г., 692 тыс. руб.), «Дашины пирожки. Оборудование для пекарни» (2013 г., 202 тыс. руб.) и другие. С помощью краудфандинговой платформы planeta.ru уже собрано 475,631 млн. руб., поддержано 2817 проектов (каждый третий проект – успешный): 20% успешных проектов относятся к категории музыка, 18% – кино, видео и анимация, 13% – литература и журналистика, 20% – общество, 8% – бизнес-проекты и технологии, 14% – благотворительность.

Краудфандинг имеет перспективы и в сфере решения проблем развития регионов и муниципальных образований. По данным авторов карты краудсорсинга, первый проект появился в Астрахани в 2012 году. Его суть в том, что часть средств, заложенных на развитие городского хозяйства расходуется на нужды и цели, определенные самими астраханцами. Каждый горожанин знает, сколько средств тратится на определенный объект, какие работы ведутся и когда завершатся.

Департаментом культуры г. Москвы и платформой Boomstarter был реализован проект «Молодая Москва», в котором НКО из столицы получали 50% финансирования от народа с помощью краудфандинга и 50% – в виде грантов от государства (в случае успешных сборов). Появлялись сообщения о

---

<sup>272</sup> Возможности и преимущества краудсорсинга для реализации проектов социальной направленности [Электронный ресурс] // Портал крауд-сервисов. – Режим доступа: [http://crowdsourcing.ru/article/vozmozhnosti\\_i\\_preimushhestva\\_kraudsorsinga\\_dlya\\_realizacii\\_proektov\\_socialnoj](http://crowdsourcing.ru/article/vozmozhnosti_i_preimushhestva_kraudsorsinga_dlya_realizacii_proektov_socialnoj)

том, что Boomstarter в будущем реализует подобный способ распределения грантов совместно с Общественной палатой РФ или рядом субъектов РФ.

Краудсорсинговый проект Тульской области «Народный бюджет» имеет другую специфику. В 2014 году губернатор Тульской области выделил на него 300 млн. рублей. Граждане получили возможность реализовать самый широкий спектр проектов: ремонт кровли жилых домов, водопроводов и тепловых сетей, благоустройство дворовых территорий, приведение в порядок дорог внутри поселений и между ними, а также мемориальных комплексов, домов культуры, парковых зон и гидротехнических сооружений. Проекты-победители определяются в результате областного конкурса, при этом балльная система оценки гарантирует объективность принимаемых конкурсной комиссией решений. Число проектов-победителей от одного муниципального образования не лимитируется, максимальная сумма проекта для городских поселений – 3 млн. руб., для сельских – 2 млн. рублей<sup>273</sup>. Только по итогам одного года из 1000 зарегистрированных заявок отбор прошли 588, а общий объем финансирования составил 375 млн. рублей.

Жители муниципального образования совместно с его администрацией проводят общее собрание, на котором: 1) определяют наиболее приоритетную местную проблему; 2) определяют формы своего участия в ее решении (включая обязательное софинансирование); 3) избирают инициативную группу по разработке проекта, направленного на решение этой проблемы, а также ее председателя и казначея, ответственных за сбор средств; 4) определяют способ сбора средств<sup>274</sup>.

Немного иную форму реализации проекта «Народный бюджет» выбрали в Якутске. С помощью краудсорсингового портала OneClickYakutsk отбираются инициативы, направленные на всестороннее развитие Якутска. Лучшие по итогам голосования и конкурсного отбора получают поддержку от

---

<sup>273</sup> Возможности и преимущества краудсорсинга для реализации проектов социальной направленности [Электронный ресурс] // Портал крауд-сервисов. – Режим доступа: [http://crowdsourcing.ru/article/vozmozhnosti\\_i\\_preimushhestva\\_kraudsorsinga\\_dlya\\_realizacii\\_proektov\\_socialnoj](http://crowdsourcing.ru/article/vozmozhnosti_i_preimushhestva_kraudsorsinga_dlya_realizacii_proektov_socialnoj)

<sup>274</sup> Правила участия в проекте «Народный бюджет – 2017» [Электронный ресурс] // Открытый регион 71. Портал управления Тульской областью. – Режим доступа: [https://or71.ru/primi\\_uchastie/narodniy\\_budjet/](https://or71.ru/primi_uchastie/narodniy_budjet/)

городской администрации. Стартовавший в 2014 году проект за короткий срок собрал 184 инициативы по улучшению города. По итогам конкурсного отбора администрация Якутска выделила для реализации лучших проектов горожан 47 грантов на общую сумму порядка 30 млн. рублей. Основной принцип участия в «Народном бюджете» – софинансирование со стороны не только муниципального образования, но и спонсоров – юридических и физических лиц и самого населения. Не менее 20% общей стоимости проекта должна составлять сумма, внесенная населением и спонсорами. В дальнейшем проект также ожидают нововведения. Так, например, контроль за распределением грантов и реализацией проектов-победителей будет передан Общественной палате города Якутска. Если инициативы не будут реализованы, то инициатору придется вернуть всю сумму гранта.

Основное отличие проектов «Народный бюджет» заключается в том, что бюджетные деньги выделяются областью только при условии софинансирования проекта со стороны населения, муниципального образования и спонсоров. Следовательно, этот проект можно отнести к краудфандинговым.

В заключение следует отметить, что технологии краудсорсинга (краудфандинга) служат эффективным механизмом объединения усилий для реализации и финансирования инновационных, творческих проектов в любых сферах деятельности, направленных в том числе на решение текущих проблем развития территорий и поддержку перспективных идей, обеспечивающих экономический рост и развитие в дальнейшем. Для активизации краудсорсинга именно в сфере территориального развития, на наш взгляд, необходимо создавать в каждом субъекте РФ соответствующую платформу (сайт в сети Интернет), на котором как отдельные граждане, так и органы власти региона смогут заявить любой проект и обеспечить сбор ресурсов и финансовых средств для его реализации.

## **ГЛАВА 6. ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Воздействие органов управления на социально-экономическое развитие территорий, в частности, на экономический рост, представляющий базовый макроэкономический параметр, осуществляется с помощью ряда экономических инструментов. К числу важнейших из них в современных условиях относятся финансовые инструменты, нацеленные на устойчивость и эффективность функционирования бюджетно-налоговой системы. Краеугольным камнем процесса достижения данной цели в федеративных государствах является система организации межбюджетных отношений.

Именно поэтому в обновленной Стратегии национальной безопасности Российской Федерации совершенствование межбюджетных отношений обозначено в качестве одного из ключевых факторов обеспечения экономической безопасности страны.

Отечественные ученые<sup>275</sup> подтверждают, что бюджетная политика в области межбюджетных отношений определяет уровень национальной безопасности в различных сферах экономики. В связи с этим возрастает необходимость исследования организации системы межбюджетных отношений с позиции обеспечения экономической безопасности государства.

### **6.1. Регулирование бюджетных процессов в системе «Регион – Федерация»**

Основополагающие принципы и направления развития межбюджетных отношений в регионе во многом предопределяются тем, в каких направлениях видится их развитие на федеральном уровне.

---

<sup>275</sup> Федеральный бюджет 2013–2015 гг. – бюджет отложенных модернизаций / В.К. Сенчагов, Б.В. Губин, В.И. Павлов, И.В. Караваева, Е.А. Иванов // Вестник Института экономики РАН. – 2013. – №1. – С. 7-54.

Одним из наиболее важных аспектов обеспечения экономической безопасности на том или ином уровне управления является уровень самостоятельности субъектов Федерации в осуществлении своих бюджетных полномочий.

Ввиду того что собственные<sup>276</sup> доходы бюджетных систем российских территорий более чем на 87% формируются налоговыми поступлениями, объемы налоговой компетенции<sup>277</sup> становятся ключевыми решениями вопроса первичного распределения доходов по уровням бюджетной системы.

Российские масштабы самостоятельности территориальных органов управления в отношении доходов в обобщенном виде можно установить с помощью распределения их отношения к валовому продукту. Доля доходов в ВВП характеризует место того или иного уровня бюджетной системы в консолидированном бюджете страны. Согласно авторским расчетам по данным Казначейства России, доля доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в ВВП с 2000 по 2015 год снизилась с 14,6 до 11,5%. Это прямое свидетельство того, что регионам достается наименьшая часть прироста валового продукта.

Подверглась снижению и доля налоговых поступлений консолидированных бюджетов субъектов Федерации в валовом внутреннем продукте – с 10,2% в 2000 году до 8,6% в 2015 году (рис. 6.1).

По мнению ведущего советника Госдумы РФ О.А. Борзуновой<sup>278</sup>, системная реформа 2004 года, изменившая концепцию и методологические основы построения налоговой системы, привела к сужению доходных источников территорий<sup>279</sup>. По расчетам Института социально-экономического разви-

---

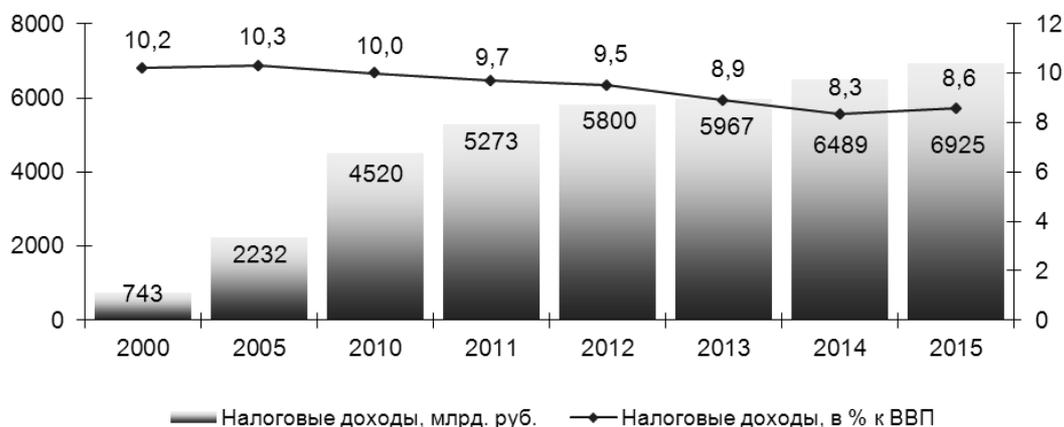
<sup>276</sup> Здесь и далее под собственными доходами бюджета будем понимать совокупность налоговых и неналоговых доходов.

<sup>277</sup> Законодательное наделение органов власти и управления определенным объемом налоговых прав и полномочий.

<sup>278</sup> Борзунова О.А. Налоговый кодекс Российской Федерации: генезис, история принятия и тенденции совершенствования: монография. – М.: Юстицинформ, 2010. – 296 с.

<sup>279</sup> К примеру, оказались исключены нормативы отчислений по некоторым видам акцизов, платежам за пользование природными ресурсами, уменьшены нормативы отчислений от НДФЛ.

тия территорий Российской академии наук<sup>280</sup>, реформирование системы налогового распределения за период 2000–2015 гг. привело к сокращению доходных источников бюджетов субъектов РФ на 36,4%.



**Рисунок 6.1. Налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2000 – 2015 гг.**

Источники: рассчитано по данным отчетности Федерального казначейства России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>; Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#)

Современная налоговая система в России выстроена таким образом, что компетенция по большинству видов налогов закреплена за федеральным уровнем власти. Свыше 80% налоговых доходов территориальных бюджетов составляют отчисления от федеральных налогов, и только порядка 15% – доля закрепленных налогов<sup>281</sup>. Это указывает на видимость декларируемой самостоятельности территориальных бюджетов.

Регулирующие возможности налогов, формирующих доходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации, используются не в полной мере. За сферой влияния территориальных органов власти остались такие элементы налогов, как плательщики, объект налогообложения, налоговая база,

<sup>280</sup> Расчеты проведены по данным отчетности Федерального Казначейства России и Федеральной службы государственной статистики.

<sup>281</sup> Источник: рассчитано по данным отчетности Федеральной налоговой службы России.

порядок исчисления налога и налоговый период. Регионы и муниципалитеты не имеют возможности влиять на элементы налога на доходы физических лиц, акцизы, государственную пошлину, единый сельскохозяйственный налог. Вместе с тем, например, НДС формирует налоговые доходы бюджетов субъектов Федерации на 41%, городских и сельских поселений на 43%, городских округов на 60%, муниципальных районов на 81%<sup>282</sup>.

Подтверждением того, что российская модель распределения налоговых доходов между уровнями бюджетов закрепила принцип фискального приоритета центра с подчиненным положением территорий, является и тот факт, что почти половина (47,4%) налоговых поступлений и сборов в процессе первичного распределения уходит с территорий в федеральный бюджет. Растет и количество субъектов Федерации, перечисливших в федеральный бюджет более половины собранных средств.

От Уральского, Приволжского и Северо-Западного федеральных округов поступают в федеральный бюджет наибольшие объемы налогов, собранных на их территориях. Это говорит о том, что преобладающую роль в налоговых поступлениях данных регионов играют федеральные налоги. К примеру, в исследуемом периоде в регионах Урала доля налоговых платежей, собранных на территории, но уходящих согласно российскому законодательству в центр, составляла 69-76%, в регионах Приволжья – 43-53%, в регионах Северо-Запада – 33-47% (табл. 6.1). И это в условиях роста дефицитного исполнения и долговой нагрузки бюджетов. Более того, ежегодно растет число регионов СЗФО, перечисливших в федеральный бюджет в текущем году средств больше, чем в предыдущем. При таком механизме налогового перераспределения результат более эффективной работы территориальных управленцев по наращиванию налогового потенциала приводит к тому, что образовавшийся прирост вновь поступает в федеральный бюджет.

---

<sup>282</sup> Рассчитано по данным отчетности Федерального казначейства России.

**Таблица 6.1. Поступившие в федеральный бюджет налоговые доходы из объема налогов, собранных на территории субъектов Российской Федерации**

Субъект / федеральный округ РФ	2006			2010			2015		
	Собрано в регионе	Поступило в федеральный бюджет	Доля, %	Собрано в регионе	Поступило в федеральный бюджет	Доля, %	Собрано в регионе	Поступило в федеральный бюджет	Доля, %
	Млрд. руб.			Млрд. руб.			Млрд. руб.		
РФ	5426,9	2681,3	49,4	7659,5	3172,2	41,4	13720,4	6814,5	49,7
<b>Уральский</b>	<b>1558,7</b>	<b>1102,7</b>	70,7	<b>1730,5</b>	<b>1190,6</b>	68,8	<b>3382,5</b>	<b>2576,6</b>	76,2
<b>Приволжский</b>	<b>846,2</b>	<b>452,1</b>	53,4	<b>1184,6</b>	<b>503,2</b>	42,5	<b>2120,8</b>	<b>1068,9</b>	50,4
<b>Северо-Западный</b>	<b>533,9</b>	<b>221,3</b>	41,4	<b>766,1</b>	<b>255,5</b>	33,4	<b>1506,4</b>	<b>713,7</b>	47,4
Республика Коми	76,4	51,1	66,9	80,4	42,3	52,6	152,0	92,0	60,5
Калининградская область	24,6	10,8	43,9	48,9	25,7	52,7	84,7	50,7	59,9
г. Санкт-Петербург	233,9	83,4	35,6	343,8	99,9	29,1	735,4	365,6	49,7
Ленинградская область	53,0	23,2	43,7	98,0	40,8	41,7	230,0	112,1	48,7
Архангельская область	19,1	3,4	17,8	31,0	5,2	16,7	63,1	18,0	28,5
<i>Вологодская область</i>	<i>34,6</i>	<i>9,2</i>	<i>26,5</i>	<i>36,2</i>	<i>4,9</i>	<i>13,6</i>	<i>55,9</i>	<i>15,4</i>	<i>27,5</i>
Республика Карелия	11,7	1,8	15,1	17,1	1,5	8,7	23,9	4,3	18,1
Мурманская область	28,3	7,8	27,5	43,6	5,6	12,8	62,7	9,7	15,5
Псковская область	7,5	1,4	18,9	11,9	2,2	18,1	15,9	2,2	13,9
Новгородская область	10,2	1,9	18,9	17,1	3,2	18,9	22,4	1,4	6,1
<b>Сибирский</b>	<b>463,3</b>	<b>159,3</b>	34,4	<b>676,5</b>	<b>160,7</b>	23,8	<b>1226,1</b>	<b>508,1</b>	41,4
<b>Центральный</b>	<b>1581,9</b>	<b>598,9</b>	37,9	<b>2539,4</b>	<b>879,6</b>	34,6	<b>3957,1</b>	<b>1518,0</b>	38,4
<b>Южный</b>	<b>250,3</b>	<b>94,7</b>	37,8	<b>350,6</b>	<b>87,2</b>	24,9	<b>628,6</b>	<b>217,6</b>	34,6
<b>Крымский</b>	-	-	-	-	-	-	<b>49,5</b>	<b>14,9</b>	30,0
<b>Северо-Кавказский</b>	<b>64,1</b>	<b>24,1</b>	37,7	<b>96,8</b>	<b>20,9</b>	21,6	<b>147,4</b>	<b>35,5</b>	24,1
<b>Дальневосточный</b>	<b>161,0</b>	<b>40,5</b>	25,2	<b>315,0</b>	<b>74,4</b>	23,6	<b>702,0</b>	<b>161,3</b>	23,0

Источники: рассчитано по данным отчета Федеральной налоговой службы РФ о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.nalog.ru/rn35/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/](https://www.nalog.ru/rn35/related_activities/statistics_and_analytics/forms/)

Вместе с тем на органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления возложена основная нагрузка по удовлетворению важнейших жизненных потребностей населения. По данным Федерального казначейства России, доля региональных бюджетов в расходах консолидированного бюджета страны на ЖКХ составляет 87%, образование – 86,5%, здравоохранение – 73%, культуру – 79%. При этом дефицит региональных бюджетных систем составил по итогам 2015 года 171,6 млрд. рублей (2,3% к собственным доходам бюджетов), а государственный долг субъектов РФ – 2,3 млрд. рублей.

Крайне неравномерное первичное распределение бюджетных ресурсов по уровням бюджетной системы усиливает роль вторичного перераспределения, т.е. функционирования системы межбюджетных трансфертов. Причем

ее роль столь велика, что большинство субъектов РФ решают многие проблемы социально-экономического развития за счет финансовой помощи из федерального бюджета. Так, доходы 7 субъектов (Республика Алтай, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Тыва, Чеченская Республика, Камчатский край, Карачаево-Черкесская Республика) сформированы из трансфертов более чем на 60%. Еще в 16 российских регионах финансовая помощь составила свыше 40%. Общий по стране показатель трансфертозависимости сглаживается за счет невысокой доли безвозмездных поступлений в регионах с достаточным налоговым потенциалом (Ямало-Ненецкий АО – 1,3%, Ханты-Мансийский АО – 2,5%, г. Москва – 3,2%, Свердловская область – 8,9%, Сахалинская область – 8,1%).

С 2000 по 2015 год объем дотаций консолидированных бюджетов субъектов РФ увеличился в 107,6 раза (с 6 до 651 млрд. рублей), тогда как объем собственных доходов – в 9,6 раз (с 791 до 7625 млрд. рублей). За исследуемый период уровень дотационности субъектов РФ вырос почти вдвое – с 9,5 до 17,4%. Наиболее высоким уровнем дотационности характеризовались бюджетные системы регионов Северо-Кавказского федерального округа – ежегодно свыше 54%, наиболее низким – территории Урала, Северо-Запада и центральных регионов страны – 8, 11,7 и 10,9% соответственно (табл. 6.2).

**Таблица 6.2. Межбюджетные трансферты консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2000 – 2015 гг., в % к совокупному объему доходов**

Федеральный округ	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.	2015 г. к 2000 г.
Крымский	-	-	-	67,5	-
Северо-Кавказский	54,8	64,5	61,8	59,8	1,1
Дальневосточный	41,6	32,5	39	22,8	0,5
Сибирский	18,4	24,1	25,9	22,7	1,2
Южный	14,9	24,0	25,1	20,5	1,4
Приволжский	7,9	19,9	26,1	19,0	2,4
Северо-Западный	6,2	11,6	15,2	11,7	1,9
Центральный	14,0	18,5	22,0	10,9	0,8
Уральский	3,5	5,3	14,3	8,0	2,3
Российская Федерация	9,5	14,7	21,4	17,4	1,8

Источники: рассчитано по данным отчетности Федерального Казначейства России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhetny-subektov/>

В наиболее дотационных регионах России размер дотации на одного жителя варьировался от 13,5 до 97 тыс. рублей (табл. 6.3).

**Таблица 6.3. Распределение дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации в 2014 году**

Дотационный регион	Дотация, млрд. руб.	Кол-во населения, тыс. чел.	Размер дотации на 1 жителя, руб.
Камчатский край	31,1	320,2	97082
Республика Саха (Якутия)	50,7	955,9	53053
Магаданская область	7,4	154,5	48003
Республика Тыва	11,3	309,3	36599
Республика Алтай	7,2	208,4	34588
Республика Ингушетия	6,9	430,5	16111
Республика Дагестан	42,9	2930,4	14637
Еврейская автономная область	2,5	174,4	14230
Республика Бурятия	13,7	971,4	14140
Карачаево-Черкесская Республика	6,4	474,7	13554
Чеченская Республика	17,5	1302,2	13456

Источник: рассчитано по данным Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minfin.ru/ru/performance/regions/index.php>

Существующие механизмы согласования интересов центра и регионов и, соответственно, методов распределения финансовой помощи территориям предполагают использование в меньшей степени формализованных процедур и в большей степени – неформальных, учитывающих политическую целесообразность, социальные компоненты, лоббирование региональных интересов, особые условия и т.д.

Современная трансфертная политика состоит в том, чтобы максимальные объемы трансфертов поступали в наименее обеспеченные территории и последовательно уменьшались на пути к более обеспеченным. Ярким примером этого может стать отражение сути трансфертной политики в период кризиса экономики. Так, Вологодская область оказалась в числе российских регионов, наиболее пострадавших от нестабильности мировой конъюнктуры по причине моноструктурности своей экономики и резкого ухудшения финансового состояния бюджетобразующего предприятия<sup>283</sup> (снижение собственных доходов в 2009 году на 17,9 млрд. руб. по сравнению с 2008 годом). При этом в 2009 году региональный бюджет Вологодской области получил дотации (на сбалансированность бюджета) в размере 3,2 млрд. руб. В то же время объем федеральной финансовой помощи в виде дотаций (на выравнивание и

<sup>283</sup> Доля налоговых платежей от наиболее крупного налогоплательщика – ПАО «Северсталь», составлявшая до 2009 г. около 40% в общей сумме налоговых доходов консолидированного бюджета Вологодской области, в 2010 – 2011 гг. снизилась до 24%, а в последующие годы и вовсе до нуля.

сбалансированность) в Архангельскую область (регион Северо-Западного федерального округа с сопоставимой для Вологодской области численностью населения), менее пострадавшую в кризис (снижение собственных доходов на 6 млрд. руб.), составил 7,8 млрд. руб. Это опять говорит о том, что работает не формализованный механизм предоставления финансовой помощи, а методы лоббизма.

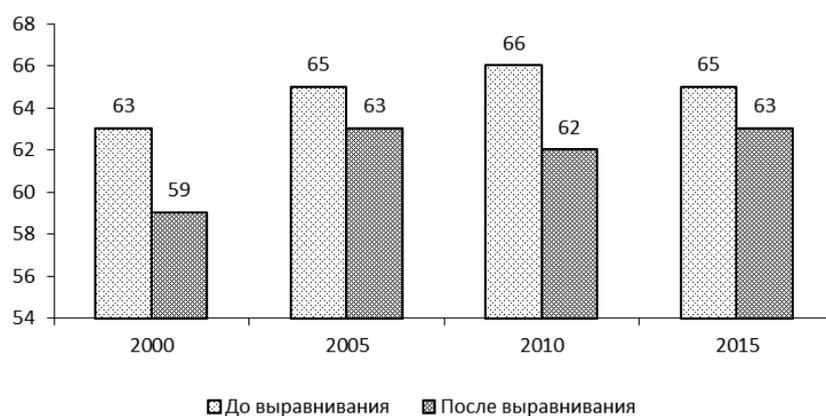
Действующие инструменты выравнивания развития территорий ориентированы прежде всего на обеспечение макроуправляемости региональной системы, что в определенной мере обусловило зависимость от вышестоящего уровня, усиление социальной несправедливости, снижение интереса у территориальных органов управления повышать собственный доходный потенциал территорий. Помощь из центра не стимулирует региональные органы управления совершенствовать свою деятельность, более того – поощряет иждивенчество. Регионы, которые слабо работают над программами повышения эффективности использования имеющихся ресурсов, могут жить не хуже других регионов за счет перераспределения средств от более успешно работающих регионов.

На практике политика бюджетного выравнивания привела к тому, что межбюджетные трансферты территориям в среднем различались в пять раз, причем разрыв увеличился (табл. 6.4).

Таблица 6.4. **Межбюджетные трансферты по федеральным округам на душу населения**

Федеральный округ	2005 г.		2010 г.		2014 г.	
	Сумма, руб.	к РФ, раз	Сумма, руб.	к РФ, раз	Сумма, руб.	к РФ, раз
Дальневосточный	9651	3,12	28694	2,93	31982	3,02
Северо-Кавказский	6973	2,25	17840	1,82	22097	2,09
Сибирский	4345	1,4	10682	1,09	12556	1,19
Северо-Западный	2679	0,86	8480	0,87	10190	0,96
Приволжский	2994	0,97	8796	0,90	8600	0,81
Южный	2758	0,89	7548	0,77	8087	0,76
Центральный	2535	0,82	6670	0,68	7866	0,74
Уральский	1565	0,51	8540	0,87	6255	0,59
Российская Федерация	3098	1,00	9786	1,00	10583	1,00
Разрыв между округом с максимальным и минимальным объемом трансфертов	6,2		4,3		5,1	
Источники: рассчитано по данным отчетности Федерального Казначейства России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <a href="http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/">http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/</a>						

Не снижается и степень региональной поляризации. По итогам 2015 года только 18 субъектов Российской Федерации являлись самодостаточными, а в 63-х уровень подушевой бюджетной обеспеченности доходами был ниже среднего даже после получения федеральной финансовой помощи (рис. 6.2).



**Рисунок 6.2. Количество субъектов Российской Федерации с уровнем обеспеченности доходами ниже среднего до и после межбюджетного выравнивания**

Источники: рассчитано по данным отчетности Федерального Казначейства России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>

В шести субъектах РФ на долю указанных дотаций пришлось более 70% объема предоставленных межбюджетных трансфертов (Республика Дагестан – 76,4%, Республика Саха (Якутия) – 82,3%, Республика Тыва – 74,2%, Чеченская Республика – 83%, Камчатский край – 86,5% и Магаданская область – 70,4%).

Количество регионов-доноров<sup>284</sup> в стране постоянно сокращается – за последние десять лет почти вдвое. Лучший показатель за этот период был в 2006 году: 20 из 87 регионов считались донорами федерального бюджета. По итогам 2015 года их стало 14 из 85: Ханты-Мансийский автономный округ, Тюменская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ненецкий автономный округ, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Калужская область, Ленинградская область, Московская область, Самарская область,

<sup>284</sup> Регионы, которые не получают дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета.

Свердловская область, Сахалинская и Ярославская области. По мнению экспертов Независимого института социальной политики, издержки ухудшающейся экономической ситуации «ложатся» на плечи средних и относительно развитых регионов. При этом самое существенное нарастание дефицитности демонстрируют именно регионы-доноры, а также территории, на которых сосредоточены сырьевые запасы и крупные промышленные предприятия (например, Тюменская область, Ямало-Ненецкий автономный округ). В таких регионах бюджетная обеспеченность и, как правило, финансовая устойчивость снижаются быстрыми темпами.

С 2014 года вступили в силу изменения<sup>285</sup> в части субвенциональной формы межбюджетных отношений. Их суть заключается в переходе к единой субвенции. Если в 2013 году регионам предоставлено 23 вида субвенций из федерального бюджета на сумму 251 млрд. рублей, то в 2016 году планируется предоставление одного вида субвенции в размере 313–319 млрд. рублей. В состав единой субвенции будут включены трансферты на осуществление переданных федеральных полномочий в 11 сферах (охрана здоровья граждан, образование, охрана водных биологических ресурсов, объекты культурного наследия, водные и лесные отношения и др.).

Вместе с тем наблюдается увеличение количества межбюджетных трансфертов в виде субсидий региональным бюджетам. Так, в 2015 году предусмотрено 49 видов межбюджетных трансфертов, из них 16 субсидий (для сравнения: в 2014 году – 40 трансфертов, включая 11 субсидий).

Основной «болевым точкой» такого вида финансовой помощи, как субсидии, является то, что большинство из них (более 80% в 2015 году) распределяется не законом о федеральном бюджете, а подзаконными актами Правительства Российской Федерации. Учитывая количество субсидий, Правительство РФ принимает значительное число нормативных правовых актов для утверждения правил предоставления и расходования субсидий<sup>286</sup>. Это чрез-

---

<sup>285</sup> Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил формирования и предоставления единой субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета» от 27.03.2013 № 275.

<sup>286</sup> Счетная палата РФ отмечает, что, например, в 2010 году действовало 63 постановления Правительства Российской Федерации.

мерно усложняет бюджетный процесс, не обеспечивает его транспарентность и снижает точность и эффективность бюджетного планирования.

В структуре трансфертов происходят изменения, демонстрирующие все большую ее нацеленность на выполнение регионами не собственных расходных полномочий, а делегированных с вышестоящего уровня. Субъектам РФ передано 4659 федеральных полномочий<sup>287</sup>, в т.ч. отраслевых. Организация качественной реализации такого объема полномочий представляется непросто задачей.

Подчеркнем, что объем делегированных полномочий за период с 2000 по 2015 г. в расходах консолидированных бюджетов Российской Федерации вырос с 2,2 до 336,6 млрд. рублей (табл. 6.5).

Таблица 6.5. Динамика делегированных расходов в структуре расходов консолидированных бюджетов Российской Федерации

Показатель	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.
Сумма, млрд. руб.	2,2	48,1	379,3	336,6
В % к расходам бюджета	0,2	1,3	5,7	3,6
Расходы	1006,1	3565,4	6636,9	9479,8

Источники: рассчитано по данным отчетности Федерального Казначейства России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>

При этом распространена практика неполного финансирования из федерального бюджета всех расходов бюджета субъекта Федерации, связанных с передачей расходных полномочий, возникающих вследствие принятия нормативно-правовых актов на федеральном уровне и увеличивающих расходы региональных бюджетов. Эта практика показала, что в 2006 – 2015 годах не финансировалось до 3,1% переданных на региональный уровень расходов. Следовательно, на покрытие оставшихся расходов региональные бюджеты должны изыскивать собственные средства.

Хотя межбюджетные трансферты служат достаточно стабильным источником поступлений в бюджеты регионов, их объем обусловлен проводимой на федеральном уровне бюджетно-налоговой политикой и, следовательно, слабо поддается прогнозированию на среднесрочную перспективу. Кроме то-

<sup>287</sup> Из выступления заместителя Министра регионального развития РФ Р. Панова на Всероссийской конференции «Региональная Россия: эффективное перераспределение полномочий между различными уровнями государственной власти». – Режим доступа: <http://www.urcoo.ru/175/627>

го, существует сильная зависимость размера финансовой помощи от объема поступающих в федеральный бюджет доходов, а это накладывает дополнительные риски в плане своевременности и полноты поступления средств в бюджеты регионов.

Исследование системы межбюджетных трансфертов наталкивает на вывод о несоответствии между теоретико-методологическими и нормативно-правовыми вопросами управления и их практической реализацией, что вызывает ряд противоречий.

Во-первых, не соблюдается принципа открытости бюджетной системы страны, поскольку происходит увеличение доли иных межбюджетных трансфертов, порядок предоставления которых практически не прописан в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Объем иных межбюджетных трансфертов региональным бюджетам в 2015 году достиг почти 150 млрд. рублей, или 9% в структуре межбюджетных трансфертов, что в полтора раза выше уровня 2008 года. В ряде регионов СЗФО данный вид трансфертов формировал в период с 2008 по 2015 год четверть (в Республике Коми в 2008 году почти треть) всей финансовой помощи (табл. 6.6).

Таблица 6.6. Иные межбюджетные трансферты консолидированных бюджетов субъектов Северо-Западного федерального округа\*

Субъект	2008 г.		2010 г.		2015 г.		2015 к 2008, раз
	Сумма, млрд. руб.	%**	Сумма, млрд. руб.	%**	Сумма, млрд. руб.	%**	
г. Санкт-Петербург	2,0	7,9	7,6	<b>21,4</b>	4,2	12,9	2,1
Республика Карелия	1,4	<b>21,1</b>	1,2	12,4	2,3	19,7	1,6
Ленинградская область	0,4	5,9	1,6	13,0	2,3	17,0	5,1
Псковская область	0,3	5,7	1,2	10,1	2,3	18,4	6,6
Архангельская область	2,7	17,9	2,2	10,5	1,8	10,8	0,6
Мурманская область	3,4	<b>25,5</b>	2,2	<b>20,7</b>	0,7	9,0	0,2
Республика Коми	1,5	<b>29,6</b>	2,1	<b>23,4</b>	0,6	9,0	0,4
Калининградская область	0,6	5,9	1,2	6,1	0,4	1,9	0,7
Вологодская область	0,8	16,6	1,7	17,3	0,3	3,4	0,4
Новгородская область	0,5	10,5	1,3	17,6	0,2	4,6	0,4
СЗФО	13,8	13,4	22,5	15,0	15,0	10,7	1,1
Российская Федерация	110,2	9,7	214,9	13,1	149,6	9,0	1,4

\* Статья «иные межбюджетные трансферты» появилась в бюджетной классификации доходов в отчетности Казначейства России с 2008 года.  
 \*\* В % к объему межбюджетных трансфертов.  
 Источники: рассчитано по данным отчетности Федерального Казначейства России [Электронный ресурс].  
 – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>

Во-вторых, имеет место усиление роли неформализованных механизмов распределения дотаций.

В России существует только один вид финансовой помощи, распределяемой на основании законодательно установленной методики, – дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (с 2000 г.). Как отметила профессор МГУ директор региональной программы Независимого института социальной политики Н.В. Зубаревич, это самый «честный» вид дотаций<sup>288</sup>.

Несмотря на то, что в бюджетных посланиях Президента Федеральному Собранию не раз отмечалась необходимость упорядочения межбюджетных отношений в части распределения трансфертов по установленным и понятным методикам, доля формализованных дотаций, напротив, сократилась. В 2005 г. они составляли 50% объема всех трансфертов из федерального бюджета, в 2015 году их доля снизилась до 27,5%. В то же время в кризисных условиях, при усилении так называемого «ручного управления», происходит наращивание объемов неформализованного вида дотаций – на сбалансированность бюджетов. В 2015 г. по сравнению с 2008 г. их объем вырос в 4,2 раза и составил 33% объема всех дотаций (табл. 6.7).

**Таблица 6.7. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и на поддержку мер по обеспечению сбалансированности территориальных бюджетов Российской Федерации**

Вид дотации	2000		2005		2010		2015		2015 г., 2005 г., раз
	Сумма, млрд. руб.	%*	Сумма, млрд. руб.	%	Сумма, млрд. руб.	%	Сумма, млрд. руб.	%	
Дотация на выравнивание	6,1	100	191,31	99,995	398,4	76,0	487,7	74,9	80,0
Дотация на сбалансированность	0,0	0,0	0,01	0,005	106,0	20,2	152,4	23,4	-
* В % к общему объему дотаций. Источники: рассчитано по данным отчетности Федерального Казначейства России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <a href="http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/">http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/</a>									

<sup>288</sup> Зубаревич Н. Ржавые скрепы сверхцентрализации [Электронный ресурс] // Эксперт. – 2014. – №3(882). – Реж. дост.: <http://expert.ru/expert/2014/03/rzhavieskrepyi-sverhtsentralsizatsii/>

В-третьих, под такую форму финансовой помощи, как дотации, устанавливаются конкретные цели.

Ряд нормативно-правовых документов<sup>289</sup> обозначил необходимость обеспечения самостоятельности бюджетов субъектов и муниципальных образований путем планомерного повышения нецелевой финансовой помощи (дотаций). Соблюдение данной меры, не являющейся новшеством бюджетной политики в России, становится все более формальным. Согласно основным направлениям бюджетной политики на 2015–2017 гг., было запланировано, что в 2015 году 16,4% всех дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ будет предоставлено на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы.

Это противоречит содержанию данного типа финансовой помощи. Вопреки положению бюджетного законодательства о предоставлении дотаций «без установления направлений и (или) условий их использования»<sup>290</sup>, федеральный центр всё же задал территориям направления использования почти 1/5 объема дотаций.

Подытоживая, следует отметить, что действующая в России система межбюджетных отношений региона с федеральным центром выстроена на фискальном подчинении территориальных органов управления. В результате задача сбалансированности бюджетов субъектов Федерации как ключевая в области бюджетной политики осуществляется за счет вторичного перераспределения бюджетных ресурсов, что делает региональные органы власти нуждающимися в дополнительных бюджетных ресурсах на выполнение возрастающих полномочий, а территории – уязвимыми с позиций обеспечения экономической безопасности.

---

<sup>289</sup> Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов; Постановление Правительства РФ «О порядке распределения и предоставления дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации» от 13.04.2010 № 231; Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» от 01.12.2014 № 384-ФЗ.

<sup>290</sup> Статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

## 6.2. Управление межбюджетными отношениями на уровне «Регион – муниципалитет»

В условиях федеративного государства исследование системы межбюджетных отношений без муниципального уровня не может претендовать на полноту и комплексность. Именно в муниципальном звене вертикали власти, наиболее приближенном к населению, закладываются ключевые возможности по достижению сбалансированности территориальной бюджетной системы, а значит, обеспечения экономической безопасности государства.

При бюджетном федерализме параметры распределения бюджетных доходов по вертикали управления прямым образом влияют на уровень бюджетных возможностей и самостоятельности того или иного бюджета. Как свидетельствует опыт развитых государств, в стабильной рыночной экономике межбюджетные отношения способствуют формированию достаточно самостоятельных местных бюджетов, учитывающих потребности локальных территорий. Но в России с 2003 года<sup>291</sup> пока не найдено приемлемого соотношения между объективно необходимым выравниванием бюджетной обеспеченности и созданием стимулов для развития доходного потенциала муниципальных образований. Распределение доходов между уровнями бюджетной системы на примере Вологодской области, которая в числе пилотных перешла к реализации 131-го Федерального закона<sup>292</sup>, характеризует низкую долю местных бюджетов как в валовом продукте (2,9% в 2014 году), так и в консолидированном бюджете региона (21% в 2015 году) (табл. 6.8).

Данная тенденция обусловлена главным образом тем, что происходившее в 2004–2015 гг. реформирование межбюджетных отношений на муниципальном уровне, проявившееся в уменьшении количества местных налогов и сокращении перечня и нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, привело к сокращению доходных источников местных бюджетов.

---

<sup>291</sup> С момента принятия Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>292</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ.

**Таблица 6.8. Распределение собственных и налоговых доходов между уровнями бюджетной системы на примере Вологодской области, в %**

	2004	2005	2006	2010	2014	2015
ВРП, млн. руб.	161379	194000	201900	213200	388403	н.д.
Собственные доходы бюджетов, млн. руб.						
Областной бюджет	15138,7	15390,5	21582,3	25845,9	34960,8	35418,3
Местные бюджеты	7920,0	8065,5	6081,6	10108,1	11345,5	11896,10
Распределение собственных доходов между уровнями бюджетной системы, % от ВРП						
Областной бюджет	9,4	7,9	10,7	12,1	9,0	н.д.
Местные бюджеты	4,9	4,2	3,0	4,7	2,9	н.д.
Налоговые доходы бюджетов, млн. руб.						
Консолидированный бюджет	14099,2	21931,6	22119,2	25381,8	42602,2	43451,1
Областной бюджет	6509,3	14577,2	14788,6	18243,5	33635,8	34087,7
Местные бюджеты	6513,8	7354,4	7337,8	7034,1	8966,5	9363,4
Распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, % к консолидированному бюджету						
Областной бюджет	34	67	82	71	79	79
Местные бюджеты	66	33	18	29	21	21
Источники: рассчитано по данным отчетности Федерального Казначейства России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <a href="http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/">http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/</a> ; Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <a href="http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/#">http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/#</a>						

Так, по Российской Федерации снижение составило 40%, по Северо-Западу – 37%, по Вологодской области – 42% (табл. 6.9). Из структуры местных доходов оказались исключены нормативы отчислений по платежам за пользование недрами и природными ресурсами, уменьшены нормативы отчислений по налогу на доходы физических лиц с 50–70% в 2004 году до 2–15%<sup>293</sup> в 2015 году. Роль налога на прибыль в формировании местных бюджетов сведена к нулю.

**Таблица 6.9. Динамика структуры налоговых доходов местных бюджетов Российской Федерации, Северо-Западного федерального округа и Вологодской области в 2004 и 2015 гг., в %**

Наименование налога	2004			2015		
	РФ*	СЗФО	ВО	РФ	СЗФО	ВО
Налог на прибыль	32,83	25,24	30,96	0,93	0,00	0,00
НДФЛ	39,89	39,39	43,46	62,28	65,21	63,96
Налог на игорный бизнес	0,35	0,24	0,31	0,00	0,00	0,00
Акцизы	2,17	5,12	4,65	2,81	2,60	2,93
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	2,31	4,58	1,27	3,64	6,15	0,00
ЕНВД	2,77	3,10	1,28	7,69	7,42	9,33
ЕСХН	0,03	0,01	0,00	0,74	1,99	0,12
Налог на имущество физических лиц	0,56	0,82	0,61	2,40	1,93	5,76
Налог на имущество организаций	7,17	8,72	8,43	0,41	1,03	0,00
Водный налог	0,36	0,96	0,92	0,00	0,00	0,00
Земельный налог	4,70	3,83	4,20	16,21	10,47	15,74

<sup>293</sup> По данным Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Государственная пошлина	0,65	0,77	0,42	1,82	1,52	1,90
Налог на дарение	0,16	0,27	0,12	0,00	0,00	0,00
Налог с продаж (по расчетам за 2003 год)	0,37	0,45	0,30	0,00	0,00	0,00
* РФ – Российская Федерация, СЗФО – Северо-Западный федеральный округ, ВО – Вологодская область. Источники: рассчитано по данным отчетности Федерального Казначейства России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <a href="http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhetny-subektov/">http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhetny-subektov/</a>						

На время переходного периода (до 2009 года) необходимость подобного перераспределения значительного объема налоговых источников в пользу регионов могла быть обоснована целесообразностью сглаживания дифференциации доходного потенциала муниципальных образований, крайне неравномерных по уровню экономического развития. Однако факт нарастающей централизации налогов в региональном бюджете очевиден: в 2015 году 79% налоговых доходов были переданы в областной бюджет (для сравнения: в 2004 году – 34%).

Наиболее стабильным источником пополнения муниципальной казны остаются местные налоги – налог на имущество физических лиц и земельный налог. Но, несмотря на достаточно стабильную тенденцию роста значимости данных налогов в местных доходах Вологодской области, ощутимой поддержки они пока не приносят – 16,9% в собственных доходах, 21,5% – в налоговых доходах (справочно: 19% по РФ) (рис. 6.3). Безусловно, положительная тенденция во многом связана с совершенствованием законодательной базы собираемости налогов и проведением территориальными органами управления усиленной работы по повышению ее уровня.

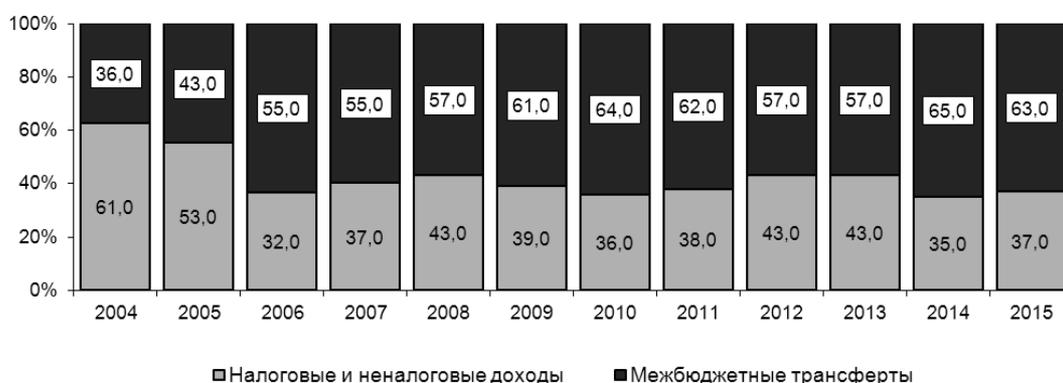


Рисунок 6.3. Доля местных налогов в доходах бюджетов муниципальных образований Вологодской области в 2004–2015 гг., в %

Источники: рассчитано по данным отчетности Федерального Казначейства России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhetny-subektov/>

До сих пор не удалось остановить тенденцию роста муниципальной дотационности. Судя по данным мониторинга местных бюджетов за 2015 год, проведенного Минфином России<sup>294</sup>, только у 15,5% муниципалитетов доля дотаций в общем объеме доходов (за исключением субсидий) менее 5%.

По нашим расчетам<sup>295</sup>, если за счет налоговых и неналоговых доходов муниципалитеты Вологодской области в 2003 году покрывали свыше 70% расходов, то по итогам исполнения бюджета 2015 года – 61% расходов профинансирован за счет межбюджетных трансфертов. Удельный вес трансфертных платежей в Вологодской области увеличился с 36% в 2004 году до 63% в 2015 году (рис. 6.4).



**Рисунок 6.4. Структура доходов местных бюджетов Вологодской области в 2004–2015 гг., в % к общей сумме доходов**

Источники: рассчитано по данным отчетности Федерального Казначейства России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>

Межбюджетные трансферты, включенные Бюджетным кодексом в состав собственных доходов местных бюджетов, создают иллюзию прочности их финансовой базы. Однако 85,5% муниципалитетов Вологодской области являлись в 2015 году дотационными. В таких условиях выполнение органами МСУ собственных полномочий зависит в большей степени от размера финансовой помощи, а не от качества управленческой деятельности.

<sup>294</sup> Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2015 год: Официальный сайт Министерства финансов РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://minfin.ru/common/upload/library/2016/06/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzhetrov\\_za\\_2015\\_god.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2016/06/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_za_2015_god.pdf)

<sup>295</sup> Рассчитано авторами по данным Казначейства России и Росстата.

В целях оказания финансовой помощи муниципалитетам в Вологодской области созданы региональные фонды для выравнивания бюджетной обеспеченности, для финансового обеспечения переданных государственных полномочий и для долевого финансирования социально значимых расходов. Нагрузка областного бюджета, связанная с необходимостью оказания безвозмездной финансовой помощи местным бюджетам, оценивалась с 2007 г. на уровне 40% расходов бюджета.

В 2008 году Вологодская область воспользовалась законодательным правом<sup>296</sup> в сфере межбюджетных отношений и апробировала новый инструмент управления – замену дотации (или ее части) дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ. В основу данного инструмента положено стимулирование муниципалитетов к увеличению их доходного потенциала, поскольку превышение поступающих доходов над расчетным объемом дотации не изымалось в бюджет региона. Замена дотаций в регионе осуществлена для всех трех типов муниципальных образований. Налоги, закрепленные за бюджетами районов по нормативам, сформировали по итогам 2008 года в среднем половину их собственных доходов, в отдельных районах – до 60-80% (табл. 6.10).

**Таблица 6.10. Результат замены дотаций муниципальным образованиям Вологодской области дополнительными нормативами отчислений от региональных налогов и сборов в 2008 году**

Муниципалитет	Дополнительные доходы по дифференцированным нормативам, млн. руб.	Доля дополнительных доходов в собственных доходах, %
Местные бюджеты, всего	2170,7	19,05
Городские округа	356,9	5,1
Муниципальные районы	1751,6	48,4
Поселения	62,1	7,9
Источники: рассчитано по данным Департамента финансов Вологодской области.		

Однако ни дополнительные отчисления от налогов, ни система трансфертов не служат инструментами собственной бюджетной политики органов местного самоуправления – одного из наиболее действенных рычагов публичного управления в условиях современной рыночной экономики.

<sup>296</sup> Право регионов РФ передавать дополнительные доходные источники муниципалитетам (в соответствии с нормами Бюджетного кодекса РФ).

Оценивая в целом сбалансированность местных бюджетов, следует иметь в виду, что она является формальной. Законодательно закрепленных за ними доходных источников недостаточно для финансирования расходных полномочий органов местного самоуправления. Если в 2003 году 71% налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов обеспечивал финансирование их совокупных расходов, то в 2015 году данный показатель снизился до 38%. При существующем механизме распределения налоговых источников между уровнями публичной власти растущий дефицит собственных доходов муниципалитетов на финансирование общего объема расходных полномочий покрывался за счет системы межбюджетных трансфертов.

Несовершенство межбюджетных отношений в регионе проявляется и в неспособности обеспечить на своей территории равный доступ населения к бюджетным услугам, о чем свидетельствует дифференциация муниципалитетов по уровню бюджетной обеспеченности. Так, в 2005–2015 гг. разрыв между наиболее и наименее обеспеченными муниципалитетами по уровню собственных доходов на 1 жителя составлял до 9 раз<sup>297</sup>.

Серьезное препятствие для обеспечения территориальной экономической безопасности на местном уровне представляет весьма существенная дифференциация по степени фискальной автономии трех типов муниципальных образований. Согласно данным мониторинга<sup>298</sup>, в бюджетах городских округов аккумулируется 57,1% налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов – 28,3%, в бюджетах городских и сельских поселений – 7,6 и 7,0% соответственно. Связано это как с уровнем социально-экономического развития территорий, так и с установленным закреплением нормативов по налоговым доходам. Как следует из результатов исследования<sup>299</sup>, районный и

---

<sup>297</sup> Рассчитано по данным правовых актов органов местного самоуправления Вологодской области о местных бюджетах [Электронный ресурс] // Справочно-поисковая система Консультант плюс.

<sup>298</sup> Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2015 год // официальный сайт Министерства финансов РФ. – Режим доступа: [http://minfin.ru/common/upload/library/2016/06/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzhetrov\\_za\\_2015\\_god.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2016/06/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_za_2015_god.pdf)

<sup>299</sup> Печенская М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности: монография. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. – 164 с.

поселенческий уровни были сформированы в отрыве от их финансово-экономической базы. Поэтому наши расчеты на основе данных Росстата показали, что 95% поселений на территории Вологодской области существуют более чем на 80% благодаря дотационным вливаниям из областного бюджета.

Нельзя не отметить, что образование поселенческого уровня МСУ и возникновение необходимости разделения экономической базы между поселениями и районом ухудшило бюджетную ситуацию в районном звене. Собственные доходы районов снизились в 3,3 раза по сравнению с уровнем 2005 г. и почти в 5 раз увеличилась их зависимость от финансовой помощи из других бюджетов. Если в 2005 г. в 73% районов Вологодской области показатель бюджетной обеспеченности на 1 жителя складывался преимущественно из собственных поступлений, то по итогам 2006 г., напротив, он во многом стал зависеть от величины межбюджетных трансфертов (табл. 6.11).

**Таблица 6.11. Обеспеченность собственными доходами на одного жителя в муниципальных районах Вологодской области в 2005–2006 гг.**

Муниципальный район	Собственные доходы на одного жителя, руб.		Доля собственных поступлений в доходах, %	
	2005 г.	2006 г.	2005 г.	2006 г.
Усть-Кубинский	3777	3298	42,3	20,0
Белозерский	6235	2877	81,0	21,7
Бабаевский	7719	2616	78,5	21,5
Кадуйский	12183	2570	100,0	19,8
Кирилловский	5180	2569	64,3	20,7
Сокольский	5655	2499	66,0	26,5
Чагодощенский	6527	2363	64,1	16,9
Грязовецкий	6806	2264	93,7	22,7
Тотемский	7531	2133	87,7	16,5
Шекснинский	5182	2034	83,5	20,0
Великоустюгский	6647	2009	81,5	17,7
Череповецкий	7646	2001	100,0	20,2
Нюксенский	7650	1932	78,4	13,1
Вытегорский	8487	1744	100,0	17,2
Харовский	4239	1743	60,8	15,1
Сямженский	3916	1632	52,6	11,9
Вологодский	4875	1619	78,5	16,4
Междуреченский	5069	1504	55,8	21,5
Вашкинский	4134	1328	47,0	8,8
Вожегодский	3668	1302	49,8	9,9
Устюженский	3148	1256	50,3	9,1
Тарногский	3152	1212	42,5	9,3
Кич-Городецкий	2924	1176	46,5	10,5
Верховажский	3227	1168	49,1	10,6
Бабушкинский	3367	1148	58,1	9,7
Никольский	2587	1002	46,1	9,4

Источники: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst19/DBInet.cgi#1>

Таким образом, обеспечение экономической безопасности главным образом зависит от финансовой помощи вышестоящих уровней управления. Реформирование территориальных основ местного самоуправления, начатое без какой-либо взаимосвязи с экономической базой территорий, до сих пор не создало стимулов и точек роста для формирования достаточных для исполнения бюджета развития территорий, а не их выживания.

### **6.3. Совершенствование межбюджетных отношений**

В результате выявления проблем в организации бюджетного взаимодействия на различных уровнях вертикали власти и управления, а также опираясь на исследования ведущих ученых-экономистов, возможно определить направления совершенствования межбюджетных отношений как ключевого фактора экономического роста для реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

Направление 1. Повышение эффективности разграничения бюджетных полномочий между уровнями бюджетной системы.

Крайне необходимым условием решения данного вопроса становится реализация принципа соответствия полномочий, возложенных на органы власти, и потребностей в финансовых средствах. В связи с этим передача полномочий должна осуществляться одним из способов: делегированием полномочий вместе с четким расчетом и обоснованием их финансового обеспечения в форме субвенций или передачей собственных полномочий совместно с доходными источниками. Безусловно, второй способ считается более предпочтительным для регионов, поскольку повышает прозрачность межбюджетных отношений и упрощает финансовые потоки. Вместе с тем, учитывая разнообразие субъектов Российской Федерации по природно-климатическим условиям проживания населения, по его численности и составу, обеспеченности ресурсами, степени экономического развития, можно констатировать, что формирование справедливых и макростабильных межбюджетных отношений существенно осложняется.

Для определения объема ресурсов, необходимого бюджетному уровню, во многих зарубежных странах применяют методику расчета социально необходимых размеров территориальных бюджетов с учетом специфических особенностей каждого региона. Внедрение подобной практики в Российской Федерации будет способствовать решению трех следующих важнейших проблем в условиях разграничения полномочий:

- упорядочение процесса обоснования финансовых потребностей бюджета любого уровня;
- нейтрализация субъективных факторов при формировании и принятии бюджета;
- формирование ориентиров эффективного разделения налогов и сборов между уровнями бюджетной системы.

По мнению д.э.н., профессора Л.С. Гринкевич<sup>300</sup>, минимально необходимый бюджет любого уровня должен на 100% покрываться за счет собственных закрепленных доходных источников. Это означает, что государство гарантирует населению страны предоставление достаточного объема финансовых ресурсов для нормального функционирования объектов социальной и производственной инфраструктуры.

Затрагивая тему делегирования расходных обязательств, нельзя не отметить, что федеральный центр, продекларировав самостоятельность региональных органов и местного самоуправления, не создал систему распределения власти и собственности, позволяющую указанным органам выполнять свои функции. Наибольший объем делегированных полномочий приходится на местный уровень, как наиболее приближенный к населению. Так, на местные бюджеты Вологодской области перекладывается все большая ответственность за осуществление делегируемых им Федерацией и регионом полномочий по решению социально-экономических проблем. Значительное увеличение расходов (с 2006 г. – треть совокупных расходов, тогда как до

---

<sup>300</sup> Гринкевич Л.С., Казаков В.В. Межбюджетные отношения в Российской Федерации на современном этапе // Известия Томского политехнического университета. – 2008. – Т. 312. – № 6. – С. 10-15.

2004 г. – 10%) на выполнение переданных полномочий отрицательно сказывается на исполнении собственных расходных обязательств.

Тенденция к уменьшению возможностей органов местного самоуправления самостоятельно определять приоритетные направления расходования средств усилилась после внесения в 2007 г. изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса, согласно которым с 2008 г. установлены дополнительные условия получения дотаций и субсидий в зависимости от уровня финансовой помощи, оказываемой муниципалитету. В Вологодской области еще имеются муниципалитеты, администрации которых (исходя из дополнительных условий предоставления трансфертов) не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не упомянутые в ФЗ №131. Таким муниципалитетам субвенции не перечисляются. Однако ряд делегированных государственных полномочий, на исполнение которых нацелены данные трансферты, должны финансироваться в обязательном порядке (например, обеспечение федеральных льгот ветеранам и участникам боевых действий).

Вследствие неполного финансирования расходных обязательств, переданных как муниципалитетам, так и регионам с вышестоящего уровня, территориальные органы власти должны изыскивать дополнительные собственные средства на их покрытие. К примеру, в 2004 – 2014 гг. органы местного самоуправления Вологодской области ежегодно изыскивали финансовые ресурсы для 5% нефинансируемых полномочий, принятых нормативно-правовыми актами на вышестоящих уровнях власти.

Подчеркнем, что при проведении децентрализации вопросы разделения полномочий и распределения ресурсов следует рассматривать совместно всеми уровнями власти. Принятие законов, увеличивающих количество полномочий нижестоящих органов власти, необходимо подкреплять соответствующей передачей доходов. Разрешение данной ситуации возможно лишь на федеральном уровне путем реализации следующих мер:

- передача делегированных полномочий не федеральным законом, а актами Президента или Правительства (в зависимости от того, в чьем подчинении находится соответствующий федеральный орган исполнительной власти), что повысит оперативность подготовки нормативно-правовой базы передачи полномочий;

- внесение в бюджетное законодательство положения об ограничении объема передаваемых государственных полномочий, обязательных к исполнению (например, за рубежом имеется практика установления предела – в виде определенного процента от общих расходов регионального или местного бюджета, – свыше которого передаваемые полномочия принимаются к исполнению и реализуются нижестоящими органами власти только на добровольной основе);

- обязательность компенсации не только полной стоимости передаваемых полномочий, но и стоимости дополнительных затрат, связанных с их осуществлением на местах.

Направление 2. Повышение налоговой самостоятельности региональных и местных бюджетов.

Для этого необходимо закрепление за территориальными бюджетами такого количества доходных источников, которое станет достаточным для исполнения законодательных полномочий с минимальными вливаниями финансовой помощи и заемных средств. Для повышения налоговой самостоятельности территориальных бюджетов требуется расширение налоговых источников местных бюджетов за счет закрепления за ними 10% норматива отчислений от налога на прибыль, 50% норматива отчислений от транспортного налога, 100% норматива отчислений от налогов на совокупный доход.

Направление 3. Повышение собираемости территориальных имущественных налогов:

- ✓ путем закрепления в Налоговом кодексе РФ минимальных предельных ставок земельного налога;

- ✓ упрощения порядка прохождения процедур по оформлению документов, связанных с регистрацией прав на недвижимое имущество;
- ✓ закрепления в Федеральном законе № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» предельных сроков, в течение которых вновь построенные здания, сооружения и другие строения должны быть зарегистрированы;
- ✓ развития механизма привлечения физических и юридических лиц к ответственности за уклонение от регистрации имущественных прав на объекты недвижимости;
- ✓ совершенствования нормативно-правовой базы налогообложения незавершенных объектов строительства.

Основные меры по повышению собираемости региональных и местных налогов систематизированы и классифицированы в таблице 6.12.

Таблица 6.12. **Основные меры в сфере повышения собираемости региональных и местных налогов**

<i>Транспортный налог</i>	<i>Налог на имущество физических лиц</i>
<p>Введение обязанности плательщика налога предъявлять справку об отсутствии задолженности по уплате налога при регистрации, перерегистрации, прохождении технического осмотра.</p> <p>Организация ежемесячных рейдов налоговых инспекторов совместно с органами ГИБДД и службой судебных приставов по работе с лицами, уклоняющимися от уплаты налога.</p> <p>Проведение мониторинга данных о транспортных средствах, подлежащих налогообложению, с целью их актуализации.</p>	<p>Создание в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса РФ информационных систем градостроительной деятельности.</p> <p>Закрепление предельных сроков, в течение которых вновь построенные здания, сооружения и другие строения должны быть зарегистрированы.</p> <p>Разработка законодательного акта по налогообложению незавершенных объектов строительства.</p> <p>Использование дифференцированного подхода определения инвентаризационной стоимости имущества.</p>
<i>Налог на имущество организаций</i>	<i>Земельный налог</i>
<p>Совершенствование информационного взаимодействия финансовых и регистрирующих органов.</p> <p>Выявление фактического наличия имущества и неучтенных объектов, подлежащих налогообложению.</p>	<p>Закрепление в Налоговом Кодексе РФ как максимальных, так и минимальных предельных ставок налога.</p> <p>Проведение мероприятий по выявлению собственников земельных участков и привлечению их к налогообложению.</p>
<p>Источник: Печенская М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности: монография. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015. – 164 с. – (Проблемы эффективности государственного управления).</p>	

**Направление 4. Совершенствование налогообложения доходов физических лиц.** Основными мерами могут быть:

а) установление ответственности работодателей за выплату заработной платы в «конвертах»;

б) восстановление прогрессивной шкалы налогообложения доходов физических лиц, что требует корректировки некоторых составляющих налоговой системы<sup>301</sup>:

– установление классификации доходов по характеру источника их получения (трудовые, рентные, пассивные) с целью введения минимальных налоговых ставок на первый вид и максимальных в отношении последних;

– введение особого положения экстремально высоких и экстремально низких доходов: освобождение от налогообложения малообеспеченных слоев населения и введение налога на предметы роскоши;

– установление перечня видов деятельности, имеющих возможность сокрытия доходов (ИП, сдача в аренду помещений, автоперевозки), для сохранения для них единой ставки налога;

в) установление для налоговых агентов ежеквартальной отчетности об удержании и перечислении налога хозяйствующими субъектами в бюджет для повышения контроля своевременности перечисления налога;

г) закрепление статуса и полномочий комиссий по легализации теневой заработной платы;

д) проработка законодательной стороны вопроса контроля за миграцией юридических лиц;

е) повышение финансовой грамотности населения, в т.ч. информирование о социальных последствиях выплат заработной платы в «конвертах» и необходимости раскрытия сведений об организациях и предпринимателях, осуществляющих такие выплаты.

Направление 5. Оптимизация льготного стимулирования по региональным и местным налогам.

---

<sup>301</sup> Проблемы и варианты наполнения доходной части бюджета [Эл. рес.] // Аналитический вестник Совета Федерации. – 2011. – №2(414). – Реж. дост. : [http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical\\_bulletins/25876](http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/25876)

Надо понимать, что плательщиками федеральных налогов являются все не субъекты Федерации, а население и предприятия страны. В то же время на развитие российской экономики, особенно производственного сектора, налоговая система оказывает подавляющее воздействие. Задачу «видимой» поддержки предприятий государство пытается решить посредством широкого распространения режима льготного налогообложения. Безусловно, высока актуальность и целесообразность льгот, предоставляемых в целях модернизации производства и внедрения инноваций, а также в условиях наличия бюджетной и социальной эффективности. Однако при отсутствии в России компенсационных механизмов одним из результатов подобной системы налогового стимулирования является снижение доходов в бюджетах территорий. По сведениям ФНС России, в 2015 году налоговые доходы бюджетов регионов снизились на 3,5% в результате действия федерального законодательства и на 23,6% в результате принятия локальных нормативно-правовых актов о льготах. Потери местных бюджетов составили 16 и 20% соответственно.

Ярким примером сокращения территориальных доходов от предоставления льгот служат объемы поступлений по налогу на имущество организаций и физических лиц. Если по первому налогу размер предоставленных льгот снизился в 2015 году по сравнению с 2007 годом на 25%, то по налогу на имущество физических лиц он вырос в 4 раза, причем до 96% льгот установлено федеральным законодательством.

Для оптимизации политики налогового стимулирования и формирования перечня эффективных налоговых льгот, нацеленных на решение основной задачи экономического роста, необходима реализация следующих мероприятий.

1. Развитие принципа селективного налогового стимулирования и регулирования:

- введение налоговых преференций для бизнес-структур, занимающихся развитием высокотехнологичного материального производства<sup>302</sup>;

- предоставление «налоговых каникул» для вновь зарегистрированных индивидуальных предпринимателей и организаций, заявивших о переходе на упрощенную систему налогообложения или на уплату ЕНВД в течение первых 2-х лет деятельности<sup>303</sup>.

2. Трансформация механизма предоставления льгот по имущественным налогам путем вариативности необлагаемых площадей в зависимости от отнесения налогоплательщиков к той или иной социальной категории вместо освобождения категорий плательщиков от уплаты<sup>304</sup>.

3. Внедрение форм компенсаций выпадающих доходов субъектов РФ в результате внесения изменений и дополнений в налоговое законодательство, в том числе вследствие предоставления федеральных налоговых льгот. Одной из таких форм может стать субсидиарный механизм поддержания уровня доходов региональных бюджетов. Целесообразно введение 4-летнего моратория на внесение изменений и дополнений в действующее законодательство о налогах и сборах<sup>305</sup>.

4. Введение в обязанности налогоплательщиков, получающих налоговые льготы, формировать и предоставлять в финансовые органы отчетность об использовании полученных налоговых льгот.

5. Закрепление права региональных финансовых органов на доступ к информации о налогоплательщиках, получающих налоговые льготы.

6. Учет информации о предоставлении и действии налоговых преференций на всех стадиях бюджетного процесса: при формировании проекта

---

<sup>302</sup> Бодрунов С.Д. Формирование стратегии реиндустриализации России: монография: в 2-х ч. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – СПб. : ИНИР, 2015. – Ч. 1. – 551 с.

<sup>303</sup> О задачах Совета Федерации по реализации положений Послания Президента РФ Федеральному Собранию // Аналитический вестник Совета Федерации. – 2015. – №9(562). – Режим доступа : [http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical\\_bulletins/54765](http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/54765)

<sup>304</sup> Проблемы нормативно-правового регулирования кадастрового учета и налогообложения недвижимого имущества // Аналитический вестник Совета Федерации. – 2015. – №5(558). – Режим доступа : [http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical\\_bulletins/52203](http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/52203)

<sup>305</sup> О задачах Совета Федерации по реализации положений Послания Президента РФ Федеральному Собранию // Аналитический вестник Совета Федерации. – 2015. – №9(562). – Режим доступа : [http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical\\_bulletins/54765](http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/54765)

бюджета – включение величины налоговых льгот в прогнозируемый объем налоговых поступлений; в процессе исполнения бюджета – контроль использования налоговых льгот; при составлении отчета об исполнении бюджета – включение данных об эффективности и результативности льгот.

Направление 6. Повышение доходного потенциала региональных и местных бюджетов посредством развития малого и среднего предпринимательства. Этому будут способствовать:

- ✓ развитие механизмов имущественной поддержки субъектов малого и среднего бизнеса,
- ✓ совершенствование системы налогообложения местного бизнеса за счет закрепления за местными бюджетами дополнительных налоговых доходов на совокупный доход,
- ✓ проведение анализа финансовой обоснованности корректирующих коэффициентов по ЕНВД на предмет их соответствия экономическому положению территорий с учетом достижения баланса интересов бизнеса и бюджетов.

Направление 7. Привлечение в территориальные бюджетные системы неналоговых поступлений от использования имущества и земель. Первоочередными мерами должны стать:

- ✓ установление порядка своевременного принятия решений о заключении новых и продлении сроков истекающих договоров аренды;
- ✓ создание реестра государственного и муниципального имущества, которое может быть передано в аренду, обеспечение доступности каждого желающего к данным сведениям;
- ✓ установление порядка контроля над использованием государственной и муниципальной недвижимости, правильностью начисления и своевременным внесением арендной платы;
- ✓ проведение системного мониторинга результатов финансово-хозяйственной деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий.

## Направление 8. Развитие форм межмуниципального сотрудничества.

Одним из существенных резервов экономии средств местных бюджетов и достижения бюджетной сбалансированности является межмуниципальная кооперация, которая подразумевает объединение усилий нескольких муниципалитетов по совместному предоставлению гражданам муниципальных услуг (совместное содержание детских оздоровительных лагерей, учреждений дополнительного образования, родильных домов, поликлиник, станций скорой медицинской помощи и т.п.). Такой подход позволяет муниципальным образованиям соблюсти взаимный интерес путем максимальной загрузки имеющихся муниципальных учреждений, получая при этом финансовые средства из соответствующих бюджетов, с одной стороны и избегая необходимости расходования бюджетных средств на строительство новых муниципальных учреждений – с другой.

Возможность объединения муниципальных образований в союзы и ассоциации предусмотрена законодательством большинства зарубежных стран. Зарубежный опыт предлагает множество вариантов решения задач, выходящих за рамки возможностей одного небольшого муниципального образования. В этой связи следует рассмотреть целесообразность использования в российской практике таких форм межмуниципального сотрудничества, как:

- объединение ресурсов в форме софинансирования расходов (в настоящее время по российскому законодательству данной функцией могут обладать либо юридические лица, либо фонд, созданный в рамках межмуниципального сотрудничества);

- заключение договора о приобретении услуг (в России расходование бюджетных средств на приобретение услуги должно соответствовать процедурам закупки, тогда как в других странах практикуют снижение цены услуги в рамках межмуниципального соглашения);

- создание совместных администраций, что особенно актуально в условиях нехватки квалифицированных кадров;

– развитие ассоциативных форм межмуниципального сотрудничества (в настоящее время российские муниципальные ассоциации / советы не могут перейти от чисто политической сферы активности к управленческой или хозяйственной, хотя законодательно ассоциациям муниципальных образований разрешено осуществлять предпринимательскую деятельность, приобретать и реализовывать ценные бумаги, имущественные и неимущественные права, участвовать в хозяйственных обществах и товариществах на вере в качестве вкладчика, если это служит достижению целей, ради которых они созданы);

– формирование кредитных организаций, способных вести выдачу беспроцентных ссуд (в советской практике существовало добровольное общественное кредитование – касса взаимопомощи, которая выдавала беспроцентные ссуды; российское законодательство допускает создание потребительских кооперативов граждан (ФЗ №117-ФЗ), однако оно не регулирует взаимоотношения юридических лиц, поэтому эта форма межмуниципального сотрудничества пока не может быть реализована на практике).

Кроме того, развитию межмуниципального сотрудничества в России мешают внутренние и внешние факторы. К их числу относятся: процедурные сложности; отсутствие стимулов к повышению эффективности хозяйствования вследствие укрепления модели превалирования бюджетного выравнивания муниципалитетов перед бюджетной автономией; отсутствие острой необходимости объединения ресурсов; низкая квалификация муниципальных служащих и другие.

Направление 9. Расширение инструментов управления бюджетным процессом.

Для обеспечения экономической безопасности с позиций сбалансированности бюджетной системы муниципальных образований в зарубежной практике накоплен опыт привлечения финансовых институтов в качестве основного инструмента финансирования временных кассовых разрывов и дефицита бюджетов. В России основными инструментами в данном направле-

нии традиционно являются банковские и бюджетные кредиты. Из-за разницы в процентных ставках обслуживание бюджетных кредитов для муниципалитетов дешевле, нежели обслуживание банковских кредитов. Однако основной риск предоставления бюджетных кредитов связан с возможной недостаточностью свободных финансовых ресурсов регионального бюджета, необходимых для покрытия кассовых разрывов, возникающих в ходе исполнения местных бюджетов.

В ряде стран Западной Европы с целью эмиссии долговых обязательств от имени муниципалитетов, обеспечения им доступа к дешевым и долгосрочным рыночным заимствованиям и управлению долгом местных властей привлекаются государственные финансовые институты – государственные долговые агентства и банки с особым статусом.

Между тем российские муниципалитеты практически не используют рыночные заимствования как инструмент инвестиционной политики. В этой связи в настоящее время рассматривается вопрос о создании в России специализированной организации – долгового агентства. Такое агентство будет консолидировать потребности муниципалитетов в привлечении средств на российском рынке капитала путем выпуска крупных облигационных займов для кредитования дефицитов местных бюджетов. Указанный механизм консолидации заимствований расширит доступ муниципалитетов на финансовый рынок, снизит связанные с заимствованиями издержки и стоимость ресурсов. Предполагается, что агентство будет решать задачи выпуска и размещения заимствований муниципалитетов в целях удовлетворения их потребностей в финансировании инвестиционных программ, программ развития и модернизации инфраструктуры.

Однако введению в действие подобного рынка в Российской Федерации препятствуют определенные трудности.

Во-первых, российские муниципалитеты сильно разнородны по своему финансово-экономическому положению, имеют разный кредитный рейтинг, а подавляющее большинство не имеет такого рейтинга вовсе.

В основе высокой кредитоспособности местных органов власти в развитых западных странах лежит принцип, возведенный в норму закона: муниципалитеты не могут быть банкротами по определению. Исходя из этого, например во Франции и Швеции, создается система взаимных гарантий со стороны муниципалитетов и надзора со стороны центральных правительств, которая выводит рейтинг обязательств муниципального долгового агентства на уровень суверенного рейтинга. В России же, напротив, закреплён принцип, в соответствии с которым Федерация не отвечает по долгам своих субъектов, а субъекты не отвечают по долгам Федерации и по долгам муниципальных образований, хотя это не способствует возникновению однородного по кредитному качеству массива долговых обязательств местной власти. Поэтому для России чрезвычайно важно изменить данный принцип.

Повышению рейтинга облигационных займов, выпускаемых агентством, может способствовать также законодательное закрепление положения о том, что средства для обслуживания и погашения кредитов, выданных местному органу, списываются с его лицевых счетов в бесспорном порядке. Ведь главным для рейтинговых агентств является наличие средств и надёжность механизма доступа к ним.

Во-вторых, действующим Бюджетным кодексом Российской Федерации установлено, что за счет займов могут финансироваться только инвестиционные расходы и расходы по погашению существующего долга (исключая проценты по займам, которые платятся из текущих расходов). Поэтому на законодательном уровне должна быть исключена возможность направления полученных от агентства средств на текущие расходы или на реализацию коммерческих проектов. Однако такое агентство нецелесообразно создавать без широкого развития на местном уровне бюджетных программ инвестиционного характера, направленных на создание «общественных благ», обеспечивающих необходимую динамику социально-экономического развития и реализацию приоритетных национальных проектов.

Создание агентства упростит для муниципальных образований процедуру привлечения заемных средств на выгодных условиях с целью финансирования инвестиционных программ. В то же время во взаимоотношениях агентства с муниципалитетами необходимо предусмотреть, чтобы объем размещения ценных бумаг определялся муниципалитетом, оговаривалась максимальная ставка их размещения, а срок обращения облигаций согласовывался с муниципалитетом. Важно также не допускать того, чтобы такое агентство превратилось в монополиста, диктующего муниципалитетам безальтернативный вариант кредитования, и стало очередной бюрократической структурой<sup>306</sup>.

Направление 10. Повышение качества межбюджетного планирования (в частности, решение вопроса о нерегулярности перечисления трансфертов и о связанном с ней кризисе неплатежеспособности). Реализации этого направления будут способствовать:

- введение в Бюджетный кодекс нормы, закрепляющей распределение межбюджетных трансфертов по субъектам Российской Федерации к первому чтению проекта федерального бюджета на очередной финансовый год;
- исключение субсидий из перечня целевых трансфертов, подлежащих в случае неосвоения возврату, поскольку они передаются на софинансирование программ социально-экономического развития;
- повышение взаимосвязи стадий бюджетного планирования и составления отчетности об исполнении бюджета<sup>307</sup>.

Направление 11. Совершенствование структуры межбюджетных трансфертов.

В настоящее время структура межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям характеризуется доминированием целевых трансфер-

---

<sup>306</sup> Пахомов С.Б. Облигации вместо кредитов [Электронный ресурс] // Бюджет. – 2006. – №4. – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/5329.php>.

<sup>307</sup> Формирование отчета в начале следующего финансового года не позволяет при составлении бюджета на очередной год учитывать недостатки бюджетного процесса прошлого года. Разрыв между отчетом об исполнении бюджета предыдущего года и планированием бюджета на очередной год приводит к тому, что неэффективные направления деятельности продолжают финансироваться, а на развитие новых приоритетных расходов недостаточно средств.

тов, их дробностью (более 200 видов субвенций и субсидий), значительным объемом делегированных полномочий. Всё это снижает финансовые источники и административно-управленческий потенциал муниципалитетов для проведения собственной политики. Кроме того, это приводит к увеличению финансовых потоков, а следовательно, и росту расходов на их обслуживание. Причем правила предоставления и использования субсидий и субвенций – разные, большинство их предоставляется бессистемно. Значительная доля субвенций на выполнение делегируемых полномочий в бюджетных доходах несет в себе две группы рисков для повышения качества финансового управления муниципальными финансами. Во-первых, муниципальные власти могут быть не заинтересованы в максимально эффективном исполнении чужих, по сути, полномочий. Во-вторых, асимметрия информации и разнонаправленные изменения в потребностях финансирования делегированных полномочий неизбежно снижают эффективность данного инструмента<sup>308</sup>.

Тем самым структура межбюджетных трансфертов требует оптимизации по следующим направлениям:

- переход от трансфертов, имеющих узкую целевую направленность, к блочным широкоцелевым трансфертам;

- сокращение роли субсидий и субвенций в межбюджетных трансфертах. Необходимо объединить большое количество видов субсидий в два крупных блока: 1) широкоцелевые субсидии, отражающие общие приоритеты федерации, региона и муниципалитета и распределяемые на основе единой методики; 2) субсидии, распределяемые на конкурсной основе в рамках реализуемых федеральных и субнациональных крупных проектов, связанных, в первую очередь, с воздействием на систему расселения.

Актуальным направлением изменения межбюджетной политики должно стать снижение субвенций вследствие ограничения практики передачи

---

<sup>308</sup> Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика: тезисы Программы, разработанной экспертной группой №12 по обновлению «Стратегии-2020» // Официальный сайт обновления Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года. – Режим доступа: <http://2020strategy.ru>.

полномочий с вышестоящего на местный уровень. В этой связи необходимо пересмотреть сложившуюся систему их разграничения:

- закрепить делегируемые полномочия за местными уровнями власти в качестве их собственных с одновременным предоставлением доходов;
- отказаться от делегирования некоторых полномочий путем замещения субвенций прямыми расходами из вышестоящих бюджетов;
- обеспечить стабильность законодательства о разграничении полномочий на 5 лет (изменение возможно только на договорной основе).

Тем самым увеличение доли нецелевых межбюджетных трансфертов (дотаций) в общем объеме межбюджетных трансфертов позволит муниципальным образованиям направлять бюджетные ресурсы на наиболее важные и неотложные направления финансирования.

Направление 12. Разработка федеральной методики оценки бюджетных потребностей.

Одной из ключевых проблем российской бюджетной системы, особенно остро проявляющейся на уровне местного самоуправления, является отсутствие объективных критериев финансовой оценки объема бюджетных ресурсов, необходимых для обеспечения расходных обязательств органов публичной власти. Именно это служит причиной передачи расходных полномочий без предоставления доходных источников.

Методики распределения средств фондов финансовой поддержки и фондов софинансирования расходов содержат в основном только расчет долей фонда, причитающихся каждой территории. При этом оценка финансовых потребностей проводится на основе сложившейся структуры расходов бюджета и не отражает реальной потребности в финансовых ресурсах. Т.е. происходит разрыв между принципами перераспределения бюджетных средств и методами определения необходимого объема финансовых ресурсов для исполнения полномочий. Хотя в Вологодской области разработаны нормативы оценки расходных полномочий по муниципальным образованиям (закон области «О нормативах расходных потребностей») и средства фонда

финансовой поддержки между муниципальными образованиями распределяются с учетом данных показателей, решением вопроса может стать лишь разработка методики оценки бюджетных потребностей на уровне Федерации.

Таким образом, система межбюджетных отношений в Российской Федерации характеризуется наличием ряда проблем, создающих дестабилизирующие риски бюджетной системы и, как следствие, препятствующих обеспечению экономической безопасности территорий. Среди них:

- реализация основного принципа бюджетного федерализма – повышение самостоятельности территорий, происходящая главным образом путем вторичного перераспределения бюджетных ресурсов;

- рост делегированных с федерального на территориальный уровень полномочий, не обеспеченных доходными источниками;

- необоснованные пропорции распределения налоговых доходов по уровням бюджетной системы (перевес финансовых поступлений в пользу федерального центра);

- ограниченность набора инструментов управления межбюджетными отношениями, сводящихся в основном к межбюджетным трансфертам;

- широкое применение регулирующих налогов и дополнительных нормативов отчислений от налогов, не являющихся инструментами собственной бюджетной политики территориальных органов власти – одного из наиболее действенных рычагов публичного управления в условиях современной рыночной экономики;

- несоответствие объема источников финансовых ресурсов различных уровней объему выполняемых органами власти и управления функций и др.

Предложенные по указанным направлениям меры дадут возможность нейтрализовать существующую фрагментарность управленческих воздействий, препятствовать минимизации доходной базы территориальных бюджетов, привлечь в них дополнительные доходы, повысить эффективность использования бюджетных средств, создать важные финансовые и институциональные условия для формирования финансово самостоятельных террито-

рий, максимизировать обеспеченность населения региона собственными бюджетными ресурсами, тем самым повысить сбалансированность бюджетной системы. Одновременно с созданием благоприятного режима поиска и мобилизации внутренних источников дополнительных доходов возрастет уровень финансовой безопасности территорий как структурного компонента национальной безопасности государства.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Основные выводы и приложения, вытекающие из проведенного исследования, заключаются в следующем.

Вследствие низкой эффективности государственного управления, неспособности адекватно и быстро реагировать на возникающие во внешней и внутренней среде вызовы экономика современной России находится в состоянии системного кризиса. Несмотря на реализацию отдельных крупных и важных проектов, в стране пока не удалось нарастить инвестиционную и инновационную активность, оживить промышленное производство, создать условия для повышения потребительского спроса. В сложившейся ситуации крайне важно найти новые источники экономического роста, определить формы и инструменты их реализации.

Обобщая мнения и оценки отечественных ученых и экспертов, а также результаты собственных исследований, считаем возможным представить следующие предложения, направленные на повышение эффективности реализации Стратегии национальной безопасности России в сфере обеспечения экономического роста.

Преодоление автономной рецессии в экономике России, повышение ее конкурентоспособности на мировых рынках во многом зависит от мер органов управления по **переходу от экспортно-сырьевой модели к новой системе интегрированного и конвергентного типа**. Ее базис должны составить крупные высокотехнологичные производства, которые эффективно взаимодействуют с малым бизнесом на принципах аутсорсинга, субконтракта-ции и кооперации, реализуя тем самым взаимовыгодные возможности по об-мену ресурсами, связями, практическим опытом и знаниями. Для четкого по-нимания форм, методов и инструментов развития неоиндустриальной эконо-мики, построенной на принципах «сетевой» интеграции, представляется крайне важным разработать и принять Стратегию промышленного развития

страны. А в целях ее успешной реализации на практике – создать региональные агентства экономического развития, обеспечивающие взаимодействие между администрацией, бизнесом, наукой и гражданским обществом.

Ключевым звеном промышленной политики в контексте обеспечения национальной безопасности является **стимулирование инновационной активности** действующих предприятий и **создание условий для возникновения и развития новых инновационных компаний**. Решение этих сложных задач необходимо для повышения добавленной стоимости и снижения степени зависимости российской экономики от импортных товаров, оборудования, технологий. Регенерация производственного потенциала и накопление ресурсов (технологических, кадровых, финансовых и т.д.) может осуществляться в рамках импортозамещения. Однако его нужно рассматривать только как этап реализации долгосрочной стратегии, ориентированной на обеспечение устойчивой конкурентоспособности отечественных производителей на мировых рынках высокотехнологичной продукции.

Выполнение стратегической задачи по повышению темпов экономического роста, безусловно, зависит и от грамотного **выстраивания федеративных отношений**, влияющих, прежде всего, на **связанность пространства страны**. Поэтому считаем необходимым ускорить процесс разработки Стратегии пространственного развития России, четко определив в ней опорные каркасы. При принятии управленческих решений по распределению бюджетных средств между регионами, на наш взгляд, следует учитывать не только их геополитическую значимость, но и имеющиеся различия в уровне и потенциале социально-экономического развития.

Для обеспечения высоких темпов роста экономики одним из государственных приоритетов должно стать **снятие инфраструктурных ограничений**. Эффективным способом решения данной проблемы является реализация проектов на принципах государственно-частного партнерства. В отдельных регионах России имеется успешный опыт партнерского взаимодействия власти и бизнеса. Однако для его масштабного тиражирования считаем необ-

ходимым согласовать нормы бюджетного, налогового и гражданского законодательства, регламентирующего отношения в сфере ГЧП, а также разработать гибридные финансовые инструменты для данной формы.

Достижение нового качества экономического роста требует **обеспечения территорий высококвалифицированными кадрами**. Основой этого должно стать повышение эффективности использования собственных трудовых ресурсов, в том числе путем вовлечения все новых слоев населения в общественно полезную деятельность. Для развития трудовой активности населения требуется, прежде всего, проработать вопрос о возможности увеличения минимального размера оплаты труда до уровня не ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения. Кроме того, считаем важным устранить барьеры выхода на формальный сектор для самозанятых и бизнес-структур, усилить проведение профориентационных работ среди школьников, организовать профессиональное обучение людей с ограниченными возможностями, предоставлять предпринимателям субсидии на создание и оборудование специальных рабочих мест.

Важнейшим условием наращивания объемов производства в ключевых отраслях народного хозяйства России является проведение масштабной технико-технологической модернизации. Осуществить ее возможно за счет **привлечения значительных капиталовложений**. И хотя органы управления в последние годы реализовали меры для повышения инвестиционной активности и улучшения инвестиционного климата, существенных изменений в этой сфере пока не наблюдается. Налоговые льготы, государственные гарантии и субсидии доступны ограниченному кругу компаний, реализующих крупные проекты и обладающих большой залоговой массой. Для «расшивки» сложившейся ситуации считаем возможным снизить ставку налога на прибыль до 5% или не облагать вообще ту часть прибыли, которую реинвестирует предприятие. Полагаем целесообразным уменьшить ставку НДС с 18 до 12%, что позволит вывести в «белую» зону от 30 до 50% средств предприятий. Расширению ресурсных возможностей для активизации инвестицион-

ных процессов будет способствовать введение дифференцированного подхода к взиманию страховых взносов в зависимости от возраста работника и производительности труда, а также принятие мер по ускоренной амортизации основных фондов.

Резко увеличить объем бюджетных средств на инвестиционные цели удастся за счет дополнительных доходов, получаемых от **деофшоризации экономики**, которая достигла колоссальных размеров и стала одной из главных угроз национальной безопасности. Для этого требуется реализовать комплекс мероприятий.

- Ввести в законодательство РФ понятие «национальная компания» и предоставлять таким компаниям право доступа к стратегически важным для государства и общества видам деятельности.

- Заключить с другими государствами соглашения об обмене налоговой информацией и о пресечении налоговых преступлений.

- Ликвидировать неоправданные налоговые льготы, предоставляемые крупным сырьевым компаниям, в частности по налогу на прибыль и возврату экспортного НДС. Отменить освобождения от уплаты НДС для банковской системы, превратившейся в основной канал утечки капитала из страны.

- По примеру многих офшорных стран создать специальные списки конечных бенефициаров офшорных компаний и офшорных финансовых трастов. Обязать конечных владельцев акций российских системообразующих предприятий зарегистрировать свои права собственности на них в регистрах РФ.

- Изучить мировой опыт по применению налога на операции с офшорными компаниями<sup>309</sup>, который, по оценкам Счетной палаты РФ, может принести в бюджет до 40–50 млрд. долл. дополнительных доходов.

Одним из способов решения текущих проблем развития территорий и реализации перспективных проектов, обеспечивающих экономический рост,

---

<sup>309</sup> Такой налог в той или иной мере действует в США, одиннадцати европейских странах, а также в Белоруссии.

выступает объединение усилий населения и бизнеса в процесс социального взаимодействия с органами управления по технологии **краудсорсинга**. Для ее активного развития необходимо создание в каждом субъекте РФ соответствующей платформы (сайта в сети Интернет), на которой можно будет заявить любой проект как отдельным гражданином, так и органами власти региона и обеспечить сбор ресурсов и финансовых средств для его реализации.

Повышению ресурсных возможностей органов региональной и местной власти в стимулировании экономического роста должны способствовать меры по **совершенствованию межбюджетных отношений**. На наш взгляд, они должны быть направлены прежде всего:

- на повышение эффективности разграничения бюджетных полномочий между уровнями бюджетной системы;
- увеличение налоговой самостоятельности региональных и местных бюджетов;
- совершенствование налогообложения доходов физических лиц;
- оптимизацию льготного стимулирования по региональным и местным налогам;
- развитие межмуниципального сотрудничества;
- совершенствование структуры межбюджетных трансфертов.

Полагаем, что обозначенные выше направления и комплекс мер создадут благоприятный фон для нейтрализации негативных последствий фрагментарных управленческих воздействий, будут способствовать увеличению темпов роста экономики, а соответственно, и достижению задач Стратегии национальной безопасности России.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие .....	3
ГЛАВА 1. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ В РОССИИ .....	5
1.1. Сущность и факторы роста экономики .....	5
1.2. Динамика основных экономических показателей РФ .....	10
ГЛАВА 2. УГРОЗЫ И ВОЗМОЖНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ .....	20
2.1. Национальная промышленная политика России в рамках неоиндустриального вектора развития .....	20
2.2. Организационно-экономический механизм управления промышленным комплексом как инструмент развития экономики региона .....	45
2.3. Импортозамещение как направление реализации промышленной политики территорий .....	58
ГЛАВА 3. МЕХАНИЗМЫ СНИЖЕНИЯ УРОВНЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ТЕРРИТОРИЙ .....	79
3.1. Условия обеспечения сбалансированного территориального развития .....	79
3.2. Развитие ГЧП как инструмента устранения инфраструктурных ограничений .....	102
3.3. Поддержка малого и среднего бизнеса .....	121
ГЛАВА 4. РОЛЬ ТРУДОВЫХ РЕСУРСОВ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА .....	148
4.1. Проблемы обеспеченности экономики трудовыми ресурсами .....	148
4.2. Развитие трудовой активности населения .....	165
4.3. Тенденции развития социально-трудовых отношений в контексте определения приоритетов национальной безопасности .....	181
ГЛАВА 5. ИНВЕСТИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА .....	201
5.1. Проблемы и направления повышения инвестиционной активности .....	201
5.2. Регулирование движения капитала .....	216
5.3. Привлечение внутренних накоплений .....	232
ГЛАВА 6. ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ .....	255
6.1. Регулирование бюджетных процессов в системе «Регион – Федерация» .....	255
6.2. Управление межбюджетными отношениями на уровне «Регион – муниципалитет» .....	269
6.3. Совершенствование межбюджетных отношений .....	276
Заключение .....	294

*Научное издание*

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ:  
ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА**

Под научным руководством чл.-корр. РАН В.А. Ильина  
и д.э.н. Т.В. Усковой

Редакционная подготовка	Л.Н. Воронина
Оригинал-макет	Т.В. Попова
Корректор	Н.В. Степанова

---

Подписано в печать 14.12.2016.  
Формат бумаги 70×108/16. Печать цифровая.  
Усл. печ. л. 26,3. Тираж 500 экз. Заказ № 358.

---

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки  
Институт социально-экономического развития территорий РАН (ИСЭРТ РАН)

160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а  
Телефон: 59-78-03, e-mail: common@vscc.ac.ru