



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

## ТЕНДЕНЦИИ

И

# ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

ТОМ 1

ЭФФЕКТИВНОСТЬ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ  
РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

ТОМ 1

Вологда • 2015

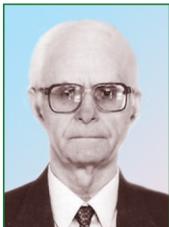


В.А. Цветков,  
директор Института  
проблем рынка РАН,  
д.э.н., профессор,  
чл.-кор. РАН

В монографии выделена бюджетная политика как один из базовых аспектов государственного управления, исследованы тенденции и факторы бюджетного кризиса российских регионов.

Главная тема монографии раскрыта на основе глубокого изучения одной из важнейших отраслей экономики России – черной металлургии, а именно установлено влияние результативности деятельности корпораций данной отрасли на национальное и региональное социально-экономическое развитие.

*Из рецензии на книгу «Проблемы эффективности государственного управления. Тенденции рыночных трансформаций. Кризис бюджетной системы. Роль частного капитала. Стратегия-2020: проблемы реализации»*



А.С. Нешитой,  
ведущий научный сотрудник  
Института экономики РАН,  
профессор

Авторами проведен комплексный анализ деятельности ведущих российских компаний черной металлургии, являющихся основными налогоплательщиками Вологодской, Липецкой и Челябинской областей. Методологически четкий анализ позволил авторам обосновать вывод о неэффективности сложившейся в стране налоговой политики и предложить варианты ее изменения.

*Из рецензии на книгу «Проблемы эффективности государственного управления. Тенденции рыночных трансформаций. Кризис бюджетной системы. Роль частного капитала. Стратегия-2020: проблемы реализации»*



Е.С. Губанова,  
зав. кафедрой финансов  
и кредита Вологодского  
государственного  
университета,  
д.э.н., профессор

Научные положения и выводы, представленные в монографии, в целом имеют высокую степень обоснованности, определяются логичной структурой исследования, последовательным изложением материала, грамотно проведенной оценкой социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области, конкретностью выводов, конструктивностью предложений и рекомендаций.

Особую ценность в связи с вступлением в силу в 2014 г. закона «О стратегическом планировании в РФ» приобретают рассмотренные и предложенные авторами способы и действия, необходимые для согласования стратегических документов региона и муниципальных образований в целях обеспечения комплексного и устойчивого развития всех территорий и формирования единой системы стратегического планирования и управления».

*Из рецензии к монографии «Региональная политика территориального развития»*

Федеральное агентство  
научных организаций

Российская  
академия наук

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



# **ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ**

**Научные труды 2011–2015 гг.**

**В 6 томах**

Научный руководитель  
доктор экономических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки РФ  
Ильин Владимир Александрович

**Том 1**

**Эффективность государственного  
управления и социально-экономическое  
развитие территорий**

Вологда • 2015

УДК 330.34(470)  
ББК 65.9(2Рос)  
Т33

Публикуется по решению  
Ученого совета ФГБУН ИСЭРТ РАН

**Т33 Тенденции и проблемы развития территорий** [Текст] : научные труды 2011–2015 гг. : в 6 т. / под науч. рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015.

ISBN 978-5-93299-307-1

***Редакционная коллегия издания:***

Ильин В.А. (председатель),  
Гулин К.А. (зам. председателя), Ускова Т.В. (зам. председателя),  
Шабунова А.А. (зам. председателя), Сычев М.Ф. (зам. председателя), Бабиц Л.В.,  
Калачикова О.Н., Леонидова Г.В., Морев М.В., Теребова С.В., Третьякова О.В.

Первый сборник избранных научных трудов ИСЭРТ РАН (в трех томах) был издан в 2005 г. В нем были представлены результаты исследований 1991–2004 гг. по проблемам, связанным с переходом от административно-командной системы к рыночным принципам хозяйствования, проанализированы причины допущенных при этом потерь, предложены механизмы наращивания темпов экономического и социального развития территорий. Через пять лет – в 2010 году – вышло второе издание трудов ИСЭРТ РАН (уже в четырех томах), в которых освещались вопросы, возникшие в ходе восстановительного роста отечественной экономики и преодоления последствий кризиса 2008–2009 гг., особый упор сделан на возможности и резервы ускорения регионального развития.

Настоящий выпуск трудов ИСЭРТ РАН представляет собой шеститомник, в который включены исследования по актуальным вопросам территориального развития, выполненные за пятилетие 2011–2015 гг. Этот период оказался наиболее сложным, во многом переломным для выработки как стратегии, так и тактики реализации задач поступательного развития страны. В сложившихся условиях коллектив Института сосредоточил внимание на поиске организационно-экономических механизмов и активных управленческих воздействий на формирование нового облика России, который обеспечит ей достойное место в современном мире.

Третий выпуск трудов, как и два предыдущих, является во многом результатом постоянно развивающегося сотрудничества ИСЭРТ с ведущими институтами РАН – Институтом экономики, ИНП, ИСПИ, Институтом социологии, ЦЭМИ и другими научными учреждениями, занимающимися социально-экономической тематикой. Коллектив ИСЭРТ выражает признательность их сотрудникам, а также всем, кто делился своими знаниями и опытом.

Издание предназначается работникам органов власти и управления федерального, регионального и муниципального уровней, руководителям предприятий, научным сотрудникам, преподавателям, аспирантам, магистрантам и студентам, всем, кто интересуется проблемами региональной экономики, социально-экономического развития российских территорий.

**УДК 330.34(470)**  
**ББК 65.9(2Рос)**

ISBN 978-5-93299-307-1

© ФГБУН ИСЭРТ РАН, 2015  
© Ильин В.А., 2015

# **ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ**

Научные труды  
В 6 томах

## **ТОМ 1**

### **ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ**

Проблемы эффективности государственного управления.  
Тенденции рыночных трансформаций. Кризис бюджетной системы.  
Роль частного капитала. Стратегия-2020: проблемы реализации

Региональная политика территориального развития

Эффективность государственного управления в оценках населения  
(по материалам исследований ИСЭРТ РАН)

## **Том 2**

### **Управление экономическим базисом развития территорий**

Проблемы экономического роста территории

Агропромышленный комплекс региона:  
состояние, тенденции, перспективы

Лесной комплекс: управление инновационным развитием

### **Том 3**

## **Социально-экономическое развитие локальных территорий**

Социально-экономические проблемы локальных территорий

Экономическое развитие крупного города:  
состояние, проблемы, перспективы

Социально-экономический ресурс туризма

### **Том 4**

## **Формирование и воспроизводство человеческого потенциала территорий**

Человеческий капитал территорий:  
проблемы формирования и использования

Молодежь современной России – ключевой ресурс модернизации

Уровень жизни и социальная реальность: мониторинг перемен

## **Том 5**

### **Социальный вектор развития территорий**

Здоровье детей: итоги пятнадцатилетнего мониторинга

Репродуктивное поведение как фактор воспроизводства населения:  
тенденции и перспективы

Проблемы насильственной смертности в России

## **Том 6**

### **Модернизация: институты, инструменты, измерения**

Социально-экономическая модернизация России:  
региональный аспект

Социальная структура и мобильность в российском обществе

Международное научно-техническое сотрудничество:  
региональный аспект  
(на примере СЗФО и Республики Беларусь)

УДК 330.34(470)  
ББК 65.9(2Рос)  
Т33

Публикуется по решению  
Ученого совета ФГБУН ИСЭРТ РАН

**Т33 Тенденции и проблемы развития территорий** [Текст] : научные труды 2011–2015 гг. : в 6 т. Т. 1. : Эффективность государственного управления и социально-экономическое развитие территорий / под науч. рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015. – 416 с.

ISBN 978-5-93299-308-8 (т. 1)

ISBN 978-5-93299-307-1

**Коллектив авторов тома 1  
под научным руководством д.э.н., проф. Ильина В.А.:**

Ильин В.А., Ускова Т.В., Ворошилов Н.В., Морев М.В., Поварова А.И.

В данном томе представлены опубликованные в 2010–2014 гг. основные труды сотрудников Института по проблемам повышения эффективности управления. В частности, рассматриваются вопросы бюджетно-налоговой и региональной политики, а также оценки населением эффективности государственного управления.

**УДК 330.34(470)  
ББК 65.9(2Рос)**

ISBN 978-5-93299-308-8 (т. 1)  
ISBN 978-5-93299-307-1

© ФГБУН ИСЭРТ РАН, 2015  
© Ильин В.А., 2015

## ПРЕДИСЛОВИЕ К ИЗДАНИЮ

Началом постсоветской истории России стало проведение рыночных экономических и политических трансформаций радикальным образом. Примененные при этом методы шоковой терапии – ускоренная приватизация общенародной собственности, либерализация цен, отмена монополии внешней торговли – привели к беспрецедентному спаду производства. За 1991–1998 гг. объем валового внутреннего продукта страны сократился на 55%, т.е. более чем в два раза. Финансово-экономический кризис 1998 г. был моментом отрезвления российской власти и общества, позволил освободиться от иллюзий по поводу радикальных реформ. Благодаря этому в 1999–2008 гг. российская экономика восстановилась, достигнув темпа роста почти 7% в год. Однако еще один мировой финансовый кризис, конца 2008–2009 гг., привел к новому спаду (в 2009 г. – на 8%). Начавшийся затем подъем уже в 2014 г. практически приостановился. В итоге вышло так, что более чем за два десятилетия увеличения выпуска продукции в стране не произошло. И хотя Россия осталась державой первого порядка по размеру территории, природным ресурсам, военно-стратегическим возможностям, политическому престижу во многих международных организациях, она оказалась ныне государством второго порядка по степени развития экономики, включенности в мирохозяйственную систему, по качеству жизни, участию в информационной и научно-технической революции и ряду других показателей эффективности хозяйствования. Перед страной остро встала проблема адекватного и своевременного ответа на глобальные вызовы.

В этой противоречивой по содержанию и результатам обстановке проходило становление научного учреждения, которое называется сегодня Институтом социально-экономического развития территорий Российской академии наук.

Его история началась почти 25 лет назад – в конце 1990 года, когда директор Института экономических проблем Кольского научного центра Академии наук СССР Г.П. Лузин издал приказ о создании Вологодского научно-координационного центра на правах отдела указанного института. Последующее развитие этой первой ячейки академической науки на Вологодчине проходило в условиях, связанных с проблемами рыночных трансформаций в стране.

Много усилий в обстановке неустойчивости развития понадобилось для кадрового наполнения новой ячейки квалифицированными специалистами, расширения объемов научно-исследовательских работ, повышения их актуальности и качества, укрепления научно-производственной базы учреждения.

За 25 лет менялись название и статус учреждения. В 1993 году ВНКЦ стал самостоятельным научным подразделением в составе Отделения экономики РАН. В 1997 году состоялась государственная регистрация учреждения как Вологодского научно-координационного центра Центрального экономико-математического института РАН. Обобщающим итогом последующего роста масштабов деятельности и качества исследований стало принятие Президиумом РАН постановления от 31 марта 2009 г. № 96, согласно которому Центр был переименован в учреждение Российской академии наук – Институт социально-экономического развития территорий РАН.

С каждым преобразованием появлялись новые возможности развития. Целеустремленно реализуя эти возможности, учреждение укрепляло свой авторитет в научном сообществе России. Поступательное накопление научных разработок создало условия для издания публикаций наиболее значимых исследовательских работ в виде собрания научных трудов.

В 2005 году, когда ИСЭРТ РАН имел еще статус ВНКЦ ЦЭМИ РАН, вышло в свет первое собрание избранных работ его сотрудников под заглавием «Тенденции и проблемы развития региона» в 3-х частях<sup>1</sup>. В 2010 году выпущено под тем же заглавием второе собрание трудов ИСЭРТ РАН в 4-х томах<sup>2</sup>. Оно было посвящено 20-летию его деятельности.

Выход в свет настоящего собрания приурочен к 25-летию со дня основания ИСЭРТ. Его название – «Тенденции и проблемы развития территорий» – отражает суть научно-исследовательских работ, проводившихся Институтом в последние пять лет. Собрание состоит из избранных трудов, созданных после получения Институтом статуса федерального государственного бюджетного учреждения науки.

Вполне естественно, что собрание отражает прежде всего основные направления научной деятельности ИСЭРТ, которые были утверждены в 2009 году постановлением Президиума РАН. Конкретное содержание этих направлений следующее:

1. Проблемы экономического роста, научные основы региональной политики, устойчивого развития территорий и муниципальных образований и трансформации социально-экономического пространства.
2. Интеграция регионов в глобальные экономические и политические процессы, проблемы экономической безопасности и конкурентоспособности территориальных социально-экономических систем.

---

<sup>1</sup> Тенденции и проблемы развития региона: научные труды: в 3 ч. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2005.

<sup>2</sup> Тенденции и проблемы развития региона: научные труды: в 4 т. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2011.

3. Развитие социально-экономических систем, применение новых форм и методов территориальной организации общества и хозяйства, развитие рекреационной сферы территорий.

4. Территориальные особенности уровня и образа жизни, стратегий поведения и мировоззрения различных групп российского общества.

5. Социально-экономические проблемы преобразования научной и инновационной деятельности территорий.

6. Разработка проблем информатизации общества, интеллектуальных технологий в информационных и территориальных системах, науке и образовании.

Эти направления текущей деятельности ИСЭРТ органически связаны с обеспечением реализации Программы фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013–2020 гг., утвержденной Правительством Российской Федерации.

Отобранные редколлегией труды сформированы в шесть томов, каждый из них включает работы, объединенные той или иной исследовательской концепцией, суть которой выражена в названии тома.

**В первом томе «Эффективность государственного управления и социально-экономическое развитие территорий»**, содержащем тексты опубликованных монографических работ, рассматриваются проблемы, решение которых имеет первостепенную значимость для ускорения социально-экономического развития регионов и страны в целом. Дается оценка эффективности государственного управления в России в период рыночных трансформаций. Выделяются ключевые факторы, которые отрицательно влияют на темпы экономического роста. В фокусе включенных в том работ находится один из базовых аспектов государственного управления – бюджетная политика. На основе комплексного анализа деятельности ведущих российских корпораций черной металлургии делается вывод о неэффективности проводимой в стране бюджетно-налоговой политики и предлагаются варианты изменения ее действующей парадигмы.

В томе излагаются вопросы повышения эффективности федеральной региональной политики по развитию муниципальных образований. Заключает том работа, в которой рассматривается эффективность государственного управления в оценках населения.

*Авторы работ, опубликованных в томе, – д.э.н., профессор В.А. Ильин, д.э.н. Т.В. Ускова (отв. за подготовку), А.И. Поварова, Н.В. Ворошилов, к.э.н. М.В. Морев.*

**Второй том «Управление экономическим базисом развития территорий»** включает труды ИСЭРТ, в которых речь идет об обеспечении динамичного роста экономики территорий. При этом авторы исходят из того, что это не только главная цель, но и основное средство для преобразований в стране и выхода ее на достойные позиции в мире. В отобранных для воспроизведения в том монографиях даётся анализ причин и факторов, ограничивающих экономический рост, высказываются предложения о составе механизмов, позволяющих в наибольшей степени использовать имеющийся в регионах потенциал экономического роста в ведущих секторах материального производства. Рассматриваются проблемы и пути обеспечения экономического роста в ведущих производственных комплексах Вологодской области – агропромышленном и лесном. Обосновывается необходимость активизации инвестиционных процессов в экономике регионов, их инновационной направленности для обеспечения резкого роста производительности труда, снижения общих и удельных издержек производства, повышения его рентабельности и других показателей, характеризующих уровень экономической эффективности.

*Авторы работ, опубликованных в том, – д.э.н. Т.В. Ускова (отв. за подготовку), к.э.н. Е.В. Лукин, Т.В. Воронцова, Т.Г. Смирнова, к.э.н. Р.Ю. Селименков, д.э.н. П.М. Советов, к.э.н. А.Н. Чекавинский.*

**В третий том «Социально-экономическое развитие локальных территорий»** включены работы, которые характеризуют возрастающую роль в экономическом, социальном и политическом развитии страны института местного самоуправления. Обосновывается, что именно местное самоуправление является той структурой публичной власти, которая наиболее приближена к населению, обеспечивает гражданам защиту интересов, обусловленных совместным проживанием на определенной территории. Авторы доказывают, что в недрах местного самоуправления таится потенциал, способный обеспечить устранение многих кризисных явлений в российском обществе, придать дополнительные стимулы развитию Российского государства в целом. Одновременно в представленных работах утверждается, что для реализации своего предназначения местному самоуправлению требуется найти действенные механизмы укрепления экономической базы муниципальной власти, органичного сочетания интересов жителей локальных территорий, муниципальных районов и городских округов, регионов с интересами государственными. В томе подробно раскрыт социально-экономический ресурс туризма, которым оказались богато наделены муниципальные образования Европейского Севера России.

*Авторы работ, опубликованных в томе, – д.э.н. Т.В. Ускова (отв. за подготовку), Н.В. Ворошилов, Е.А. Гутникова, к.э.н. С.А. Кожевников, к.э.н. А.Н. Чекавинский, к.э.н. Е.В. Лукин, Л.В. Дубиничева, к.э.н. В.С. Орлова.*

**Четвертый том «Формирование и воспроизводство человеческого потенциала территорий»** охватывает работы, в которых рассматриваются вопросы, имеющие ключевое значение для возрождения России, – развитие человека, его культуры, знаний, умений, рост жизненного потенциала, материального благополучия населения, оздоровление и обогащение его нравственно-духовного состояния. В этих работах обосновывается настоятельная необходимость сделать стратегическим приоритетом не только и не столько новую технику, сколько человека, наращивание человеческого капитала. Ныне это становится залогом успеха всех других начинаний, главным показателем эффективного государственного управления. В работах, помещенных в том, подчеркивается неотложность преодоления избыточной социальной и имущественной дифференциации населения. Принципиально значимый вывод из публикуемых работ состоит в том, что важнейшим ресурсом модернизации страны является молодежь.

*Авторы работ, опубликованных в томе, – к.э.н. Г.В. Леонидова (отв. за подготовку), д.э.н. А.А. Шабунова, к.э.н. К.А. Устинова, А.В. Попов, А.М. Панов, к.э.н. М.А. Головчин, Т.С. Соловьева, к.э.н. Е.А. Чекмарева, М.А. Антонова (Груздева), И.Н. Дементьева, В.С. Каминский, к.э.н. О.Н. Калачикова, Т.П. Кожина, Н.А. Кондакова, к.э.н. М.В. Морев, Г.В. Белехова, А.И. Россошанский.*

**В пятый том «Социальный вектор развития территорий»** вошли труды, охватывающие исследования, раскрывающие взаимосвязь общественного здоровья с демографическим и социально-экономическим развитием. Исследования показывают, что здесь сложилась ситуация, в которой роль медицины состоит прежде всего в сдерживании негативных явлений. В этих условиях важно усилить внимание к профилактике здоровья. В публикуемых работах излагаются теоретико-методологические подходы к оценке образа жизни населения, определению целей и путей его формирования на перспективу. Подробно рассматриваются такие ключевые вопросы этой проблемы, как здоровье детей, репродуктивное поведение населения, меры по реальному сбережению и росту его численности.

*Авторы работ, опубликованных в томе, – д.э.н. А.А. Шабунова (отв. за подготовку), к.э.н. М.В. Морев, к.э.н. О.Н. Калачикова, Н.А. Кондакова, д.э.н. К.А. Гулин, к.э.н. В.И. Попова.*

**В шестом томе «Модернизация: институты, инструменты, измерения»** публикуются работы, в которых подробно рассматриваются состояние и проблемы развития процессов модернизации экономики в регионах России, освещаются организационно-экономические механизмы обеспечения реального продвижения по этому пути. Авторы останавливаются на методологических аспектах оценки уровня модернизации территорий, представляют эмпирические данные, позволяющие определить приоритеты модернизационных мероприятий на ближайшую, среднесрочную и стратегическую перспективу. Принципиальную значимость на этом пути, по мнению исследователей, имеет решение вопросов социально-культурного развития.

В томе представляются результаты исследований ИСЭРТ, связанные с выявлением резервов ускорения модернизации на базе расширения международного научно-технического сотрудничества.

*Авторы работ, опубликованных в томе, – д.э.н. К.А. Гулин (отв. за подготовку), д.э.н. А.А. Шабунова, к.э.н. М.А. Ласточкина, Т.С. Соловьева, к.э.н. К.А. Задумкин, к.э.н. С.В. Теребова, В.В. Гончаров, В.А. Колотухин, Д.В. Никеевко.*

Хотя общий объем шеститомника весьма солиден, но это лишь часть работ, выполненных и опубликованных ИСЭРТ РАН за 2011–2015 гг. Их полный перечень можно найти на веб-сайте Института.

Вместе с тем редколлегия считает, что настоящее издание дает возможность читателям убедиться в том, что исследования ИСЭРТ РАН затрагивают проблемы, решение которых важно не только в территориальном, но и в общенациональном аспекте. Поиск путей повышения эффективности государственного управления, ускоренного развития экономики на основе инноваций, укрепления национальной безопасности и решения многих других проблем российского общества – все это находится в планах дальнейшего развития и укрепления конкурентоспособности ИСЭРТ РАН. Мы желаем жить в государстве социальной справедливости, обеспечивающем постоянный рост качества жизни, наращивание человеческого потенциала, в стране, которая занимает достойное место в мировом хозяйстве, демонстрирует высокую производительность труда, обладает передовыми технологиями, фундаментальной наукой, серьезным образованием и высокой культурой.

**В.А. Ильин**

*директор ИСЭРТ РАН, д.э.н., профессор,  
заслуженный деятель науки РФ*

## ПРЕДИСЛОВИЕ К ТОМУ 1

В современных концепциях управления экономикой важнейшее значение придается роли государства. Степень вмешательства государства, формы и методы государственного регулирования зависят от общего состояния экономики, выбранной модели развития и множества других внешних и внутренних факторов. Причем, как показывает практика, в трансформационные периоды каждая страна сама определяет оптимальность участия государства в регулировании экономических процессов.

Этот вопрос особенно значим для Российской Федерации, где трансформация социальных и хозяйственных отношений, начатая в 1990-х годах, сопровождалась резким снижением роли государства в регулировании экономических процессов. Особенную остроту имеет вопрос об эффективности государственного управления. И связано это, прежде всего, с изменениями, произошедшими как внутри страны, так и в её внешнем окружении.

Решение важнейшей для Российской Федерации задачи перехода экономики страны с инерционно-сырьевого на инновационный путь развития предполагает качественное изменение управления всех уровней. Поскольку этот переход происходит в условиях либерализации финансовых и товарных рынков, а также борьбы за инвестиционные ресурсы, то фактор эффективности работы органов государственной власти становится важной составляющей конкурентоспособности регионов и страны в целом.

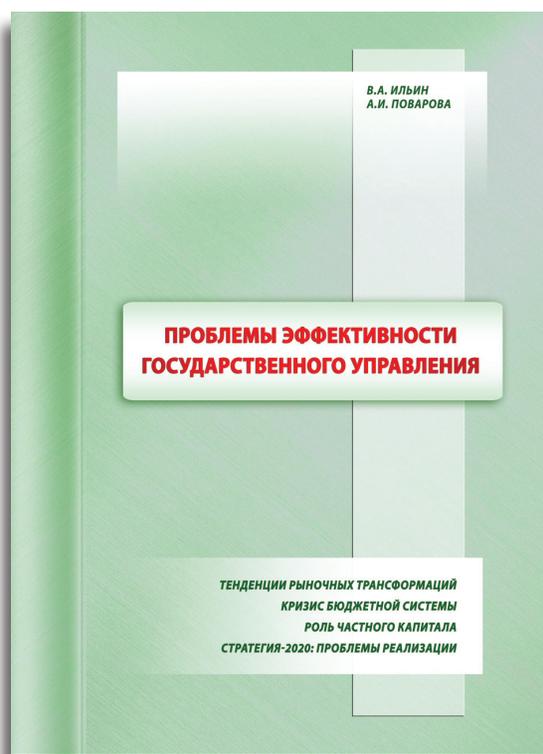
Высшие должностные лица страны неоднократно заявляли о необходимости повышения эффективности управления на всех уровнях власти. Но масштабных мер в этом направлении пока нет. И не случайно внимание к вопросам совершенствования и повышения эффективности государственного управления является предметом исследований российских ученых с самого начала рыночных реформ в России. Здесь следует отметить труды Л.И. Абалкина, А.Г. Аганбегяна, С.Ю. Глазьева, Д.С. Львова и др. Впоследствии появились научные работы, в которых анализируются вопросы совершенствования механизмов государственного управления на региональном уровне, развития муниципальных образований, рассматриваются современные технологии организации управленческой деятельности, способствующие повышению её эффективности.

Проблема повышения эффективности управления – одно из приоритетных направлений научных исследований Института социально-экономического развития территорий РАН. В перечне исследуемых проблем – совершенствование управления регионом, муниципальными образованиями (городами, районами), хозяйствующими субъектами, вопросы организации регулярного социально-экономического мониторинга, научное обоснование факторов и методов управления устойчивым развитием территориальных систем, модернизация управления в регионе на новом этапе реформирования местного самоуправления. Особенно пристальное внимание вологодские ученые уделяют такому аспекту эффективности государственного управления в современной России, как экономическая политика в отношении крупных корпораций. Здесь первостепенное значение имеет способность органов государственной власти обеспечить новое качество и более высокие темпы экономического роста, широкое привлечение бизнес-структур к решению социально-экономических проблем страны, увеличение реальных доходов населения, удовлетворение его насущных потребностей, ожиданий и интересов.

В данном томе представлены опубликованные в 2011–2015 гг. основные труды сотрудников Института по проблемам повышения эффективности управления. В частности, рассматриваются вопросы бюджетно-налоговой и региональной политики, а также оценки населением эффективности государственного управления.

# ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Тенденции рыночных трансформаций.  
Кризис бюджетной системы. Роль частного капитала.  
Стратегия-2020: проблемы реализации



## ПРЕДИСЛОВИЕ

Проблема эффективности государственного управления является постоянной доминантой в оценке результатов деятельности органов власти в любом типе современного государства – будь оно демократическим или авторитарным. Согласно ныне господствующим в мире теориям общественного прогресса демократическое (с развитой рыночной экономикой и правовыми свободами личности) государство в сравнении с авторитарным создает возможность для достижения более высокой эффективности государственного управления. Однако это не складывается само собой, а требует целенаправленных действий органов государственной власти.

В России проблема повышения эффективности государственного управления резко актуализировалась, так как осуществляемые более двадцати лет рыночные трансформации не дают желаемых результатов. В связи с этим возрастает необходимость углубленного изучения влияния на государственное управление многообразных внутренних и внешних факторов, меняющих экономическую, социальную и политическую среду в стране. Авторы настоящей монографии стремились внести посильный вклад в решение этой задачи.

В современной науке сложилось несколько теоретико-методологических подходов к определению сущности и содержания эффективности государственного управления. Это понятие в общей трактовке рассматривается как отношение усилий органов власти, затраченных на свою деятельность, к последствиям этой деятельности.

Однако эта общая постановка различается в конкретных подходах к оценке эффективности государственного управления. Так, подход, осно-

ванный на концепции лидерства, базируется на сравнении удельных затрат ресурсов и результативных показателей анализируемого государства и страны-лидера. Экономический подход связывает эффективность государственного управления с наличием механизмов обеспечения конкуренции, внедрения инноваций, социальной защищенности и т.п. Подход, основанный на теории рациональной бюрократии, опирается на выявление степени оптимальности иерархической структуры органов государственного управления, на соблюдение принципов профессиональной деятельности государственных служащих. Применяется также подход, при котором определяется успешность государственного управления путем соотнесения результатов развития с публично установленными целями<sup>1</sup>.

В международной практике для оценки эффективности государственного управления широко используются интегральные показатели, разработанные международными организациями.

По мнению авторов данного труда, главным критерием эффективности государственного управления в современной России является способность государства повышать качество жизни граждан, удовлетворять их интересы на основе повышения темпов и обеспечения устойчивости экономического роста и увеличения реальных доходов населения. Конкретные значения показателей этого критерия обуславливаются актуальными проблемами текущего и перспективного развития страны.

Принимая во внимание сложность и многоплановость системы государственного управления, авторы не ставили цель охватить анализом все стороны управленческой деятельности. Наиболее важной представлялась необходимость проследить тенденции изменения подходов к государственному воздействию на экономическую и социальную сферы общества, рассмотреть вопрос о традиционных и новых средствах госу-

---

<sup>1</sup> Использование этих и других методологических подходов к проблеме эффективности государственного управления нашло творческое воплощение в целом ряде трудов известных отечественных ученых: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М.: Омега, 2010; Глазьев С.Ю., Локосов В.В. Оценка предельно критических значений показателей состояния российского общества и их использования в управлении социально-экономическим развитием // Вестник Российской академии наук. – 2012. – Т. 82. – №7; Макаров В.Л. Социальный кластеризм. Российский вызов. – М.: Бизнес-Атлас, 2010; Макаров В.Л., Бахтизин А.Г., Сулакшин С.С. Применение вычислимых моделей в государственном управлении. – М.: Научный эксперт, 2007; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: Либроком, 2012; Сулакшин С.С. Избирательная система и успешность государства. – М.: Научный эксперт, 2013 и др.

дарственного управления в условиях, когда от системы монополии государственной собственности на средства производства власть перешла к экономике, построенной на наличии большого количества самостоятельных собственников.

При этом авторский подход к данной проблеме имеет ряд отличительных особенностей.

Первая особенность заключается в рассмотрении общероссийских тенденций преимущественно на основе анализа динамики показателей бюджетной системы страны и её регионов.

Вторая особенность состоит в том, что проблема раскрывается на основе углублённого изучения ситуации, сложившейся в важнейшей системообразующей отрасли отечественной экономики – чёрной металлургии. Эта отрасль хотя и уступает сегменту сырьедобывающих производств, но занимает высокий ранг в экспорте промышленной продукции. Причём данный аспект исследования выполнен путём регионального среза, в результате чего установлена взаимосвязь результативности деятельности корпораций чёрной металлургии и их влияния на национальное и региональное социально-экономическое развитие.

Третья особенность работы – это то, что она является результатом развития ранее проведенных авторами исследований: в 2012 году издан препринт<sup>2</sup>, а в 2013 году – монография<sup>3</sup>, которая освещала ряд важных аспектов, затрагиваемых авторами сейчас.

Данное исследование в сравнении с этими изданиями отличается более широкой информационной базой и более раздвинутыми временными границами. Однако основными источниками, как и в прошлых публикациях, явились годовые отчёты ОАО «Северсталь», ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат», ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат». Анализировалась как консолидированная финансовая отчётность металлургических корпораций, составленная по международным стандартам, так и отчётность, подготовленная в соответствии с российскими стандартами бухгалтерского учёта.

---

<sup>2</sup> Ильин В.А., Поварова А.И., Сычев М.Ф. Влияние интересов собственников металлургических корпораций на социально-экономическое развитие: препринт. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. – 102 с.

<sup>3</sup> Ильин В.А., Поварова А.И. Проблемы эффективности государственного управления. Бюджетный кризис регионов: монография. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. – 128 с.

Отчётность металлургических комбинатов опубликована на официальных сайтах ОАО «Северсталь»<sup>4</sup>, ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат»<sup>5</sup> и ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат»<sup>6</sup>.

Расширено использование данных Федеральной налоговой службы, Федерального Казначейства, Министерства финансов Российской Федерации, материалов финансовых органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Монография состоит из трёх разделов.

Первый раздел посвящён анализу прошедших в стране рыночных трансформаций экономики. Началом их стала «шоковая терапия», опиравшаяся на идеи вашингтонского консенсуса. В институциональной сфере упор делался на масштабную, практически единовременную либерализацию всех сторон экономической деятельности и форсированную приватизацию государственной собственности. В ходе реализации этих мер главной угрозой рассматривалось нарушение финансовой стабильности. Поэтому государство должно было сосредоточиться на проведении жёсткой денежно-кредитной и бюджетно-финансовой политики. Однако попытки в тех условиях ужесточить монетарную и фискальную политику вели лишь к усилению влияния шока, к неоправданным потерям производственно-технологического потенциала страны. Предприятия превращались из объекта созидательных деяний в объект примитивного растаскивания структурами менеджмента или отдельными акционерами. Механизм такого растаскивания приобрёл форму рыночных сделок, в обслуживание которых вовлекалась банковская система.

Кроме того, как отмечал позже В.В. Путин, «отсутствие национальной идеи, основанной на национальной идентичности, было выгодно той квазиколониальной части элиты, которая предпочитала воровать и выводить капиталы, и не связывала своё будущее со страной, где эти капиталы зарабатывались»<sup>7</sup>.

Справедливости ради следует отметить, что уроки разразившегося в 1998 году дефолта не прошли даром. В период первого и второго срока

---

<sup>4</sup> Электронный ресурс. – Режим доступа: [http://www.severstal.com/rus/ir/disclosers/financial\\_reports/index.phtml](http://www.severstal.com/rus/ir/disclosers/financial_reports/index.phtml)

<sup>5</sup> Электронный ресурс. – Режим доступа: [http://www.mmk.ru/for\\_investor/financial\\_statements/dynamics/](http://www.mmk.ru/for_investor/financial_statements/dynamics/)

<sup>6</sup> Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.lipetsk.nlmk.ru/about/figures/financial/quarter/>

<sup>7</sup> Путин В.В. Речь на заседании международного дискуссионного клуба «Валдай» 19 сентября 2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/19243>

президентства В.В. Путина большое значение стало придаваться контролю за использованием государственных активов, реформе системы корпоративного управления акционерных обществ, развитию финансовой инфраструктуры. Началось активное изъятие природной ренты из добывающих отраслей. Именно в этот период были разработаны и начали осуществляться национальные проекты в области образования, здравоохранения, жилищного строительства. Появились крупные программы возрождения ряда высокотехнологичных отраслей.

Однако экономические принципы неоллиберализма работы государственной машины продолжали сохраняться. В то время как неоллиберальная экономическая стратегия оказалась вредна для здорового функционирования российской экономики, новые владельцы, особенно сырьевых компаний, имеют все основания её поддерживать, так как получили возможность извлекать огромные доходы из «приобретённой» собственности.

Вступив в третий срок исполнения должности Президента РФ, В.В. Путин в принятых сразу после инаугурации указах обозначил цели и стратегические рубежи, которых предстоит достигнуть в нашей стране<sup>8</sup>.

Заявленный Президентом в Валдайской речи курс на базовые общественные ценности, обеспечение морального консенсуса в российском обществе возможен только при национализации элит. «Надо вернуть элиту и её деньги в страну, поставить их капиталы под контроль государства, навести порядок с налогами, отменив плоскую шкалу, и взять фактически тем самым недра под контроль государства. Совершив это, начать аккумулировать средства для кардинального подъёма страны, определив основные пути развития экономики»<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Указы Президента РФ от 7 мая 2012 года: «О Президентской программе повышения квалификации инженерных кадров на 2012–2014 годы» № 594; «О единовременной выплате некоторым категориям граждан Российской Федерации в связи с 67-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» № 595; «О долгосрочной государственной экономической политике» № 596; «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» № 597; «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» № 598; «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» № 599; «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» № 600; «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» № 601; «Об обеспечении межнационального согласия» № 602; «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса» № 603; «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации» № 604; «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации» № 605; «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» № 606.

<sup>9</sup> Исаев А. Национализировать надо элиту // Литературная газета. – 2014. – № 6. – 12-18 февраля.

Во втором разделе монографии проводится развёрнутый анализ производственно-финансовой деятельности исследуемых корпораций чёрной металлургии. При этом основной акцент делается на факторах формирования прибыли и оценке деятельности корпораций в 2012–2013 гг. во взаимосвязи с новациями бюджетно-налоговой политики.

В этот период произошло резкое снижение участия металлургических предприятий в формировании бюджетов территорий, с одной стороны, и усиление ориентации экономической политики на удовлетворение интересов крупнейших собственников – с другой. Авторы считают, что именно это стало главной причиной прекращения в России экономического роста, имевшегося в 1999–2008 гг., когда среднегодовые темпы прироста ВВП были выше 6%, а в отдельные годы приближались к 8%. По этой причине произошло разрастание кризиса бюджетной системы страны и её регионов, что является важнейшим показателем неэффективности государственного управления.

В третьем разделе авторы высказывают свою точку зрения на проблему повышения эффективности государственного управления. Подчёркивают, что сформировавшаяся в России экономическая система хотя и функционирует по законам рыночной экономики, но характеризуется целым рядом деформаций. Речь, прежде всего, идёт о высокой коррумпированности государственного аппарата, его смычке с олигархическими структурами при решении многих важных вопросов.

Пока общий выигрыш находится в руках безответственной властолюбивой элиты. Господство рыночного фундаментализма с его демонстративным пренебрежением интересами большинства населения увеличивает неравенство, разрушает этические скрепы общества. Одновременно ощущается потребность в модели более гуманного общественного устройства в стране.

«Главное, что будет определять успех, – подчеркнул В.В. Путин в Валдайской речи, – это качество людей, качество общества – интеллектуальное, духовное, моральное. Ведь, в конце концов, и экономический рост, и благосостояние, и геополитическое влияние – это производные от состояния самого общества, от того, насколько граждане той или иной страны чувствуют себя единым народом, насколько они укоренены в этой своей истории, в ценностях и в традициях, объединяют ли их общие цели и ответственность»<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Путин В.В. Речь на заседании международного дискуссионного клуба «Валдай» 19 сентября 2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news19243>

## **РАЗДЕЛ I**

# **ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ – ИМПЕРАТИВ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИИ**

## **ГЛАВА 1**

### **ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ПЕРИОД РЫНОЧНЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ В РОССИИ**

#### **1.1. Горбачёвская перестройка как предтеча рыночных реформ**

Системный кризис в России, начавшийся в 2013 г., вызвал неоднозначные мнения о его природе. Правительственные структуры пытаются доказать объективный характер наблюдаемого спада экономики и его обусловленность внешними факторами. Научные же исследования показывают связь негативных изменений с соответствующими направлениями проводившейся в последние годы экономической политики.

Результаты экономического курса определяются целями и интересами, которые он преследует, а они, в свою очередь, выявляются в изменениях в распределении доходов и собственности. В обществе до сих пор не сформировано целостное мнение об итогах и эффективности осуществлявшихся рыночных преобразований. Вот почему наступившая в 2013 г. рецессия требует оценки результатов политики радикальных реформ, проводившейся с 1992 г., с точки зрения последствий их реализации, с тем чтобы каждый гражданин имел чёткое представление о том, что происходит в стране. Осмысление всех изменений и сложившейся ситуации важно также для разработки программы мер по преодолению кризиса и для правильного долгосрочного планирования.

Рыночные реформы в России начались в январе 1992 г. Однако первые попытки политических и экономических преобразований, имевших общее название «перестройка», были предприняты на рубеже 1980–1990-х гг. при М.С. Горбачёве.

Предпосылкой начала проведения реформ М.С. Горбачёва явился структурный кризис советской экономической модели, причинами которого стали:

- падение мировых цен на нефть и газ, дававших основную часть экспортных доходов (в 1985 г. средние цены на сырую нефть снизились до 15 долларов за баррель против 25–35 долларов в начале 1980-х гг., что повлекло за собой уменьшение наполняемости государственного бюджета на 30%);

- многолетняя гонка вооружений и использование значительной части государственного бюджета на национальную оборону (в 1985 г. на содержание военно-промышленного комплекса направлялось 15–17% ВВП против 3% в 2012 г.);

- растущий внешний долг СССР, достигший к 1985 г. более 22 млрд. долл.;

- проведение военной кампании в Афганистане, обходившейся ежегодно в 3–4 млрд. долл. и оттолкнувшей от СССР западных кредиторов и поступление новых технологий в советскую экономику.

В истории перестройки различимы три этапа.

На первом этапе (1985–1986 гг.), из-за стремления сократить технологическое отставание от развитых стран, была сформулирована концепция ускорения развития народного хозяйства прежде всего за счёт машиностроения. Однако какие-то радикальные меры не предпринимались.

Второй этап (1987–1988 гг.) характеризовался разработкой научной концепции экономической реформы ведущими советскими экономистами Л.И. Абалкиным, А.Г. Гранбергом, А.Г. Аганбегяном и др. Составленный ими проект программы преобразований предусматривал расширение самостоятельности предприятий на принципах хозрасчёта, отказ от монополии внешней торговли, сокращение количества отраслевых министерств, а также постепенное введение элементов рыночной экономики путём развития кооперативной собственности и арендных отношений на селе.

На этом этапе были осуществлены реальные шаги по развитию политической демократии: в общественной жизни провозглашён лозунг гласности, приняты законы, устанавливающие возможность альтернативных выборов в советы всех уровней, начали создаваться различные политические партии. Вместе с тем приоритетность политических

реформ в стратегии второго этапа перестройки не позволила в должной мере решить экономические проблемы, что постепенно привело к ухудшению ситуации в стране.

Третий этап (1989–1991 гг.) ознаменовался резким товарным дефицитом – соотношение денежных средств населения с наличием товарных запасов в торговле систематически снижалось (табл. 1.1).

Таблица 1.1. **Денежные средства населения и товарные запасы в 1970–1991 гг.**, млрд. руб.

Показатели	1970	1980	1985	1990	1991
Денежные средства населения	73	228	320	568	865
Товарные запасы в торговле и промышленности	45	67	98	72	124
Товарные запасы на 1 рубль денежных средств, руб.	0,62	0,29	0,30	0,13	0,14
Источник: свободная энциклопедия «Википедия».					

В результате того что рубль перестал иметь товарное обеспечение, правительство впервые после войны вынуждено было ввести карточную систему на продовольственные и промышленные товары. Падение уровня жизни граждан сопровождалось размахом забастовочного движения.

Одновременно произошла дестабилизация политической обстановки. Результатом первых свободных выборов в Совет народных депутатов СССР стало противостояние коммунистической партии и радикально-демократической оппозиции. Сформированные в большинстве республик народные фронты заявили о государственной независимости и выходе из СССР. Вокруг планов экономических преобразований возникла острая политическая борьба, которая привела к глубочайшему кризису во всех сферах жизни советского общества (табл. 1.2).

Таблица 1.2. **Основные экономические показатели РФ в 1985 и 1991 гг.**

Показатели	1985	1991
ВВП, % к предыдущему году	2,3	-11,0
Индекс промышленного производства, % к предыдущему году	103,0	90,4
Золотой запас, т	2500	240
Внешний долг, млрд. долл.	22,5	65,3
Дефицит бюджета, % к ВВП	2,4	21,0
Источники: данные Института Гайдара; свободной энциклопедии «Википедия».		

По сравнению с уровнем доперестроечного периода темпы экономического роста упали на 11%, промышленного производства – на 9,6%. Дефицит бюджета вырос в девять раз и достиг 21% ВВП, что, в свою очередь, вызвало трёхкратное наращивание государственного внешнего долга при резком сокращении золотого запаса. Дестабилизация бюджетной системы послужила одной из предпосылок гиперинфляции девяностых годов.

Реформы М.С. Горбачёва не только не позволили преодолеть кризис советской социально-экономической системы, но и ещё больше его обострили. Этому не в малой степени способствовал резко возросший полицентризм законодательной и исполнительной власти в управлении процессами преобразований.

## **1.2. Политика «шоковой терапии» и её результаты**

На фоне катастрофического социально-экономического положения страны среди населения росла поддержка той части партийно-политической элиты, которая отвернулась от горбачёвской программы построения реформированного социализма. Лидерские позиции здесь перешли к Б.Н. Ельцину. Он смог занять высший пост в руководстве РСФСР – сначала в результате голосования нового российского парламента, а затем по итогам всеобщих выборов Президента РФ.

В декабре 1991 года, когда юридически распался Советский Союз, к Б.Н. Ельцину перешла вся полнота высшей власти. Он же стал первым председателем правительства, взявшего курс на ускорение осуществления в стране рыночных реформ<sup>11</sup>.

Концепция экономической реформы нового правительства России, которое во многом опиралось на взгляды зарубежных специалистов в сфере реформирования, основывалась на неоклассической теории в крайней форме её проявления – это либерализация всех сфер экономики и ликвидация государственного регулирования прежде всего централизованного планирования, а также приватизация государственного имущества. Причём все составляющие радикального нового курса должны были приводиться в действие не один за другим, а одновременно и быстро. Такой подход получил название «шоковой терапии».

---

<sup>11</sup> В 1992–1999 гг. председателями Правительства России являлись: Е.Т. Гайдар, В.С. Черномырдин, С.В. Кириенко, Е.М. Примаков, С.В. Степашин, В.В. Путин.

Каковы же были основные результаты такой «терапии»?

Либерализация цен, основной целью которой являлся переход от регулируемых государственных цен к рыночной стоимости товаров, позволила уже к концу 1992 г. преодолеть товарный дефицит. На самом же деле, в силу отсутствия со стороны правительства какого-либо контроля над ценообразованием, ставкой процента и индексацией доходов, её последствия были драматичными. Экономист В.А. Волконский пишет: «Это типичный революционный акт. Главной целью было именно сделать перемены необратимыми. Концепция шоковой терапии лучше всего отвечала этой цели»<sup>12</sup>.

Первым негативным результатом либерализации стал галопирующий рост инфляции, разрушивший хозяйственные механизмы и обесценивший оборотные средства предприятий, вследствие чего возникло новое массовое явление в российской экономике – повсеместные денежные неплатежи, сумма которых уже в первой половине 1992 г. увеличилась с 34 млрд. руб. до 3 трлн. руб., что было сопоставимо с доходной частью федерального бюджета, а в 1996 г. достигла 1,1 квдр. руб., или половины ВВП<sup>13</sup>.

Последствия гиперинфляции оказались настолько глубокими, что вплоть до 2011 г. индекс потребительских цен был выше, чем в 1988 г. (рис. 1.1).

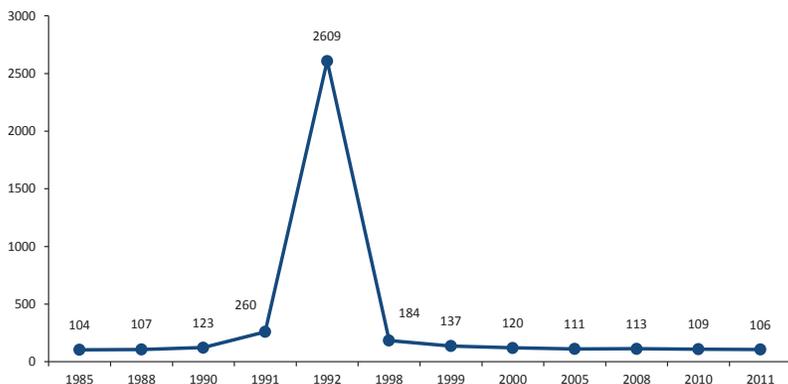


Рисунок 1.1. Динамика индекса потребительских цен в России в 1985–2011 гг. (декабрь к декабрю предыдущего года, %)

Источник: данные Росстата.

<sup>12</sup> Волконский В.А. Драма духовной истории: внеэкономические основания экономического кризиса [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://newsruss.ru/doc/index.php/>

<sup>13</sup> Кувалин Д.Б. Экономическая политика и поведение предприятий: механизмы взаимного влияния [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ecfor.ru/pdf.php?id=books/kuvalin/gl5-7>

Прямым результатом сознательных решений правительства в отношении реформы ценообразования стало ухудшение благосостояния населения, выразившееся в снижении заработной платы. По данным Росстата, реальная заработная плата достигла уровня 1990 г. только в 2007 г. (рис. 1.2).

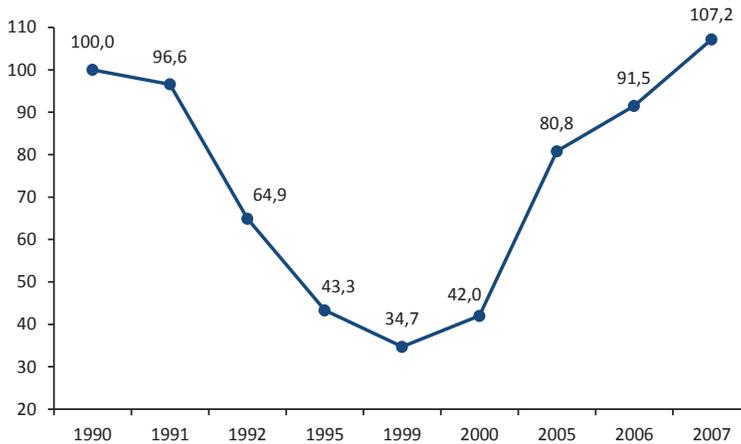


Рисунок 1.2. Динамика реальной заработной платы в 1991–2007 гг., % к 1990 г.

Источник: данные Росстата.

Однако самой грубой ошибкой реформаторов в ходе либерализации цен, по мнению академика В.В. Ивантера<sup>14</sup>, стало обнуление сбережений населения, общий объём которых достигал 600 млрд. руб.

Несмотря на то, что государство юридически признало долг по вкладам граждан<sup>15</sup>, его объём на 1 января 2012 г., по оценкам Минфина РФ, составлял 28 трлн. руб. Глава Счётной палаты С.В. Степашин по этому поводу сказал: «Надо честно признаться, что мы не сможем выплатить советские долги в прямом эквиваленте, какими они были в Советском Союзе»<sup>16</sup>.

Одним из негативных последствий ликвидации сбережений стало отсутствие у подавляющей части населения средств для участия в

<sup>14</sup> Ивантер В.В. Это была другая страна // Эксперт. – 2011. – № 1.

<sup>15</sup> О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 10.05.1995 г. № 73.

<sup>16</sup> Башкатова А. Власти ищут способ скостить внутренний госдолг // Независимая газета. – 2012. – 2 ноября.

начавшейся приватизации, что в значительной мере предопределило её характер и результаты<sup>17</sup>.

Приватизации была отведена ключевая роль в реформировании, а её необходимость мотивировалась застоём во всех отраслях народного хозяйства.

Итоги приватизации весьма точно оценил её же руководитель А. Чубайс: «Мы отдали собственность тем, кто был к ней ближе: бандиты, секретари обкомов, директора заводов...»<sup>18</sup>

За 1990-е годы доходы, поступившие в федеральный бюджет от приватизации предприятий федеральной формы собственности, составлявшие в среднем 2,5% доходной части бюджета, оказались в четыре раза меньше расходов на обслуживание внешнего долга. Это указывает на то, что основная доля средств, вырученных от приватизации, ушла за границу на уплату процентных платежей по внешним заимствованиям (табл. 1.3).

Таблица 1.3. Доходы, поступившие в федеральный бюджет от приватизации предприятий в 1992–1999 гг., млрд. руб.

Показатели	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Итого за 1992–1999
Количество приватизированных предприятий	8193	7063	5685	1875	928	374	264	104	24486
Поступило доходов от приватизации	0,02	0,16	1,0	2,0	1,8	24,4	15,4	10,2	55,0
Доля в доходах бюджета, %	5,0	1,6	0,8	0,9	0,5	5,6	4,2	1,7	2,5
Расходы на обслуживание внешнего долга	1,3	1,8	4,7	14,6	28,6	41,4	42,5	89,0	223,9
Источники: данные Росстата; законы о федеральном бюджете на 1992–1997 гг. и закон об исполнении федерального бюджета за 1999 г.; расчёты ИСЭРТ РАН.									

Начиная приватизацию, россиянам объяснили, что приватизированные предприятия будут работать гораздо лучше<sup>19</sup>. Насколько «лучше» они стали работать, демонстрируют данные таблицы 1.4, свидетельствующие о глубоком падении всех экономических показателей.

<sup>17</sup> Подробно о методах проведения и результатах приватизации см. в: Ильин В.А., Поварова А.И., Сычёв М.Ф. Влияние интересов собственников металлургических корпораций на социально-экономическое развитие. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. – 104 с.

<sup>18</sup> Пионтковский А. За что сидит Ходорковский [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://newsland.com/news/detail/id/782932/>

<sup>19</sup> Калабеков И.Г. Российские реформы в цифрах и фактах [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://refru.ru/>

Таблица 1.4. Основные показатели социально-экономического развития России в 1990–1997 гг.

Показатели	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Объём промышленного производства, % к 1990 г.	100,0	92,0	75,4	64,8	51,1	49,6	48,1	48,7
в том числе машиностроение и металлообработка	100,0	90,0	76,5	64,2	44,3	40,3	38,2	38,7
Инвестиции в основной капитал, % к 1990 г.	100,0	85,0	51,0	44,9	34,1	31,7	25,9	23,4
Удельный вес убыточных предприятий, % от общего числа предприятий	н.д.	н.д.	15,3	14,0	32,5	34,2	42,7	47,3
Уровень рентабельности промышленной продукции, %	12,0	27,1	38,3	32,0	19,5	20,1	9,2	5,2
Продукция сельского хозяйства, % к 1990 г.	100,0	95,0	86,4	82,9	72,9	67	62,3	59,2
Общая численность безработных, % от экономически активного населения	н.д.	н.д.	4,7	5,5	7,4	8,8	9,3	9,1

Источники: данные Росстата; законы о федеральном бюджете на 1992–1997 гг.; расчёты ИСЭРТ РАН.

Масштабная приватизация государственного имущества привела к разрушению производственно-технологических кооперационных связей, следствием которого стало обвальное падение объёмов и эффективности производства, капиталовложений, рост безработицы. В результате объём ВВП достиг уровня 1990 г. только в 2005 г. (рис. 1.3).

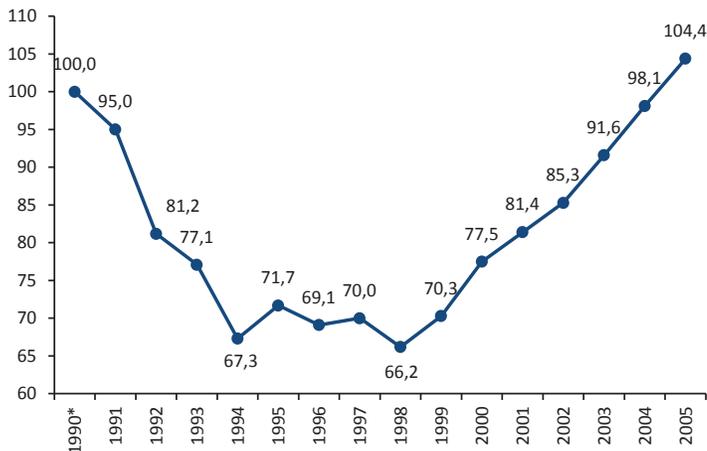


Рисунок 1.3. Динамика ВВП РФ в 1991–2005 гг. (в % к 1990 г., в ценах 2008 г.)

\* Данные только по РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://newsland.com/news/detail/id/516730/>

Источники: данные Росстата; расчёты ИСЭРТ РАН.

Конечным итогом приватизации стала утрата подавляющим большинством населения прав на ранее созданное общенародное имущество и появление олигархов, завладевших этим имуществом.

За 2005–2013 гг. численность российских долларовых миллиардеров выросла в 3,7 раза и достигла 110 человек. За этот же период ВВП и доходы федерального бюджета увеличились соответственно в 3,1 и 2,5 раза, а состояние олигархов – в 4,4 раза. Среднегодовой объём состояния миллиардеров был практически сопоставим с объёмом доходов федерального бюджета (табл. 1.5).

Таблица 1.5. Доходы федерального бюджета и состояние российских долларовых миллиардеров в 2005–2013 гг.

Показатели	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013 к 2005, %
ВВП, млрд. руб.	21610	26917	33247	41277	38807	46308	55644	61811	66689	308,6
Численность миллиардеров, чел.	30	44	60	100	32	62	101	96	110	366,7
Доходы федерального бюджета, млрд. руб.	5127	6279	7781	9276	7338	8305	11368	12855	12988	253,3
Состояние миллиардеров, млрд. руб.*	3080	5319	7488	14896	3085	8077	16068	11422	13414	435,5
К доходам бюджета, %	60,1	84,7	96,2	160,6	42,0	97,3	141,3	88,9	103,3	+43,2

\* Данные, указанные в млрд. долл., переведены в млрд. руб. по курсу, установленному Банком России. Источники: данные журнала «Forbes»; Росстата; расчёты ИСЭРТ РАН.

В 1991 г. Б.Н. Ельцин так определил цель приватизации: «Нам нужны миллионы собственников, а не горстка миллионеров. В этой экономике у всех будут равные возможности...»<sup>20</sup>

В действительности приватизация привела к тому, что в РФ создано общество, в котором, по оценкам академика С.Ю. Глазьева, львиная доля национального дохода присваивается малочисленной (до 200 семей) группой господствующей олигархии.

По статистическим данным, в России в 2012 г. насчитывалось 55 млн. семей. Получается, что 200 семей, составляющих 0,0004% от этого количества, или горстка миллионеров, а не миллионы собственников делят между собой основную часть общенационального дохода.

<sup>20</sup> Калабеков И.Г. Там же.

Таким образом, фактические результаты приватизационной кампании оказались прямо противоположными заявленной главой страны цели.

Однако самым негативным итогом экономической политики правительства в тот период стало социальное разрушение, которое наиболее ярко проявилось в депопуляции населения и резком росте дифференциации россиян по уровню денежных доходов (рис. 1.4).

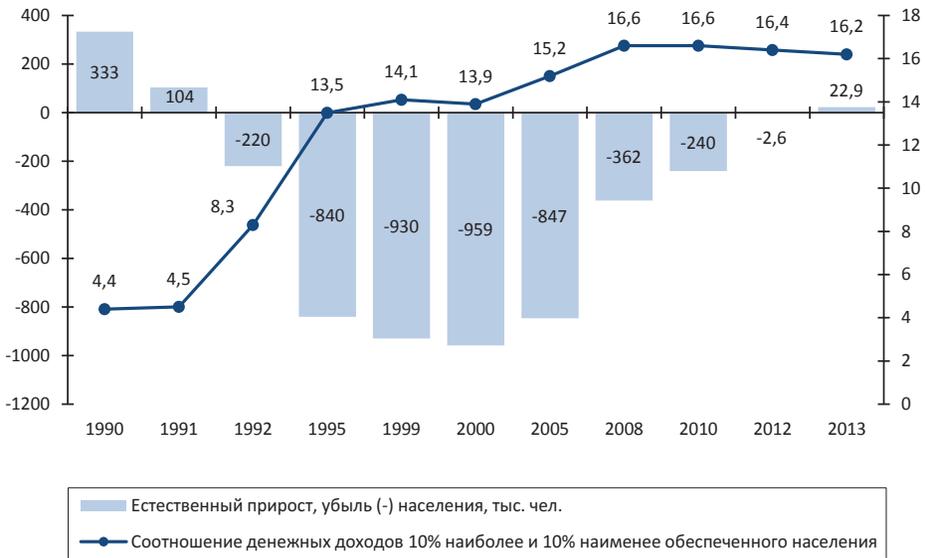


Рисунок 1.4. **Естественный прирост, убыль населения и дифференциация населения России по уровню денежных доходов в 1990–2012 гг.**

Источник: данные Росстата.

С 1992 и вплоть до 2013 г. в России наблюдалась устойчивая тенденция убыли населения. Общее превышение числа умерших над числом родившихся за 22 года реформ оценивается в 13,4 млн. человек, из них 6 млн. человек – за 8 лет руководства страной Б.Н. Ельциным.

Децильный коэффициент, характеризующий степень расслоения общества, увеличился почти в четыре раза – с 4,4 до 16,2, причём самый интенсивный его рост пришёлся на годы реформ правительства Ельцина–Гайдара.

Главными методами борьбы с непрерывно растущей в обстановке «шоковой терапии» инфляцией Правительство РФ выбрало сокращение

расходов и дефицита федерального бюджета путём строительства так называемой финансовой «пирамиды» государственных краткосрочных облигаций (ГКО), размещаемых под сверхвысокий процент.

Секвестирование расходов привело к сокращению инвестиций, денежных доходов населения и совокупного спроса. Просроченная задолженность по выплате заработной платы только за один 1998 год выросла в 1,5 раза и составила почти 80 млрд. руб. (рис. 1.5).

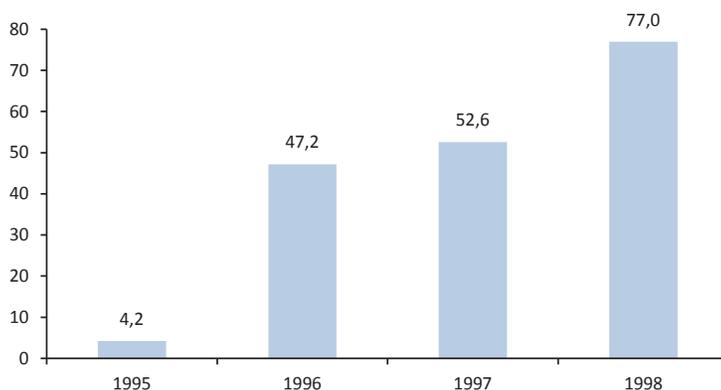


Рисунок 1.5. Динамика просроченной задолженности по заработной плате в 1995–1998 гг., млрд. руб.

Источник: данные Росстата.

На фоне экономической разрухи, неплатёжеспособности половины производственных предприятий и обнищания населения сверхприбыли, полученные на российском финансовом рынке от спекуляций ГКО, доходили до 250%<sup>21</sup>. В конечном счёте покупателем эмитируемых правительством обязательств становился Центральный банк, который на эти цели расходовал значительную часть денежной эмиссии. Однако эмиссионный доход направлялся не на финансирование дефицита бюджета, а на перераспределение в частных интересах в форме процентов по государственным обязательствам. Таким образом, вместо финансирования экономики рынок ГКО обескровливал бюджет.

Уже в 1996–1997 гг. процентные расходы являлись второй крупной статьёй расходной части бюджета после обороны, а в 1998 г. для обеспечения обслуживания долга правительство сократило государственные

<sup>21</sup> Обвал пирамиды ГКО [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://frauds.ru/glavnaya/92>

расходы за счёт всех направлений финансирования и увеличило на 60% расходы на обслуживание долговых обязательств по своим облигациям, используя на эти цели четверть федерального бюджета (табл. 1.6).

Таблица 1.6. Структура расходов федерального бюджета в 1996–1998 гг.

Наименование расходов	1996		1997		1998		1998 к 1997, %
	млрд. руб.	%	млрд. руб.	%	млрд. руб.	%	
Расходы, всего	437,3	100,0	529,8	100,0	499,9	100,0	94,4
Национальная оборона	80,2	18,3	104,3	19,7	81,8	16,4	78,4
Фундаментальные исследования	11,6	2,6	15,3	2,9	11,2	2,2	73,1
Промышленность, энергетика и строительство	50,0	11,4	49,6	9,4	27,4	5,5	55,3
Сельское хозяйство	14,5	3,3	16,1	3,0	12,0	2,4	74,6
Образование	15,2	3,5	18,5	3,5	17,3	3,5	93,4
Здравоохранение	7,5	1,7	11,4	2,2	9,4	1,9	82,5
<b>Обслуживание государственного долга</b>	<b>58,1</b>	<b>13,3</b>	<b>78,3</b>	<b>14,9</b>	<b>124,1</b>	<b>24,8</b>	<b>158,5</b>

Источники: законы о федеральном бюджете на 1996–1998 гг.; расчёты ИСЭРТ РАН.

В 1998 г. страна оказалась в хроническом бюджетном кризисе, когда объём государственного долга в 2,2 раза превысил возможности налоговой базы, а более 40% налоговых платежей использовалось на его обслуживание (рис. 1.6).

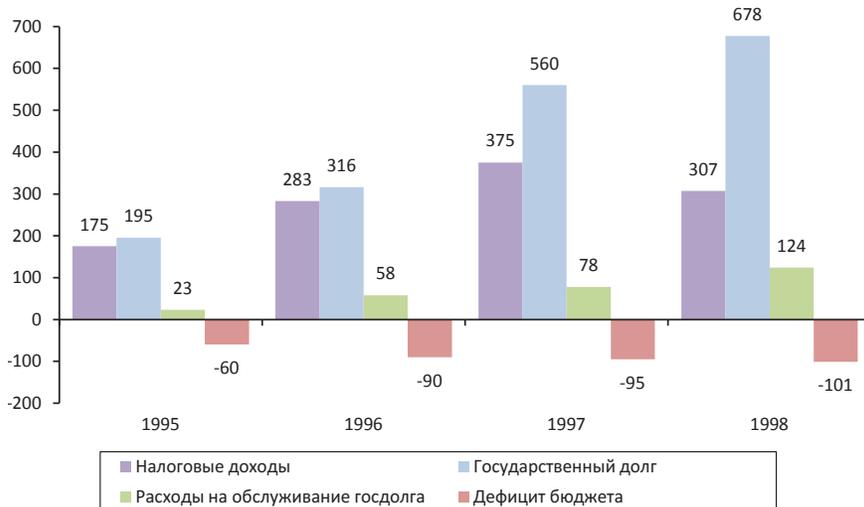


Рисунок 1.6. Налоговые доходы, государственный долг и расходы на его обслуживание, дефицит федерального бюджета в 1995–1998 гг., млрд. руб.

Источник: законы о федеральном бюджете на 1995–1998 гг.

На 1 июля 1998 г. объём долга по облигациям составил 436 млрд. руб., а доходы бюджета от их размещения – менее 30 млрд. руб. Таким образом, ущерб государства от ГКО оценивался свыше 400 млрд. руб., что намного превышало налоговые доходы федерального бюджета и означало неспособность властей обслуживать свои долговые обязательства. Поскольку правительство проигнорировало предложение экономистов о проведении реструктуризации задолженности, процессы, происходившие на рынке ГКО, поставили страну на грань банкротства.

Разрушение финансовой «пирамиды» ГКО и последовавший за этим экономический кризис в августе 1998 г. привели к фактическому краху макроэкономической политики российского правительства. О настоящей социально-экономической катастрофе, происшедшей в России, свидетельствуют данные *таблицы 1.7*.

Таблица 1.7. **Основные социально-экономические показатели РФ в 1996–1999 гг.**

Показатели	1996	1997	1998	1999
Официальный курс рубля к доллару, руб. за доллар США	5,56	5,96	20,65	27,00
ВВП, % к предыдущему году	96,4	101,4	94,7	106,4
Индекс потребительских цен, % к предыдущему году	121,8	111,0	184,4	136,5
Индекс промышленного производства, % к предыдущему году	92,4	101,0	95,2	108,9
Инвестиции в основной капитал, % к предыдущему году	81,9	95,0	88,0	105,3
Удельный вес убыточных организаций, %	50,6	50,1	53,2	40,8
Оборот розничной торговли, % к предыдущему году	100,3	104,9	96,8	94,2
Естественная убыль населения, тыс. чел.	777,6	755,8	705,5	929,6
Уровень безработицы, % от экономически активного населения	9,3	9,1	13,2	12,6
Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума, % от общей численности населения	22,1	20,8	23,4	28,4
Реальные денежные доходы населения, % к предыдущему году	101,0	106,0	84,0	88,0
Реальная заработная плата, % к предыдущему году	106,4	104,7	86,7	78,0
Источники: данные Росстата; Банка России.				

Более чем трёхкратная девальвация рубля вызвала скачок потребительских цен, обвал производства, кризис ликвидности экономики, обесценение рублёвых сбережений и, как следствие, снижение уровня жизни населения, выразившееся в падении реальных доходов, потребительского спроса и росте безработицы. Причём кризисные последствия для граждан России были более тяжёлыми, чем для экономики. Если в 1999 г. спад ключевых макроэкономических показателей сменился ростом, то индикаторы уровня жизни населения, наоборот, приобрели

отрицательный тренд. За официальной чертой бедности оказались около 30% россиян. Общие потери ВВП оценивались в 300 млрд. руб.<sup>22</sup>

Анализируя результаты реформ 1990-х гг., С.Ю. Глазьев приходит к следующему выводу: «Политика «вашингтонского консенсуса»<sup>23</sup> не имеет человеческого измерения – она применяется для превращения подконтрольных государств в колониальные резервуары дешевых экономических ресурсов. Разработанная в интересах доминирования международного капитала и демонтажа национальных режимов государственного регулирования экономики доктрина «вашингтонского консенсуса» оказалась весьма удобной для оправдания узурпации государственной власти и экспроприации государственного имущества олигархическими кланами, установившими в России под прикрытием радикально-либеральной риторики режим криминально-олигархической диктатуры, результатом которого стал геноцид большей части населения страны»<sup>24</sup>.

По имеющимся оценкам, число человеческих жертв политики, проводившейся в России в эти годы, втрое превысило число жертв революции и гражданской войны 1917–1920 гг., а материальный ущерб более чем вдвое превзошёл ущерб, нанесённый СССР гитлеровским нашествием в 1941–1945 гг.<sup>25</sup>

### **1.3. Государственное управление в период восстановительного экономического роста**

С приходом на вершину власти в марте 2000 г. В.В. Путина в РФ началась вторая волна либеральных реформ.

В.В. Путин с самого начала выступал сторонником сильной центральной власти. Уже в первом Послании Федеральному Собранию РФ он подчёркивал, что «вертикаль власти – средство обеспечения функционирования государства. Именно в ней воплощается эффективность политического управления»<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Заключение Временной комиссии Совета Федерации по расследованию причин, обстоятельств и последствий дефолта 1998 г. / Официальный сайт С.Ю. Глазьева. – Режим доступа: [http://www.glazev.ru/econom\\_polit/23/](http://www.glazev.ru/econom_polit/23/)

<sup>23</sup> «Вашингтонский консенсус» – известная в специальной литературе концепция «шоковой терапии», навязанная определёнными западными кругами и представляющая собой радикальный вариант крайне либерального подхода к вопросам экономической политики.

<sup>24</sup> Глазьев С.Ю. Геноцид [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rus-sky.com/history/library/glazjev/>

<sup>25</sup> Там же.

<sup>26</sup> Путин В.В. Послание Федеральному Собранию, 8 июля 2000 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravdaoputine.ru/official-putin/>

По инициативе В.В. Путина была разработана программа социально-экономического развития Российской Федерации на период 2000–2010 гг., известная под названием «Стратегия-2010». Сформированы такие базовые институты рыночной экономики, как Гражданский, Налоговый, Бюджетный, Трудовой и Земельный кодексы, пенсионное законодательство.

За 2000–2010 гг. российская экономика пережила впечатляющие изменения, происходившие на фоне значительных изменений в мировой экономике, главными из которых стали: существенный рост промышленного производства в развивающихся странах Азии; низкие ставки рефинансирования в США; быстрый рост цен на сырьевые товары.

Анализируя данный период, необходимо выделить два качественно различных этапа экономических трансформаций:

- первый – этап экономического роста 2000–2007 гг.;
- второй – этап мирового финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. и посткризисного восстановления 2010 г.

Развитие национального хозяйства России на первом этапе характеризовалось более высокими темпами роста как по сравнению с экономически развитыми странами мира, так и по сравнению с большинством стран с сопоставимым уровнем благосостояния (табл. 1.8).

Таблица 1.8. Темпы роста ВВП в РФ и группах стран в 2000–2007 гг.

Наименование	2000	2004	2005	2006	2007	В среднем за 2000–2007 гг.
Российская Федерация	10,0	7,2	6,4	8,2	8,5	7,2
Все страны мира	2,9	3,8	3,3	3,7	3,4	3,1
Развивающиеся страны	5,9	7,5	7,0	7,7	7,9	6,3
Страны Центральной и Восточной Европы	4,9	6,9	6,0	6,6	5,8	5,0

Источники: данные Международного валютного фонда; Росстата; расчёты ИСЭРТ РАН.

Средние темпы роста, базирующиеся на высоких ценах на энергоресурсы, составили 7,2% в год против 3,1% в мире в целом (рис. 1.7). Устойчивый экономический рост повысил долю РФ в глобальной экономике с 2,2 до 2,9%.

Другие количественные показатели также свидетельствовали о подъёме российской экономики.

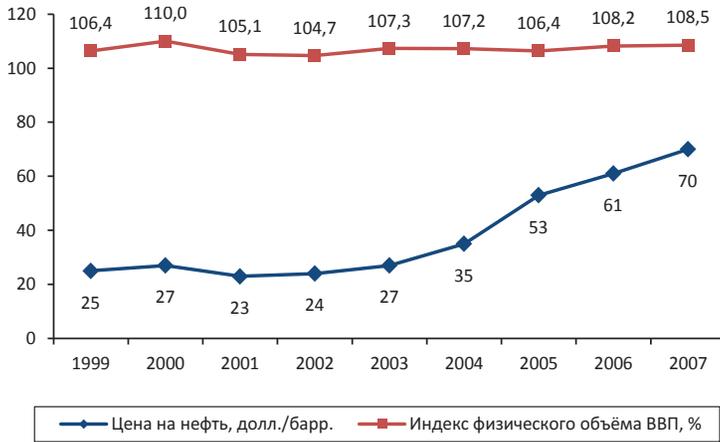


Рисунок 1.7. Динамика мировых цен на нефть и ВВП РФ в 1999–2007 гг.

Источники: данные Минэкономразвития РФ; Банка России; Росстата.

Удалось обеспечить достаточно высокую инвестиционную активность. Капитальные вложения в основные фонды способствовали росту промышленного производства, в том числе обрабатывающих отраслей. Положительную динамику приобрело производство сельскохозяйственной продукции.

Высокие темпы потребительского спроса поддерживались ростом реальных располагаемых доходов населения, составившим в среднем 11% в год.

Устойчивый рост демонстрировали ключевые показатели финансово-бюджетной системы: хронический дефицит федерального бюджета сменился профицитом, ежегодный размер которого составлял порядка 900 млрд. руб.; золотовалютные резервы и профицит платёжного баланса увеличились соответственно в сорок и восемь раз. Резко сократился государственный долг – с 20 до 4,8% ВВП (табл. 1.9).

Вместе с тем на начало 2008 года в российской экономике сохранялись серьезные диспропорции, составившие главные вызовы долгосрочному экономическому развитию страны.

Во-первых, несбалансированность структуры экспорта (доля топливно-энергетических товаров в структуре экспорта за 1999–2007 гг. увеличилась с 44 до 62%, а доля машин и оборудования, наоборот, уменьшилась с 8,8 до 5,6%).

Таблица 1.9. Основные социально-экономические показатели РФ в 1990–2007 гг.

Показатели	1990–1999	2000–2007
Среднегодовые темпы роста промышленного производства, %	92,7	106,2
В том числе обрабатывающие производства	91,5	107,7
Среднегодовые темпы роста производства продукции сельского хозяйства, %	94,5	103,0
Среднегодовые темпы роста инвестиций в основной капитал, %	87,0	114,2
Среднегодовые темпы роста оборота розничной торговли, %	99,98	111,8
Среднегодовой удельный вес убыточных организаций, %	45,8	37,1
Среднегодовой размер профицита, дефицита (-) федерального бюджета, млрд. руб.	-92,0	860,6
Среднегодовой объём государственного долга, % к ВВП	19,7	4,8
Объём золотовалютных резервов на конец периода, млрд. долл.	12,5	477,9
Среднегодовой размер профицита платёжного баланса, млрд. долл.	7,4	56,7
Среднегодовые темпы роста реальных располагаемых денежных доходов населения, %	86,0	111,0
Источники: данные Росстата; Банка России; законы о федеральном бюджете на 1992–1999 гг.; расчёты ИСЭРТ РАН.		

*Во-вторых*, низкая диверсификация экономики и зависимость доходов бюджета от конъюнктуры сырьевых рынков (в 2007 г. нефтегазовый комплекс обеспечивал свыше 40% доходов федерального бюджета; в 2000 г. – 25%).

*В-третьих*, недостаточная конкурентоспособность российских товаров (за 2000–2007 гг. стоимостной объём импорта увеличился в 5 раз, а экспорта – в 3,5 раза).

*В-четвёртых*, низкая доля прямых иностранных инвестиций в общем притоке капитала, составившая в 2007 г. 30% против 40% в 2000 г.

Отмеченные диспропорции способствовали усилению негативного влияния последствий мирового финансового кризиса на экономику России.

Начавшийся в 2008 г. кризис, спровоцированный кредитной экспансией на ипотечных рынках США, охватил практически все динамично развивающиеся страны.

Не будем подробно останавливаться на развитии кризисных процессов и их последствий – они масштабно исследованы в научной и экономической литературе. Отметим лишь, что в ходе кризиса российская экономика продемонстрировала рекордные среди крупных экономик мира масштабы сокращения ВВП, составившие 7,8% (рис. 1.8). В 2010–2011 гг. средние темпы посткризисного восстановления экономик стран СНГ без России были заметно выше темпов роста российской экономики.

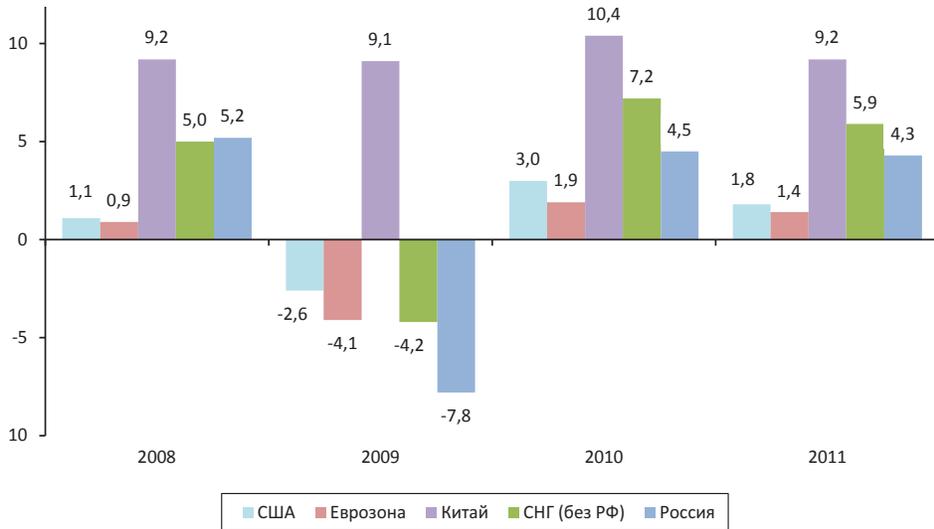


Рисунок 1.8. **Динамика темпов роста ВВП разных стран в 2008–2011 гг.**  
(% к предыдущему году в сопоставимых ценах)

Источник: данные Минэкономразвития РФ.

Экономическая политика в этот период ознаменовалась режимом «ручного управления», в рамках которого была разработана Программа антикризисных мер. Одно из её направлений – предоставление субординированных кредитов банкам и выделение финансовой помощи 295 избранным «системообразующим» предприятиям.

Общая сумма антикризисной программы оценивалась в 7,5 трлн. руб., или 10% ВВП, из которых около 60% составляли краткосрочные кредиты и примерно 40% – долгосрочные кредиты и безвозмездное финансирование.

Вот лишь некоторые примеры кредитных организаций и крупнейших металлургических предприятий, получивших финансовую поддержку государства (табл. 1.10).

Оценивая эффективность антикризисного регулирования, д.э.н. Н.А. Кричевский сделал вывод о том, что «предоставление огромных финансовых резервов для поддержки банковской системы и реального сектора экономики спровоцировало девальвацию рубля и уменьшение международных резервов страны, показав неспособность власти добиться роста кредитования экономики. Россия – единственная крупная экономика, в которой официальная ставка Центрального банка

Таблица 1.10. **Банки и металлургические компании, получившие государственную финансовую поддержку в 2009 г.**

Наименование	Млрд. руб.
Банк ВТБ	200,0
Русал	132,2
Газпромбанк	90,0
Евраз Групп	80,9
Альфа-Банк	39,6
Мечел	30,0
Россельхозбанк	25,0
ММК	12,0

сохраняется почти на докризисном уровне (за время кризиса Банк Англии снизил ставку с 5,5 до 0,5%, Федеральная резервная система США – с 5,25 до 0–0,25%, а Европейский центральный банк – с 4 до 1%)»<sup>27</sup>.

Общую оценку результатов экономической политики российских властей в 2000–2010 гг. можно получить из доклада Фонда «Центр стратегических разработок», подготовленного по итогам анализа реализации «Стратегии-2010».

По оценкам экспертов Фонда, меры, предусмотренные Стратегией, были реализованы на 36% (табл. 1.11).

Таблица 1.11. **Уровень реализации мер «Стратегии-2010»**

Показатели	Реализация, %
Средний уровень, всего	36
В том числе по разделам	
Модернизация экономики	39
Реформа власти	39
Реформа в социальной сфере	31
<b>Реализация стратегических целей</b>	
Резкое повышение уровня жизни населения	100
Удвоение ВВП	100
Поддержание платёжеспособности государства	100
Поддержание социально приемлемого уровня занятости	25
Возникновение и развитие общественных институтов	0
Прогрессивные сдвиги в структуре экономики	0
Повышение действенности местного самоуправления	0
Увеличение конкурентоспособности российской экономики	0
Источник: доклад «Стратегия-2010: итоги реализации 10 лет спустя» // Официальный сайт Фонда «Центр стратегических разработок». – Режим доступа: <a href="http://new.csr.ru/index.php/ru/published-works">http://new.csr.ru/index.php/ru/published-works</a>	

<sup>27</sup> Кричевский Н.А. Постпикалёвская Россия // Официальный сайт Н.А. Кричевского. – Режим доступа: <http://www.krivevsky.ru/publikatsii>

Несмотря на имевшиеся неоспоримые успехи по сравнению с девяностыми годами, в целом прогресс был весьма ограничен. Из восьми стратегических целей были достигнуты только три. Не решена ключевая системная проблема изменения сырьевой модели российской экономики и повышения её конкурентоспособности, что обусловило перенос задачи модернизации экономики в качестве главного долгосрочного приоритета «Стратегии-2020».

Сомнительным, на наш взгляд, кажется и фактическое выполнение ключевой стратегической задачи – резкого повышения уровня жизни населения.

Действительно, по статистическим данным, реальные денежные доходы жителей России в 2000-х гг. увеличивались в среднем на 10% в год.

Однако если за основу оценки проводимой социальной политики взять такие индикаторы, как соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения (коэффициент фондов), а также концентрация доходов (коэффициент Джини), то можно увидеть, что за 2000–2010 гг. ситуация ухудшилась (табл. 1.12).

Таблица 1.12. Показатели дифференциации уровня жизни населения РФ в 1999–2010 гг.

Показатели	1999	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Коэффициент фондов, раз	14,1	13,9	15,2	15,9	16,7	16,6	16,6	16,6
Коэффициент Джини	0,400	0,395	0,409	0,415	0,422	0,423	0,421	0,421
Отношение средних доходов 20% населения с наибольшими доходами к средним доходам 20% населения с наименьшими доходами	7,93	7,92	8,65	8,91	9,37	9,37	9,17	9,17
Источники: данные Росстата; расчёты ИСЭРТ РАН.								

Социальная дифференциация в России существенно выше тех норм, которые признаны в экономической науке и практике. Так, коэффициент фондов в 2010 г. составлял 16,6, в то время как по рекомендации ООН критическим для социальной стабильности признаётся уровень децильного коэффициента, превышающий 8–10 раз. Коэффициент Джини в европейских странах равен 0,32, а в РФ он с 2006 г. составляет 0,42, и тенденции к его уменьшению нет.

В 2010 г. отношение средних доходов 20% населения с наибольшими доходами к средним доходам 20% населения с наименьшими доходами составляло: в Германии – 4,9; Франции – 4,1; Дании и Швеции – 3,5. В России этот показатель был в два раза выше, чем в европейских странах.

По мнению экспертов, основными причинами несоответствия между выполнением мер и достижением целей явились половинчатость действий, отсутствие ожидаемых результатов, а также неадекватность некоторых целей реальным общественным и государственным приоритетам.

Все это позволяет оценить политику экономического роста в 2000–2010 гг. как преимущественно экстенсивную, опиравшуюся в основном на рост объёмов экспортных доходов, что в конечном итоге закрепило сырьевую ориентацию российской экономики и стало решающим внутренним фактором системной рецессии в 2013 г.

## ГЛАВА 2

### ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В 2012–2013 ГОДАХ

#### 2.1. Основные тенденции социально-экономического развития

В Российской Федерации состоялся новый политический цикл – выборы в Государственную Думу в декабре 2011 г. и Президента РФ в марте 2012 г., которым стал В.В. Путин, избранный 64,3% населения России.

Новый, шестилетний период президентства В.В. Путина начался в условиях кризиса мировой экономической системы и специфического режима развития российской экономики, определяющими чертами которого стали неустойчивость и затухание темпов экономической динамики.

Сразу после инаугурации, 7 мая 2012 г., В.В. Путин подписал 13 указов, определяющих основные направления развития России. Решение стратегических задач, поставленных в указах, требует повышения темпов экономического роста до 5%. Однако в 2013 г. в экономической и научной литературе стало появляться всё больше публикаций, авторы которых выразили сомнение в достижении такого роста при сохранении курса, проводимого Правительством РФ<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Глазьев С.Ю. Непростительные иллюзии // Эксперт. – 2013. – № 3; Губанов С.С. Автономная рецессия как финальная фаза системного кризиса России // Экономист. – 2013. – № 9; Гурова Т., Шохина Е. Записки для Белого дома // Эксперт. – 2013. – № 43; Дмитриева О.Г. Экономические кругообороты и финансовые «пылесосы» // Вопросы экономики. – 2013. – № 7; Зюганов Г.А. Кризис в тени иллюзий [Электронный ресурс] // Советская Россия. – 2013. – 11 апреля. – Режим доступа: <http://www.sovross.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=593472>; Леонтьев М.В. Вредительство и предательство // Официальный сайт Изборского клуба. – Режим доступа: <http://www.dynacon.ru/content/articles/1537/>; Симчера В.М. Особенности национальной рецессии [Электронный ресурс] // Завтра. – 2013. – 3 октября. – Режим доступа: <http://zavtra.ru/content/topic/ekonomika/>

Что же объективно происходит сегодня в стране? Ответ на этот вопрос можно получить, анализируя достоверные цифры и факты.

По данным Росстата, темпы роста ВВП замедлились до 1,3%<sup>29</sup> в 2013 г. против 4,3% в 2011 г. (рис. 2.1).

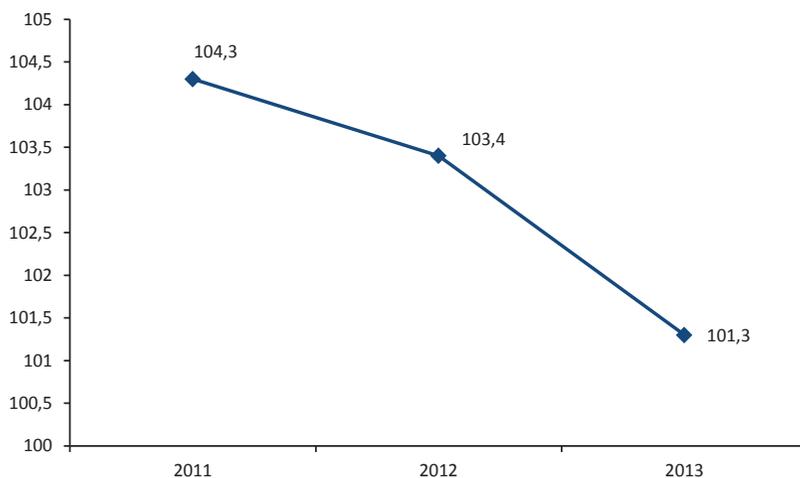


Рисунок 2.1. Индекс физического объема ВВП в 2011–2013 гг., % к предыдущему периоду

Источник: данные Росстата.

Ситуация усугубляется тем, что за 2013 г. не меньшее по глубине падение темпов произошло практически по всем ключевым компонентам ВВП: инвестициям, промышленному производству, потребительским расходам (табл. 2.1). Отрицательный тренд демонстрировали прибыль организаций и экспорт.

Одним из признаков стагнации экономики и недееспособности действующего кабинета министров служит многократное понижение прогнозных показателей. Так, начиная с 2010 г., Минэкономразвития РФ девять раз пересматривало оценки экономического роста, в результате прогноз по росту ВВП был снижен в три раза – с 4,5 до 1,4% (табл. 2.2).

<sup>29</sup> По оценкам экспертов (д.э.н. Губанов С.С., экономист Жуковский В.С.), за три квартала 2013 г. с учетом искусственно занижаемого дефлятора наблюдался спад ВВП на 1,5–2%.

Таблица 2.1. **Динамика основных макроэкономических показателей в 2008–2013 гг.**  
(% к предыдущему году, в сопоставимых ценах)

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Индекс промышленного производства	100,6	90,7	108,2	104,7	102,6	100,4
Инвестиции в основной капитал	109,5	86,5	106,3	110,8	106,6	99,8
Оборот розничной торговли	113,6	94,9	106,5	107,1	106,3	103,9
Доходы консолидированного бюджета	115,3	76,1	109,2	123,1	104,7	102,8
Прибыль организаций	85,7	107,4	123,7	114,6	109,9	87,2
Экспорт	134,6	63,7	132,1	131,2	102,4	99,1

Источники: данные Минэкономразвития РФ; Росстата; Минфина РФ; Федерального казначейства; расчёты ИСЭРТ РАН.

Таблица 2.2. **Прогноз роста ВВП в 2013 г.**

Дата прогноза	Млрд. руб.	В % к 2012 г.	В % к 2012 г. в сопоставимых ценах
23.09.2010	61920	110,7	104,5
22.04.2011	63436	110,3	104,2
21.09.2011	н.д.	н.д.	104,0
11.05.2012	65809	108,6	103,8
12.09.2012	66515	108,6	103,7
14.12.2012	66154	108,0	103,6
12.04.2013	67519	107,9	102,4
23.10.2013	67588	108,0	101,8
27.12.2013	67501	107,8	101,4

Источник: составлено по данным Минэкономразвития РФ.

Прогнозы на 2014 г. уже претерпели пять корректировок, в результате которых макроэкономические параметры уменьшены в два раза (табл. 2.3).

Таблица 2.3. **Прогноз основных макроэкономических показателей в 2014 г.**  
(% к предыдущему году, в сопоставимых ценах)

Показатели	Дата представления прогноза				
	11.05.2012	12.09.2012	12.04.2013	23.10.2013	27.12.2013
ВВП	104,4	104,3	103,7	103,0	102,5
Индекс промышленного производства	104,1	103,7	103,4	102,2	102,2
Инвестиции в основной капитал	107,3	107,3	106,6	103,9	103,9
Оборот розничной торговли	105,6	105,8	104,9	104,0	102,5
Индекс потребительских цен	104,5	104,5	104,5	105,0	104,8

Источник: составлено по данным Минэкономразвития РФ.

Заметим, что прогнозные показатели по инфляции, наоборот, пересмотрены в сторону повышения – с 4,5 до 4,8%, что позволит занижать размеры индексации зарплат и пенсий. Предусмотренная в федеральном бюджете на 2014 г. индексация заработной платы работников бюджетной сферы и трудовых пенсий компенсирует лишь ожидаемую инфляцию потребительских цен, однако рост тарифов на услуги ЖКХ будет в два раза выше официального уровня инфляции (табл. 2.4).

Таблица 2.4. **Прогноз роста инфляции, тарифов естественных монополий и индексации заработной платы в 2014 г.**

Индекс потребительских цен, тарифы	Индексация заработной платы и пенсий
Индекс потребительских цен на все товары и услуги – 4,8%	Индексация заработной платы работников федеральных учреждений образования – 8–10%
Тарифы	Индексация заработной платы работников федеральных учреждений здравоохранения – 5%
Газ – 10,2%	Индексация заработной платы работников региональных и муниципальных бюджетных учреждений – 5–10%
Электроэнергия – 8,1%	Индексация трудовых пенсий – 2–6%
Тепловая энергия – 7,1%	
Источники: данные Альтернативного федерального бюджета на 2014 год, предложенного депутатами Государственной Думы ФС РФ Дмитриевой О.Г., Грачёвым И.Д., Ушаковым Д.В., Крутовым А.Д., Петуховой Н.Р.	

Характерной особенностью последних лет стало падение экономического роста при высоких ценах на главные товары сырьевого экспорта, причём ценовой пик отмечался в 2012–2013 гг, когда происходило стремительное снижение ключевых макроэкономических показателей (рис. 2.2). Это свидетельствует о том, что высокие экспортные цены перестали быть фактором роста.

В деградирующем состоянии пребывает отечественная промышленность. Оценивая роль и место промышленности в экономике России, председатель Правительства Д.А. Медведев говорит о том, «...что Россия сильна не только нефтью и газом. На самом деле...наша экономика основана на промышленном производстве. Наши планы. Они заключаются в том, чтобы создать и модернизировать 25 миллионов современных рабочих мест до 2020 года и, что особенно важно, увеличить производительность труда на 50% за пять лет»<sup>30</sup>.

Если обратиться к статистическим данным, то можно видеть, что промышленность неуклонно утрачивает роль основного столпа российской экономики. За годы реформ доля промышленного производства в формировании ВВП и занятости населения сократилась в два раза (рис. 2.3).

<sup>30</sup> Медведев Д.А. Время простых решений прошло // Ведомости. – 2013. – 27 сентября.

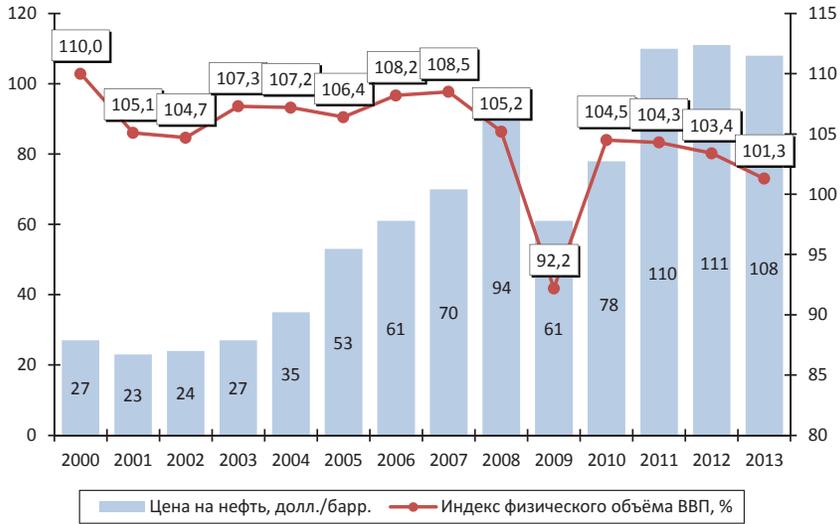


Рисунок 2.2. Динамика мировых цен на нефть и ВВП РФ в 2000–2013 гг.

Источники: данные Минэкономразвития РФ; Банка России; Росстата.

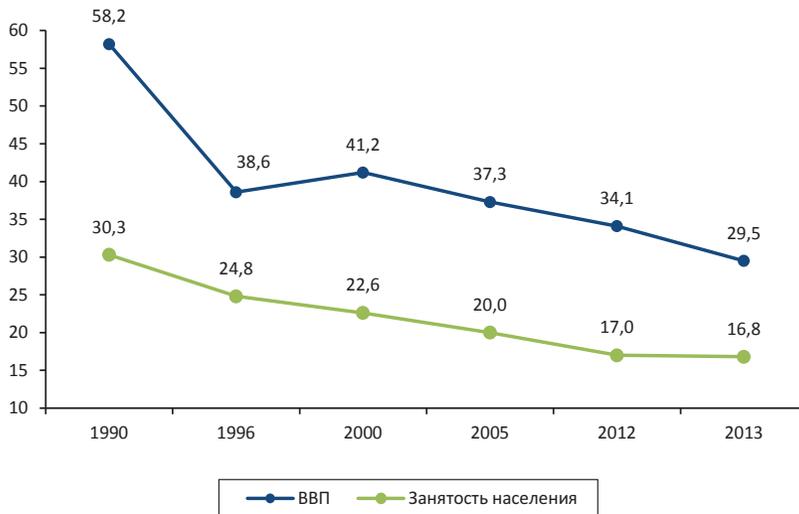


Рисунок 2.3. Удельный вес промышленности в производстве ВВП и занятости населения РФ в 1990–2013 гг., %

Источники: данные Росстата; расчёты ИСЭРТ РАН.

По итогам 2013 г. замедление и спад производства фиксировался во всех отраслях промышленности, причём самый сильный – в инновационно ёмких – производстве машин и оборудования, электронного и оптического оборудования, а также в металлургическом производстве (табл. 2.5).

Таблица 2.5. **Индекс промышленного производства в 2012–2013 гг., %**

Показатели	2012	2013
В целом по промышленности	102,6	100,4
Добыча полезных ископаемых	101,1	101,1
Обрабатывающие производства, всего	104,1	100,5
целлюлозно-бумажное производство	102,7	94,8
металлургическое производство	104,7	100,0
производство машин и оборудования	100,5	96,6
производство электронного и оптического оборудования	105,4	99,0
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	101,2	97,5
Источник: данные Росстата.		

Таким образом, официальная статистика позволяет утверждать, что председатель Правительства РФ либо не понимает объективной ситуации в промышленном производстве страны, либо сознательно вводит общество в заблуждение.

Стагнация экономики повлекла за собой заметное падение реального уровня жизни населения, чего в РФ не было с 2009 г. По прогнозам, в 2014 г. реальные темпы роста заработной платы и доходов россиян уменьшатся в 2,5 и 1,4 раза соответственно по сравнению с 2012 г. (рис. 2.4).

Одним из самых ощутимых признаков ухудшения экономической ситуации является просроченная задолженность по заработной плате. После спада в 2010–2012 гг. она вновь начала расти и на конец 2013 г. достигла почти 2 млрд. руб. (рис. 2.5).

При этом необходимо иметь в виду, что официальные данные, отражающие качество жизни населения, не вполне объективны, поскольку не учитывают инфляцию, официальный уровень которой по итогам 2013 г. составил 6,5%. Рост цен наблюдался, прежде всего, по основным повседневным видам продовольственных товаров, медикаментам и жилищно-коммунальным услугам (табл. 2.6).

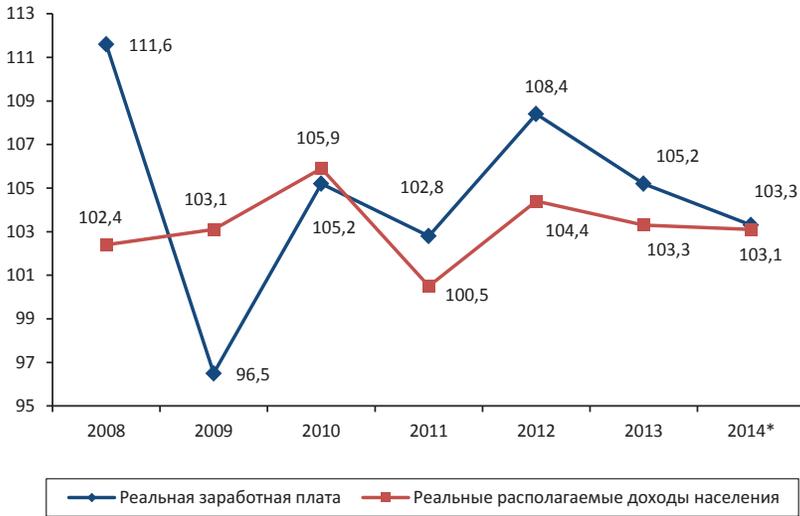


Рисунок 2.4. **Динамика реальной заработной платы и реальных располагаемых доходов населения РФ в 2008–2014 гг., % к предыдущему году**

\* Прогноз.

Источник: данные Минэкономразвития РФ.

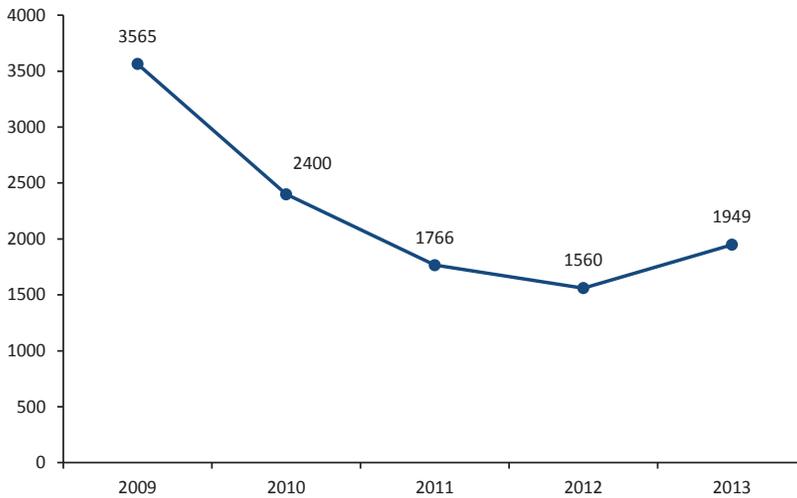


Рисунок 2.5. **Динамика просроченной задолженности по заработной плате в 2009–2013 гг., млн. руб. на конец года**

Источник: данные Росстата.

Таблица 2.6. Индекс потребительских цен на товары и услуги в РФ в 2011–2013 гг., %

Показатели	2011	2012	2013	2013 к 2011
Индекс потребительских цен	106,1	106,6	106,5	113,5
Продовольственные товары	103,9	107,5	107,3	115,3
хлеб	108,9	112,0	108,0	121,0
молоко	106,3	104,4	113,1	118,1
яйца	106,2	105,1	128,8	135,4
овощи	75,3	111,0	109,3	121,3
сливочное масло	106,6	103,0	118,8	122,4
Медикаменты	106,3	106,3	108,6	115,4
Жилищно-коммунальные услуги	111,7	109,4	109,8	120,1

Источники: данные Росстата; расчёты ИСЭРТ РАН.

По оценкам экспертов, с учётом цен на коммунальные услуги и лекарства реальная инфляция в 2013 г. занижена в два раза и составляет не 6,5, а 12–13%<sup>31</sup>.

Кроме того, даже вялый рост благосостояния жителей РФ, прогнозируемый Минэкономразвития в 3,1–3,3%, не будет оказывать позитивного влияния на отечественную промышленность, поскольку основная часть денежных доходов населения направляется на приобретение импортных товаров, что сокращает вклад экспорта в ВВП и ухудшает показатели торгового баланса<sup>32</sup> (табл. 2.7).

Таблица 2.7. Экспорт, импорт, сальдо торгового баланса РФ в 2012–2013 гг., млрд. долл.

Показатели	2012	В % к 2011	2013	В % к 2012
Экспорт	528,0	102,4	521,6	98,8
Импорт	335,7	105,4	344,3	102,6
Сальдо торгового баланса	192,3	97,0	177,3	92,2

Источники: данные Банка России; расчёты ИСЭРТ РАН.

Как видно, зависимость российской экономики и внутреннего потребительского рынка от импорта усиливается. В 2013 г. имели место одновременный спад экспорта на 1,2% и рост импорта на 2,6%.

<sup>31</sup> Симчера В.М. Нам врут про инфляцию // Официальный сайт Изборского клуба. – Режим доступа: <http://www.dynacon.ru/content/articles/2219/>

<sup>32</sup> Торговый баланс – это экономический показатель, отражающий соотношение стоимости товаров, ввезённых на территорию страны (импорт), и стоимости товаров, вывезенных за пределы страны (экспорт). В зависимости от того, какая статья торгового баланса (импорт или экспорт) преобладает, можно говорить о дефиците или профиците торгового баланса. Для этого используется такой показатель, как сальдо торгового баланса.

Другими словами, Россия утрачивает позиции как на внешнем, так и на внутреннем рынке.

Профицит же торгового баланса сократился на 15 млрд. долл., что составило 0,7% ВВП, то есть с учётом падения темпов роста ВВП на 2,1 процентных пункта (с 3,4% в 2012 г. до 1,3% в 2013 г.) разрастание дисбаланса внешней торговли обусловило не менее 35% спада в темпах роста экономики, и это лишний раз подчёркивает её зависимость от конъюнктуры мировых рынков.

## 2.2. Управление государственной собственностью

Оценивая работу Правительства РФ, важно рассмотреть такой важный аспект, как управление государственной собственностью.

За годы рыночных реформ управление посредством государственных органов трансформировалось в управление через представительство в госкорпорациях, которые акционировались с последующей распродажей госпакетов акций. При этом отсутствие законодательства, системно регулирующего управление госсобственностью, привело к снижению меры экономической эффективности реализации государством своих правовых возможностей в качестве собственника. Об этом наглядно свидетельствуют данные *таблицы 2.8*, из которых видно, что за 2008–2012 гг. доходы, поступившие в федеральный бюджет в виде прибыли и дивидендов на пакеты акций в корпорациях, а также от приватизации, были в пять раз меньше вложений государства в эти корпорации в форме взносов в уставные капиталы и субсидий. Вместе с тем на фоне деклараций об ограничении участия государства в экономике происходило увеличение финансовой поддержки акционерных обществ по сравнению с инвестициями в объекты капитального строительства. Доля вложений бюджетных средств в акционерные общества с государственным участием составила почти 60% общего объёма бюджетных инвестиций.

Практически весь объём дивидендов поступал всего от 10 крупнейших акционерных обществ, что свидетельствует о недостаточной эффективности деятельности Росимущества, Минобороны России и Управления делами Президента РФ по управлению находящимися в федеральной собственности пакетами акций (*табл. 2.9*).

Таблица 2.8. Доходы федерального бюджета по акциям, принадлежащим РФ, и бюджетные инвестиции в 2008–2012 гг., млрд. руб.

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	Итого за 2008–2012
Доходы бюджета*	59,8	12,1	60,1	204,7	256,5	593,2
Бюджетные инвестиции, всего	876,9	1253,2	742,0	983,6	1183,6	5039,3
В том числе в объекты капитального строительства	309,0	388,7	381,8	477,9	556,4	2113,8
удельный вес в общем объёме инвестиций, %	35,2	31,0	51,5	48,6	47,0	41,9
Взносы в уставные капиталы и субсидии госкорпорациям	567,9	864,5	360,2	505,7	627,2	2925,5
удельный вес в общем объёме инвестиций, %	64,8	69,0	48,5	51,4	53,0	58,1
к доходам бюджета*, раз	9,5	71,4	6,0	2,5	2,4	4,9
<b>Данные по 10 крупнейшим плательщикам дивидендов в бюджет</b>						
Чистая прибыль, млрд. руб.	568,2	213,3	310,0	581,5	1074,8	2747,8
Перечислено дивидендов, млрд. руб.	51,9	8,8	38,1	73,1	204,1	376,0
в % к чистой прибыли	9,1	3,6	12,3	12,6	19,0	11,3
в % к общему объёму дивидендов	97,7	87,0	84,4	92,0	96,0	91,4
* Доходы федерального бюджета в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим РФ; доходы от приватизации. Источники: данные Счётной палаты РФ; Федерального казначейства; расчёты ИСЭРТ РАН.						

Таблица 2.9. Структура дивидендов, поступивших в федеральный бюджет в 2011–2012 гг. в разрезе акционерных обществ

Акционерное общество	2011		2012	
	Млн. руб.	Уд. вес, %	Млн. руб.	Уд. вес, %
Количество организаций, уплативших дивиденды	582		553	
Общая сумма уплаченных дивидендов	79441	100,0	212571,5	100,0
Газпром	34974,4	44,0	81486	38,3
Роснефтегаз	х	х	80497,8	37,9
Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.	12789,6	16,1	13178,4	6,2
Зарубежнефть	10458,1	13,2	8330,1	3,9
Банк ВТБ	4580,5	5,8	6949,8	3,3
Российские железные дороги	3985,4	5,0	4205,4	2,0
АЛРОСА	933,5	1,2	3788,2	1,8
Инвестиционная компания связи	х	х	2500,6	1,2
Акционерная компания по транспорту нефти «Транснефть»	х	х	1671,3	0,8
РусГидро	1447,3	1,8	1509,5	0,7
Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы	2048,7	2,6	х	х
Современный коммерческий флот	1000,0	1,3	х	х
Агентство по ипотечному жилищному кредитованию	833,4	1,0	х	х
Прочие	6390,1	8,0	8454,5	4,0

Кроме того, правительственные структуры не использовали имевшиеся возможности активного влияния на принятие соответствующих решений о размере дивидендных выплат<sup>33</sup> – на перечисление дивидендов в федеральный бюджет крупнейшие акционированные компании использовали в среднем чуть более 11% чистой прибыли.

Существенный урон наполняемости бюджета наносит неудовлетворительный контроль за полнотой поступления доходов от управления пакетами акций государства. Так, в 2012 г. из 2460 учтённых в Реестре федерального имущества акционерных обществ не перечислили дивиденды 1907, или 77,5% (табл. 2.10).

Таблица 2.10. **Количество акционерных обществ, не уплативших дивиденды в федеральный бюджет в 2008–2012 гг.**

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012
Учтённые акционерные общества, всего	3503	3066	3077	2933	2460
Из них не уплатившие дивиденды	2320	2934	2352	2351	1907
В % от общего количества учтённых	66,2	95,7	76,4	80,2	77,5
Источники: данные Счётной палаты; Росимущества; расчёты ИСЭРТ РАН.					

Ненадлежащий уровень государственного регулирования в госкорпорациях, большинство из которых являются сырьевыми монополистами, приводит к росту производственных издержек. Если рассмотреть только один их элемент – заработную плату, то можно видеть, что в организациях топливно-энергетического комплекса (ТЭК) она более чем в два раза превышает среднюю заработную плату в экономике страны и в три раза – заработную плату работников социальной сферы. Уровень жизни работников ТЭК, измеряемый отношением средней заработной платы к величине прожиточного минимума, более чем в два раза выше, чем уровень жизни среднестатистического жителя России.

Более впечатляющую информацию о сверхвысоких затратах позволяет получить официальная корпоративная отчётность. К примеру, управленческие и коммерческие расходы ключевого российского

<sup>33</sup> В соответствии с постановлением Правительства РФ от 03.12. 2004 г. № 738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении открытыми акционерными обществами («золотой акции»)» позиция акционера – Российской Федерации – в голосовании по вопросам повестки дня общего собрания акционеров, в том числе – размера выплаты дивидендов на пакет акций, находящийся в федеральной собственности, определяется Правительством РФ.

монополиста – ОАО «Газпром», половину акций которого контролирует государство, по итогам 2012 г. достигли почти триллиона рублей и соответствовали 26% выручки от реализации продукции, а оплата труда одного топ-менеджера составила 4,3 млн. руб. в месяц, что многократно превысило средний уровень по стране (табл. 2.11).

Таблица 2.11. **Среднемесячная заработная плата работников социальной сферы и топливно-энергетического комплекса в 2008–2012 гг.**

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012
Зарботная плата работников соцсферы*, тыс. руб.	12,2	14,1	14,9	16,7	19,8
Зарботная плата работников ТЭК, тыс. руб.	39,1	41,6	46,3	51,6	57,2
К средней по соцсфере, раз	3,2	3,0	3,1	3,1	2,9
К средней по РФ, раз	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2
К прожиточному минимуму	8,5	8,1	8,1	8,1	8,8
К среднему соотношению заработной платы и прожиточного минимума по РФ, раз	2,3	2,2	2,2	2,2	2,1
<i>Данные по ОАО «Газпром»</i>					
Коммерческие и управленческие расходы, млрд. руб.	673,0	697,3	806,3	890,5	958,0
В % к выручке	26,8	28,0	28,0	25,2	26,2
Расходы на оплату труда работников органов управления, млн. руб.**	994,1	1203,8	1243,4	1336,3	1429,6
Среднемесячная оплата труда одного работника органов управления***, тыс. руб.	2958,6	3582,7	3700,5	3977,2	4254,8
К средней по соцсфере, раз	242,5	254,1	248,4	238,2	214,9
К средней по РФ, раз	171,1	192,2	176,6	170,2	159,8
К прожиточному минимуму	644,2	695,3	650,6	624,5	653,6
К среднему соотношению заработной платы и прожиточного минимума по РФ, раз	171,3	192,1	176,8	170,2	159,4
* Образование, здравоохранение и предоставление социальных услуг.					
** Зарботная плата, премии, вознаграждения и прочие виды оплаты труда.					
*** В состав Совета директоров и Правления входят 28 топ-менеджеров.					
Источники: данные Росстата; финансовой отчётности ОАО «Газпром»; расчёты ИСЭРТ РАН.					

Чрезмерные издержки монопольных компаний следует считать не чем иным, как одной из форм присвоения природной ренты, что стало возможным в результате отсутствия эффективных налоговых механизмов изъятия этой ренты в государственный бюджет.

Кроме того, сверхзатраты в монополизированных отраслях выступают основным фактором повышения цен на горюче-смазочные материалы, тарифов на коммунальные услуги, а соответственно, и уровня инфляции. Только с 2008 по 2012 г. цены на коммунальные услуги выросли более чем в два раза, причём их рост опережал кумулятивный индекс потребительских цен (табл. 2.12).

Таблица 2.12. **Индексы потребительских цен в 2008–2012 гг.,**  
декабрь к декабрю предыдущего года, %

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	2012 к 2008, %
Все товары и услуги	113,3	108,8	108,8	106,1	106,6	151,7
Автомобильный бензин	101,2	108	106,5	114,9	106,8	142,8
Коммунальные услуги	117,1	123,0	115,3	112,5	110,4	206,3
Источники: данные Росстата; расчёты ИСЭРТ РАН.						

Все эти факты позволяют сделать вывод об отсутствии системы управления государственной собственностью, вследствие чего закономерными являются низкий уровень доходности по активам государства при одновременном повышении бюджетных вложений в компании с госучастием и негативные последствия для населения в виде растущей инфляции.

На 2014–2016 гг. Правительство планирует очередную масштабную приватизацию федерального имущества. В соответствии с прогнозной программой в этот период будут приватизированы 514 федеральных государственных унитарных предприятий и 436 открытых акционерных обществ<sup>34</sup>. В частности, предполагается прекращение или сокращение участия Российской Федерации в уставном капитале крупнейших компаний, таких как «Ростелеком», РЖД, «Роснано», «РусГидро», «Роснефть», ВТБ, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики. Можно сказать, что начинается вторая волна передела государственной собственности, за счёт которого государство намерено пополнить бюджет на 1,7 трлн. руб. В то же время прогнозная программа допускает, что часть средств от приватизационных сделок может быть оставлена в самих компаниях<sup>35</sup>. Причём первый вице-премьер И.И. Шувалов заявил, что российские власти не допустят дискриминации иностранных инвесторов при приватизации в топливно-энергетическом комплексе<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> По данным Росимущества, на 01.01.2013 г. государство являлось собственником имущества 1795 федеральных государственных унитарных предприятий и акционером 2337 акционерных обществ.

<sup>35</sup> Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы, утверждённые распоряжением Правительства РФ от 01.07.2013 г. № 1111-р.

<sup>36</sup> Официальный сайт РИА Новости. – Режим доступа: <http://ria.ru/economy/20120607/667668105.html>

Очевидно, пополнение бюджета не является истинной целью приватизации. Как пишет Г.А. Зюганов, «бюджет выступает лишь предложением для ускоренной приватизации, оправданием для чиновников, способствующих окончательной ликвидации государственной собственности и настойчивой защите прав иностранцев на получение контроля над важнейшими российскими богатствами»<sup>37</sup>.

По оценкам банка Credit Suisse, в настоящее время в России 110 миллиардеров уже контролируют 35% национального богатства (для сравнения: в США 480 миллиардеров контролируют лишь 2% национального богатства)<sup>38</sup>.

Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев считает, что главная задача приватизации «не только доходы бюджета, хотя и это важно, главное – это передать имущество эффективным собственникам, способным использовать приобретенные активы с максимальной отдачей и привлечь дополнительные деньги для реализации масштабных инвестиционных проектов»<sup>39</sup>.

О том, насколько эффективно новые собственники управляют приватизированными предприятиями, можно судить по динамике корпоративного внешнего долга, который за 2008–2013 гг. увеличился в 1,5 раза и составил 60% в общем объеме внешних обязательств страны (табл. 2.13).

Таблица 2.13. Структура внешнего долга РФ в 2008–2013 гг.

Субъекты внешнего долга	2008		2009	2010	2011	2012	2013		2013 к 2008, %
	Млрд. долл.	Уд. вес, %					Млрд. долл.	Уд. вес, %	
Внешний долг, всего	480,5	100,0	467,2	488,9	538,9	636,4	732,0	100,0	152,3
Органы госуправления	29,5	6,1	31,3	34,5	34,7	54,4	63,4	8,7	214,9
Банки	169,1	35,2	141,8	156,2	174,3	217,2	230,7	31,5	136,4
Прочие секторы*	282,0	58,7	294,1	298,2	329,8	364,8	437,8	59,8	155,2

\* Предприятия и организации.  
Источники: данные Банка России; расчёты ИСЭРТ РАН.

<sup>37</sup> Зюганов Г.А. Кризис в тени иллюзий [Электронный ресурс] // Советская Россия. – 2013. – 11 апреля. – Режим доступа: <http://www.sovross.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=593472>

<sup>38</sup> Доклад Н. Левичева на VII съезде политической партии «Справедливая Россия» 26.10.2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.spravedlivo.ru/5\\_52248.html](http://www.spravedlivo.ru/5_52248.html)

<sup>39</sup> Медведев Д.А. Выступление на заседании Совета по модернизации экономики и инновационному развитию 31.07.2013 г. // Официальный сайт РБК. – Режим доступа: <http://top.rbc.ru/economics/31/07/2013/868266.shtml>

Основная сумма внешнего корпоративного долга пришлась на кредиты, причём их наращивание сопровождалось уменьшением отчислений в бюджет страны, прежде всего от предприятий добывающей и металлургической промышленности, в которых сосредоточена наибольшая часть корпораций, находящихся в офшорных юрисдикциях (табл. 2.14).

Таблица 2.14. **Динамика внешних кредитов и налоговой нагрузки в 2007–2012 гг.**

Показатели	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012 к 2007, %
Привлечено кредитов, млрд. долл.	206	236	232	219	228	231	112,1
Налоговая нагрузка экономики РФ, % к выручке	14,4	13,5	12,4	9,4	9,7	9,8	-4,6 п.п.
добывающие производства	54,8	46,0	30,8	30,3	33,2	39,0	-15,8 п.п.
металлургическое производство	9,0	7,4	2,6	3,3	3,5	3,1	-5,9 п.п.
Источники: данные Банка России; ФНС; расчёты ИСЭРТ РАН.							

Отношение объёма совокупного внешнего долга РФ к ВВП за 2013 г., составившее 34,5%, соответствует средней степени риска, в то время как в 2011 году значение данного показателя – 28,5% – соответствовало низкой степени риска<sup>40</sup>.

Начиная с 2008 г. внешний долг РФ превышает объём международных (золотовалютных) резервов, накопленных от продажи за границу миллиардов тонн минеральных ресурсов и металлов. На конец 2013 г. разрыв составил 222 млрд. долл., что в восемь раз больше, чем в кризисном 2009 г. (рис. 2.6). Это означает, что у государства остаётся всё меньше возможностей для накопления антикризисного потенциала.

На внешне законных основаниях продолжается исход капитала из депрессивной российской экономики, масштабы которого представляют прямую угрозу национальной безопасности страны. Только за 2008–2013 гг. из РФ вывезено 420,6 млрд. долл., или 70 млрд. долл. ежегодно, что эквивалентно 16% доходов федерального бюджета за 2013 год.

<sup>40</sup> Пороговые значения показателя внешней долговой устойчивости, характеризующего отношение внешнего долга страны к годовому объёму ВВП, предлагаемые Международным валютным фондом в аналитических целях, составляют: для низкой степени риска – 30%, для средней степени – 40%, для высокой степени – 50%.

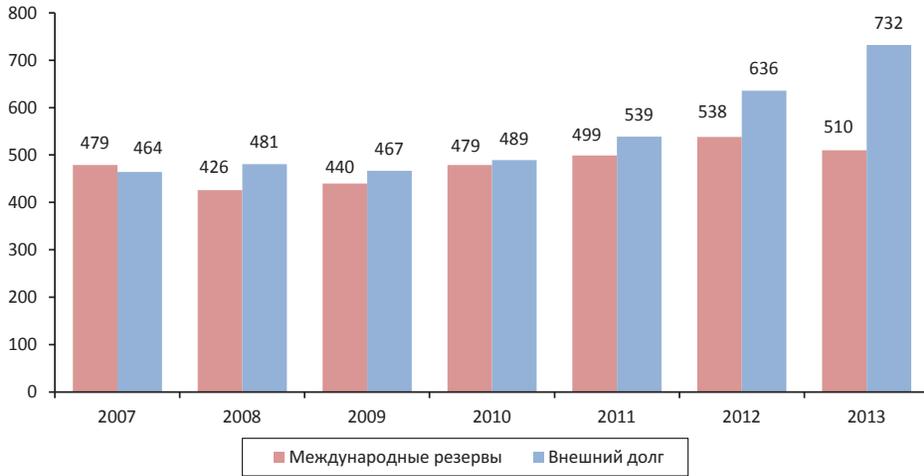


Рисунок 2.6. **Международные резервы и внешний долг РФ в 2007–2013 гг., млрд. долл.**

Источник: данные Банка России.

При этом отток криминальных активов по статье «Чистые ошибки и пропуски», а также в рамках сомнительных внешнеторговых операций<sup>41</sup>, учтённых Банком России, за этот период составил 250 млрд. долл., или почти 60% от вывезенного капитала (рис. 2.7).

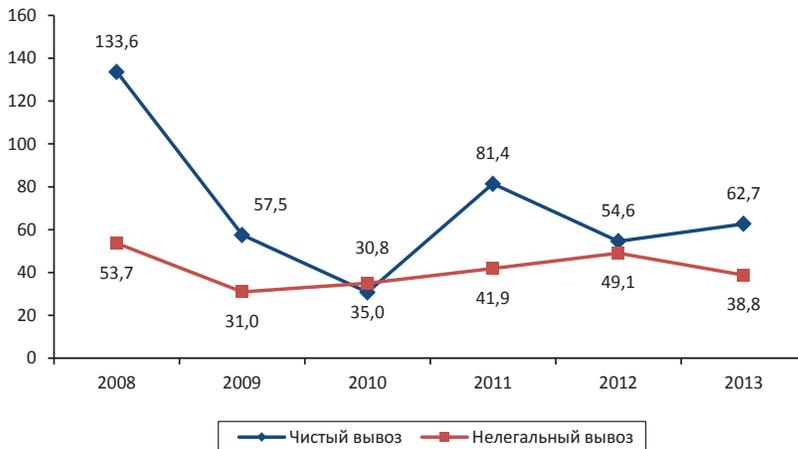


Рисунок 2.7. **Динамика вывоза капитала из РФ в 2008–2013 гг., млрд. долл.**

Источник: данные Банка России.

<sup>41</sup> К сомнительным внешнеторговым операциям, по методологии Банка России, относятся: своевременно не полученная экспортная выручка; не поступившие товары в счёт переводов денежных средств по импортным контрактам; переводы по сомнительным операциям с ценными бумагами, кредитами и т.п.

Прогноз оттока капитала реального отношения к действительности не имеет. В течение 2013 г. Правительство пятикратно пересмотрело прогнозные показатели по вывозу капитала, увеличив их с 10 до 60 млрд. долл. Фактически из страны ушло 62,7 млрд. долл., или на 15% больше, чем годом ранее, то есть процесс оттока интенсифицируется.

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>42</sup>.

По данным американской неправительственной организации «Global Financial Integrity», в 2011 г. Россия занимала первое место в мире по масштабам нелегального вывоза капитала<sup>43</sup>.

Львиная доля капитала вывозится в офшоры с целью оптимизации налогообложения, а также вкладывается в развитие и без того высокоразвитых государств. Объём накопленных на 01.01.2013 г. прямых российских инвестиций составил более 406 млрд. долл., или годовой федеральный бюджет (табл. 2.15).

Таблица 2.15. **Прямые инвестиции из РФ в зарубежные страны,**  
млрд. долл., на начало года

Страна	01.01.2011		01.01.2012		01.01.2013	
	Млрд. долл.	Уд. вес, %	Млрд. долл.	Уд. вес, %	Млрд. долл.	Уд. вес, %
Всего	366,0	100,0	361,8	100,0	406,3	100,0
<i>Офшорные зоны, всего</i>	<i>282,6</i>	<i>77,2</i>	<i>232,3</i>	<i>64,2</i>	<i>253,4</i>	<i>62,4</i>
Кипр	153,9	42,0	125,4	34,7	151,8	37,4
Нидерланды	39,7	10,8	56,9	15,7	64,6	15,9
Британские Виргинские острова	38,8	10,6	46,0	12,7	46,6	11,5
Швейцария	9,3	2,5	12,0	3,3	12,0	3,0
Соединённое Королевство	10,3	2,8	10,1	2,8	10,0	2,5
Люксембург	12,0	3,3	12,1	3,3	9,1	2,2
Багамы	5,0	1,4	5,5	1,5	5,9	1,5
Джерси	0,2	0,05	7,0	1,9	5,1	1,3
Сент-Китс и Невис	0,03	0,01	7,5	2,1	5,0	1,2
Бермуды	11,0	3,0	3,6	1,0	3,6	0,9
<i>Развитые страны</i>	<i>38,9</i>	<i>10,6</i>	<i>32,3</i>	<i>8,9</i>	<i>47,3</i>	<i>11,6</i>
США	9,8	2,7	9,1	2,5	10,7	2,6
Германия	6,7	1,8	6,3	1,7	9,1	2,2
Австрия	5,5	1,5	4,0	1,1	7,5	1,8

Источники: данные Банка России; расчёты ИСЭРТ РАН.

<sup>42</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>43</sup> Официальный сайт Global Financial Integrity. – Режим доступа: <http://russia.gfintegrity.org/>

Начиная с 2011 г. Президент РФ В.В. Путин настойчиво продвигает тему деофшоризации отечественной экономики. В Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г. он назвал прямые меры стимулирования выхода из офшоров. Однако Правительство РФ не стремится оперативно решать ключевую проблему России. Поручая Министерству финансов внести в Правительство проект законодательных изменений, предусматривающих меры по деофшоризации экономики, премьер-министр Д.А. Медведев определил срок до 19 мая 2014 г., то есть почти до середины года. За этот период, по оценкам аналитиков, из страны будет вывезено 30–40 млрд. долл., или 15–20% полугодовых доходов федерального бюджета<sup>44</sup>.

Особенностью российских реформ, проводимых Правительством РФ, является постепенное увеличение численности работников органов государственной власти и местного самоуправления и расходов на их содержание (табл. 2.16).

Таблица 2.16. **Численность населения РФ и численность работников органов государственного управления в 1990–2012 гг., млн. чел.**

Показатели	2000	2005	2008	2012	2012 к 2000, %
Численность населения	146,3	143,8	142,8	143,0	97,7
Численность работников управления	1,16	1,46	1,67	1,57	135,3
В % от численности населения	0,8	1,0	1,2	1,1	0,3
Расходы бюджета на управление, млрд. руб.	116,5	427,4	559,1	510,4	438,1
Источники: данные Росстата; расчёты ИСЭРТ РАН.					

За 2000–2012 гг. численность управленцев выросла в 1,4 раза, причём это происходило при уменьшении численности населения, а расходы на содержание аппарата управления увеличились в 4,4 раза, что свидетельствует о провале административной реформы.

Заработная плата чиновников не зависит от результатов их работы. При прогрессирующем ухудшении социально-экономической ситуации в стране они повышают себе вознаграждения, в результате чего их уровень жизни несоизмерим с уровнем жизни большинства граждан страны (табл. 2.17).

<sup>44</sup> Зюганов Г.А. Агония либеральной эпохи // Советская Россия. – 2014. – № 7.

Таблица 2.17. **Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата одного работника в 2012–2013 гг., тыс. руб.**

Показатели	2012*	2013*	%
В среднем по Российской Федерации	26,0	29,8	114,8
Администрация Президента	113,4	190,1	167,7
к средней по РФ, раз	4,4	6,4	+2,0
к прожиточному минимуму	17,1	25,6	149,7
к среднему соотношению заработной платы и прожиточного минимума по РФ, раз	4,3	6,4	+2,1
Аппарат Правительства	107,1	184,8	172,6
к средней по РФ, раз	4,1	6,2	+2,1
к прожиточному минимуму	16,1	24,9	154,7
к среднему соотношению заработной платы и прожиточного минимума по РФ, раз	4,0	6,2	+2,2

\* Январь – сентябрь.  
Источник: данные Росстата; расчёты ИСЭРТ РАН.

В 2013 г. в Администрации Президента и Аппарате Правительства заработные платы были проиндексированы на 55–65% и составили в среднем 190 тыс. руб., что более чем в шесть раз превышает средний уровень заработных плат по стране в целом. Мало того, Указом Президента РФ<sup>45</sup> были увеличены размеры окладов федеральных министров с 52 до 102 тыс. руб. в месяц, а с 01.10.2014 г. оплату труда федеральных госслужащих проиндексируют на 5%.

### **2.3. Кризис бюджетной системы как отражение неэффективности государственного управления**

Отличительной негативной тенденцией нового цикла экономической политики стало резкое снижение темпов роста прибыли в 2012 г. и её обвальное падение во всех отраслях экономики, за исключением торговли, в 2013 г. (табл. 2.18). Самый сильный спад коснулся сельского хозяйства (43%), обрабатывающей промышленности (28%), строительства (24%).

В результате ухудшения финансового состояния хозяйствующих субъектов темпы роста доходов федерального бюджета демонстрировали резкий понижающий тренд уже в 2012 г. – с 37 до 13%, однако всё ещё были намного выше темпов экономического роста.

<sup>45</sup> О денежном вознаграждении лиц, замещающих отдельные государственные должности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 30.09.2013 г. № 742.

Таблица 2.18. Сальдированный финансовый результат по видам экономической деятельности в 2011–2013 гг.

Вид экономической деятельности	2011		2012		2013	
	Млрд. руб.	В % к 2010	Млрд. руб.	В % к 2011	Млрд. руб.	В % к 2012
Всего	7252,7	120,0	7892,3	112,0	6660,5	87,2
Сельское хозяйство	101,2	144,5	126,8	124,0	74,4	57,1
Добыча полезных ископаемых	1981,0	148,7	1833,8	98,4	1707,1	97,4
Обрабатывающие производства, всего	1904,1	120,4	2093,3	112,8	1544,7	71,8
химическое производство	274,4	165,1	291,3	109,3	165,8	58,1
производство строительных материалов	61,7	220,0	92,1	153,7	55,4	61,1
металлургическое производство	370,9	91,9	352,2	102,0	235,9	64,8
производство машин и оборудования	45,6	116,0	59,4	152,6	51,7	90,2
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	120,7	33,3	216,1	169,8	129,3	82,7
Строительство	132,7	102,9	153,5	113,3	121,1	76,2
Торговля	2083,9	178,0	1893,8	93,0	1849,2	101,2
Транспорт и связь	768,3	107,6	926,3	124,1	763,9	89,2

Источник: данные Росстата.

По итогам 2013 г. темпы роста бюджетных доходов отстали от темпов роста ВВП (рис. 2.8). Это указывает на то, что экономика, создающая добавленную стоимость, больше не может обеспечивать увеличение наполняемости бюджета.

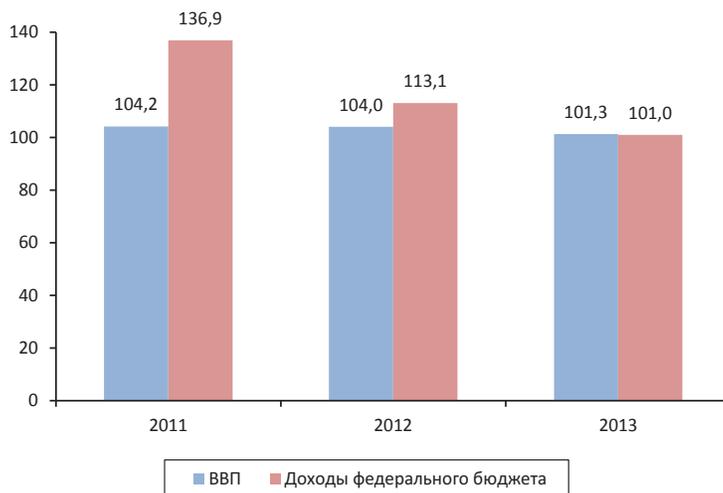


Рисунок 2.8. Темпы роста ВВП и доходов федерального бюджета в 2011–2013 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источники: данные Росстата; Федерального казначейства; расчёты ИСЭРТ РАН.

Этот вывод подтверждают данные, характеризующие динамику сборов основных видов доходов в федеральный бюджет за 2013 г. Налицо падение поступлений налога на прибыль на 6,4%. Практически не увеличились доходы от внешнеэкономической деятельности из-за снижения на 156 млрд. руб. вывозных пошлин на сырую нефть. Малозаметным оказался прирост и двух других основных доходных источников федерального бюджета – налога на добавленную стоимость и налога на добычу полезных ископаемых (табл. 2.19).

Таблица 2.19. Поступление доходов в федеральный бюджет РФ в 2011–2013 гг.

Наименование	2011		2012		2013	
	Млрд. руб.	В % к 2010	Млрд. руб.	В % к 2011	Млрд. руб.	В % к 2012
Доходы, всего	11367,7	136,9	12855,5	113,1	12987,8	101,0
Налог на прибыль организаций	342,6	152,3	375,8	109,7	351,9	93,6
Налог на добавленную стоимость	3528,8	133,6	3941	111,7	4060,3	103,0
Налог на добычу полезных ископаемых	2007,6	145,8	2420,5	120,6	2535,2	104,7
Доходы от внешнеэкономической деятельности, всего	4664,7	144,5	4962,7	106,4	4982,1	100,4
В том числе вывозные таможенные пошлины на нефть	2332,4	139,5	2489,7	106,7	2333,6	93,7
Источники: данные Федерального казначейства; расчёты ИСЭРТ РАН.						

Императивом бюджетной политики последних лет стало накопление денег в разного рода фондах, имевшее своим следствием искусственное ограничение государственных расходов и торможение экономического роста.

За 2004–2013 гг. часть нефтегазовых доходов в общей сумме 8,9 трлн. руб. была использована не на развитие, а на формирование стабилизационных фондов, объём которых на начало 2014 г. составил 5,76 трлн. руб., или почти 9% ВВП (табл. 2.20).

Полученный при этом дефицит бюджета финансировался за счёт заимствований, в результате чего объём государственного долга РФ с 2004 по 2013 год вырос на 3,6 трлн. руб., или в два раза.

Расходы на обслуживание долговых обязательств также быстро увеличивались и достигли 360 млрд. руб. по итогам 2013 г., причём они почти в семь раз выше доходов, полученных от управления суверенными фондами (рис. 2.9).

Таблица 2.20. **Нефтегазовые доходы, объём стабилизационных фондов и государственный долг РФ в 2004–2012 гг., млрд. руб.**

Показатели	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Нефтегазовые доходы, направленные в фонды	416	1171	1638	1594	2011	305,5	0	0	1090	713,5
Объём стабилизационных фондов*	522	1237	2347	3849	6612	4600	3471	3606	4576	5760
В % к ВВП	3,1	5,7	8,1	11,6	16,0	11,9	7,5	6,5	7,4	8,6
Государственный долг РФ	3945	3077	2435	2403	2692	3233	4158	5343	6520	7563

\* В 2004–2007 гг. – Стабилизационный фонд, с 01.01.2008 г. – Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.  
Источники: данные Минфина РФ.

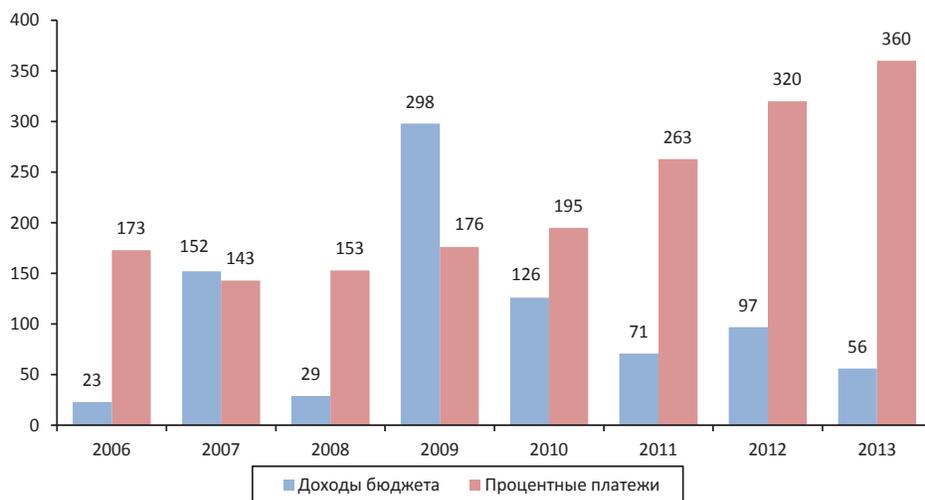


Рисунок 2.9. **Доходы федерального бюджета\* от управления суверенными фондами и процентные платежи по обслуживанию государственного долга в 2006–2013 гг., млрд. руб.**

\* Проценты, уплаченные за пользование денежными средствами, размещёнными на счетах в иностранной валюте, открытых в Центральном банке РФ для учета средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, а также доходы от размещения средств в разрешённые финансовые активы.

Источник: данные Федерального казначейства.

По данным Счётной палаты, в 2009–2012 гг. средневзвешенная доходность размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на счетах в иностранной валюте в Банке России составила 0,74–2% годовых, что в три–семь раз ниже средневзвешенной стоимости заёмных средств<sup>46</sup>.

Кроме того, при острой нехватке бюджетных средств закономерностью стало наращивание их остатков на счетах по учёту средств бюджета<sup>47</sup>. На начало 2014 г. общий объём этих остатков составил 1250 млрд. руб. (рис. 2.10).

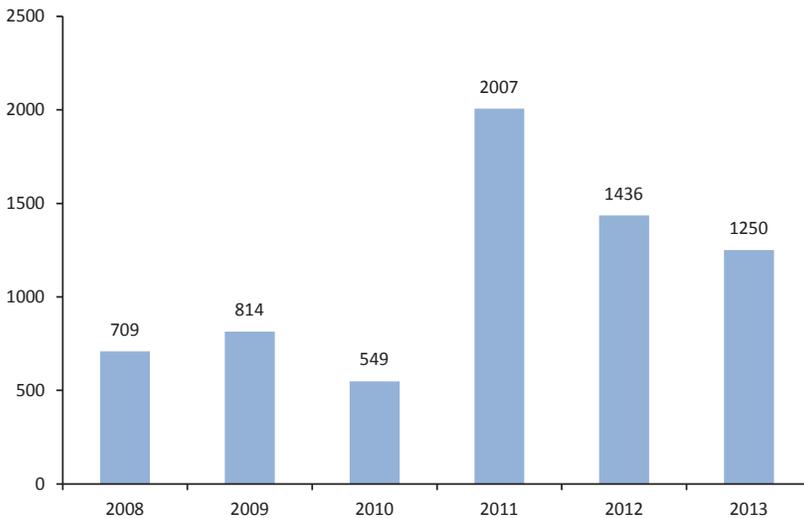


Рисунок 2.10. **Остатки средств федерального бюджета в 2008–2013 гг., млрд. руб.**

Источники: данные Федерального казначейства; расчёты ИСЭРТ РАН.

Таким образом, с учётом средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния неиспользованные остатки бюджетных средств на начало 2014 г. составляли почти 7 трлн. руб., что эквивалентно 53% объёма доходной части федерального бюджета (рис. 2.11).

<sup>46</sup> Официальный сайт Счётной палаты РФ. – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/ru/revision/analitic/>

<sup>47</sup> Остатки средств федерального бюджета на счетах органов Федерального казначейства; остатки средств на счетах бюджетополучателей; остатки денежных средств на счетах заграничных учреждений в иностранной валюте; остатки средств федерального бюджета на депозитах Федерального казначейства, прочие остатки.



Рисунок 2.11. **Объём совокупных остатков средств федерального бюджета в 2008–2013 гг.**

На этом фоне многочисленные заявления Минфина РФ о нехватке денег выглядят весьма странными. За счёт этих ресурсов можно было бы не только выполнить президентские указы, решить проблему дотационности региональных бюджетов, но и, как пишет д.э.н. М.Г. Делягин, «построить новую Россию»<sup>48</sup>.

Несмотря на имеющиеся потенциальные финансовые ресурсы, необходимые для выполнения майских (2012 г.) указов Президента, российские власти, формируя бюджет на 2014 г., предлагают сократить расходную часть бюджета до 36,1% ВВП против 37,4% в 2013 г. (рис. 2.12).

Через бюджетную систему в 2014 г. будет перераспределено 36,1% ВВП. При этом, на фоне объявленной на словах модернизации, расходы на национальную экономику составят 4,5% ВВП, тогда как ещё в 2012 г. выделялось 5,2% ВВП (табл. 2.21).

Неудивительно, что при такой поддержке отечественных производителей износ основных фондов в экономике, по статистическим данным, вырос с 35,6% в 1990 г. до 47,7% в 2013 г., а объём производства машин, оборудования, транспортных средств намного ниже отметок 1990 г. (табл. 2.22).

<sup>48</sup> Делягин М.Г. Минфин захлёбывается от денег [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://anapa-pro.com/category/12/article/6809>

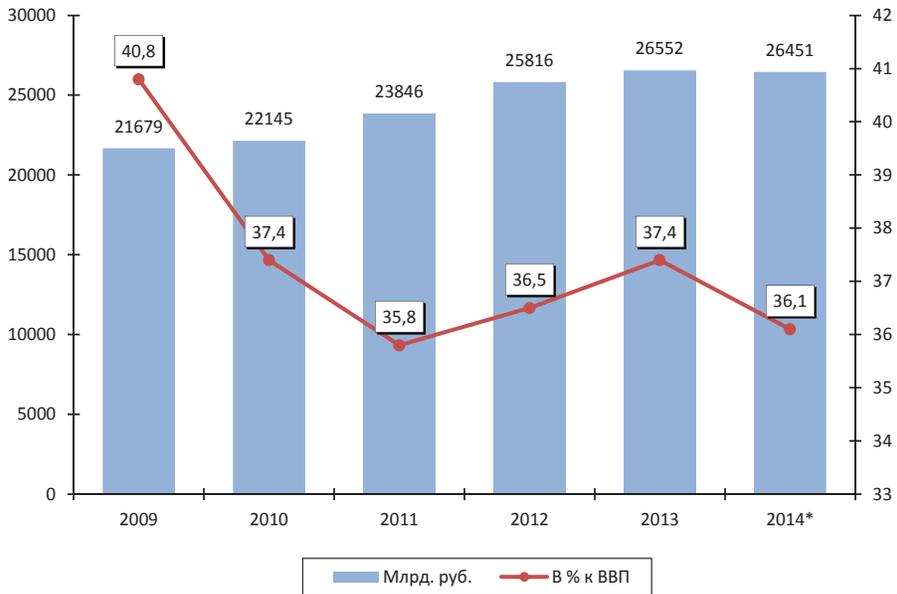


Рисунок 2.12. Динамика расходов бюджетной системы РФ в 2009–2014 гг.  
(цены 2014 г.)

\* Прогноз.

Источники: данные Минфина РФ; Минэкономразвития РФ; расчёты ИСЭРТ РАН.

Таблица 2.21. Расходы консолидированного бюджета РФ  
в 2012–2014 гг. (цены 2014 г.)

Расходы	2012, факт		2013, факт		2014, прогноз	
	Млрд. руб.	В % к ВВП	Млрд. руб.	В % к ВВП	Млрд. руб.	В % к ВВП
Всего	25816,0	36,5	26551,6	37,4	26450,7	36,1
Национальная оборона	2051,6	2,9	2242,4	3,2	2528,2	3,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2181,9	3,1	2299,7	3,2	2208,4	3,0
<b>Национальная экономика</b>	<b>3699,5</b>	<b>5,2</b>	<b>3495,0</b>	<b>4,9</b>	<b>3335,3</b>	<b>4,5</b>
Жилищно-коммунальное хозяйство	1215,5	1,7	1121,2	1,6	1247,4	1,7
<b>Социальная сфера, всего</b>	<b>14425,7</b>	<b>20,4</b>	<b>15249,0</b>	<b>21,5</b>	<b>14921,3</b>	<b>20,5</b>
образование	2893,7	4,1	3076,6	4,3	3008,7	4,1
здравоохранение	2582,5	3,6	2468,7	3,5	2600,7	3,5
социальная политика	8353,6	11,8	8943,2	12,6	8700,8	11,9

Источники: данные Федерального казначейства; Минфина РФ; Минэкономразвития РФ; расчёты ИСЭРТ РАН.

Таблица 2.22. Производство отдельных видов продукции в РФ в 1990 и 2013 гг.

Вид продукции	Единица измерения	1990	2013	2013 к 1990, %
Газовые турбины	Тыс. кВт	2717	1149	42,3
Грузовые автомобили	Тыс. шт.	665,2	209	31,4
Электродвигатели	Тыс. шт.	2000	388	19,4
Подшипники	Млн. шт.	784	63,5	8,1
Кузнечнопрессовые машины	Тыс. шт.	27,3	1,8	6,6
Тракторы	Тыс. шт.	213,8	7,6	3,6
Металлорежущие станки	Шт.	74171	231	0,3

Источники: данные Росстата; расчёты ИСЭРТ РАН.

Аналогична ситуация с направлениями финансирования социальной политики, на обеспечение которой используется в среднем 20,8% ВВП, причём 60% направляется на социальное обслуживание и социальное обеспечение населения. На развитие же образования и здравоохранения, без которых невозможна модернизация экономики, расходуется 7,7% ВВП, что в два раза ниже среднего уровня по развитым странам<sup>49</sup>.

Решая задачу повышения эффективности бюджетных расходов путём их секвестра, Правительство РФ фактически саботирует исполнение указов от 7 мая 2012 г., направленных на системное выполнение предвыборной программы Президента.

Одно из ключевых направлений реализации президентских указов – повышение оплаты труда работников бюджетного сектора – аппарат федеральных и региональных органов часто реализует за счёт сокращения сети и персонала бюджетных учреждений. Только за 2012 г. количество школ и больниц уменьшилось на 1,6 тысячи, из них 1,3 тысячи или более 80% – в сельской местности, а численность учителей и врачей – почти на 50 тысяч человек. При этом среднемесячная заработная плата работников образования и здравоохранения, а также её отношение к величине прожиточного минимума на 22–29% ниже среднего уровня по экономике РФ (табл. 2.23).

<sup>49</sup> Общий показатель расходов на образование и здравоохранение по странам ОЭСР – 15,2% (США – 23,2%, Франция – 18,1%, Швеция – 16,4%). Источники: Мировая статистика здравоохранения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.who.int/whosis/whostat/RU\\_WHS10\\_Full.pdf](http://www.who.int/whosis/whostat/RU_WHS10_Full.pdf); Всемирный доклад по образованию [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://window.edu.ru/library/pdf2txt/306/54306/26484/page2>

Таблица 2.23. Количество учреждений, численность персонала, средняя заработная плата в общем образовании и здравоохранении в РФ в 2000–2012 гг.

Показатели	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2012, в %	
								2000	2011
<i>Общее образование</i>									
Количество учреждений, тыс.	68,1	62,5	55,1	52,4	50,1	47,7	46,2	67,8	96,9
В том числе в сельской местности	45,4	40,7	34,6	32,5	30,6	28,6	27,4	60,3	95,8
Численность учителей, тыс. чел.	1751	1575	1407	1103	1067	1047	1041	59,5	99,4
Среднемесячная заработная плата в образовании, тыс. руб.	1,2	5,4	11,3	13,3	14,1	15,8	19,0	15,3 р.	120,2
К средней по экономике, %	55,8	63,5	65,5	71,3	67,2	67,6	71,3	+15,5	+3,7
К прожиточному минимуму	1,0	1,8	2,5	2,6	2,5	2,5	2,9	290,0	116,0
К среднему соотношению заработной платы и прожиточного минимума по РФ, %	55,6	64,3	66,5	71,8	67,9	68,1	70,7	+15,1	+2,6
<i>Здравоохранение</i>									
Количество учреждений, тыс.	10,7	9,5	6,5	6,5	6,3	6,3	6,2	57,9	98,4
В том числе в сельской местности	4,4	3,7	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2	27,3	93,9
Численность врачей и среднего медперсонала, тыс. чел.	2244	2220	2215	2229	2225	2263	2224	99,1	98,2
Среднемесячная заработная плата в здравоохранении, тыс. руб.	1,3	5,9	13,0	14,8	15,7	17,5	20,6	15,5 р.	117,6
К средней по экономике, %	60,0	69,0	75,5	79,5	75,0	75,1	77,5	+17,5	+2,4
К прожиточному минимуму	1,1	2,0	2,8	2,9	2,8	2,8	3,2	290,9	114,3
К среднему соотношению заработной платы и прожиточного минимума по РФ, %	59,8	70,7	74,5	80,1	76,1	76,3	78,1	+18,3	+1,8
Источники: данные Росстата; расчёты ИСЭРТ РАН.									

Указом Президента Российской Федерации «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» от 7 мая 2012 г. № 597 ставилась задача по доведению средней заработной платы педагогических работников учреждений общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе.

По данным Росстата, за 2013 г. данная задача не выполнена в 22 субъектах РФ (табл. 2.24).

Таблица 2.24. **Средняя заработная плата педагогических работников учреждений общего образования за 2013 г., руб.**

Субъект	Средняя заработная плата по субъекту РФ	Средняя заработная плата педагогических работников	Отношение гр. 3 к гр. 2, %
1	2	3	4
Российская Федерация	29960	29038	96,9
Оренбургская область	21543	21476	99,7
Республика Хакасия	26969	26868	99,6
Курская область	21128	21018	99,5
Чеченская Республика	20959	20802	99,3
Томская область	30446	30099	98,9
Карачаево-Черкесская Республика	17916	17679	98,7
Брянская область	19152	18875	98,6
Кемеровская область	25376	24934	98,3
Вологодская область	24944	24505	98,2
Калининградская область	25426	24942	98,1
Забайкальский край	27103	26396	97,4
Республика Ингушетия	21491	20938	97,4
Кировская область	19333	18806	97,3
Челябинская область	25846	25099	97,1
Республика Северная Осетия	19568	18860	96,4
Алтайский край	18008	17361	96,4
Чукотский АО	70191	67348	95,9
Республика Адыгея	19169	18348	95,7
Республика Дагестан	17135	16361	95,5
Республика Марий Эл	18558	17581	94,7
Республика Калмыкия	17624	16673	94,6
Республика Тыва	25628	23153	90,3

Источник: данные Росстата.

Одним из основных факторов невыполнения поручений Президента явился дефицит территориальных бюджетов, во многом обусловленный недопоступлением платежей по налогу на прибыль.

По итогам 2013 г. спад сборов по налогу на прибыль организаций в консолидированные бюджеты субъектов РФ составил 260,2 млрд. руб., или более 13%, а их доля в бюджетных доходах сократилась до 26,1%, что сопоставимо с уровнем 2009 г. (рис. 2.13). Только 15 регионов имели положительную динамику мобилизации налога на прибыль, причём это преимущественно менее развитые регионы, в которых его поступления в бюджет невелики.

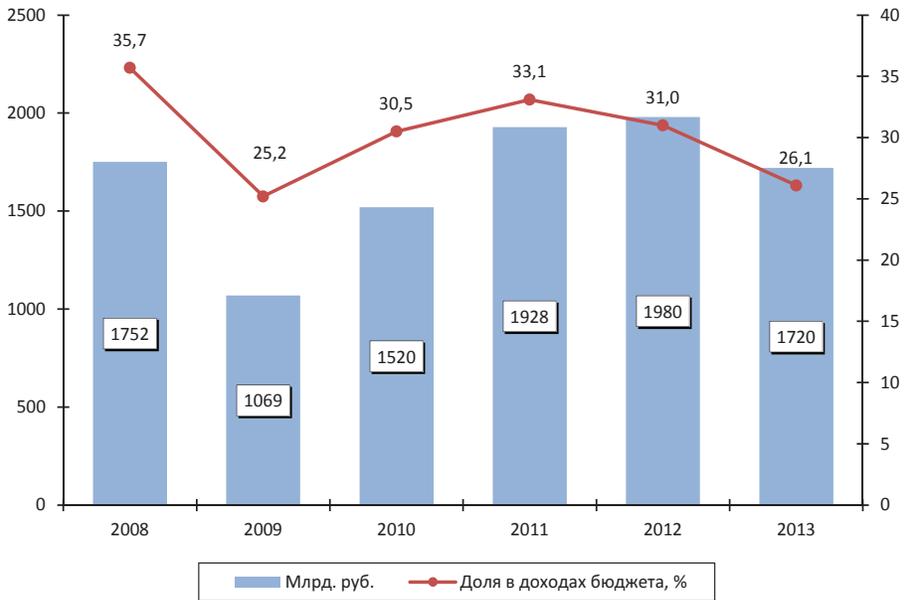


Рисунок 2.13. Динамика налога на прибыль, поступившего в консолидированные бюджеты субъектов РФ в 2008–2013 гг.

Источники: данные Федерального казначейства; расчёты ИСЭРТ РАН.

Наряду с налогом на доходы физических лиц (НДФЛ) налог на прибыль является системообразующим источником доходов, поэтому его недополучение имело серьёзные последствия для субфедеральных бюджетов. При одновременном уменьшении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и замедлении темпов роста НДФЛ совокупные доходы территориальных бюджетов в 2013 г. демонстрировали крайне низкие темпы прироста, составившие 1,2% (табл. 2.25).

Таблица 2.25. Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2011–2013 гг.

Наименование	2011		2012		2013	
	Млрд. руб.	В % к 2010	Млрд. руб.	В % к 2011	Млрд. руб.	В % к 2012
Доходы, всего	7644,2	116,9	8064,5	105,5	8164,7	101,2
Налоговые и неналоговые доходы	5827,3	117,0	6384,7	109,6	6588,1	103,2
Налог на прибыль	1927,9	126,9	1979,9	102,7	1719,7	86,9
НДФЛ	1995,8	111,5	2261,5	113,3	2499,1	110,5
Межбюджетные трансферты	1616,9	117,8	1592,8	98,5	1470,1	92,3

Источники: данные Федерального казначейства; расчёты ИСЭРТ РАН.

В результате обвального падения сборов налога на прибыль произошло сокращение собственных доходов бюджетов ведущих индустриальных центров страны, имеющих мощную налоговую базу, что стало новацией бюджетного процесса 2012–2013 гг. и свидетельством нарастания кризисных явлений (табл. 2.26).

Таблица 2.26. **Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2011–2013 гг.**

Субъект	Налог на прибыль организаций						Налоговые и неналоговые доходы					
	2011		2012		2013		2011		2012		2013	
	млрд. руб.	в % к 2010	млрд. руб.	в % к 2011	млрд. руб.	в % к 2012	млрд. руб.	в % к 2010	млрд. руб.	в % к 2011	млрд. руб.	в % к 2012
Оренбургская область	23,0	132,4	24,8	107,9	21,7	87,6	58,7	118,0	65,3	111,2	65,5	100,3
Красноярский край	69,0	97,8	52,5	75,1	42,6	81,1	154,9	105,8	150,0	96,9	150,2	100,1
Иркутская область	30,1	172,0	40,0	132,9	29,1	72,9	88,8	123,0	105,8	119,2	101,9	96,2
Республика Коми	16,2	129,7	17,7	109,2	12,2	68,8	48,3	116,8	57,1	118,2	54,7	95,8
Ханты-Мансийский АО	76,6	145,3	74,4	97,2	53,6	72,0	187,7	121,1	197,8	105,4	186,4	94,2
Ямало-Ненецкий АО	47,1	135,6	46,3	98,3	27,7	58,9	118,3	119,0	124,8	105,5	116,6	93,4
Кемеровская область	35,9	160,2	24,6	68,4	15,1	61,6	112,2	123,8	105,3	93,9	97,3	92,4
Тюменская область	108,6	151,9	105,9	97,5	66,0	62,3	147,9	140,6	151,2	102,2	113,6	75,1

Источники: данные Федерального казначейства; расчёты ИСЭРТ РАН.

Одним из принципов межбюджетной политики, проводимой Министерством финансов РФ в последние годы, является сворачивание безвозмездной финансовой помощи и увеличение государственных социальных обязательств, перекладываемых на финансирование из региональных бюджетов без адекватного подкрепления финансовыми ресурсами (рис. 2.14).

Как видно, динамика расходов бюджетов субъектов РФ на социальную сферу и межбюджетных трансфертов, полученных из федерального бюджета, была диаметрально противоположной. Если с 2009 по 2013 год доля социальных затрат в расходной части территориальных бюджетов увеличилась в 1,2 раза, то доля безвозмездных поступлений в доходной части этих бюджетов уменьшилась в 1,3 раза.

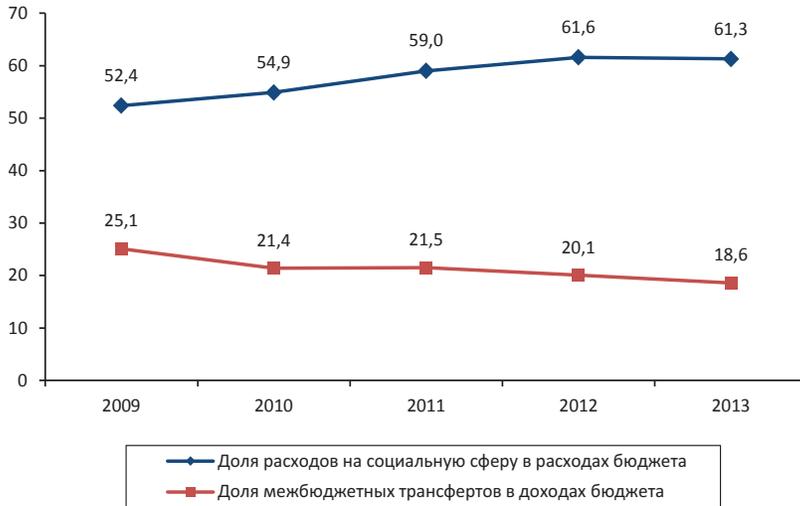


Рисунок 2.14. Доля расходов на социальную сферу в расходах и доля межбюджетных трансфертов в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2009–2013 гг., %

Источники: данные Федерального казначейства; Счётной палаты РФ; расчёты ИСЭРТ РАН.

Сокращение доходных источников и необходимость выполнения предвыборных программ Президента спровоцировали беспрецедентный рост дефицита бюджетов регионов, который по итогам 2013 г. достиг 670 млрд. руб. Даже в кризисном 2009 году бюджетный дефицит был меньше как в абсолютном объёме, так и по отношению к собственным доходным источникам. Практически все субъекты РФ (77 из 83) имели отрицательный бюджетный баланс (рис. 2.15).

Необходимость финансирования дефицита бюджетных ресурсов привела к острому долговому кризису региональных бюджетных систем. В течение 2008–2013 гг. закредитованность субфедеральных бюджетов выросла в 4,5 раза, а объём государственного долга достиг более 2 трлн. руб.; на его погашение регионы вынуждены будут направить в следующем бюджетном цикле более трети собственных бюджетных ресурсов (рис. 2.16).

Субфедеральные бюджеты существенно отличаются по уровню долговой нагрузки, однако общая негативная тенденция увеличения количества территорий, имеющих степень долговой нагрузки выше 70%, явно прослеживается. Если в 2012 г. таковых регионов было 7, то в 2013 г. – уже 16. Обращает на себя внимание и тот факт, что высокий уровень долга сочетается с быстрыми темпами его наращивания (табл. 2.27).

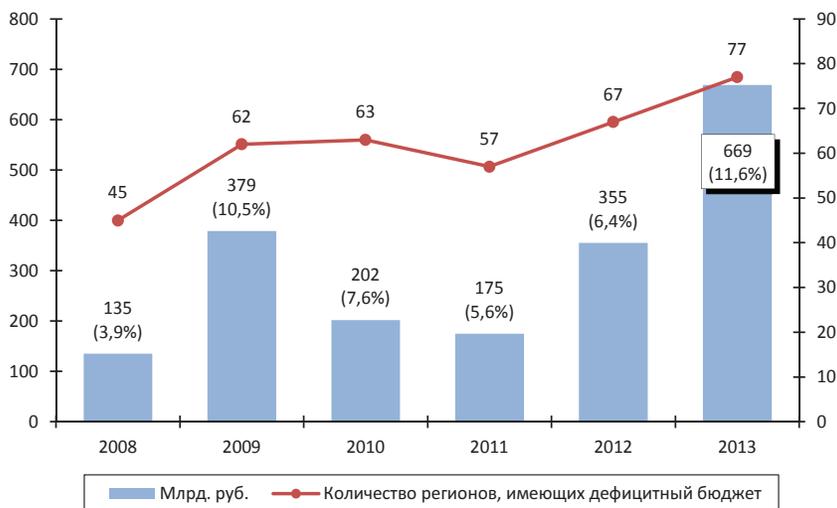


Рисунок 2.15. Динамика дефицита\* консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2008–2013 гг.

\* Дефицит, не скорректированный на профицит бюджетов.

Примечание. Цифры в скобках – дефицит к собственным доходам бюджета.

Источник: рассчитано ИСЭРТ РАН по данным Федерального казначейства.

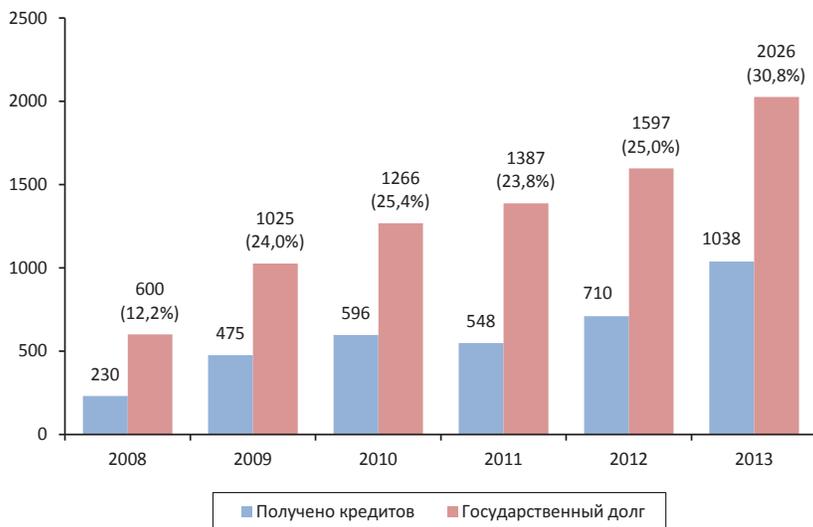


Рисунок 2.16. Полученные кредиты, государственный и муниципальный долг консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2008–2013 гг., млрд. руб.

Примечание. Цифры в скобках – государственный долг в % к собственным доходам бюджета.

Источники: данные Минфина РФ; Федерального казначейства; расчёты ИСЭРТ РАН.

Таблица 2.27. **Субъекты РФ, имевшие максимальную долговую нагрузку в 2012–2013 гг.**

Субъект	Государственный и муниципальный долг				Темп роста, %
	2012		2013		
	Млн. руб.	%*	Млн. руб.	%*	
Республика Мордовия	25413	139,9	28101	138,2	110,6
Чукотский АО	5224	48,2	13824	107,0	264,6
Саратовская область	43444	73,0	50952	85,4	117,3
Смоленская область	18538	69,1	24266	85,4	130,9
Белгородская область	36581	65,4	45770	84,6	125,1
Костромская область	12898	77,8	15226	84,5	118,0
Вологодская область	30898	70,7	34871	81,1	112,9
Пензенская область	18135	65,7	24099	80,3	132,9
Республика Северная Осетия	7524	81,7	8464	79,5	112,5
Республика Ингушетия	944	33,7	2384	78,2	252,4
Рязанская область	22217	70,3	26311	74,8	118,4
Краснодарский край	87692	50,4	137553	74,3	156,9
Псковская область	8025	48,8	12798	74,2	159,5
Калининградская область	21502	63,9	25445	72,4	118,3
Республика Карелия	12485	52,1	15972	72,1	127,9
Удмуртская Республика	21148	48,5	33665	70,3	159,2
Российская Федерация, млрд. руб.	1596,7	25,0	2026,3	30,8	126,9

\* Долг в % к собственным доходам консолидированного бюджета.  
Источники: данные Минфина РФ; Федерального казначейства; расчёты ИСЭРТ РАН.

Поскольку порядка 90% консолидированных долговых обязательств субъектов РФ несут бюджеты регионального уровня, важно рассмотреть состояние их долговой нагрузки.

Официальные данные Минфина РФ позволяют говорить, что ситуация с задолженностью региональных бюджетов ухудшилась.

На начало 2014 г. количество регионов, в которых объём государственного долга превысил объём собственных доходов регионального бюджета, увеличилось с двух до семи (табл. 2.28).

Ещё в семи субъектах долговая нагрузка приближается к критической (годом ранее – в двух субъектах), а в тринадцати она составила 70–90% (в 2012 г. – в девяти субъектах).

Необходимость обслуживания чрезвычайно высоких долговых обязательств вынуждает региональные власти сокращать финансирование многих жизненно важных направлений расходов, в том числе и безвозмездную финансовую помощь муниципальным образованиям (табл. 2.29).

Таблица 2.28. **Государственный долг региональных бюджетов субъектов РФ в 2012–2013 гг.**

Субъект	2012		2013		Темп роста, %
	Млн. руб.	%*	Млн. руб.	%*	
Республика Мордовия	24248	179,7	26703	172,1	110,3
Чукотский АО	4909	55,0	13362	123,0	272,2
Белгородская область	34773	84,2	42876	110,3	123,3
Республика Ингушетия	944	33,7	2384	108,0	252,4
Вологодская область	29052	92,2	31875	105,3	109,7
Республика Северная Осетия	6731	108,0	7454	103,2	110,7
Саратовская область	37915	88,6	44322	102,3	116,9
Смоленская область	15018	75,2	20380	97,3	135,7
Костромская область	9713	82,9	11758	96,1	121,1
Рязанская область	21012	91,1	24913	96,0	118,6
Псковская область	7133	58,8	11587	92,8	163,4
Республика Карелия	10597	60,3	13761	90,7	129,8
Краснодарский край	73884	58,5	119186	90,4	161,3
Республика Марий Эл	7577	78,5	8945	90,1	118,0
Российская Федерация, млрд. руб.	1351,4	26,1	1737,5	33,0	128,6

\* Государственный долг в % к собственным доходам регионального бюджета.  
Источники: данные Минфина РФ; Федерального казначейства; расчёты ИСЭРТ РАН.

Таблица 2.29. **Расходы региональных бюджетов субъектов РФ в 2012–2013 гг.,**  
(млрд. руб., в сопоставимых ценах)

Статьи расходов	2012	2013	2013 к 2012, %
Расходы, всего	7588,2	7448,5	98,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	683,2	668,1	97,8
Начальное профессиональное образование	57,2	47,6	83,2
Молодёжная политика	49,6	44,5	89,7
Физическая культура и спорт	129,8	19,7	15,2
Межбюджетные трансферты местным бюджетам	415,4	393,3	94,7
Расходы на обслуживание государственного долга	70,5	79,9	113,3

Источники: данные Федерального казначейства; расчёты ИСЭРТ РАН.

Таким образом, кризис бюджетной системы явился ярчайшим примером неэффективности государственного управления в последние годы. Итоги исполнения бюджетов за 2013 г. сигнализируют об усилении дисбалансов и напряжения. При продолжении такой политики неизбежно нарастание дефицита бюджета, увеличение долга, а в конечном итоге банкротство регионов и дестабилизация экономики страны.

## Выводы по разделу I

Итоги анализа эффективности государственного управления в период рыночных трансформаций позволяют говорить о том, что в результате неолиберального рыночного курса, проводимого российскими властями, в стране сложилась социально-экономическая система смешанного государственно-олигархического типа, основными проявлениями которой являются:

- формирование вследствие непродуманной политики приватизации элитарного олигархического корпоративизма, представители которого сконцентрировали у себя значительную часть государственной собственности и распространили своё влияние на политику законодательной и исполнительной власти;

- преобладание бюрократических механизмов решения назревших проблем путём непрерывного внесения изменений в действующую социально-экономическую систему, причём изменений, не связанных, как правило, с качественным обновлением этой системы;

- ослабление контрольных функций государства, прежде всего в сфере соблюдения налоговых норм и обязательств, усиление масштабов лоббистской деятельности, не регулируемой законодательством и не подконтрольной обществу.

Закономерным порождением компрадорской дезинтегрированной системы собственности стал полномасштабный кризис, в который вошла Россия в 2013 г.

Председатель Правительства уверяет: «Мы знаем, что делать... и готовы нести ответственность перед людьми»<sup>50</sup>. Между тем, усматривая причину нынешней рецессии в действиях внешних факторов, федеральные министры снимают с себя ответственность за её отрицательные последствия. До сих пор со стороны властных структур нет решений, направленных на преодоление негативных тенденций.

Весьма знаковой стала неоднократная публичная критика работы Правительства Президентом. В.В. Путин указал на личную ответственность министров за выполнение стратегических задач: «Должно быть абсолютно понятно, кто персонально отвечает за достижения конкретных результатов, либо – кто отвечает за срыв работы, чтобы было с кого спросить»<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Медведев Д.А. Время простых решений прошло // Ведомости. – 2013. – 27 сент.

<sup>51</sup> Путин В.В. Из выступления на совещании с Правительством РФ по реализации указов Президента РФ от 07.05.2012 г.

Обращаясь 12 декабря 2013 г. с Посланием Федеральному Собранию РФ, В.В. Путин сделал принципиальное заявление: «Да, конечно, мы испытываем последствия глобального кризиса. Но нужно прямо сказать: основные причины замедления носят не внешний, а внутренний характер»<sup>52</sup>.

Во многом послание Президента явилось логичным продолжением его речи на Валдайском форуме в сентябре 2013 г., в которой он впервые в постсоветский период заявил о необходимости сильной национальной идеи: «После 1991 года была иллюзия, что новая национальная идеология, идеология развития, родится как бы сама по себе. Государство, власть, интеллектуальный и политический класс практически самоустранились от этой работы... Кроме того, отсутствие национальной идеи, основанной на национальной идентичности, было выгодно той квазиколониальной части элиты, которая предпочитала воровать и выводить капиталы, и не связывала своё будущее со страной, где эти капиталы зарабатывались. Практика показала, что новая национальная идея не рождается и не развивается по рыночным правилам. Самоустранение государства, общества не сработало»<sup>53</sup>.

В своём стремлении двигаться в сторону национально ориентированной политики Президент видит опору не в либеральных элитах, а в институтах гражданского общества, которые призваны стать главным общественным контролёром работы Правительства: «...Все законопроекты, ключевые государственные решения, стратегические планы должны проходить гражданское, так называемое «нулевое» чтение, с участием НКО, других институтов гражданского общества»<sup>54</sup>.

Представляется, что наряду с повышением общественного контроля в качестве дополнительного рычага давления на систему власти необходимо введение прямых мер ответственности членов правительственных структур за свою работу.

---

<sup>52</sup> Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г.

<sup>53</sup> Путин В.В. Речь на заседании международного дискуссионного клуба «Валдай» 19 сентября 2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news19243>

<sup>54</sup> Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г.

## **РАЗДЕЛ II**

# **ЭВОЛЮЦИЯ ПОВЕДЕНИЯ РОССИЙСКИХ МЕТАЛЛУРГИЧЕСКИХ КОРПОРАЦИЙ В 2008–2013 гг. И ЕЁ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ РЕГИОНАЛЬНОГО И НАЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ**

## ГЛАВА 3

### ПРОИЗВОДСТВЕННЫЕ И ФИНАНСОВЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕТАЛЛУРГИЧЕСКИХ КОРПОРАЦИЙ

2012 год оказался для мировой чёрной металлургии более сложным в сравнении с предыдущим. Глобальные экономические проблемы, кризис еврозоны обусловили снижение темпов роста мировой экономики, что негативно отразилось на развитии металлургического производства. Темпы роста потребления стальной продукции значительно замедлились – до 1,4% против 7,3% в 2011 г. Соответственно, сократились темпы роста мировой выплавки стали – до 0,8% против 7,3% в 2011 г. (табл. 3.1).

Таблица 3.1. **Мировое производство и потребление стали в 2008–2012 гг.**

Показатели	2008		2009		2010		2011		2012	
	Млн. т	В % к 2007	Млн. т	В % к 2008	Млн. т	В % к 2009	Млн. т	В % к 2010	Млн. т	В % к 2011
Производство	1341	99,6	1236	92,2	1432	115,9	1536	107,3	1548	100,8
Потребление	1220	100,2	1140	93,4	1300	114,0	1395	107,3	1414	101,4
Источники: данные WorldSteel; расчёты ИСЭРТ РАН.										

Основной вклад в увеличение мирового производства стали внёс Китай. Без учёта Китая оно снизилось бы на 0,9%. За 2008–2012 гг. доля этого государства в мировой выплавке стали выросла с 37 до 46%, в то время как доля других крупнейших производителей сократилась, за исключением стран Азии (табл. 3.2).

Таблица 3.2. Крупнейшие производители стали в 2008–2012 гг.

Страна	2008			2009		2010		2011		2012		
	Млн. т	В % к 2007	Уд. вес, %	Млн. т	В % к 2008	Млн. т	В % к 2009	Млн. т	В % к 2010	Млн. т	В % к 2011	Уд. вес, %
Китай	489,7	95,6	36,5	577,1	117,8	626,7	108,6	683,3	109,2	708,8	103,7	45,8
Япония	118,7	98,8	8,9	87,5	73,7	109,6	125,3	107,6	98,2	107,2	99,6	6,9
США	91,4	93,2	6,8	58,2	63,7	80,6	138,5	86,2	107,1	88,6	102,8	5,7
Индия	57,8	108,0	4,3	63,5	109,9	66,8	105,2	72,2	105,7	76,7	106,2	5,0
Россия	68,5	94,6	5,1	60,0	87,6	66,9	111,5	68,7	102,7	70,6	102,8	4,5
Южная Корея	53,6	104,1	4,0	48,6	90,7	58,9	121,2	68,5	117,3	69,3	101,2	4,5
Германия	45,8	94,2	3,5	32,7	71,4	43,8	133,9	44,0	101,0	42,7	96,3	2,8
Турция	26,8	103,9	2,0	25,3	94,4	29,1	115,0	34,1	117,0	35,9	105,2	2,3
Бразилия	33,7	99,7	2,5	26,5	78,6	33,0	124,5	35,2	106,8	34,7	98,5	2,2
Украина	37,1	86,7	2,8	29,9	80,6	33,4	111,7	35,3	105,7	32,9	93,1	2,1
Всего	1341	99,6	100,0	1236	92,2	1432	115,9	1536	107,3	1548	100,8	100,0

Источники: данные WorldSteel; расчёты ИСЭРТ РАН.

В течение 2012 г. мировой рынок стали находился под влиянием нисходящего ценового тренда, обусловленного замедлением темпов роста потребления. Общемировой уровень цен на листовую прокат снизился на 7–13%. В то же время средние цены за 2010–2012 гг. были выше средних цен за периоды 2000–2004 и 2005–2009 гг. (рис. 3.1).

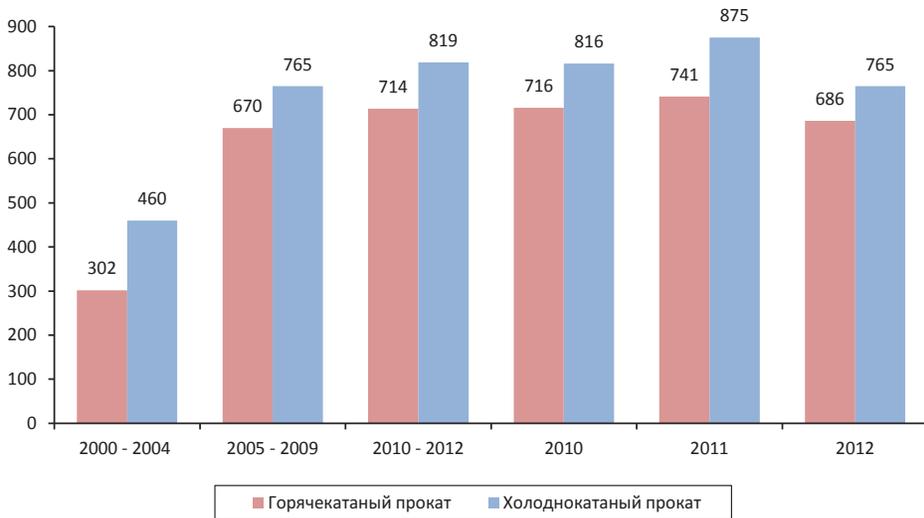


Рисунок 3.1. Среднегодовые цены на чёрные металлы на мировом рынке в 2000–2012 гг., долл./т

Источники: данные компании «AS MARKETING»; информационно-аналитического портала «lifogeo»; расчёты ИСЭРТ РАН.

В Российской Федерации, в условиях замедления экономического роста<sup>55</sup>, спрос на металлопродукцию продолжал расти темпами, превышающими темпы роста производства стали. Между тем российский рынок стального проката был избыточным – производство почти в 2 раза превышало потребление (табл. 3.3).

Таблица 3.3. Производство и потребление стали в РФ в 2008–2012 гг.

Показатели	2008		2009		2010		2011		2012	
	Млн. т	В % к 2007	Млн. т	В % к 2008	Млн. т	В % к 2009	Млн. т	В % к 2010	Млн. т	В % к 2011
Производство	68,7	94,9	59,4	86,5	66,8	112,5	68,1	101,9	70,4	103,4
Потребление	33,5	87,5	23,7	70,7	32,9	138,8	38,2	116,1	40,0	104,7

Источники: данные информационного агентства «Металл Эксперт»; расчёты ИСЭРТ РАН.

Ценовая динамика на внутреннем рынке также была негативной. Цены на листовую прокат снизились на 15–20%. Однако средний ценовой тренд за 2010–2012 гг., как и на мировом рынке, оказался выше, чем за 2000–2004 и 2005–2009 гг. (рис. 3.2).

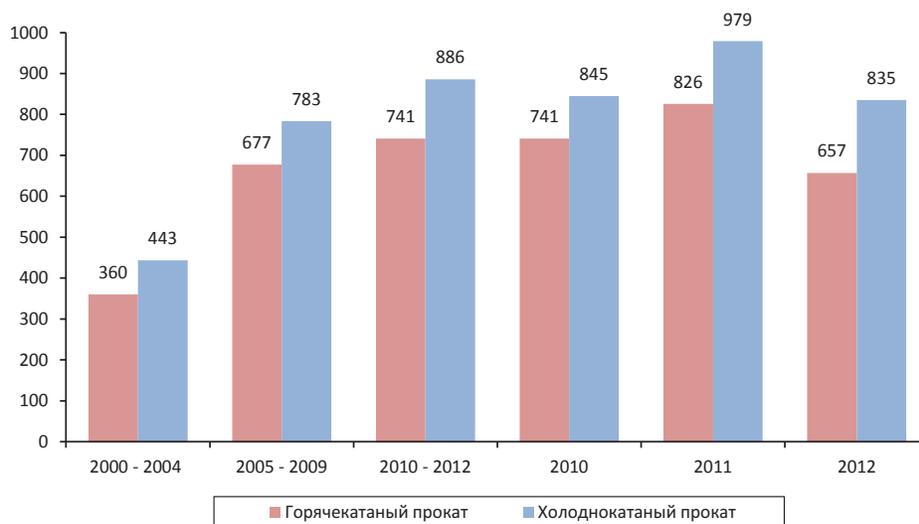


Рисунок 3.2. Среднегодовые цены на чёрные металлы на рынке РФ в 2000–2012 гг., долл./т

Источники: данные компании «Металлторг»; расчёты ИСЭРТ РАН.

<sup>55</sup> В 2012 г. рост ВРП составил 3,5% против 4,3% в 2011 г., промышленного производства – 2,6% против 4,7%.

Среди крупнейших российских сталепрокатных компаний наивысшие темпы роста за 2012 г. демонстрировало ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат», что было обеспечено вводом новых мощностей<sup>56</sup>, позволивших компании выйти на 3 место в РФ по производству стали (табл. 3.4).

Таблица 3.4. Производство стали крупнейшими российскими вертикально-интегрированными корпорациями чёрной металлургии в 2008–2012 гг.

Корпорация	2008		2009		2010		2011		2012	
	Млн. т	В % к 2007	Млн. т	В % к 2008	Млн. т	В % к 2009	Млн. т	В % к 2010	Млн. т	В % к 2011
НЛМК	10,5	115,9	10,61	101,0	11,55	108,9	11,97	103,6	14,92	124,6
Мечел	5,91	97,0	5,5	93,0	6,07	110,5	6,12	100,7	6,54	106,8
ММК	12,0	90,5	9,62	80,2	11,42	118,7	11,72	102,7	12,25	104,5
Северсталь	19,22	110,0	15,0	78,1	14,73	98,1	15,29	103,9	15,14	99,0
Металлоинвест	6,36	98,9	6,49	102,0	6,01	93,8	5,82	95,6	5,62	96,5
Евраз Групп	17,67	107,1	15,28	86,5	16,29	106,6	16,77	103,0	15,95	95,1

Источники: данные операционных и годовых отчётов компаний; расчёты ИСЭРТ РАН.

Неплохие результаты отмечены у ОАО «Мечел», главным образом за счёт фактора низкой базы предыдущего года.

Ещё одной компанией, нарастившей производство, стала группа «Магнитогорский металлургический комбинат» благодаря пуску второй очереди комплекса холодной прокатки стана-2000.

ОАО «Северсталь», группа «Металлоинвест», компания «Евраз Групп» показали отрицательную динамику. В своих годовых отчётах «Металлоинвест» и «Евраз Групп» объясняют снижение производства проведением капитального ремонта заводов в связи с осуществлением программ модернизации, а «Северсталь» – ухудшением ситуации на рынках.

Замедление темпов роста потребления металлопродукции и падение рыночных цен предопределили снижение финансовых показателей сталелитейных корпораций (табл. 3.5).

В результате резкого падения рентабельности продаж по итогам 2012 г. «Евраз Групп» и «Мечел» оказались убыточными. Существенное снижение доходности показала «Северсталь».

<sup>56</sup> В 2012 г. в ОАО «НЛМК» были запущены доменная печь, конвертер на 300 тонн и агрегат «печь-ковш» мощностью 2 млн. тонн стали в год.

Таблица 3.5. **Консолидированные финансовые показатели металлургических корпораций за 2008–2012 гг., млн. долл.**

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	2012 к 2011, %
<b>«Северсталь»</b>						
Выручка	16066	9076	12819	15812	14104	89,2
Рентабельность продаж, %	24,8	7,9	17,2	18,5	9,7	-8,8 п.п.
Чистая прибыль, (убыток)	3237	(1100)	(515)	2174	820	37,7
<b>ММК</b>						
Выручка	10550	5081	7719	9306	9328	100,2
Рентабельность продаж, %	11,1	6,1	7,9	3,9	2,9	-1,0 п.п.
Чистая прибыль, (убыток)	1081	219	232	(125)	(94)	75,2
<b>НЛМК</b>						
Выручка	11699	6140	8351	11729	12157	103,6
Рентабельность продаж, %	34,7	14,5	17,9	14,2	9,3	-4,9 п.п.
Чистая прибыль, (убыток)	2277	98	1224	1315	610	46,4
<b>«Евраз Групп»</b>						
Выручка	20380	9772	13394	16400	14726	89,8
Рентабельность продаж, %	17,8	2,0	9,9	11,3	1,7	-9,6 п.п.
Чистая прибыль, (убыток)	1859	(292)	470	453	(335)	х
<b>«Металлоинвест»</b>						
Выручка	6754	4548	7153	9919	8195	82,6
Рентабельность продаж, %	18,9	10,5	27,3	24,4	23,3	-1,1 п.п.
Чистая прибыль, (убыток)	241	420	1109	1724	1432	83,1
<b>«Мечел»</b>						
Выручка	9951	5754	9747	12541	11274	89,9
Рентабельность продаж, %	25,7	4,3	15,7	14,7	-8,0	х
Чистая прибыль, (убыток)	1229	76	692	803	(1665)	х
Источники: консолидированная финансовая отчётность корпораций (МСФО); расчёты ИСЭРТ РАН.						

На ММК и НЛМК уменьшилась чистая прибыль. Самое незаметное снижение рентабельности и чистой прибыли было у «Металлоинвеста». В целом же за 2008–2012 гг. прослеживалась явная тенденция ухудшения финансовой деятельности меткорпораций.

За 2008–2012 гг. доля трёх ведущих комбинатов чёрной металлургии в сталелитейном производстве страны увеличилась с 46 до 50%. При этом доля лидера – ММК – осталась стабильной. Стоявший на 2 месте ЧерМК уступил его в 2012 г. НЛМК, удельный вес которого в выпуске стали вырос с 12,4 до 17,3%. По объёмным показателям производства НЛМК практически сравнялся с ММК (рис. 3.3).

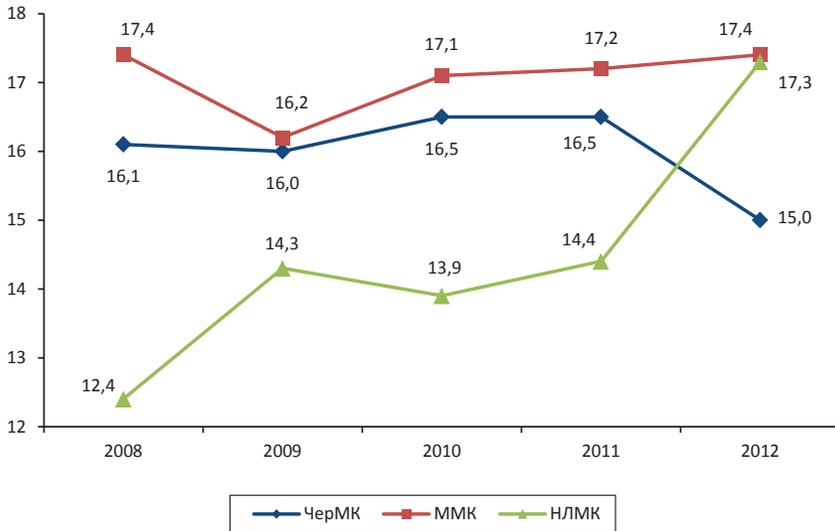


Рисунок 3.3. Удельный вес металлургических комбинатов в производстве стали в РФ в 2008–2012 гг., %

Источники: данные операционных и годовых отчетов меткомбинатов; Росстата; расчеты ИСЭРТ РАН.

В 2012 г. НЛМК демонстрировал рекордные темпы производственного роста – 25% за счёт увеличения загрузки новых мощностей и реконструкции существующих (табл. 3.6).

Таблица 3.6. Производство стали металлургическими комбинатами в 2008–2012 гг., млн. т

Комбинат	2008	2009	В % к 2008	2010	В % к 2009	2011	В % к 2010	2012	В % к 2011
НЛМК	8,5	8,5	100,0	9,3	109,4	9,8	105,4	12,2	124,5
ММК	12,0	9,6	80,4	11,4	118,7	11,7	102,7	12,2	104,5
ЧерМК	11,1	9,5	85,6	11,0	116,4	11,3	102,1	10,6	93,8

Источники: операционные, годовые отчеты меткорпораций; расчеты ИСЭРТ РАН.

ЧерМК сократил производство относительно 2011 г. на 6,2%, более того, это единственный комбинат, снизивший объёмные показатели относительно 2008 г.

Как уже было сказано, снижение производства на предприятиях дивизиона «Российская Сталь» его руководство связывало с ухудшением рыночной ситуации. Вместе с тем, если обратиться к отчётности

ОАО «Северсталь», отражающей производственные результаты за 2012 г., то можно видеть, что компания снижала выпуск на своём ключевом активе – ЧерМК, увеличивая его на североамериканских заводах (табл. 3.7).

Таблица 3.7. Производство стали и выручка от продаж в разрезе сегментов ОАО «Северсталь» в 2008–2012 гг.

Сегмент	2008	2009	В % к 2008	2010	В % к 2009	2011	В % к 2010	2012	В % к 2011
<b>ЧерМК</b>									
Производство, тыс. т	11081	9480	85,6	11033	116,4	11268	102,1	10566	93,8
Выручка, млрд. руб.	244	144	58,9	210	146,1	254	121,0	224	87,9
Средняя реализационная цена, долл./т	1001	604	60,3	723	119,7	867	119,9	751	86,6
<b>«Северная Америка»</b>									
Производство, тыс. т	5100	5455	107,0	3640	66,7	3939	108,2	4587	116,5
Выручка, млрд. руб.	156	122	78,2	88,8	72,8	110	124,1	118	107,3
Средняя реализационная цена, долл./т	978	728	74,4	764	104,9	862	112,8	843	97,8
Источники: операционные, финансовые (МСФО) отчёты ОАО «Северсталь»; расчёты ИСЭРТ РАН.									

Поскольку в 2012 г. на рынке США сложились самые высокие цены на прокат<sup>57</sup>, можно предположить, что руководство «Северстали» предпочитало отправлять на свои предприятия в Северную Америку низкопередельную продукцию, где она проходила переработку и продавалась по более высокой цене. Как следствие, выручка североамериканского дивизиона увеличилась на 7%, а выручка ЧерМК уменьшилась на 12% и оказалась ниже суммы, полученной в 2008 г.

В 2012 г. приоритетом сбытовой политики ЧерМК и ММК являлось расширение внутреннего рынка. Доля продаж продукции ЧерМК в России была самой высокой после 2008 г. Однако, не принимая во внимание 2009 год, можно отметить, что общий объём реализации оказался минимальным за 2008–2012 гг. (табл. 3.8).

Удельный вес внутреннего рынка в структуре продаж ММК достиг почти 70%, что позволило, несмотря на значительное падение экспорта, увеличить годовой объём реализации на 3,6%.

Лидером роста продаж по итогам 2012 г. стал НЛМК, демонстрировавший динамичное увеличение на всех рынках сбыта.

<sup>57</sup> В 2012 г. средняя цена проката на мировых рынках составила (долл./т): США – 778; Европа – 720; Китай – 690.

Таблица 3.8. Структура продаж металлургических комбинатов в 2008–2012 гг.

Показатели	2008		2009		2010		2011		2012		2012 к 2011, %
	Млн. т	%									
<b>ЧерМК</b>											
Продажи, всего	10,2	100	8,7	100	10,2	100	10,5	100	9,8	100	93,7
Внутренний рынок	6,9	67,2	4,8	56,0	5,3	52,2	6,2	59,6	5,8	59,7	92,1
Внешний рынок*	3,3	32,8	3,8	44,0	4,8	47,8	4,2	40,4	4,0	40,0	93,8
<b>ММК</b>											
Продажи, всего	10,9	100	8,8	100	10,2	100	10,6	100	11,0	100	103,6
Внутренний рынок	7,2	66,0	4,9	56,0	7,0	62,0	7,2	61,0	8,4	68,3	117,7
Внешний рынок	3,8	34,0	3,9	44,0	3,2	38,0	3,4	39,0	2,6	31,7	74,5
<b>НЛМК</b>											
Продажи, всего	8,9	100	9,5	100	9,5	100	8,9	100	9,5	100	106,5
Внутренний рынок	3,3	37,1	2,6	34,7	3,0	31,6	2,9	33,7	3,2	33,9	109,7
Внешний рынок	5,6	62,9	6,9	65,3	6,5	68,4	6,0	66,3	6,3	66,1	104,9
* Данные Вологдстата. Источники: годовые, ежеквартальные, операционные отчёты меткорпораций; расчёты ИСЭРТ РАН.											

В результате ухудшения ценовой конъюнктуры выручка ЧерМК и ММК в 2012 г. уменьшилась соответственно на 12 и 1,7% по отношению к 2011 г. Темпы роста выручки НЛМК снизились с 23 до 8,6% (табл. 3.9).

Таблица 3.9. Динамика выручки от реализации продукции металлургических комбинатов в 2008–2012 гг.

Комбинат	2008		2009		2010		2011		2012	
	Млрд. руб.	В % к 2007	Млрд. руб.	В % к 2008	Млрд. руб.	В % к 2009	Млрд. руб.	В % к 2010	Млрд. руб.	В % к 2011
ЧерМК	243,6	125,9	143,6	58,9	209,8	146,1	254,3	121,2	223,6	87,9
ММК	226,0	118,8	137,3	60,8	201,8	147,0	247,3	122,5	243,1	98,3
НЛМК	202,1	130,5	128,6	63,6	179,9	139,9	221,2	122,9	240,1	108,6
Источники: данные отчётов меткорпораций о прибылях и убытках; расчёты ИСЭРТ РАН.										

В 2008–2012 гг. себестоимость продаж росла быстрее, чем выручка. В результате доля себестоимости в выручке увеличилась на ЧерМК с 65 до 82%, ММК – с 71 до 84%, НЛМК – с 57 до 84% (рис. 3.4).

Основным фактором увеличения себестоимости стали опережающие темпы роста цен на сырьевые и топливно-энергетические ресурсы по сравнению с темпами роста цен на металлопрокат.

За 2010–2012 гг. среднегодовые цены на металлопрокат увеличились на 7%, а цены на коксующийся уголь и топливно-энергетические ресурсы – соответственно на 25 и 13% (рис. 3.5).

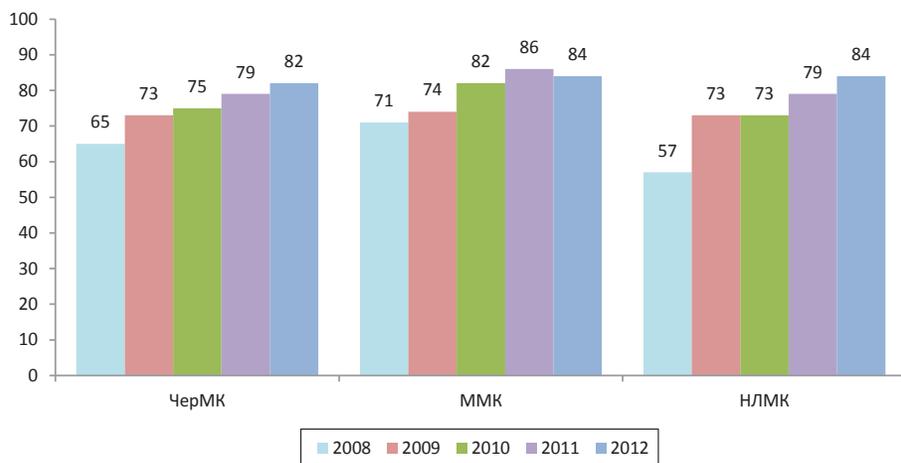


Рисунок 3.4. Удельный вес себестоимости в выручке металлургических комбинатов в 2008–2012 гг., %

Источники: данные финансовой отчётности меткорпораций (РСБУ); расчёты ИСЭРТ РАН.

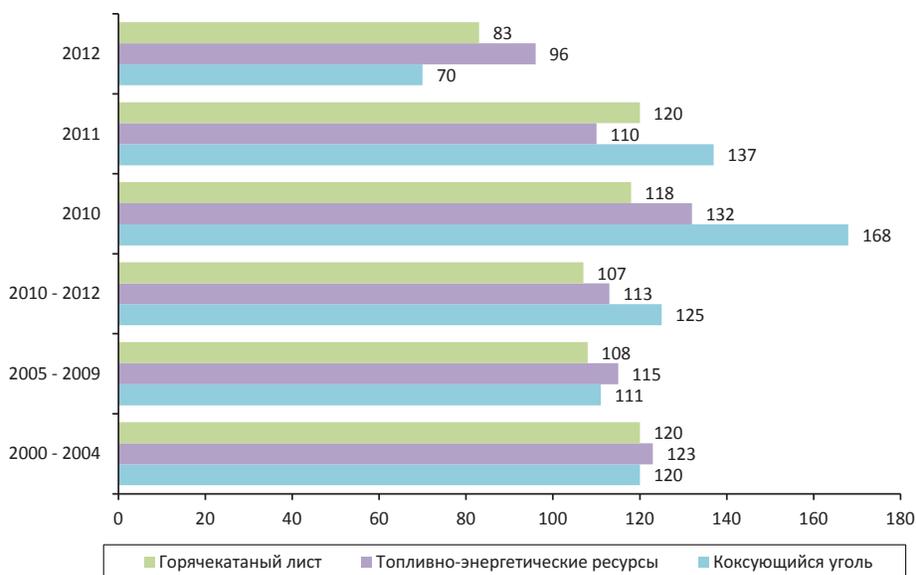


Рисунок 3.5. Динамика среднегодовых темпов роста цен на сырьевые, топливно-энергетические ресурсы и металлопрокат в 2000–2012 гг., % к предыдущему году

Источники: данные ИАЦ «Минерал»; Вологдастата; расчёты ИСЭРТ РАН.

В структуре себестоимости продаж ЧерМК две трети занимали сырьё и материалы (табл. 3.10).

Таблица 3.10. Структура себестоимости продаж ЧерМК в 2005–2012 гг.

Показатели	2008		2009		2010		2011		2012	
	Млрд. руб.	%								
Себестоимость, всего	157,4	100,0	104,5	100,0	157,5	100,0	200,8	100,0	182,2	100,0
Сырье и материалы	110,0	69,9	61,6	58,9	106,5	67,6	152,6	76,0	125,7	69,0
Топливо и электроэнергия	11,5	7,3	9,5	9,1	12,4	7,9	18,1	9,0	20,0	11,0
Фонд оплаты труда и отчисления	11,6	7,4	9,4	9,0	9,4	6,0	12,0	6,0	12,8	7,0

Источники: данные годовых отчетов ОАО «Северсталь»; расчеты ИСЭРТ РАН.

По нашим расчетам, основанным на данных отчетности ОАО «Северсталь», среднегодовые темпы прироста цен реализации товарной металлопродукции в 2010–2012 гг. составили 8,7%, а темпы прироста цен на основные виды приобретаемого сырья – 22–45% (табл. 3.11).

Таблица 3.11. Среднегодовые цены на металлопродукцию, закупаемое сырье и топливно-энергетические ресурсы ОАО «Северсталь»\* в 2005–2012 гг.

Показатели	2005	2006	2007	2008	2009	В среднем за 2005–2009	2010	2011	2012	В среднем за 2010–2012
Средняя цена продаж металлопродукции, долл./т	594	561	667	1001	604	685	723	867	751	780
Темп роста, %	88,0	94,4	118,9	150,1	60,3	102,3	119,7	19,9	86,6	108,7
Себестоимость, млрд. руб.	89,7	101,4	125,0	157,4	104,5	115,6	157,5	200,8	182,2	180,2
Темп роста, %	126,7	113,0	123,3	125,9	66,4	111,1	150,7	127,5	90,7	123,0
Средняя цена покупки сырья, долл./т: концентрат коксующегося угля	74	76	84	144	88	93	143	183	137	154
Темп роста, %	н.д.	102,4	111,1	171,4	61,1	111,5	162,5	28,0	74,9	121,8
железорудный концентрат	39	52	59	72	35	51	68	95	78	80
Темп роста, %	н.д.	134	113,9	122,0	48,6	104,6	194,3	139,7	82,1	138,7
окатыши	79	61	75	103	46	73	103	134	108	115
Темп роста, %	н.д.	77,6	123,0	137,3	44,7	95,7	223,9	130,1	80,6	144,9
Цена приобретения, % к предыдущему году										
природный газ	119	112	116	125	113	117	124	113,5	107,5	115,0
электроэнергия	110	107,5	116	116	122	114	109	113	108	110,0

\* Дивизион «Северсталь Российская Сталь».

Источники: данные годовых отчетов ОАО «Северсталь»; расчеты ИСЭРТ РАН.

Цены на топливно-энергетические ресурсы также росли быстрее, чем цены продаж, однако их влияние на увеличение себестоимости было не таким существенным вследствие незначительного удельного веса в общей структуре затрат.

В результате опережающих темпов роста цен сырья и топливно-энергетических ресурсов, при общем увеличении среднегодовой себестоимости в 2010–2012 гг. на 56% по сравнению с 2005–2009 гг., себестоимость сырья и материалов выросла на 67%, а топлива и электроэнергии – на 85%.

Удорожание производственных издержек наряду с другими факторами повлияло на ухудшение ключевых финансовых показателей работы металлургических комбинатов.

## ГЛАВА 4

### ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ФОРМИРОВАНИЕ ПРИБЫЛИ ДО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

#### 4.1. Транснационализация бизнеса. Экспортные операции

В последние годы предприятия чёрной металлургии демонстрировали прогрессирующее падение прибыли до налогообложения. За 2010–2012 гг. среднегодовой убыток Череповецкого металлургического комбината составил 6 млрд. руб. против 42 млрд. руб. ежегодной прибыли, полученной в 2005–2009 гг.

Прибыль Новолипецкого и Магнитогорского металлургических комбинатов снизилась на 20 и 30 млрд. руб., или в 1,6–3,4 раза соответственно (табл. 4.1).

Таблица 4.1. Динамика прибыли до налогообложения металлургических комбинатов в 2005–2012 гг.

Показатели	2005	2006	2007	2008	2009	В среднем за 2005–2009	2010	2011	2012	В среднем за 2010–2012
<b>ЧерМК</b>										
Млрд. руб.	46,0	47,4	57,2	52,8	5,8	41,8	(34,1)	(1,4)	16,3	(6,4)
Темп роста, %	87,4	103,1	120,5	92,4	10,9	82,9	-587,9	-0,9	16,1	-190,9
<b>ММК</b>										
Млрд. руб.	39,7	49,1	68,3	34,0	15,6	41,3	29,7	(5,2)	11,4	12,0
Темп роста, %	90,0	123,5	139,2	49,7	45,9	89,7	190,1	-17,5	10,8	61,1
<b>НЛМК</b>										
Млрд. руб.	46,6	67,6	53,2	90,2	25,8	56,7	39,0	40,8	29,0	36,3
Темп роста, %	71,7	145,0	78,7	169,5	28,6	98,6	151,1	104,8	71,1	109,0
Источники: данные отчётов о прибылях и убытках меткорпораций; расчёты ИСЭРТ РАН.										

В чём же причины снижения прибыльности головных предприятий корпораций чёрной металлургии?

Первой причиной, на наш взгляд, стала неэффективность стратегии транснационализации бизнеса, выбранной в 2004–2006 гг. органами корпоративного управления металлургическими холдингами.

В 2004–2012 гг. на скупку иностранных профильных активов ОАО «Северсталь» потратило 203 млрд. руб., в том числе на приобретение компаний, производящих сталь и прокат, – 143 млрд. руб. (табл. 4.2).

Таблица 4.2. Расходы ОАО «Северсталь» на покупку зарубежных компаний в 2004–2012 гг., млрд. руб.\*

Показатели	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Всего за 2004–2012
Расходы, всего	7,9	6,2	19,5	9,6	132,1	5,3	16,6	2,1	3,5	202,9
В том числе на покупку сталелитейных компаний	7,9	6,2	19,5	3,1	102,3	0,5	3,3	0	0	142,9

\* Данные, указанные в отчётности в долларах США, переведены ИСЭРТ РАН в рубли по курсу, установленному Банком России на 31 декабря соответствующего года.  
Источники: годовые отчёты; консолидированная финансовая отчётность ОАО «Северсталь» (МСФО).

На долгосрочные финансовые вложения в эти компании израсходовано 146 млрд. руб. головного предприятия. При этом почти половина финансовых вложений полностью обесценились, а расходы на формирование резерва под их обесценение в сумме 67,9 млрд. руб. в течение 2010–2012 гг. были включены в состав прочих расходов и стали решающим фактором убыточности Череповецкого металлургического комбината (табл. 4.3).

Таблица 4.3. Долгосрочные финансовые вложения ЧерМК в зарубежные контролируемые компании в 2009–2012 гг., млрд. руб.

Показатели	Стоимость на 31.12.2008	2009	2010	2011	2012	Всего за 2009–2012	Стоимость на 31.12.2012
Займы	12,8	9,1	33,0	28,0	0,3	70,4	25,1
Финансовые вложения	105,4	18,1	10,3	10,8	1,4	40,7	146,1
Резерв под обесценение	0,9	0	44,7	16,5	5,8	67,0	67,9
В % к стоимости финансовых вложений	0,8	0	432,2	152,2	405,2	165,0	46,5

\* Займы – денежные средства, выданные зарубежным аффилированным компаниям.  
\*\* Финансовые вложения – денежные средства, направленные в уставные капиталы зарубежных аффилированных компаний.  
\*\*\* Резерв под обесценение финансовых вложений образуется за счёт финансовых результатов (прочих расходов) при устойчивом существенном снижении стоимости финансовых вложений ниже величины экономических выгод, которые организация рассчитывает получить от них в обычных условиях её деятельности.  
Источники: финансовая отчётность ОАО «Северсталь» (РСБУ); расчёты ИСЭРТ РАН.

Кроме того, в 2009–2012 гг. на финансирование дефицита оборотных средств иностранным компаниям выдано из средств головного предприятия 70,4 млрд. руб. займов, задолженность по которым на конец 2012 г. составила 25,1 млрд. руб.

По данным консолидированной финансовой отчетности ОАО «Северсталь», в 2004–2012 гг. инвестиции (долгосрочные финансовые вложения, займы) в ассоциированные и совместные зарубежные компании составили 54,4 млрд. руб. (рис. 4.1).

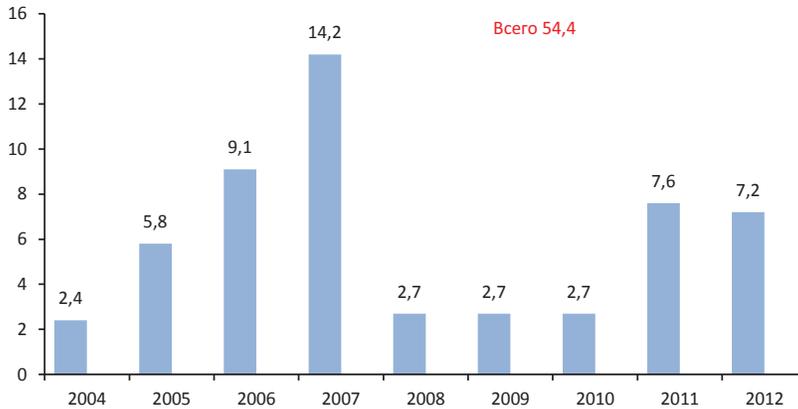


Рисунок 4.1. Инвестиции ОАО «Северсталь» в ассоциированные и совместные зарубежные компании в 2004–2012 гг., млрд. руб.\*

\* Данные, указанные в отчетности в долларах США, переведены ИСЭРТ РАН в рубли по курсу, установленному Банком России на 31 декабря соответствующего года.

Источник: консолидированная финансовая отчетность (МСФО) ОАО «Северсталь».

Учитывая, что начиная с 2004 г. стоимость финансовых вложений и задолженность по кредитам головного предприятия росли ускоренными темпами, есть основания предполагать, что источниками финансирования указанных инвестиций являлись средства Череповецкого металлургического комбината и кредитные ресурсы (рис. 4.2).

В 2004–2012 гг. зарубежные подразделения «Северстали» вносили довольно существенный вклад в общий объем выручки компании – 33,8%. Однако чрезвычайно высокие затраты «съедали» почти весь доход, полученный от реализации продукции<sup>58</sup>.

<sup>58</sup> Североамериканские металлургические заводы ОАО «Северсталь» не имеют собственной ресурсной базы, поэтому средняя себестоимость производства проката в 2008–2010 гг. при отпускной цене 630 долл./т составляла 575 долл./т, что в 1,5 раза выше, чем на российских заводах ОАО «Северсталь».



Рисунок 4.2. **Динамика финансовых вложений и задолженности по кредитам ЧерМК в 2003–2012 гг., млрд. руб.**

Источник: бухгалтерские балансы (РСБУ) ОАО «Северсталь».

В целом, по данным открытых источников, в 2004–2012 гг. ОАО «Северсталь» вложило в свой зарубежный бизнес (с учётом расходов на управляющие контролируемые компании) 474 млрд. руб., или 53 млрд. руб. ежегодно.

Отдача от этих средств выразилась в совокупном чистом убытке иностранных компаний, составившем 125 млрд. руб., или 14 млрд. руб. в год, что сопоставимо со средней суммой налога на прибыль, вносившейся ежегодно в федеральный и региональный бюджеты ЧерМК в 2004–2008 гг. (табл. 4.4).

На приобретение турецкой сталелитейной компании «ММК-Metalurji» ОАО «ММК» за 2007–2012 гг. израсходовало 30,6 млрд. руб., что соответствует объёму чистой прибыли общества, полученной за указанный период. При этом доля этой компании в производстве товарного металлопроката за 2009–2012 гг. составила всего 2,4%, а себестоимость его реализации на 11% превысила выручку. В результате зарубежное подразделение холдинга демонстрировало нарастающие убытки, составившие за 2010–2012 гг. 11 млрд. руб., или 3,6 млрд. руб. ежегодно (табл. 4.5).

Таблица 4.4. Основные производственно-финансовые показатели зарубежного дивизиона ОАО «Северсталь»

Показатели	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2004–2012
Денежные средства*, вложенные в зарубежные компании, млрд. руб.	10,3	12,0	28,6	23,8	240,2	35,2	62,6	48,5	12,4	473,6
Производство товарной продукции, млн. т.	н.д.	н.д.	6,6	6,4	8,5	5,3	3,7	3,8	4,5	38,8
В % к общему объёму производства	н.д.	н.д.	39,7	34,2	42,6	36,2	25,1	25,4	30,1	33,8
Производство товарной продукции ЧерМК, млн. т	9,3	9,8	10,1	10,7	10,2	8,7	10,2	10,5	9,8	70,1
В % к общему объёму производства	н.д.	н.д.	60,3	57,4	51,2	59,0	68,5	69,6	66,2	61,1
Уд. вес себестоимости в выручке, %	89,5	89,6	86,8	89,2	99,0	115,0	100,0	96,2	97,3	97,3
Доля себестоимости в выручке ЧерМК, %	54,3	62,7	63,3	64,6	64,6	72,8	75,1	79,0	81,5	68,7
<b>Чистая прибыль, (убыток), млрд. руб.</b>	<b>3,8</b>	<b>1,6</b>	<b>5,2</b>	<b>(1,0)</b>	<b>(6,9)</b>	<b>(45,2)</b>	<b>(69,6)</b>	<b>(4,5)</b>	<b>(7,9)</b>	<b>(124,5)</b>
Чистая прибыль, (убыток) ЧерМК, млрд. руб.	39,6	34,3	35,1	42,1	38,6	1,4	(39,6)	(1,9)	14,6	164,2

\* Расходы на приобретение, долгосрочные финансовые вложения, займы.  
Источники: консолидированная финансовая отчётность ОАО «Северсталь» (МСФО); расчёты ИСЭРТ РАН.

Таблица 4.5. Основные производственно-финансовые показатели зарубежного дивизиона ОАО «ММК»

Показатели	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007–2012
Затраты на приобретение, млрд. руб.	2,6	4,8	2,8	4,9	15,5	0	30,6
Производство товарной продукции, млн. т	0	0	0,03	0,2	0,5	0,9	1,6
В % к общему объёму производства	0	0	0,4	1,5	4,5	7,5	2,4
Производство товарной продукции ММК, млн. т	12,2	10,9	8,8	10,2	10,6	11,0	63,8
В % к общему объёму производства	100,0	100,0	99,6	98,5	95,5	92,5	97,5
Доля себестоимости в выручке, %	н.д.	н.д.	н.д.	108,0	114,4	109,6	110,7
Доля себестоимости в выручке ММК, %	67,8	71,2	73,7	81,7	85,5	83,8	83,7
<b>Чистый убыток, млрд. руб.</b>	<b>н.д.</b>	<b>н.д.</b>	<b>н.д.</b>	<b>0,9</b>	<b>4,1</b>	<b>5,9</b>	<b>10,9</b>
Чистая прибыль, (убыток) ММК, млрд. руб.	51,7	10,1	27,4	24,4	(1,7)	7,9	30,6

Источники: консолидированная финансовая и годовая отчётность ОАО «ММК» (МСФО); расчёты ИСЭРТ РАН.

Финансовая отчётность Общества не содержит точных сведений об источниках приобретения иностранного сегмента, но с большой долей уверенности можно говорить, что в качестве таковых послужили средства головного предприятия.

На скупку иностранного бизнеса ОАО «НЛМК» в 2006–2011 гг. потратило 89,7 млрд. руб., из них более 53 млрд. руб. – на сталелитейные предприятия, которые показывали отрицательную динамику производства товарной металлопродукции, опережающий рост затрат по сравнению с выручкой и, как следствие, хронические убытки, общая сумма которых за 2009–2012 гг. составила 28 млрд. руб., или 7 млрд. руб. в год (табл. 4.6).

Таблица 4.6. Основные производственно-финансовые показатели зарубежного дивизиона ОАО «НЛМК»

Показатели	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2006 – 2012
Затраты на приобретение	24,2	0	18,8	28,1	0	18,6	0	89,7
в том числе сталелитейных компаний	24,2	0	10,3	0	0	18,6	0	53,1
Выданные займы	0	3,6	5,8	10,9	0,9	0	0	21,2
Производство товарной продукции, млн. т	0,5	5,3	5,1	3,4	4,4	4,2	3,9	26,8
В % к общему объёму производства	4,7	35,8	32,2	24,8	28,1	25,9	21,9	25,7
Производство товарной продукции НЛМК, млн. т	9,3	9,3	8,8	8,5	9,4	10,1	12,1	67,6
В % к общему объёму производства	93,3	62,8	54,8	62,5	60,3	63,0	67,5	64,9
Удельный вес себестоимости в выручке, %	0	н.д.	н.д.	108,1	99,1	102,5	102,1	102,3
Доля себестоимости в выручке НЛМК, %	53,5	60,0	57,0	73,3	72,7	78,7	83,7	77,1
<b>Чистый убыток, млрд. руб.</b>	<b>0</b>	<b>н.д.</b>	<b>н.д.</b>	<b>2,8</b>	<b>1,5</b>	<b>10,5</b>	<b>13,1</b>	<b>27,9</b>
Чистая прибыль, (убыток) НЛМК, млрд. руб.	50,5	40,4	71,7	24,0	32,4	34,7	25,2	116,3

Источники: консолидированная финансовая отчётность ОАО «НЛМК» (МСФО); расчёты ИСЭРТ РАН.

Помимо расходов на приобретение активов, за 2007–2010 гг. из средств головного предприятия выдано 21,2 млрд. руб. займов управляющим компаниям, контролирующим иностранные производственные предприятия ОАО «НЛМК».

Таким образом, основную долю производства, выручки и прибыли формировали российские активы металлургических холдингов. Иностранные же подразделения, являясь высокозатратными и неэффективными, сдерживали общий рост экономики компаний.

Возникает закономерный вопрос: для чего приобретались активы, генерирующие хронические убытки?

По признанию руководства металлургических холдингов, консолидация была обусловлена стремлением к расширению деятельности, концентрации запасов сырья и получению доступа к новым рынкам и клиентам<sup>59</sup>.

Вопреки этой позиции, результаты анализа отчётов показали, что именно неэффективные иностранные подразделения металлургических корпораций явились решающим фактором ухудшения консолидированных результатов деятельности, непропорционального роста затрат и финансовых показателей головных российских предприятий.

Можно заключить, что экспансия на мировых рынках, ставшая особенно активной после снятия ограничений в сфере валютного контроля<sup>60</sup> и вхождения в состав советов директоров иностранных граждан<sup>61</sup>, оказалась не чем иным, как средством вывода порядка 630 млрд. руб. финансовых ресурсов, аккумулированных на ведущих металлургических комбинатах России (ЧерМК – 469 млрд. руб., НЛМК – 129 млрд. руб., ММК – 31 млрд. руб.) и впоследствии использованных для финансирования сделок с западными компаниями.

Второй причиной снижения прибыли, как мы считаем, следует рассматривать неэффективность ценовой политики, проводимой менеджментом компаний чёрной металлургии.

В 2012 г. объём экспортных поставок Череповецкого металлургического комбината сократился на 580 тыс. тонн, или на 13% по сравнению с 2010–2011 гг. При этом продукция экспортировалась через дочернюю трейдерную компанию «Severstal Export GmbH» по ценам ниже общемирового уровня в среднем на 20%, в результате чего в 2008–2012 гг. недополучено 70,5 млрд. руб. экспортной выручки, или ежегодно более 14 млрд. руб. (табл. 4.7).

---

<sup>59</sup> Из обращения в отчёте ОАО «Северсталь» за 2006 г. генерального директора А.А. Мордашова: «Мы уверены, что масштаб бизнеса «Северстали», опыт в интеграции новых активов, низкие издержки, диверсифицированные продажи и производственные мощности в сочетании с хорошими финансовыми показателями будут и дальше отличительными чертами нашей компании, позволяющими добиваться отличных результатов».

А вот что заявлял, обращаясь к акционерам в отчёте ОАО «Северсталь» за 2007 г., председатель Совета директоров К. Кларк: «Мы считаем, что можем успешно развивать бизнес «Северстали» в США, используя существующие возможности для достижения синергетического эффекта и использования нереализованного потенциала».

<sup>60</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле»: Федеральный закон РФ от 26.07.2006 г. № 131. Принят Государственной Думой 08.07.2006 г., одобрен Советом Федерации 14.07.2006 г., подписан Президентом РФ В. Путиным 26.07.2006 г.

<sup>61</sup> С 2007 года пять из десяти членов Совета директоров ОАО «Северсталь» являются иностранцами, в ОАО «ММК» – 4 из 10, в ОАО «НЛМК» – 5 из 10 (с 2005 г.).

Таблица 4.7. Экспортные продажи ЧерМК в 2008–2012 гг.

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	Итого за 2008–2012	В среднем за 2008–2012
Общий объём экспорта ЧерМК, млн. т	3,3	3,8	4,8	4,2	3,95	20,15	4,0
В % к предыдущему году	99,1	116,3	126,5	87,1	93,6		104,5
Продажи трейдера «Severstal Export GmbH», млн. т	2,5	3,7*	2,4	3,84	2,2*	14,64	2,9
В % к общему объёму экспорта ЧерМК	75,9	96,6	49,5	90,9	55,6		72,7
Объём экспорта проката, тыс. т	2379	3085	3473	2823	3008	14,8	3,0
Средняя экспортная цена ЧерМК, долл./т	839	423	556	669	648		627
Средняя мировая цена, долл./т	1096	577	706	830	733		788
<b>Разница в ценах, %</b>	<b>-23,4</b>	<b>-26,7</b>	<b>-21,2</b>	<b>-19,4</b>	<b>-11,6</b>		<b>-20,4</b>
Выручка при условии продаж по мировым ценам, млрд. руб.	76,6	53,8	74,7	75,4	67,0	347,5	69,5
Фактическая выручка, млрд. руб.	58,6	39,5	58,9	60,8	59,2	277,0	55,4
<b>Разница (недополученная выручка), млрд. руб.</b>	<b>18,0</b>	<b>14,3</b>	<b>15,8</b>	<b>14,6</b>	<b>7,8</b>	<b>70,5</b>	<b>14,1</b>
<b>Дополнительный налог на прибыль, млрд. руб.</b>	<b>4,3</b>	<b>2,9</b>	<b>3,2</b>	<b>2,9</b>	<b>1,6</b>	<b>14,9</b>	<b>3,0</b>
В федеральный бюджет	1,1	0,3	0,4	0,3	0,2	2,3	0,5
<b>В региональный бюджет</b>	<b>3,2</b>	<b>2,6</b>	<b>2,8</b>	<b>2,6</b>	<b>1,4</b>	<b>12,6</b>	<b>2,5</b>

\* Поскольку данных нет, рассчитано условно, исходя из выручки ЧерМК от продаж «Severstal Export GmbH». Источники: данные Вологдастата; расчёты ИСЭРТ РАН.

Дополнительный условный налог на прибыль<sup>62</sup> с этой суммы мог бы составить 15 млрд. руб., в том числе в региональный бюджет Вологодской области – 12,6 млрд. руб., или 2,5 млрд. руб. в год.

Магнитогорский металлургический комбинат по итогам 2012 г. сократил продажу экспортной продукции на 885 тыс. тонн, или на 25,5% по сравнению с 2011 г.

В 2008–2012 гг. металлопрокат экспортировался по ценам ниже общемировых в среднем на 35,5%, в результате чего недополучено 148 млрд. руб. экспортной выручки, или 30 млрд. руб. в год.

<sup>62</sup> Сразу оговоримся, что в соответствии с ПБУ 18/02 «Учёт расчётов по налогу на прибыль» условным налогом на прибыль признаётся сумма налога, определяемая как произведение бухгалтерской прибыли (прибыли до налогообложения) и ставки налога на прибыль. Предприятия же исчисляют налог на прибыль исходя из налогооблагаемой прибыли, определяемой по весьма сложной методике на основании первичных бухгалтерских документов. Ввиду невозможности расчёта налогооблагаемой прибыли в данном исследовании мы допускаем возможность исчисления дополнительного налога на прибыль исходя из прибыли до налогообложения по данным отчётов металлургических корпораций о прибылях и убытках.

Дополнительный налог на прибыль с этой суммы мог бы составить 30,7 млрд. руб., в том числе в региональный бюджет Челябинской области – 26,5 млрд. руб., или 5,3 млрд. руб. ежегодно (табл. 4.8).

Таблица 4.8. Экспортные продажи ММК в 2008–2012 гг.

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	Итого за 2008–2012	В среднем за 2008–2012
Объём продаж ММК на экспорт, млн. т	3,8	3,9	3,2	3,5	2,6	16,9	3,4
В % к предыдущему году	77,0	102,8	82,9	108,2	74,5		89,1
Объём продаж трейдера «ММК Trading AG»	3,7	3,4	2,7	3,5	2,4	15,7	3,1
В % к объёму продаж ММК	98,5	88,1	84,4	100,0	93,0		91,9
Средняя цена ММК, долл./т	652	385	497	541	501	515	515
Средняя мировая цена, долл./т	925	733	766	842	726	798	798
<b>Разница в ценах, %</b>	<b>-29,5</b>	<b>-47,5</b>	<b>-35,1</b>	<b>-35,7</b>	<b>-30,9</b>	<b>-35,5</b>	<b>-35,5</b>
Выручка при условии продаж по мировым ценам, млрд. руб.	102,0	85,5	74,7	93,9	56,9	413,0	82,6
Фактическая выручка, млрд. руб.	71,9	45,0	48,5	60,4	39,3	265,1	53,0
<b>Разница (недополученная выручка), млрд. руб.</b>	<b>30,1</b>	<b>40,5</b>	<b>26,2</b>	<b>33,5</b>	<b>17,6</b>	<b>147,9</b>	<b>29,6</b>
<b>Дополнительный налог на прибыль, млрд. руб.</b>	<b>7,2</b>	<b>8,1</b>	<b>5,2</b>	<b>6,7</b>	<b>3,5</b>	<b>30,7</b>	<b>6,1</b>
В федеральный бюджет	1,9	0,8	0,5	0,7	0,3	4,2	0,8
<b>В региональный бюджет</b>	<b>5,3</b>	<b>7,3</b>	<b>4,7</b>	<b>6,0</b>	<b>3,2</b>	<b>26,5</b>	<b>5,3</b>

Источники: данные годовых и операционных отчётов ОАО «ММК»; расчёты ИСЭРТ РАН.

По сравнению с другими комбинатами Новолипецкий металлургический комбинат в 2012 г. увеличил экспортные поставки на 292 тыс. тонн, или на 4,9%.

Продукция экспортировалась по ценам, которые сложились ниже мировых в среднем на 20,6%. При условии продаж по общемировым ценам дополнительная выручка комбината могла бы составить 144,6 млрд. руб., что позволило бы дополнительно исчислить налог на прибыль в сумме 30 млрд. руб., в том числе в бюджет Липецкой области – 26 млрд. руб., или 5,2 млрд. руб. ежегодно (табл. 4.9).

Как показали расчёты, 73–92% продукции головных предприятий поставлялось на внешние рынки не по прямым контрактам с экспортёрами, а через трейдерные сбытовые структуры, зарегистрированные в офшорах. К сожалению, официальная отчётность металлургических

Таблица 4.9. Экспортные продажи НЛМК в 2008–2012 гг.

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	Итого за 2008–2012	В среднем за 2008–2012
Объём продаж НЛМК на экспорт, млн. т	5,6	6,9	6,5	6,0	6,3	31,3	6,3
В % к предыдущему году	89,7	123,0	93,0	92,6	104,9		100,6
Объём продаж трейдерами, млн. т	3,4	5,7	5,3	5,3	6,1	25,8	5,2
В % к объёму продаж НЛМК	60,2	82,0	82,0	88,6	97,2		82,5
Средняя цена НЛМК, долл./т	723	424	561	605	591	581	581
Средняя мировая цена, долл./т	876	608	683	765	726	732	732
<b>Разница в ценах, %</b>	<b>-15,6</b>	<b>-30,3</b>	<b>-17,9</b>	<b>-20,9</b>	<b>-18,6</b>	<b>-20,6</b>	<b>-20,6</b>
Выручка при условии продаж по мировым ценам, млрд. руб.	145,4	127,7	134,6	147,4	138,4	693,5	138,7
Фактическая выручка, млрд. руб.	120,0	89,1	110,5	116,6	112,7	548,9	109,8
<b>Разница (недополученная выручка), млрд. руб.</b>	<b>25,4</b>	<b>38,6</b>	<b>24,1</b>	<b>30,8</b>	<b>25,7</b>	<b>144,6</b>	<b>28,9</b>
<b>Дополнительный налог на прибыль, млрд. руб.</b>	<b>6,1</b>	<b>7,7</b>	<b>4,8</b>	<b>6,2</b>	<b>5,1</b>	<b>29,9</b>	<b>6,0</b>
В федеральный бюджет	1,6	0,8	0,5	0,7	0,5	4,1	0,8
<b>В региональный бюджет</b>	<b>4,5</b>	<b>6,9</b>	<b>4,3</b>	<b>5,5</b>	<b>4,6</b>	<b>25,8</b>	<b>5,2</b>

Источники: данные годовых отчётов ОАО «НЛМК»; расчёты ИСЭРТ РАН.

корпораций содержит, в лучшем случае, данные об объёмных продажах металлопродукции через трейдеры без указания финансовых результатов их деятельности (выручки и прибыли). Отсюда можно только предполагать, что продукция отечественных предприятий, отгруженная трейдерам по заниженным ценам, в дальнейшем перепродавалась по мировым ценам, а полученная выручка оставалась в распоряжении трейдеров.

На существенные недопоступления выручки от экспортных операций указывают имеющиеся диспропорции между удельным весом экспортных продаж и фактически полученной выручкой. В 2008–2012 гг. удельный вес экспорта в общем объёме продаж был на 1,1–7,2 п.п. выше удельного веса экспортной выручки в общем объёме выручки от реализации металлопродукции.

Итак, в результате занижения цен реализации общая сумма выручки, недополученной от экспортных продаж металлургических комбинатов в 2008–2012 гг., составила 363 млрд. руб. (табл. 4.10).

Таблица 4.10. **Выручка, недополученная от экспортных продаж металлургических комбинатов за 2008–2012 гг., млрд. руб.**

Показатели	ЧерМК	ММК	НЛМК	Итого
Удельный вес экспорта в общем объеме продаж, %	40,8	32,7	67,5	
Выручка от экспортных продаж	353	311	589	
Удельный вес выручки от экспортных продаж в общем объеме выручки от реализации	33,6	31,6	60,6	
Средняя экспортная цена комбината, долл./т	627	515	581	
Средняя мировая цена, долл./т	788	798	732	
<b>Разница в ценах, %</b>	<b>-20,4</b>	<b>-35,5</b>	<b>-20,6</b>	
Недополученная выручка	70,5	147,9	144,6	363,0
<b>Дополнительный налог на прибыль, в том числе поступления</b>	<b>14,9</b>	<b>30,7</b>	<b>29,9</b>	<b>75,5</b>
– в федеральный бюджет	2,3	4,2	4,1	10,6
<b>– в региональные бюджеты</b>	<b>12,6</b>	<b>26,5</b>	<b>25,8</b>	<b>64,9</b>

По нашим расчётам, дополнительно исчисленный с этой суммы налог на прибыль оценивается в 75,5 млрд. руб., или 15,1 млрд. руб. в год, в том числе: в федеральный бюджет – 10,6 млрд. руб. (2,1 млрд. руб. в год); в территориальные бюджеты – 64,9 млрд. руб., из них в бюджеты:

- Вологодской области – 12,6 млрд. руб. (2,5 млрд. руб. в год);
- Челябинской области – 26,5 млрд. руб. (5,3 млрд. руб. в год);
- Липецкой области – 25,8 млрд. руб. (5,2 млрд. руб. в год).

## 4.2. Управленческие и коммерческие расходы

Третья причина снижения прибыли – неконтролируемый рост коммерческих и управленческих расходов.

Лидером по наращиванию этих издержек являлся Череповецкий металлургический комбинат, коммерческие и управленческие расходы которого за последние пять лет на фоне снижения выручки выросли в 2,1 раза как в абсолютном объеме, так и по их доле в выручке от реализации продукции.

На ММК и НЛМК данные затраты увеличились соответственно в 1,4 и 2 раза, причём на НЛМК, в отличие от других комбинатов, быстрее росли расходы на корпоративное управление.

В 2012 г. по сравнению с 2005 г. доля управленческих и коммерческих издержек в выручке от реализации продукции выросла на Череповецком металлургическом комбинате с 5 до 11,5%, на Магнитогорском – с 5 до 7%, на Новолипецком – с 4 до 11% (табл. 4.11).

Таблица 4.11. **Коммерческие и управленческие расходы в 2005–2012 гг., млрд. руб.**

Показатели	2005	2006	2007	2008	2009	В среднем за 2005– 2009	2010	2011	2012	В среднем за 2010– 2012
<b>ЧерМК</b>										
Выручка	143,1	160,2	193,5	243,6	143,6	176,8	209,8	254,3	223,6	229,2
Коммерческие расходы	3,0	3,1	4,5	5,3	7,2	4,6	9,9	12,9	13,9	12,2
Управленческие расходы	4,5	5,1	6,3	7,0	6,2	5,8	7,8	9,3	11,8	9,6
Итого	7,5	8,2	10,8	12,3	13,4	10,4	17,7	22,2	25,7	21,9
<b>Доля в выручке, %</b>	<b>5,2</b>	<b>5,1</b>	<b>5,6</b>	<b>5,1</b>	<b>9,4</b>	<b>6,1</b>	<b>8,4</b>	<b>8,8</b>	<b>11,5</b>	<b>9,6</b>
<b>ММК</b>										
Выручка	147,3	161,4	190,3	226,0	137,3	172,5	201,8	247,3	243,1	230,7
Коммерческие расходы	1,9	2,5	3,8	4,7	4,1	3,4	5,3	5,9	9,4	6,9
Управленческие расходы	5,6	6,1	6,1	6,5	5,5	6,0	6,1	6,6	7,5	6,7
Итого	7,5	8,6	9,9	11,2	9,6	9,4	11,4	12,5	16,9	13,6
<b>Доля в выручке, %</b>	<b>5,1</b>	<b>5,3</b>	<b>5,2</b>	<b>5,0</b>	<b>7,0</b>	<b>5,4</b>	<b>5,6</b>	<b>5,1</b>	<b>7,0</b>	<b>5,9</b>
<b>НЛМК</b>										
Выручка	119,2	140,3	154,9	202,1	128,6	149,0	179,9	221,2	240,1	213,7
Коммерческие расходы	2,5	7,1	9,1	10,9	12,3	8,4	14,1	15,7	18,3	16,0
Управленческие расходы	2,2	2,4	2,9	3,7	4,6	3,2	6,2	7,0	7,9	7,0
Итого	4,7	9,5	12,0	14,6	16,9	11,6	20,3	22,7	26,2	23,0
<b>Доля в выручке, %</b>	<b>4,0</b>	<b>6,8</b>	<b>7,8</b>	<b>7,2</b>	<b>13,1</b>	<b>7,8</b>	<b>11,3</b>	<b>10,3</b>	<b>10,9</b>	<b>10,8</b>
Источники: данные отчётов о прибылях и убытках меткорпораций; расчёты ИСЭРТ РАН.										

Повышение удельного веса коммерческих и управленческих затрат в выручке металлургических комбинатов привело к снижению прибыли.

По нашим расчётам, при условии сохранения удельного веса на уровне 2008 года, коммерческие и управленческие расходы, учтённые в целях налогообложения прибыли в 2009–2012 гг., могли бы быть уменьшены на ЧерМК на 36,7 млрд. руб., на ММК – на 8,9 млрд. руб. и на НЛМК – на 30,7 млрд. руб. Это позволило бы увеличить поступления налога на прибыль в региональные бюджеты на 13,7 млрд. руб., а в федеральный бюджет – на 1,5 млрд. руб. (табл. 4.12).

Весомая часть управленческих затрат направлялась на выплату вознаграждений высшим органам управления корпораций – членам советов директоров и правлений.

Таблица 4.12. Влияние повышения удельного веса коммерческих и управленческих расходов в выручке металлургических комбинатов на формирование налога на прибыль, млрд. руб.

Показатели	ЧерМК		ММК		НЛМК	
	2008	2009–2012	2008	2009–2012	2008	2009–2012
Выручка от продаж	243,6	831,3	226,0	829,5	202,1	769,8
Коммерческие и управленческие расходы	12,3	79,1	11,2	50,4	14,6	86,1
Удельный вес коммерческих и управленческих расходов в выручке от продаж, %	5,1	9,5	5,0	6,1	7,2	11,2
Коммерческие и управленческие расходы при условии сохранения удельного веса расходов на уровне 2008 г.		42,4		41,5		55,4
Разница		36,7		8,9		30,7
Налог на прибыль, который мог бы поступить в 2009–2012 гг. при условии сохранения удельного веса расходов на уровне 2008 г.		7,34		1,78		6,14
В том числе:						
в федеральный бюджет		0,73		0,18		0,61
в региональный бюджет		6,61		1,60		5,53
Источник: расчёты ИСЭРТ РАН по данным отчётов о прибылях и убытках меткорпораций (РСБУ).						

В соответствии с международной практикой основным критерием определения размера вознаграждения являются результаты работы компании.

Одним из основополагающих принципов корпоративного управления ОАО «Северсталь» заявлено получение прибыли от производственной деятельности<sup>63</sup>.

В 2010–2012 гг. базовое предприятие компании – Череповецкий металлургический комбинат демонстрировал самые плохие финансовые показатели по сравнению с отраслевыми аналогами. Среднегодовой размер чистых убытков за этот период составил 9 млрд. руб. против 30 млрд. руб. чистой прибыли в предыдущие годы, а нераспределенная прибыль уменьшилась на 27%.

Магнитогорский и Новолипецкий комбинаты имели положительный конечный финансовый результат (рост нераспределенной прибыли составил 60–70% (табл. 4.13)).

<sup>63</sup> Из годовых отчётов ОАО «Северсталь» за 2006–2012 гг.: «В основе системы корпоративного управления ОАО «Северсталь» лежат следующие принципы... обеспечение прибыли для акционеров». «Совет директоров, осуществляя общее руководство деятельностью Общества, определяет стратегию развития Общества, обеспечивает эффективный контроль за его финансово-хозяйственной деятельностью» (Кодекс корпоративного управления ОАО «Северсталь»).

Таблица 4.13. Основные показатели эффективности деятельности головных предприятий металлургических корпораций в 2005–2012 гг., млрд. руб.

Показатели	2005	2006	2007	2008	2009	<i>В среднем за 2005–2009</i>	2010	2011	2012	<i>В среднем за 2010–2012</i>	2010–2012 к 2005–2009, %
<b>ЧерМК</b>											
Выручка от продаж	143,1	160,2	193,5	243,6	143,6	<i>176,8</i>	209,8	254,3	223,3	<i>229,2</i>	129,6
Прибыль от продаж	50,4	50,6	57,7	73,9	25,6	<i>51,6</i>	34,6	31,2	15,7	<i>27,2</i>	52,7
Рентабельность продаж, %	35,2	31,6	29,8	30,3	17,8	<i>29,0</i>	16,5	12,3	7,0	<i>11,9</i>	-17,1 п.п.
Чистая прибыль, (убыток)	34,3	35,1	42,1	38,6	1,4	<i>30,3</i>	(39,6)	(1,9)	14,6	<i>(9,0)</i>	-29,7
Нераспределённая прибыль	95,2	122,9	144,7	148,8	150,2	<i>132,4</i>	106,2	90,1	93,1	<i>96,5</i>	72,9
<b>ММК</b>											
Выручка от продаж	147,3	161,4	190,3	226,0	137,3	<i>172,5</i>	201,8	247,3	243,1	<i>230,7</i>	133,7
Прибыль от продаж	42,1	50,1	51,4	53,6	26,5	<i>44,7</i>	25,5	23,3	22,3	<i>23,7</i>	53,0
Рентабельность продаж, %	28,6	31,0	27,0	23,7	19,3	<i>25,9</i>	12,6	9,4	9,2	<i>10,4</i>	-15,5 п.п.
Чистая прибыль, (убыток)	29,8	37,1	51,7	10,1	27,4	<i>31,2</i>	24,4	(1,7)	7,9	<i>10,2</i>	32,7
Нераспределённая прибыль	55,7	61,5	105,4	105,7	129,5	<i>91,6</i>	157,4	152,1	157,0	<i>155,5</i>	169,8
<b>НЛМК</b>											
Выручка от продаж	119,2	140,3	154,9	202,1	128,6	<i>149,0</i>	179,9	221,2	240,1	<i>213,7</i>	143,4
Прибыль от продаж	46,0	55,8	49,8	72,4	17,4	<i>48,3</i>	28,9	24,4	12,9	<i>22,1</i>	45,8
Рентабельность продаж, %	38,7	40,0	32,1	35,8	13,5	<i>32,0</i>	16,1	11,0	5,4	<i>10,8</i>	-21,2 п.п.
Чистая прибыль, (убыток)	35,2	50,5	40,4	71,7	24,0	<i>44,4</i>	32,4	34,7	25,2	<i>30,8</i>	69,4
Нераспределённая прибыль	119,1	148,6	171,2	221,9	246,6	<i>181,5</i>	274,0	293,1	314,7	<i>293,9</i>	161,9

Источники: финансовая отчётность (РСБУ) меткорпораций; расчёты ИСЭРТ РАН.

Вопреки положениям Кодекса корпоративного управления<sup>64</sup> среднемесячное вознаграждение одного члена Совета директоров ОАО «Северсталь» в 2010–2012 гг. в сотни раз превышало среднемесячную заработную плату на Череповецком металлургическом комбинате (табл. 4.14). В ОАО «ММК» и «НЛМК» этот разрыв был в 5–8 раз меньше.

<sup>64</sup> Главной задачей членов Совета директоров является добросовестное и компетентное исполнение обязанностей по управлению компанией, обеспечивающее рост стоимости акций «Северстали» и благосостояния акционеров, а также защиту и возможность реализации акционерами своих прав. Совет директоров в своих решениях исходит из необходимости действовать в интересах всей компании в целом, справедливо по отношению ко всем акционерам и не может руководствоваться интересами какого-либо одного акционера или группы акционеров (п. 4.1 Кодекса корпоративного управления, утвержденного Советом директоров ОАО «Северсталь» 17 июня 2013 г.).

Таблица 4.14. **Вознаграждения высшим органам управления металлургических корпораций в 2005–2012 гг., млрд. руб.**

Показатели	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012 к 2005, %
<b>ОАО «Северсталь»</b>									
Численность высших органов управления, чел.*	10	10	10	10	10	10	10	10	100,0
Среднесписочная численность работников**, тыс. чел.	35,4	35,0	32,2	29,5	24,3	22,9	22,8	21,8	61,5
Среднемесячная заработная плата работников**, тыс. руб.	16,6	19,4	23,2	27,9	29,8	33,7	39,3	46,9	2,8 р.
Годовое вознаграждение органов управления, млн. руб.	0	19,9	74,9	83,8	417,0	420,4	1068,5	650,0	32,6 р.
Вознаграждение одного работника управления, тыс. руб. в месяц	0	166,2	624,3	698,4	3475	3503,3	8904,2	5416,7	32,6 р.
<b>К среднемесячной заработной плате, раз</b>	<b>0</b>	<b>8,6</b>	<b>26,9</b>	<b>25,0</b>	<b>116,6</b>	<b>104,0</b>	<b>226,9</b>	<b>115,5</b>	<b>+106,9</b>
<b>ОАО «ММК»</b>									
Численность высших органов управления, чел.***	28	31	31	31	20	25	10	26	92,9
Среднесписочная численность работников**, тыс. чел.	28,6	26,4	26,0	24,4	22,7	21,4	21,26	21,2	74,2
Среднемесячная заработная плата работников**, тыс. руб.	16,25	19,85	24,8	27,8	27,9	34,5	39,56	43,4	2,7 р.
Годовое вознаграждение органов управления, млн. руб.	181,6	273,3	499,9	749,5	751,4	277,0	52,1	276,6	1,6 р.
Вознаграждение одного работника управления, тыс. руб. в месяц	540,5	813,3	1343,8	2014,8	3131	923,3	434,2	886,5	1,6 р.
<b>К среднемесячной заработной плате, раз</b>	<b>33,3</b>	<b>41,0</b>	<b>54,2</b>	<b>72,5</b>	<b>112,2</b>	<b>26,8</b>	<b>11,0</b>	<b>20,4</b>	<b>-12,9</b>
<b>ОАО «НЛМК»</b>									
Численность высших органов управления, чел.***	24	17	18	18	18	17	17	20	83,3
Среднесписочная численность работников**, тыс. чел.	38,8	37,5	34,9	34,2	31,7	30,1	29,6	30,0	77,3
Среднемесячная заработная плата работников**, тыс. руб.	12,76	14,95	21,0	26,0	26,7	32,1	35,4	39,0	3,1 р.
Годовое вознаграждение органов управления, млн. руб.	58,2	81,7	99,9	188,1	230,9	291,9	223,5	206,5	3,5 р.
Вознаграждение одного работника управления, тыс. руб. в месяц	202,2	400,5	462,4	870,8	1068,9	1430,8	1095,7	860,5	3,5 р.
<b>К среднемесячной заработной плате, раз</b>	<b>15,8</b>	<b>26,8</b>	<b>22,0</b>	<b>33,5</b>	<b>40,0</b>	<b>44,6</b>	<b>31,0</b>	<b>22,1</b>	<b>+6,3</b>
* Совет директоров.									
** Головное предприятие.									
*** Совет директоров и Правление.									
Источники: данные годовых отчётов меткорпораций; расчёты ИСЭРТ РАН.									

По сравнению с другими акционерными обществами в ОАО «Северсталь» размер среднемесячного вознаграждения одного члена Совета директоров был заметно выше и составил в 2012 г. 5,9 млн. руб. (в ОАО «ММК» и «НЛМК» – 0,7 и 1,1 млн. руб. соответственно).

#### **4.3. Процентные и прочие внереализационные расходы**

Четвёртый фактор снижения прибыли – эскалация заимствований и расходов на их обслуживание.

За 2010–2012 гг. задолженность по кредитам и, соответственно, процентные расходы металлургических комбинатов увеличились в 2–5 раз по сравнению с 2005–2009 гг. (табл. 4.15). При этом самые масштабные заимствования осуществлял ЧерМК, что во многом было обусловлено необходимостью финансирования дефицита собственных оборотных средств зарубежного дивизиона. В то время как другие комбинаты начали в 2012 г. сворачивать привлечение кредитов, ЧерМК увеличил его в 2,4 раза, в результате чего объём долга на конец 2012 г. был сопоставим с 87% годового объёма выручки (на ММК – 37%, НЛМК – 44%).

Растущие процентные платежи за обслуживание кредитов в рассматриваемый период ежегодно уменьшали налогооблагаемую прибыль ЧерМК на 11 млрд. руб. На Магнитогорском и Новолипецком комбинатах влияние расходов по уплате процентов на налогообложение было менее существенным (3–4 млрд. руб.).

Более 70% задолженности ЧерМК в 2008–2012 гг. пришлось на внешний долг (табл. 4.16), что свидетельствует о высокой степени риска долговой устойчивости (доля внешней задолженности ММК и НЛМК составила соответственно 40 и 58%).

За 2008–2012 гг. удельный вес процентов к уплате в выручке от реализации продукции комбинатов увеличился в 2–3 раза (табл. 4.17).

По нашим расчётам, при условии сохранения удельного веса на уровне 2008 года, процентные расходы, учитываемые в целях налогообложения прибыли в 2009–2012 гг., могли бы быть уменьшены на ЧерМК на 25 млрд. руб., на ММК и НЛМК – на 7,7 млрд. руб., что позволило бы увеличить поступления налога на прибыль в региональные бюджеты на 7,3 млрд. руб.

Пятая причина уменьшения прибыли заключается в убыточной внереализационной деятельности предприятий чёрной металлургии.

Таблица 4.15. **Динамика задолженности по кредитам и процентных расходов металлургических комбинатов в 2005–2012 гг., млрд. руб.**

Показатели	2005	2006	2007	2008	2009	<i>В среднем за 2005–2009</i>	2010	2011	2012	<i>В среднем за 2010–2012</i>	2010–2012 к 2005–2009, %
<b>ЧерМК</b>											
Получено кредитов	15,6	0,08	0,5	84,4	16,0	23,3	46,8	102,3	248,8	132,6	5,7 р.
Выручка	143,1	160,2	193,5	243,6	143,6	176,8	209,8	254,3	223,6	229,2	129,6
Задолженность по кредитам	41,7	34,7	26,2	127,2	141,1	74,2	147,8	158,5	194,1	166,8	2,2 р.
В % к выручке	29,1	21,7	13,5	52,2	98,3	42,0	70,4	62,3	86,8	72,8	30,8 п.п.
Проценты к уплате	3,1	3,0	2,4	4,7	8,8	4,4	10,8	10,3	10,9	10,7	2,4 р.
В % к выручке	2,2	1,9	1,2	1,9	6,2	2,5	5,1	4,0	4,9	4,7	2,2 п.п.
<b>ММК</b>											
Получено кредитов	23,6	17,3	11,6	34,0	32,3	23,8	31,7	46,6	25,2	34,5	145,0
Выручка	147,3	161,4	190,3	226,0	137,3	172,5	201,8	247,3	243,1	230,7	133,7
Задолженность по кредитам	19,6	17,9	17,3	24,2	39,3	23,7	72,9	107,7	90,7	90,4	3,8 р.
В % к выручке	13,3	11,1	9,1	10,8	28,6	13,7	36,1	43,6	37,3	39,2	25,5 п.п.
Проценты к уплате	1,4	1,2	1,25	1,1	1,6	1,3	2,3	3,5	4,4	3,4	2,6 р.
В % к выручке	1,0	0,7	0,7	0,5	1,2	0,8	1,1	1,4	1,8	1,5	0,7 п.п.
<b>НЛМК</b>											
Получено кредитов	0	4,1	19,3	50,5	11,8	17,1	22,2	36,9	30,3	29,8	174,3
Выручка	119,2	140,3	154,9	202,1	128,6	149,0	179,9	221,2	240,1	213,7	143,4
Задолженность по кредитам	0	4,1	19,4	63,5	62,0	29,8	78,6	105,9	106,0	96,8	3,2 р.
В % к выручке	0	2,9	12,5	31,4	48,2	20,0	43,7	47,9	44,2	45,3	26,4 п.п.
Проценты к уплате	0	0	0,1	2,0	2,1	0,84	3,2	3,7	6,3	4,4	5,2 р.
В % к выручке	0	0	0,08	1,0	1,6	0,6	1,8	1,7	2,6	2,1	1,6 п.п.
Источники: данные бухгалтерских балансов и отчетов о прибылях и убытках (РСБУ); расчёты ИСЭРТ РАН.											

Таблица 4.16. **Внешняя задолженность металлургических комбинатов в 2008–2012 гг.**

Комбинат	2008		2009		2010		2011		2012		<i>В среднем за 2008–2012</i>	
	Млрд. руб.	Уд. вес, %	Млрд. руб.	Уд. вес, %								
ЧерМК	121,9	95,8	112,4	79,7	104,9	71,0	113,1	71,4	109,1	56,2	112,3	73,0
ММК	12,2	50,4	29,1	74,0	25,4	34,8	44,4	41,4	21,3	23,5	26,5	39,6
НЛМК	48,7	76,7	45,5	73,4	51,4	65,4	56,2	53,1	39,0	36,8	48,2	57,9

Таблица 4.17. Влияние повышения удельного веса процентных расходов в выручке металлургических комбинатов на формирование налога на прибыль, млрд. руб.

Показатели	ЧерМК		ММК		НЛМК	
	2008	2009–2012	2008	2009–2012	2008	2009–2012
Выручка от продаж	243,6	831,3	226,0	829,5	202,1	769,8
Процентные расходы	4,7	40,8	1,4	11,8	2,0	15,3
Удельный вес процентных расходов в выручке от продаж, %	1,9	4,9	0,5	1,4	1,0	2,0
Процентные расходы при условии сохранения удельного веса на уровне 2008 г.		15,8		4,1		7,6
Разница		25,0		7,7		7,7
Налог на прибыль, который мог бы поступить в 2009–2012 гг. при условии сохранения удельного веса расходов на уровне 2008 г.		5,0		1,5		1,5
В том числе						
в федеральный бюджет		0,5		0,1		0,1
в региональный бюджет		4,5		1,4		1,4

Источник: расчёты ИСЭРТ РАН по данным отчётов о прибылях и убытках меткорпораций (РСБУ).

За 2010–2012 гг. убытки от внереализационной деятельности ЧерМК выросли в среднем в 3,4 раза по сравнению с 2005–2009 гг., ММК – в 2,1 раза. Прочая деятельность НЛМК также была убыточной, однако, в отличие от других комбинатов, среднегодовая сумма его убытков уменьшилась в 6 раз (табл. 4.18).

Таблица 4.18. Финансовые результаты от внереализационной деятельности металлургических комбинатов в 2005–2012 гг., млн. руб.

Показатели	2005	2006	2007	2008	2009	В среднем за 2005–2009	2010	2011	2012	В среднем за 2010–2012	2010–2012 к 2005–2009, %
<b>ЧерМК</b>											
Прибыль (+), убыток (-)	-2981	-3138	-2336	-21534	-19739	-9946	-64370	-29236	-6811	-33472	3,4 р.
Убытки прошлых лет*	-113	-122	-86	-179	-2	-100	-180	-209	-443	-277	2,8 р.
Резерв под обесценение вложений	0	256	3	893	14505	3131	58825	21175	5811	28604	9,1 р.
Резерв по сомнительным долгам	0	132	0	266	315	143	676	0	4023	1566	11,0 р.
Курсовые разницы**	-1280	1047	180	-10736	-3911	-2940	1294	-3848	5670	1039	x

Окончание таблицы 4.18.

ММК											
Прибыль (+), убыток (-)	-4011	-1771	14881	-40154	8255	-4560	4809	-25996	-7373	-9521	2,1 р.
Убытки прошлых лет*	-183	-96	-183	-38	-569	-214	0,6	-381	-967	-450	2,1 р.
Резерв под обесценение вложений	1273	0	1175	1022	0	694	0	0	0	0	х
Резерв по со- мнительным долгам	0	0	0	331	294	125	1489	3589	875	1984	15,9 р.
Курсовые разницы**	-101	918	988	-1346	651	222	-153	-1178	1361	10	4,5
НЛМК											
Прибыль (+), убыток (-)	-1641	7938	2132	-12437	-24448	-5691	-10037	8495	-1328	-957	16,8
Убытки прошлых лет*	-87	-341	-164	-224	-217	-207	5	-102	94	-1,0	0,5
Резерв под обесценение вложений	27	1878	0	2008	11502	3083	6061	0	231	2097	68,0
Резерв по со- мнительным долгам	0	2807	0	1331	0	828	0	258	2424	894	108,0
Курсовые разницы**	-385	-2343	-310	3918	-337	109	-1870	-1952	1374	-816	х
* Сальдо прибыли и убытков.											
** Курсовые разницы по операциям пересчёта выраженной в иностранной валюте стоимости активов и обязательств (сальдо доходов и расходов).											
Источники: данные финансовой отчётности меткорпораций (РСБУ); расчёты ИСЭРТ РАН.											

Указанные издержки в 2008–2012 гг. снизили прибыль металлургических комбинатов на 143,5 млрд. руб., или почти на 30 млрд. руб. в год, из них:

- ЧерМК – на 107,5 млрд. руб. (21,5 млрд. руб. в год);
- ММК – на 9,6 млрд. руб. (1,9 млрд. руб. в год);
- НЛМК – на 24,4 млрд. руб. (4,9 млрд. руб. в год).

По нашим расчётам, дополнительный налог на прибыль с этой суммы мог бы составить 28,5 млрд. руб., в том числе: в федеральный бюджет – 3,1 млрд. руб., или 0,6 млрд. руб. ежегодно; в региональные бюджеты – 25,4 млрд. руб., из них в бюджеты:

- Вологодской области – 19,3 млрд. руб. (3,9 млрд. руб. в год);
- Челябинской области – 1,7 млрд. руб. (0,3 млрд. руб. в год);
- Липецкой области – 4,4 млрд. руб. (0,9 млрд. руб. в год).

## ГЛАВА 5

### ВЛИЯНИЕ ФИНАНСОВЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ МЕТАЛЛУРГИЧЕСКИХ КОРПОРАЦИЙ НА ВЗАИМООТНОШЕНИЯ С БЮДЖЕТОМ

Падение прибыли привело к резкому уменьшению отчислений ключевого налогового платежа, поступающего от комбинатов чёрной металлургии в бюджет, – налога на прибыль.

За 2000–2012 гг. удельный вес металлургического производства в совокупном объёме поступлений налога на прибыль в бюджет Вологодской области сократился с 94 до 6,4%, Челябинской области – с 32 до 4%, Липецкой области – с 91,4 до 42% (табл. 5.1; 5.2).

Самое заметное снижение поступлений происходило в 2010–2012 гг.

В этот период по сравнению с 2005–2009 гг. отчисления налога на прибыль от Череповецкого и Магнитогорского металлургических комбинатов сократились на 60–74% соответственно, Новолипецкого – на 44%.

В результате глубокого спада платежей по налогу на прибыль доля комбинатов чёрной металлургии в формировании бюджетных доходов за 2000–2012 гг. сократилась в Вологодской области с 76 до 11%, Челябинской – с 41 до 4,6%, Липецкой – с 80 до 25% (табл. 5.3; 5.4).

В 2012 г. поступления налогов в консолидированный бюджет Вологодской области от Череповецкого металлургического комбината уменьшились на 3,4 млрд. руб., или на 45% по сравнению с уровнем 2011 г.

Более сильное падение налоговых платежей в консолидированный бюджет Челябинской области, составившее почти 9 млрд. руб., или 65%, продемонстрировал Магнитогорский металлургический комбинат.

Таблица 5.1. Налог на прибыль, поступивший от металлургических комбинатов в бюджеты субъектов РФ в 2000–2012 гг.

Показатели	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012 к 2011, %
<b>ЧерМК</b>														
Млрд. руб.	4,7	2,1	2,5	4,2	9,3	8,4	8,4	10,3	11,1	0,6	4,4	4,1	0,7	17,1
В % к общему объёму налога на прибыль бюджета субъекта РФ	93,8	63,0	73,3	68,8	75,8	80,8	71,3	65,8	50,8	12,4	40,9	34,2	6,4	-27,8 п.п.
<b>ММК</b>														
Млрд. руб.	н.д.	н.д.	1,3	4,8	7,8	7,2	8,8	8,8	7,7	0,5	1,4	2,8	0,8	27,2
В % к общему объёму налога на прибыль бюджета субъекта РФ	н.д.	н.д.	32,0	50,0	47,2	50,1	40,0	29,5	25,3	9,3	7,6	13,5	3,9	-9,6 п.п.
<b>НЛМК</b>														
Млрд. руб.	3,4	1,6	2,9	5,1	10,6	8,7	12,5	9,3	12,1	1,3	4,5	6,2	4,1	66,2
В % к общему объёму налога на прибыль бюджета субъекта РФ	91,4	60,5	71,3	73,6	74,7	77,0	80,5	70,3	72,7	26,0	47,9	55,3	42,2	-13,1 п.п.

Источники: данные финансовой отчётности (РСБУ) меткорпораций; Федерального казначейства; территориальных управлений ФНС по Вологодской и Липецкой областям; департамента финансов Вологодской области.

Таблица 5.2. Среднегодовые поступления налога на прибыль от металлургических комбинатов в бюджеты субъектов РФ в 2000–2012 гг.

Показатели	В среднем за 2000–2004	В среднем за 2005–2009	2005–2009 к 2000–2004, %	В среднем за 2010–2012	2010–2012 к 2005–2009, %
<b>ЧерМК</b>					
Млрд. руб.	4,6	7,8	169,6	3,1	39,7
В % к общему объёму налога на прибыль бюджета субъекта РФ	75,0	56,2	-18,8 п.п.	27,2	-29,0 п.п.
<b>ММК</b>					
Млрд. руб.	4,6	6,6	143,5	1,7	25,8
В % к общему объёму налога на прибыль бюджета субъекта РФ	43,1	30,8	-12,3 п.п.	8,3	-22,5 п.п.
<b>НЛМК</b>					
Млрд. руб.	4,7	8,8	187,2	4,9	55,7
В % к общему объёму налога на прибыль бюджета субъекта РФ	74,3	65,3	-9,0 п.п.	48,5	-16,8 п.п.
Источники: данные финансовой отчётности (РСБУ) меткорпораций; Федерального казначейства; территориальных управлений ФНС по Вологодской и Липецкой областям; департамента финансов Вологодской области.					

Таблица 5.3. Налоговые платежи металлургических комбинатов в бюджетную систему РФ в 2000–2012 гг., млрд. руб.

Показатели	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012 к 2011, %
<b>ЧерМК</b>														
Налоги, всего*	8,2	5,6	4,9	9,1	17,5	16,7	14,5	23,6	27,0	4,0	9,2	8,6	5,3	61,8
В территориальный бюджет**	7,0	2,9	3,5	5,1	10,5	9,6	9,8	12,5	14,6	3,8	7,5	7,5	4,1	54,7
В % к налоговым доходам бюджета	75,8	37,9	38,0	35,9	47,8	43,6	38,4	37,8	34,2	15,0	24,4	21,9	11,0	-10,9 п.п.
<b>ММК</b>														
Налоги, всего*	7,3	3,9	4,5	9,6	12,1	14,4	16,0	15,3	17,4	5,1	8,6	16,0	7,3	45,6
В территориальный бюджет**	6,0	3,2	3,3	7,9	10,0	10,8	12,2	11,7	13,1	3,6	6,7	12,9	4,5	34,9
В % к налоговым доходам бюджета	41,2	23,0	22,4	31,4	29,2	28,1	22,8	17,0	16,4	7,0	9,1	15,4	4,6	-10,8 п.п.
<b>НЛМК</b>														
Налоги, всего*	7,7	4,2	5,8	9,1	16,5	14,0	19,3	15,6	23,4	7,1	11,7	14,7	13,1	89,1
В территориальный бюджет**	5,7	3,1	4,3	6,7	12,8	10,5	13,6	12,5	14,8	4,6	8,2	9,4	8,4	89,0
В % к налоговым доходам бюджета	80,4	43,3	47,0	51,7	61,6	54,3	55,1	50,2	48,5	19,6	30,7	31,4	24,6	-6,8 п.п.

\* Общая сумма денежных средств, направленных на уплату налогов в федеральный бюджет, территориальные консолидированные бюджеты и внебюджетные фонды.

\*\* Налог на прибыль, НДС, платежи за пользование природными ресурсами, региональные и местные налоги.

Источники: данные отчётов меткорпораций (РБУ); ФНС; расчёты ИСЭРТ РАН.

Таблица 5.4. Среднегодовые налоговые платежи металлургических комбинатов в бюджетную систему РФ в 2000–2012 гг., млрд. руб.

Показатели	В среднем за 2000–2004	В среднем за 2005–2009	2005–2009 к 2000–2004, %	В среднем за 2010–2012	2010–2012 к 2005–2009, %
<b>ЧерМК</b>					
Налоги, всего*	9,1	17,2	189,0	7,7	44,8
В территориальный бюджет**	5,8	10,1	174,1	6,4	63,4
В % к налоговому доходу бюджета	47,1	33,8	-13,3 п.п.	19,1	-14,7 п.п.
<b>ММК</b>					
Налоги, всего*	7,5	13,6	181,3	10,6	77,9
В территориальный бюджет**	6,2	10,3	166,1	8,0	77,7
В % к налоговому доходу бюджета	29,4	18,3	-11,1 п.п.	9,7	-8,6 п.п.
<b>НЛМК</b>					
Налоги, всего*	8,7	15,9	182,8	13,2	83,0
В территориальный бюджет**	6,5	11,2	131,8	8,7	77,7
В % к налоговому доходу бюджета	56,8	45,5	-11,3 п.п.	28,9	-16,6 п.п.

\* Общая сумма денежных средств, направленных на уплату налогов в федеральный бюджет, территориальные консолидированные бюджеты и внебюджетные фонды.

\*\* Налог на прибыль, НДС, платежи за пользование природными ресурсами, региональные и местные налоги.

Источники: данные отчётов меткорпораций (РСБУ); ФНС; расчёты ИСЭРТ РАН.

В результате обвального падения налоговых платежей металлургическое производство впервые перестало быть основной бюджетоформирующей отраслью бюджетных систем Челябинской и Вологодской областей (табл. 5.5).

Таблица 5.5. **Отраслевая структура\* поступлений налоговых доходов в консолидированные бюджеты субъектов РФ в 2008–2012 гг., %**

Отрасль	2008		2009		2010		2011		2012	
	млрд. руб.	%	млрд. руб.	%	млрд. руб.	%	млрд. руб.	%	млрд. руб.	%
<b>Вологодская область</b>										
Химическое производство	5,5	12,9	1,4	5,5	2,4	7,5	3,2	9,4	4,9	13,1
<i>Металлургическое производство</i>	<i>14,6</i>	<i>34,2</i>	<i>3,8</i>	<i>15,0</i>	<i>7,5</i>	<i>24,4</i>	<i>7,5</i>	<i>21,9</i>	<i>4,1</i>	<i>11,0</i>
Транспорт	1,8	4,2	2,6	10,2	2,3	7,5	3,0	8,8	3,7	9,9
Торговля	2,0	4,7	2,8	11,0	2,8	9,1	3,0	8,8	3,0	8,0
Строительство	1,8	4,2	1,3	5,1	1,5	4,9	1,7	5,0	2,3	6,2
Операции с недвижимостью	1,2	2,9	1,5	5,9	1,7	5,5	2,2	6,3	2,3	6,1
Прочие	18,2	36,9	6,4	47,3	14,6	41,1	13,6	39,8	17,0	45,7
Итого	42,7	100	25,4	100	30,8	100	34,2	100	37,3	100
<b>Челябинская область</b>										
Торговля	8,1	10,2	6,2	12,3	7,6	10,2	9,5	11,3	11,2	12,2
<i>Металлургическое производство</i>	<i>20,5</i>	<i>25,7</i>	<i>6,9</i>	<i>13,5</i>	<i>12,0</i>	<i>16,1</i>	<i>13,9</i>	<i>16,6</i>	<i>9,5</i>	<i>10,4</i>
Операции с недвижимостью	6,3	7,9	5,6	11,5	7,0	9,4	8,0	9,6	8,6	9,4
Транспорт	6,4	8,0	5,9	11,6	7,4	9,9	6,6	7,9	8,1	8,9
Производство пищевых продуктов	2,8	3,6	2,7	5,4	4,4	5,9	4,5	5,4	5,6	6,1
Производство машин и оборудования	2,9	3,6	2,3	4,6	3,1	4,2	3,6	4,3	4,6	5,0
Прочие	32,7	41,0	20,8	41,1	33,0	44,3	37,6	44,9	44,1	48,0
Итого	79,7	100	50,6	100	74,5	100	83,7	100	91,8	100
<b>Липецкая область</b>										
<i>Металлургическое производство</i>	<i>14,9</i>	<i>48,4</i>	<i>4,5</i>	<i>19,2</i>	<i>8,3</i>	<i>33,3</i>	<i>9,7</i>	<i>32,0</i>	<i>9,0</i>	<i>28,2</i>
Торговля	2,3	7,4	2,0	8,3	2,5	9,9	2,9	9,5	3,7	11,5
Производство пищевых продуктов	1,4	4,7	1,4	5,8	2,4	9,8	2,6	8,6	2,7	8,4
Транспорт	1,5	4,8	1,8	7,4	1,9	7,5	2,1	6,9	2,1	6,6
Операции с недвижимостью	1,1	3,7	1,3	5,4	1,5	6,2	2,3	7,5	1,7	5,4
Строительство	1,5	5,0	1,2	5,2	1,6	6,4	1,5	5,0	1,3	4,1
Прочие	8,0	26,0	11,5	48,7	6,7	26,9	9,2	30,5	11,4	35,8
Итого	30,7	100	23,5	100	24,9	100	30,2	100	31,8	100
* Для анализа взяты отрасли, формировавшие не менее 4% налоговых доходов бюджета субъекта РФ. Источники: данные территориальных управлений ФНС; расчёты ИСЭРТ РАН.										

О резком снижении участия металлургической отрасли в наполняемости бюджетной системы страны в 2012 г. свидетельствует и уровень налоговой нагрузки, оказавшийся минимальным за период 2006–2012 годов<sup>65</sup> (рис. 5.1).



Рисунок 5.1. **Налоговая нагрузка на экономику РФ в 2006–2012 гг.**, % к выручке

Источники: данные ФНС.

В 2012 г. при общей нагрузке экономики РФ в 9,8%, налоговые изъятия из денежного оборота металлургической промышленности составили 3,1%, в том числе Череповецкого металлургического комбината – 2,4%, Магнитогорского – 3,0%, Новолипецкого – 5,5% (рис. 5.2).

Заметим, что налоговая нагрузка металлургических комбинатов рассчитана нами исходя из фактически уплаченных в бюджет налогов. С учётом же имеющихся обязательств перед бюджетной системой, которые заметно выросли по итогам 2012 года, собираемость налоговых платежей с ЧерМК можно увеличить на 27%, с ММК – на 17% и с НЛМК – на 11% (табл. 5.6).

<sup>65</sup> В выступлении на съезде «Деловой России» 21.12.2011 г. В.В. Путин обратил внимание на дисбалансы в налогообложении секторов экономики: «По производству машин и оборудования налоговая нагрузка составляет 11,1%, по строительству – 11,3%, металлургии – 3,3%. Очевидно, что в стране сегодня необходим решительный налоговый манёвр. Нужна современная структура налоговой системы».

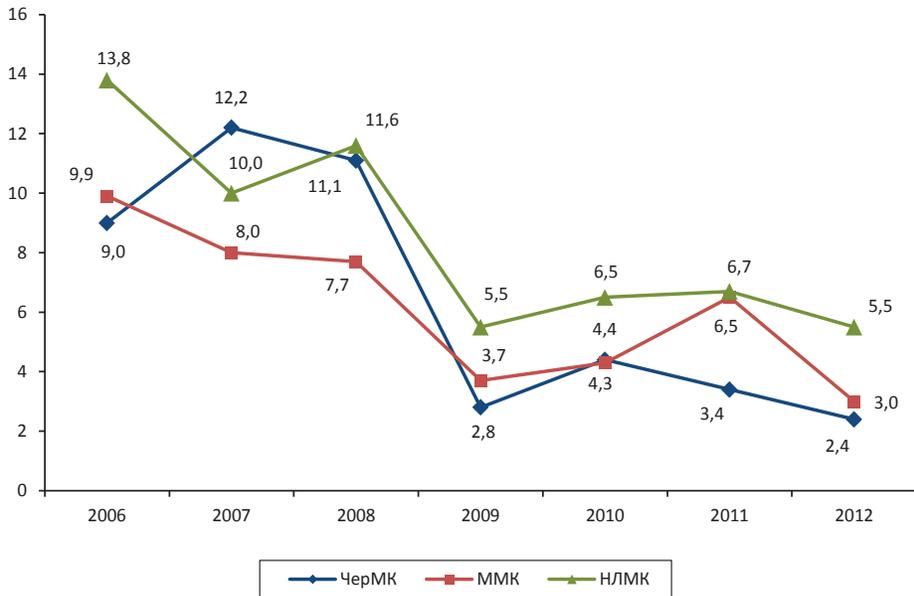


Рисунок 5.2. **Налоговая нагрузка\*** металлургических комбинатов в 2006–2012 гг., % к выручке

\* Общая сумма налогов в бюджетную систему РФ без учёта возвратов налога на прибыль и НДС.

Источники: финансовая отчётность металлургических корпораций (РСБУ); расчёты ИСЭРТ РАН.

Таблица 5.6. **Задолженность\*** металлургических комбинатов по расчётам с бюджетной системой РФ в 2008–2012 гг., млн. руб.

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	2012 в % к	
						2008	2011
<b>ЧерМК</b>							
Задолженность по платежам в бюджет, млрд. руб.	488	1075	620	1375	1515	310,5	110,2
В % к объёму уплаченных налогов	1,8	26,9	6,7	16,0	28,6	+26,8	+12,6
<b>ММК</b>							
Задолженность по платежам в бюджет, млрд. руб.	762	835	870	1013	1229	161,3	121,3
В % к объёму уплаченных налогов	4,4	16,4	10,1	6,3	16,9	+12,5	+10,6
<b>НЛМК</b>							
Задолженность по платежам в бюджет, млрд. руб.	590	765	880	938	1454	246,4	155,0
В % к объёму уплаченных налогов	2,5	10,8	7,5	6,4	11,1	+8,6	+4,7
* Задолженность в федеральный, территориальный бюджеты и государственные внебюджетные фонды. Источники: данные бухгалтерских балансов металлургических корпораций; расчёты ИСЭРТ РАН.							

На фоне резкого снижения налоговых отчислений и роста обязательств перед бюджетом руководство металлургических холдингов, в соответствии с действующим налоговым законодательством<sup>66</sup>, продолжало предъявлять к возврату из бюджета налог на добавленную стоимость (НДС), уплаченный при экспорте продукции.

Поскольку отчётность головных комбинатов не содержит сведений о фактической компенсации НДС, воспользуемся данными консолидированной отчётности, составленной по международным стандартам, тем более что львиная доля возвратов приходится на российские активы (табл. 5.7).

Таблица 5.7. НДС, предъявленный металлургическими корпорациями к возмещению из бюджета в 2010–2012 гг.

Показатели	2010	2011	2012	Итого за 2010–2012	В среднем за 2010–2012
<b>ОАО «Северсталь» (дивизион «Северсталь Российская Сталь»)</b>					
Экспорт, млн. т	5,2	4,7	4,2	14,1	4,7
Темп роста, %	103,7	90,4	89,5	80,8	94,5
НДС к возврату, млн. руб.	6725	5484	5564	17773	5924
Темп роста, %	129,1	81,5	101,5	82,7	104,0
В % к уплаченным налогам*	73,1	63,8	105,0	+31,9 п.п.	80,6
<b>ОАО «ММК»</b>					
Экспорт, млн. т	3,2	3,5	2,6	9,3	3,1
Темп роста, %	82,9	108,2	74,5	81,3	88,5
НДС к возврату, млн. руб.	6492	9779	6075	22346	7449
Темп роста, %	91,4	150,6	62,1	93,6	101,4
В % к уплаченным налогам*	75,5	61,1	83,2	+7,7 п.п.	73,3
<b>ОАО «НЛМК»</b>					
Экспорт, млн. т	8,0	8,5	10,3	26,8	8,9
Темп роста, %	104,2	105,9	121,2	128,8	110,4
НДС к возврату, млн. руб.	12705	16458	17098	46261	15420
Темп роста, %	115,0	129,5	103,9	134,6	116,1
В % к уплаченным налогам*	86,5	94,7	127,7	+41,2 п.п.	103,0
* Рассчитано на основании данных консолидированной отчётности меткорпораций по МСФО (конкретные данные по структуре уплаченных налогов в отчётности не раскрыты).					

В рамках доступных данных мы имеем основание сделать вывод о том, что в 2010–2012 гг. ежегодно львиная доля налогов, внесённых в

<sup>66</sup> Возмещение НДС, уплаченного при экспорте, предусмотрено ст. 176 Налогового кодекса РФ (Федеральный закон от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ).

бюджет российскими предприятиями корпораций чёрной металлургии, была предъявлена к возврату, в том числе:

- ОАО «Северсталь» – 5,9 млрд. руб. или 80,6% фактически уплаченных налогов;
- ОАО «ММК» – 7,4 млрд. руб. или 73,3% фактически уплаченных налогов;
- ОАО «НЛМК» – 15,4 млрд. руб. или более 100% фактически уплаченных налогов.

В 2010–2012 гг. объёмы исчисленного к возмещению НДС росли опережающими темпами по сравнению с объёмами экспортных поставок.

Среднегодовые темпы роста экспорта в ОАО «Северсталь» составили 94,5%, а среднегодовые темпы роста НДС, предъявленного к возврату, – 104%, в ОАО «ММК» – соответственно 88,5 и 101,4%, ОАО «НЛМК» – 110,4 и 116%.

В результате возмещений экспортного НДС Липецкая область с 2008 года перешла в статус «красного» региона во взаимоотношения с федеральным бюджетом. Это означает, что из бюджета возвращается денежных средств больше, чем территорией перечисляется налогов в бюджет (рис. 5.3).



**Рисунок 5.3. Поступление налогов с территории Липецкой области в федеральный бюджет и возмещение НДС из федерального бюджета Новолипецкому металлургическому комбинату в 2006–2012 гг., млрд. руб.**

Источники: данные ФНС России; консолидированной отчетности ОАО «НЛМК» (МСФО).

Всего за 2010–2012 гг., в результате предъявления к возврату НДС только тремя корпорациями чёрной металлургии, налоговые доходы федерального бюджета РФ сократились на 86,4 млрд. руб. (рис. 5.4).

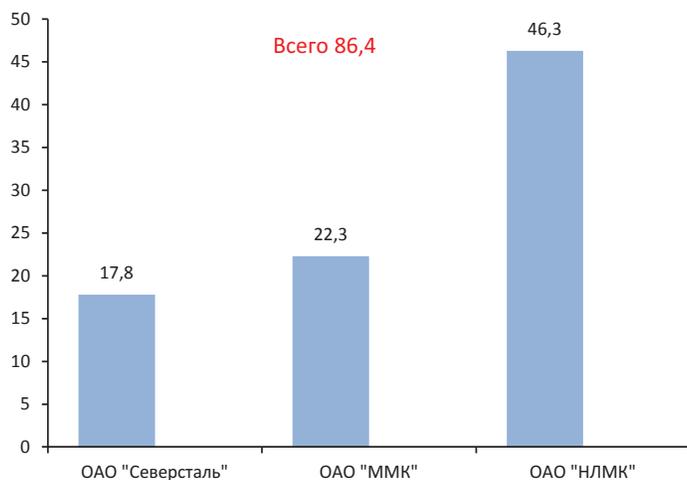


Рисунок 5.4. **Общий объём НДС, предъявленного к возврату из федерального бюджета металлургическими корпорациями за 2010–2012 гг., млрд. руб.**

Безусловно, эта сумма является ориентировочной, поскольку, как уже было сказано, отсутствуют данные о фактической уплате и фактическом возврате НДС. Вместе с тем косвенное представление об уровне возвратов из бюджета может дать динамика дебиторской задолженности по расчётам с бюджетом (рис. 5.5).

Как видно, в среднем за 2008–2012 гг. динамика задолженности бюджета по возврату налогов имела понижающий тренд. Судя по налоговой практике, большая часть расчётов предприятий и организаций с бюджетом, как правило, представляет собой заявленные переплаты по авансовым платежам налога на прибыль. Отсюда можно утверждать, что основная сумма экспортного НДС металлургическим корпорациям была компенсирована из бюджета.

Возвраты экспортного НДС ведущим корпорациям чёрной металлургии снижают общий вклад этой отрасли в формирование бюджетных доходов.

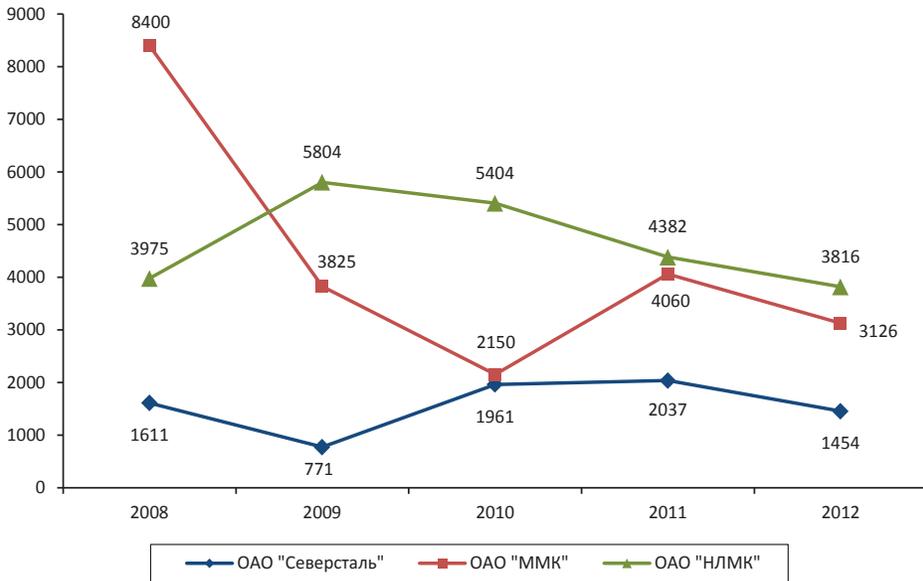


Рисунок 5.5. Динамика дебиторской задолженности металлургических корпораций по расчётам с бюджетом в 2008–2012 гг., млн. руб.

Источники: финансовая отчётность меткорпораций (РСБУ).

За 2007–2012 гг. общая сумма налогов от предприятий по производству чёрных металлов сократилась на 65 млрд. руб., или на 70%, а их доля в общем объёме налоговых доходов бюджета РФ уменьшилась с 1,3 до 0,3% (табл. 5.8).

Таблица 5.8. Налоги, поступившие в бюджет от отрасли чёрной металлургии в 2007–2012 гг.

Показатели	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2012 к 2007, %
	Млрд. руб.	%*											
Налоги, всего**	92,2	1,3	91,5	1,1	-25,0	0	26,7	0,5	40,7	0,4	27,7	0,3	30,0
Налог на прибыль	90,0	4,1	102,8	4,1	-7,0	0	28,5	1,6	26,0	1,1	12,6	0,5	14,0
НДФЛ	12,3	1,0	14,5	0,9	12,4	0,7	14,1	0,8	16,3	0,8	17,6	0,8	143,1
<b>НДС</b>	<b>-18,9</b>	<b>0</b>	<b>-35,5</b>	<b>0</b>	<b>-41,8</b>	<b>0</b>	<b>-31,1</b>	<b>0</b>	<b>-18,4</b>	<b>0</b>	<b>-20,7</b>	<b>0</b>	<b>x</b>
Территориальные налоги	8,4	2,0	9,4	1,9	11,1	1,9	15,0	2,4	16,5	2,4	18,0	2,3	214,3

\* Удельный вес в общем объёме налогов, поступивших в федеральный бюджет и консолидированные бюджеты РФ.  
 \*\* Налоги, администрируемые Федеральной налоговой службой России.  
 Источники: данные ФНС; расчёты ИСЭРТ РАН.

Вклад металлургического производства в сборы налога на прибыль снизился в 8 раз – с 4,1 до 0,5%. В 2007–2008 гг. чёрная металлургия являлась одним из ключевых мобилизаторов налога на прибыль в бюджет РФ.

В результате возмещения экспортного НДС данный налог, составляющий в целом по экономике 20% налоговых доходов, металлургами фактически не уплачивается. Отрицательные значения этого платежа в отчетности ФНС указывают на то, что не предприятия чёрной металлургии вносят налог в бюджет, а, наоборот, бюджет платит этим предприятиям.

Общая сумма потерь федерального бюджета от возвратов НДС предприятиям металлургического производства за 2007–2012 гг. составила 166,4 млрд. руб., или 28 млрд. руб. ежегодно. Из этой суммы 96,3% пришлось на ОАО «Северсталь», «ММК» и «НЛМК».

Масштабы возвратов НДС металлургическим корпорациям позволяют говорить о появлении своеобразного бизнеса, основанного на выкачивании доходов из бюджетного возмещения налоговых платежей<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> По данным журнала «Forbes», металлургия названа источником состояния семи из первой десятки российских миллиардеров.

## ГЛАВА 6

### ДЕСТРУКТИВНОЕ ВЛИЯНИЕ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ ГРУПП НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ НА ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ДОХОДОВ

Институт консолидированных групп налогоплательщиков (КГН), введённый в РФ с 01.01.2012 года<sup>68</sup>, устанавливает новый режим налогообложения, который допускает взаимозачёт убытков организаций, входящих в группу. При этом законодательство не предусматривает ограничений на размер убытков, учитываемых при исчислении налоговой базы.

Материнские компании холдингов «Северсталь» и «НЛМК» выступают ответственными участниками консолидированных групп налогоплательщиков, действующих в ОАО «Северсталь» с 27.03.2012 г., в ОАО «НЛМК» – с 01.01.2012 г. Состав дочерних структур, входящих в КГН, представлен в *таблице 6.1*.

Заметим, что из 22 участников КГН «Северсталь» только шесть являются открытыми акционерными обществами, раскрывающими финансовую отчётность<sup>69</sup>. В КГН «НЛМК» таковых четыре из десяти. Следовательно, оценить влияние большинства консолидированных компаний на изменение поступлений налога на прибыль мы не сможем.

С созданием КГН ОАО «Северсталь» власти Вологодской области и руководство компании связывали большие надежды на преодоление

---

<sup>68</sup> О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков: Федеральный закон от 16.11.2011 г. № 321.

<sup>69</sup> Статья 49 Федерального закона от 08.02.1998 г. № 14 «Об обществах с ограниченной ответственностью».

Таблица 6.1. **Организации, входящие в консолидированные группы налогоплательщиков металлургических корпораций**

КГН ОАО «Северсталь»		КГН ОАО «НЛМК»	
Организация	Тип	Организация	Тип
Череповецкий металлургический комбинат	ОАО	Новолипецкий металлургический комбинат	ОАО
Оленегорский горно-обогатительный комбинат (г. Оленегорск, Мурманская область)	ОАО	Стойленский горно-обогатительный комбинат (г. Старый Оскол, Белгородская область)	ОАО
Северсталь-метиз (г. Череповец)	ОАО	Алтай-Кокс (г. Заринск, Алтайский край)	ОАО
Карельский окатыш (г. Костомукша, Республика Карелия)	ОАО	Студеновская акционерная горнодобывающая компания (г. Липецк)	ОАО
Воркутауголь (г. Воркута, Республика Коми)	ОАО	Доломит (г. Данков, Липецкая область)	ООО
Северсталь-инфоком (г. Череповец)	ОАО	ВИЗ-Сталь (г. Екатеринбург)	ООО
Северсталь – Единый Центр Обслуживания (г. Ярославль)	ООО	Строительно-монтажный трест НЛМК (г. Липецк)	ООО
Северсталь-Вторчермет (г. Череповец)	ООО	Новолипецкая металлобаза (г. Липецк)	ООО
Холдинговая горная компания (г. Череповец)	ООО	НЛМК Оверсиз-Холдинг (г. Липецк)	ООО
Северо-Запад Огнеупор (г. Череповец)	ООО	Торговый дом НЛМК (г. Москва)	ООО
ЦТА (г. Костомукша, Республика Карелия)	ООО		
Корпанга (г. Костомукша)	ООО		
УлугхемУголь (г. Москва)	ООО		
Северсталь-Промсервис (г. Череповец)	ООО		
ЮниФенс (г. Череповец, г. Орёл)	ООО		
Ижорский трубный завод (г. Санкт-Петербург)	ЗАО		
Северсталь-Ресурс (г. Москва)	ЗАО		
Нева-Металл (г. Санкт-Петербург)	ЗАО		
Северсталь – Сортовой завод Балаково (Балаковский район, Саратовская область)	ЗАО		
ТД «Северсталь-Инвест» (г. Череповец)	ЗАО		
Северсталь Стальные Решения (г. Череповец)	ЗАО		

Источники: газета «Красный Север», № 4 от 14.01.2013 г.; финансовая отчетность ОАО «НЛМК» (РСБУ).

кризисной ситуации в бюджетной сфере региона<sup>70</sup>. Как оправдались эти надежды, иллюстрирует *рисунок 6.1*, на котором приведена динамика налога на прибыль, поступившего от металлургического производства в консолидированный бюджет Вологодской области.

<sup>70</sup> Из выступления Губернатора Вологодской области О.А. Кувшинникова на сессии Законодательного Собрания Вологодской области 28 ноября 2012 г.: «Получение «Северсталью» статуса КНГ в зависимости от конъюнктуры цен на мировых рынках металлопроката может дополнительно принести в казну Вологодчины от одного до двух миллиардов рублей».

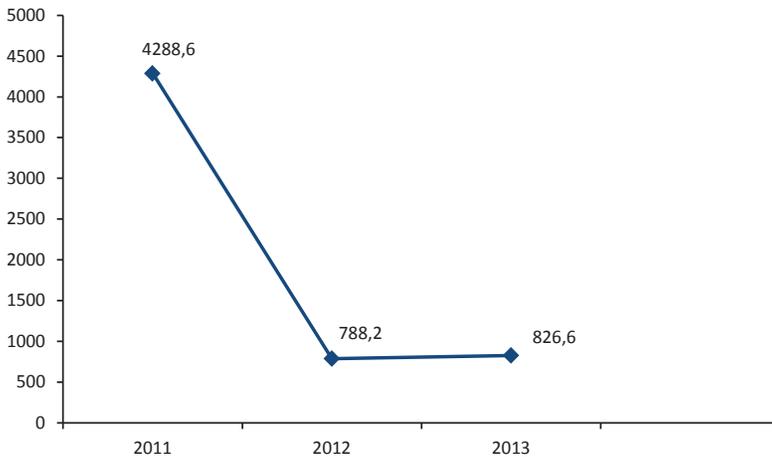


Рисунок 6.1. **Налог на прибыль, поступивший в консолидированный бюджет Вологодской области от предприятий чёрной металлургии в 2011–2013 гг., млн. руб.**

Источник: данные УФНС по Вологодской области.

Как видно, с консолидацией налогообложения произошёл обвал платежей по налогу на прибыль – с 4,3 млрд. руб. в 2011 г. до 0,8 млрд. руб. в 2012–2013 гг., то есть в 5,4 раза.

Определить, сколько платежей было перечислено в разрезе участников КГН ОАО «Северсталь», не представляется возможным, поскольку отчётность обществ не предусматривает такой информации. Однако общую тенденцию уровня налоговых поступлений в региональные бюджеты после введения института КГН можно проследить, используя данные ФНС (табл. 6.2).

Таблица 6.2. **Поступления налога на прибыль от акционерных обществ, входящих в КГН ОАО «Северсталь», млн. руб.**

ОАО	2011	Уд. вес, %*	2012	Уд. вес, %*	2012 к 2011, %	2013	Уд. вес, %*
Воркутауголь	2676	16,5	614	3,5	22,9	0	0
Карельский окатыш	3534	56,4	2485	47,1	70,3	0	0

\* Удельный вес в общих поступлениях налога на прибыль бюджета субъекта РФ.  
Источники: годовая финансовая отчётность ОАО «Воркутауголь», «Карельский окатыш»; данные статистической отчётности территориальных управлений ФНС по республикам Коми и Карелия; расчёты ИСЭРТ РАН.

Приведённые данные свидетельствуют, что в 2013 г. ОАО «Воркутауголь» и «Карельский окатыш» полностью утратили роль базовых налогоплательщиков республик Коми и Карелия.

Казалось бы, вхождение этих предприятий в состав ОАО «Северсталь» должно было бы сопровождаться ростом платежей в бюджет Вологодской области, однако данные официальной налоговой отчетности свидетельствуют об обратном. По нашим предположениям, в результате взаимозачёта прибылей и убытков, допускаемого новым режимом налогообложения, ответственным участником КГН (ЧерМК) была минимизирована налогооблагаемая прибыль, что способствовало резкому сокращению налоговых изъятий в бюджет.

Бюджет Липецкой области с созданием КГН ОАО «НЛМК» в 2012–2013 гг. недосчитался от предприятий чёрной металлургии порядка 1,5 млрд. руб. налога на прибыль (рис. 6.2).

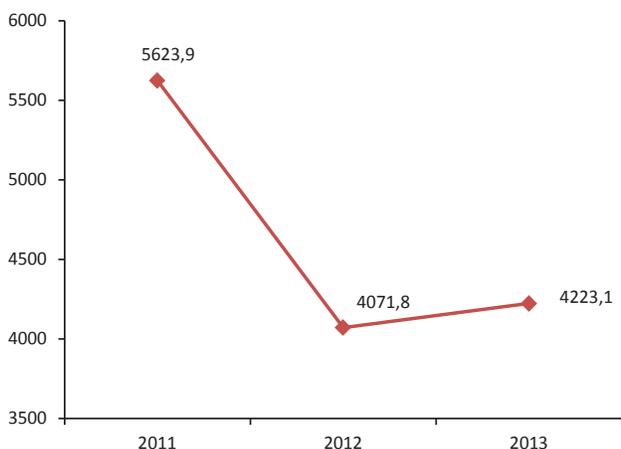


Рисунок 6.2. **Налог на прибыль, поступивший в консолидированный бюджет Липецкой области от предприятий чёрной металлургии в 2011–2013 гг., млн. руб.**

Источник: данные УФНС по Липецкой области.

Таким образом, с введением консолидированного налогообложения базовых налогоплательщиков поступления налога на прибыль как в Вологодской, так и Липецкой области демонстрировали негативную динамику.

Поскольку КГН ОАО «НЛМК» функционировала весь 2012 год, проследим, как повлияло включение в её состав крупнейших предприятий – ОАО «Стойленский ГОК» и ОАО «Алтай-Кокс» – на наполняемость бюджетов, соответственно, Белгородской области и Алтайского края (табл. 6.3).

Таблица 6.3. Поступления налога на прибыль от крупнейших предприятий в консолидированные бюджеты субъектов РФ

Субъект	2008		2010		2011		2012		2013	
	Млн. руб.	% *								
Алтайский край**	1206	19,3	1577	19,8	927	11,6	49,3	0,5	0	0
Белгородская область***	7722	41,2	7152	51,8	15097	59,0	7031	36,6	4647	34,2

\* Удельный вес в общих поступлениях налога на прибыль бюджета субъекта РФ.  
 \*\* Предприятия по производству кокса.  
 \*\*\* Предприятия по добыче железных руд.  
 Источники: данные отчётности УФНС по Алтайскому краю и Белгородской области; расчёты ИСЭРТ РАН.

С переходом в КГН ведущего бюджетоформирующего предприятия по производству кокса «Алтай-Кокс» бюджет Алтайского края потерял 12–20% поступлений налога на прибыль. В Белгородской области из-за консолидации «Стойленского ГОКа» поступления налога на прибыль от предприятий по добыче железных руд уменьшились наполовину.

Если обратиться к отчётности акционированных участников КГН ОАО «НЛМК», то можно увидеть, что за 2012 год всеми ими была получена прибыль до налогообложения, общая сумма которой составила 58 млрд. руб. (табл. 6.4).

Таблица 6.4. Прибыль до налогообложения предприятий, входящих в КГН ОАО «НЛМК», за 2012 г., млн. руб.

Предприятие	Прибыль до налогообложения	Налог на прибыль, уплаченный в бюджет по данным отчётности
НЛМК	29016,2	2456,9
Алтай-Кокс	4430,2	883,5
Стойленский ГОК	24446,8	4297,5
Стагдок	98,2	30,5
Итого	57991,4	7668,4
	Налог на прибыль, поступивший в бюджет Липецкой области от ОАО «НЛМК» – 4071,8	

Источники: данные финансовой отчётности предприятий; УФНС по Липецкой области; расчёты ИСЭРТ РАН.

Согласно отчётным данным акционерных обществ, совокупный объём денежных средств, направленных на взносы в бюджет налога на прибыль, составил 7,7 млрд. руб. По данным же УФНС по Липецкой области, бюджет региона получил 4,1 млрд. руб. налога на прибыль от предприятий по производству чёрных металлов. Следовательно, фактические отчисления платежа КГН ОАО «НЛМК» занижены на 3,6 млрд. руб. или почти в 2 раза.

Как представляется, это явилось результатом использования сальдированного механизма финансовых результатов, позволившего ответственному участнику КГН ОАО «НЛМК» девальвировать прибыль акционированных компаний убытками других участников группы, не публикующих финансовую отчётность.

Официальные данные об исполнении территориальных бюджетов за 2013 г. фиксируют ухудшение ситуации с поступлением налога на прибыль в субъектах РФ, которые в той или иной степени были затронуты консолидацией налогообложения.

Судя по утверждённым бюджетным параметрам, ряд регионов планировали рост мобилизации платежей по налогу на прибыль в 2013 г. Однако итоги исполнения бюджетов оказались далеки от этих планов, поскольку все регионы демонстрировали обвал поступлений налога на прибыль, причём самый сильный – в ведущих индустриальных центрах Уральского и Сибирского федеральных округов, являющихся донорами федерального бюджета (табл. 6.5).

Таблица 6.5. Динамика поступлений налога на прибыль в консолидированные бюджеты субъектов РФ в 2011–2013 гг., млрд. руб.

Субъект	2011	2012	2012 к 2011, %	2013		2013, в %	
				План	Факт	К плану	К 2012
<i>Субъекты РФ, базовые налогоплательщики которых входят в КГН ОАО «Северсталь» и «НЛМК»</i>							
Мурманская область	16,3	11,0	67,5	13,6	11,2	82,1	101,9
Липецкая область	11,1	9,7	87,4	10,9	9,2	84,7	95,6
Алтайский край	9,1	9,0	99,5	8,8	8,3	94,5	91,8
Белгородская область	25,6	19,2	75,0	21,4	13,6	63,5	70,8
Республика Коми	16,2	17,7	109,3	н.д.	12,2	н.д.	68,8
Вологодская область	12,0	10,9	90,8	10,2	6,0	58,4	54,5
Республика Карелия	6,3	5,3	84,1	6,1	2,2	36,1	41,7
<i>Другие субъекты РФ, в которых действуют КГН</i>							
Архангельская область	10,3	17,1	166,3	16,3	15,2	93,3	89,0
Смоленская область	6,1	7,1	115,4	8,1	6,1	75,8	87,0
Ямало-Ненецкий АО	47,1	46,3	98,3	46,8	38,7	82,7	83,6
Красноярский край	69,0	52,5	76,2	53,3	42,6	79,9	81,1
Иркутская область	30,1	40,0	132,9	33,4	29,1	87,2	72,9
Ханты-Мансийский АО	76,6	74,4	97,2	78,1	53,6	68,6	72,0
Кемеровская область	35,9	24,6	68,4	24,2	15,1	62,6	61,6
Российская Федерация	1928	1980	102,7	н.д.	1730,2	н.д.	87,4

Источники: данные Федерального казначейства; ФНС; расчёты ИСЭРТ РАН.

Совершенно очевидно, что не последнюю роль в понижающем тренде поступлений налога на прибыль сыграла консолидация налоговых обязательств. И с этой стороны признание института КГН в качестве одной из основных мер, «нацеленных на создание эффективной и стабильной налоговой системы, обеспечивающей бюджетную устойчивость»<sup>71</sup>, вызывает особое сомнение.

По нашим расчётам, базирующимся на данных финансовой отчётности предприятий, ежегодные отчисления налога на прибыль за 2010–2012 гг. по акционерным компаниям, входящим в КГН ОАО «Северсталь», составляли в среднем 9,2 млрд. руб., в том числе в региональные бюджеты – 7,8 млрд. руб.

Предприятия, являющиеся участниками КГН ОАО «НЛМК», ежегодно вносили в консолидированный бюджет 11,8 млрд. руб. налога на прибыль, в том числе в региональные бюджеты – 10,2 млрд. руб. (табл. 6.6).

Таблица 6.6. Поступления налога на прибыль от предприятий металлургического производства в 2010–2012 гг., млрд. руб.

Показатели	2010			2011			2012			В среднем за 2010–2012		
	КБ	ФБ	ТБ	КБ	ФБ	ТБ	КБ	ФБ	ТБ	КБ	ФБ	ТБ
<b>КГН ОАО «Северсталь»</b>												
ЧерМК	5,2	0,8	4,4	5,1	1,0	4,1	1,6	0,9	0,7	4,0	0,9	3,1
Воркутауголь	1,2	0,1	1,1	2,8	0,3	2,5	0,3	0,03	0,27	1,4	0,1	1,3
Карельский окатыш	2,4	0,2	2,2	4,1	0,4	3,7	2,4	0,2	2,2	3,0	0,3	2,7
Олкон	0,6	0,03	0,57	1,2	0,1	1,1	0,6	0,03	0,57	0,8	0,1	0,7
Итого	9,4	1,1	8,3	13,2	1,8	11,4	4,9	1,2	3,7	9,2	1,4	7,8
<b>КГН ОАО «НЛМК»</b>												
НЛМК	5,3	0,8	4,5	7,7	1,5	6,2	4,7	0,6	4,1	5,9	1,0	4,9
Алтай-Кокс	1,5	0,2	1,3	1,0	0,1	0,9	0,9	0,1	0,8	1,1	0,1	1,0
Стойленский ГОК	3,4	0,4	3,0	6,0	0,6	5,4	4,7	0,5	4,2	4,7	0,5	4,2
Итого	10,2	1,4	8,8	14,7	2,2	12,5	10,3	1,2	9,1	11,8	1,6	10,2
Условные обозначения: КБ – консолидированный бюджет РФ; ФБ – федеральный бюджет; ТБ – территориальные бюджеты (консолидированные бюджеты субъектов РФ).												

<sup>71</sup> О результатах и основных направлениях деятельности на 2013–2015 годы: доклад Минэкономразвития РФ.

Таким образом, если исходить из среднегодовых значений показателей, возможные дополнительные поступления налога на прибыль от КГН ОАО «Северсталь» и «НЛМК» могут составить 21 млрд. руб. в год, в том числе:

- в федеральный бюджет – 3 млрд. руб.;
- в бюджет Вологодской области – 7,8 млрд. руб.;
- в бюджет Липецкой области – 10,2 млрд. руб.

Говоря о поступлениях налога на прибыль, нельзя не обратить внимание на отсутствие сопоставимости публичной отчётности крупнейших налогоплательщиков и официальной отчётности Федеральной налоговой службы (табл. 6.7).

Таблица 6.7. Поступления налога на прибыль в консолидированный бюджет РФ от металлургического производства в 2008–2012 гг., млн. руб.

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012
Данные УФНС по Вологодской области	18906	433,6	5328	5314	1692
Данные ОАО «Северсталь»*	13961	3851	4353	3083	2280
Данные УФНС по Липецкой области	17964	1322	5330	7089	4705
Данные ОАО «НЛМК»*	15755	1284	5043	6153	2730

\* Отчёт о прибылях и убытках.

Согласно данным УФНС по Вологодской области, в 2012 г. поступления налога на прибыль от металлургического производства были на 600 млн. руб. меньше, чем отражено в отчёте ОАО «Северсталь».

УФНС по Липецкой области, наоборот, отчиталось о налоговых поступлениях от предприятий металлургии в объёме 4,7 млрд. руб., что на 2 млрд. руб. выше, чем в отчёте ОАО «НЛМК».

Подобные факты указывают на несовершенство налогового законодательства, устанавливающего сложную методологию определения налогооблагаемой базы, взаимозачёты авансовых платежей по налогу на прибыль, его возвраты, что в конечном счёте не позволяет увязывать корпоративную и государственную налоговую отчётность.

Институт КГН подвергся жёсткой критике со стороны председателя Совета Федерации В. Матвиенко: «Все сенаторы единодушно высказываются о том, что это безобразие. Были обещания Минфина, что регионам с выпадающими доходами будет предоставлена компенсация за счёт перераспределения средств. Мы предупредили Министерство финансов, что будем контролировать этот вопрос и выпадающие доходы регионам должны быть компенсированы. Пока мы это не наблюдаем»<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> Из речи В. Матвиенко на встрече с губернатором Нижнего Новгорода В. Шанцевым 03.06.2013 г.

## ГЛАВА 7

### ТЕНДЕНЦИИ РАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ МЕТАЛЛУРГИЧЕСКИХ КОРПОРАЦИЙ

Чистая прибыль является одной из важнейших составляющих собственного капитала металлургических корпораций или нераспределённой прибыли, предназначенной для реинвестирования в развитие производства.

Динамика чистого финансового результата и резервируемой прибыли головных предприятий металлургических корпораций в 2008–2012 гг. была разнонаправленной (табл. 7.1).

Таблица 7.1. **Чистый финансовый результат и нераспределённая прибыль металлургических комбинатов в 2008–2012 гг., млрд. руб.**

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	2012 к 2008, %
<b>ЧерМК</b>						
Чистая прибыль (убыток)	38,6	1,4	(39,6)	(1,9)	14,6	37,8
Нераспределённая прибыль	148,8	150,2	106,2	90,1	93,1	62,6
<b>ММК</b>						
Чистая прибыль (убыток)	10,1	27,4	24,4	(1,7)	7,9	78,2
Нераспределённая прибыль	105,7	129,5	157,4	152,1	157,0	148,5
<b>НЛМК</b>						
Чистая прибыль (убыток)	71,7	24,0	32,4	34,7	25,2	35,1
Нераспределённая прибыль	221,9	246,6	274,0	293,1	314,7	141,8
Источники: данные бухгалтерских балансов и отчётов о прибылях и убытках меткорпораций (РСБУ); расчёты ИСЭРТ РАН.						

По итогам 2012 года ни одному предприятию не удалось выйти на уровень чистой прибыли, полученной в 2008 г.

Обращают на себя внимание противоположные тенденции объёмов нераспределённой прибыли. Если на Магнитогорском и Новолипецком металлургических комбинатах нераспределённая прибыль за пять лет увеличилась в 1,4 раза, то на Череповецком комбинате, наоборот, она уменьшилась в 1,6 раза.

Основным фактором снижения капитализируемой прибыли ЧерМК стало её использование на выплату дивидендов акционерам (табл. 7.2).

На эти цели в 2008 и 2012 гг. использовалось 80% чистой прибыли, а в 2010 и 2011 гг., когда предприятие сработало с убытком, источником дивидендных выплат являлась нераспределённая прибыль.

Таблица 7.2. **Дивиденды, начисленные акционерам металлургических корпораций в 2008–2012 гг., млн. руб.**

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	2008–2012
<b>ОАО «Северсталь»</b>						
Дивиденды, всего	30957	0	6762	15307	11626	64652
В % к чистой прибыли	80,2	0	убыток		79,6	х
В % к налоговым доходам	114,7	0	73,6	178,5	219,2	129,1
Дивиденды основного собственника	25499	0	5608	12695	9204	53006
В % к общей сумме дивидендов	82,4	0	82,9	82,9	79,2	81,9
<b>ОАО «ММК»</b>						
Дивиденды, всего	4269	4135	3688	0	3129	15221
В % к чистой прибыли	42,4	15,1	15,1	0	39,5	28,0
В % к налоговым доходам	24,5	81,4	42,7	0	43,0	39,6
Дивиденды основного собственника	3698	3556	3172	0	2685	13111
В % к общей сумме дивидендов	86,6	86,0	86,0	0	85,8	86,1
<b>ОАО «НЛМК»</b>						
Дивиденды, всего	11986	1319	10908	11986	3716	39915
В % к чистой прибыли	16,7	5,5	33,7	34,5	14,7	21,0
В % к налоговым доходам	51,2	18,7	93,3	81,4	28,3	57,0
Дивиденды основного собственника	10141	1144	9331	10253	3179	34048
В % к общей сумме дивидендов	84,6	86,7	85,5	85,5	85,5	85,6
Источники: данные финансовой отчётности меткорпораций (РСБУ); расчёты ИСЭРТ РАН.						

Следует отметить, что в дивидендной политике, прежде всего в части изъятия из оборотного капитала денежных средств на поощрение акционеров, менеджмент ОАО «ММК» и «НЛМК» выглядел более чем скромно по сравнению с ЧерМК. На дивидендные выплаты расходовалось 21–28% чистой прибыли, а их номинальный объём на ММК был в 4,2 раза, а на НЛМК в 1,6 раза меньше, чем на ЧерМК. И это при том, что данные ком-

бинаты демонстрировали рост отчислений резервируемого капитала и получение чистой прибыли (за исключением 2011 года, по итогам которого ММК имел отрицательный финансовый результат) на фоне убыточной деятельности ЧерМК в 2010–2011 гг. Кроме того, важно подчеркнуть перекося в распределительной политике руководства ЧерМК в большей степени в сторону потребления, чем в сторону выполнения обязательств перед бюджетом: дивидендные выплаты на 30% превышали налоговые платежи, в то время как на ММК и НЛМК расходование прибыли на дивиденды было меньше объёма налоговых отчислений в бюджет на 60 и 43% соответственно.

Из общей суммы причитавшихся акционерам металлургических корпораций дивидендов 82–86% получено их основными собственниками.

В 2008–2012 гг. среднегодовой размер состояния владельцев крупнейших российских корпораций чёрной металлургии многократно превышал налоговые доходы консолидированных бюджетов регионов, где расположены головные предприятия.

За этот период состояние собственников корпораций выросло в два-три раза, а налоговая нагрузка ММК и НЛМК, наоборот, уменьшилась на эту величину. Налоговые же изъятия из выручки ЧерМК во все уровни бюджетной системы сократились почти в пять раз (табл. 7.3).

Таблица 7.3. Состояние владельцев металлургических корпораций в 2008–2012 гг.

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	2012 к 2008, раз
<b>ОАО «Северсталь»</b>						
Состояние владельца	126,3	299,4	563,9	492,7	388,7	+3,1
Налоговые доходы бюджета Вологодской области	42,7	25,4	33,7	37,3	40,1	-1,1
Налоговая нагрузка ЧерМК, % к выручке	11,1	2,8	4,4	3,4	2,4	-4,6
<b>ОАО «ММК»</b>						
Состояние владельца	73,5	296,4	341,4	180,3	127,6	+1,7
Налоговые доходы бюджета Челябинской области	79,7	50,6	74,5	83,7	97,1	+1,2
Налоговая нагрузка ММК, % к выручке	7,7	3,7	4,3	6,5	3,0	-2,6
<b>ОАО «НЛМК»</b>						
Состояние владельца	152,8	477,8	731,5	512,0	428,2	+2,8
Налоговые доходы бюджета Липецкой области	30,5	23,3	26,8	30,0	34,1	+1,1
Налоговая нагрузка НЛМК, % к выручке	11,6	5,5	6,5	6,7	5,5	-2,1
Источники: данные журнала «Forbes» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <a href="http://www.forbes.ru/rating/bogateishie">http://www.forbes.ru/rating/bogateishie</a> ; финансовых отчётов меткорпораций (РСБУ); Федерального казначейства; расчёты ИСЭРТ РАН.						

Продолжая тему направлений использования прибыли корпораций, нельзя обойти вниманием вопросы инвестиционной политики.

Отвлечение значительных ресурсов во вклады в уставные капиталы приобретаемых активов привело к многократному превышению финансовых вложений над инвестициями в основной капитал.

На конец 2012 г. при увеличивающемся износе основных средств балансовая стоимость финансовых вложений ЧерМК превысила расходы на капиталовложения в программы модернизации в 20 раз, НЛМК – в 12 и ММК – в 5 раз. При этом долгосрочные финансовые вложения, являющиеся одним из ключевых потенциальных ресурсов для инвестирования в основной капитал, составили более 90% общего объёма финансовых вложений и ЧерМК, и ММК (табл. 7.4).

Таблица 7.4. **Динамика финансовых вложений и инвестиций в основной капитал металлургических комбинатов в 2008–2012 гг.**, млрд. руб.

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012
<b>ЧерМК</b>					
Износ основных средств, %	28,0	33,0	40,0	43,1	43,8
Инвестиции в основной капитал	11,8	4,5	7,1	16,1	12,5
Финансовые вложения*	319,7	337,5	293,7	272,4	248,3
В том числе долгосрочные*	274,6	291,8	252,5	253,4	237,1
Чистые денежные средства от инвестиционной деятельности	-87,0	-32,0	-16,3	-27,2	24,2
<b>ММК</b>					
Износ основных средств, %	46,0	36,0	36,0	37,0	38,0
Инвестиции в основной капитал	25,5	34,8	35,7	21,5	14,9
Финансовые вложения*	40,2	63,0	76,6	77,6	78,7
В том числе долгосрочные*	28,3	45,6	66,5	75,4	72,6
Чистые денежные средства от инвестиционной деятельности	-79,6	-45,9	-42,2	-32,2	-14,2
<b>НЛМК</b>					
Износ основных средств, %	43,0	41,3	43,8	45,8	46,7
Инвестиции в основной капитал	23,8	31,5	25,2	28,8	15,5
Финансовые вложения*	180,2	150,5	180,2	165,7	188,6
В том числе долгосрочные*	109,1	112,3	96,6	92,4	113,1
Чистые денежные средства от инвестиционной деятельности	-71,9	-45,8	-42,4	-44,0	-7,0
* Балансовая стоимость.					
Источники: бухгалтерские балансы, отчёты о движении денежных средств меткорпораций (РСБУ).					

Отрицательное значение показателя чистых денежных средств от инвестиционной деятельности, прослеживающееся на всех металлургических комбинатах, свидетельствует о том, что финансовые ресурсы выводились из денежного оборота головных предприятий в виде займов контролируемым компаниям (табл. 7.5).

Таблица 7.5. **Займы, выданные контролируемым компаниям металлургических корпораций в 2008–2012 гг.**, млрд. руб.

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	2008–2012
<b>ОАО «Северсталь»</b>						
Займы, всего	55,4	30,4	56,3	59,7	38,9	240,7
Собственные оборотные средства	-38,6	-52,9	-65,7	-84,2	-138,6	
<b>ОАО «ММК»</b>						
Займы, всего	3,8	11,8	9,7	6,9	8,3	40,6
Собственные оборотные средства	17,5	4,5	-24,3	-46,4	-34,9	
<b>ОАО «НЛМК»</b>						
Займы, всего	17,0	48,0	30,8	32,1	29,0	156,9
Собственные оборотные средства	88,1	94,1	64,5	62,1	54,8	
Источники: бухгалтерские балансы, финансовая отчётность меткорпораций (РСБУ); расчёты ИСЭРТ РАН.						

Отвлечение финансовых ресурсов головного предприятия ОАО «Северсталь» на финансирование убыточных иностранных компаний и на выплату дивидендов привело к устойчивому дефициту собственных оборотных средств ЧерМК, составившему на конец 2012 г. 139 млрд. руб., и не могло не отразиться на темпах прироста прибыли, резервируемой для капиталовложений (рис. 7.1).

Если в 2000–2003 гг. нераспределённая прибыль ЧерМК прирастала в среднем на 31% в год, то в 2004–2008 гг., когда владельцами «Северстали» проводилась активная политика слияний и поглощений на внешних рынках, темпы прироста замедлились до 25%, а в 2009–2012 гг., даже после продажи итальянского сегмента и трёх наиболее нерентабельных североамериканских заводов, накопление прибыли снижалось ежегодно на 18%.

Подводя итоги анализа деятельности металлургических корпораций, необходимо отметить, что, несмотря на ухудшение финансовых показателей, во многом обусловленное реализацией стратегии транснационализации бизнеса, крупнейшие отечественные предприятия чёрной

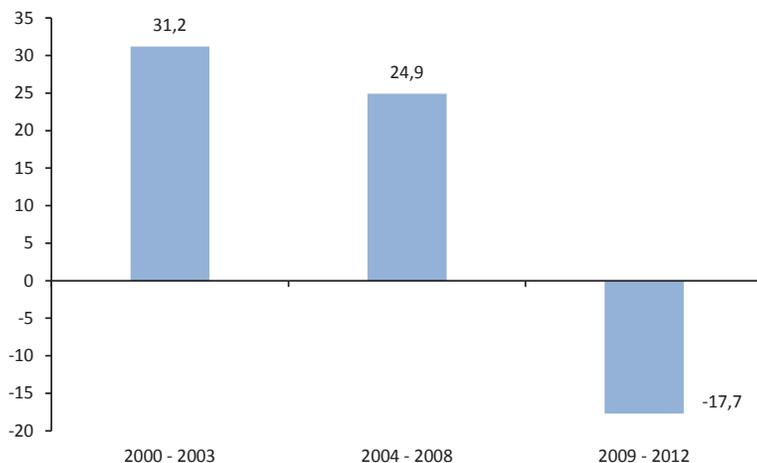


Рисунок 7.1. **Динамика среднегодовых темпов прироста нераспределённой прибыли на ЧерМК в 2000–2012 гг., % (в ценах 2012 г.)**

Источники: годовые бухгалтерские балансы ОАО «Северсталь» (РСБУ); расчёты ИСЭРТ РАН.

Таблица 7.6. **Собственные средства и капитальные расходы металлургических комбинатов в 2008–2012 гг., млрд. руб.**

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012
<b>ЧерМК</b>					
Собственные средства	172,7	200,3	146,1	120,9	127,4
К уплаченным налогам, раз	6,4	50,2	15,9	14,1	24,0
Капитальные расходы	11,8	4,5	7,1	16,1	12,5
В % к собственным средствам	6,8	2,2	4,9	13,3	9,8
<b>ММК</b>					
Собственные средства	120,3	132,7	165,8	161,3	166,1
К уплаченным налогам, раз	6,9	26,1	19,2	10,1	22,8
Капитальные расходы	25,5	34,8	35,7	21,5	14,9
В % к собственным средствам	21,2	26,2	21,5	13,3	9,0
<b>НЛМК</b>					
Собственные средства	222,5	275,9	287,5	304,9	334,4
К уплаченным налогам, раз	9,5	39,1	24,6	20,7	25,5
Капитальные расходы	23,8	31,5	25,2	28,8	15,5
В % к собственным средствам	10,7	11,4	8,8	9,4	4,6
Источники: бухгалтерские балансы, финансовая отчётность меткорпораций (РСБУ); расчёты ИСЭРТ РАН.					

металлургии концентрируют значительные финансовые ресурсы. И это говорит о нереализованном фискальном потенциале металлургического комплекса.

На конец 2012 года собственные средства металлургических комбинатов в виде нераспределённой прибыли и денежных средств составляли от 127 млрд. руб. на ЧерМК до 334 на НЛМК (*табл. 7.6*), что в десятки раз превышало уплаченные налоги.

В то же время такая концентрация средств слабо стимулировала инвестиционную деятельность. На капитальные вложения в 2012 г. компании расходовали 5–10% свободных финансовых ресурсов.

Приведённые примеры свидетельствуют о существенном разрыве между возможностями металлургического комплекса к увеличению наполняемости бюджета, инвестированию и фактическим уровнем вклада в бюджет и инвестиции.

## Выводы по разделу 2

В заключение данного раздела в принципиальном плане, на наш взгляд, можно ограничиться количественной оценкой рассчитанного нами объёма налогов, которые могли бы дополнительно ежегодно поступать от ведущих комбинатов чёрной металлургии в бюджетную систему (табл. 7.7).

Таблица 7.7. **Источники дополнительных налоговых доходов от крупнейших комбинатов чёрной металлургии РФ**, млрд. руб. в год

Источник	Консолидированный бюджет РФ	Федеральный бюджет	Бюджеты субъектов РФ
Налогообложение экспортных операций с трейдерными структурами в офшорах	15,1	2,1	13,0
Регулируемое соотношение коммерческих, управленческих и процентных расходов в выручке	5,8	0,6	5,2
Отмена возмещения НДС при экспорте продукции*	30,2	30,2	
Прочие расходы, которые могут быть исключены из базы, уменьшающей прибыль до налогообложения**	5,8	0,7	5,1
Увеличение ставки налогообложения дивидендов, выплачиваемых физическим лицам***	1,9–2,3		1,9–2,3
Введение ограничений на размер убытков, учитываемых при исчислении налогооблагаемой базы КГН****	21,0	3,0	18,0
<b>Всего</b>	<b>79,8–80,2</b>	<b>36,6</b>	<b>43,2–43,6</b>
<p>* Оценка выполнена исходя из среднегодового объёма предъявленного к возврату НДС за 2010–2012 гг.  ** Убытки прошлых лет, резервы под обесценение финансовых вложений и по сомнительным долгам.  *** Рассчитано по предлагаемому ИСЭРТ РАН варианту ставки в размере 13–15% вместо 5% действующей ставки налога на дивиденды кипрским владельцам российской собственности в соответствии с соглашением «Об избежании двойного налогообложения», заключённым между Россией и Кипром 05.12.1998 г.  **** Рассчитано исходя из среднего объёма поступлений налога на прибыль по данным финансовой отчётности за 2010–2012 гг. следующих участников КГН: ОАО «Северсталь»; «Воркутауголь»; «Карельский окатыш»; «Олкон»; «НЛМК»; «Стойленский ГОК»; «Алтай-Кокс».</p>			

Итак, в результате наведения порядка в системе транзитных продаж экспортной продукции, сокращения процентных, управленческих, коммерческих издержек, корректировки действующего порядка исчисления налогооблагаемой базы по налогу на прибыль в отношении прочих расходов, введения ограничения на размер убытков участников КГН, отмены возмещения экспортного НДС дополнительные налоговые поступления от корпораций чёрной металлургии в консолидированный бюджет РФ могут составить 80 млрд. руб. в год, в том числе: в федеральный бюджет – 36,6 млрд. руб., в территориальные бюджеты субъектов РФ – 44 млрд. руб., из них в бюджеты:

- Вологодской области – 18,3 млрд. руб.;
- Липецкой области – 18,8 млрд. руб.;
- Челябинской области – 6,7 млрд. руб.

### **РАЗДЕЛ III**

## **УВЕЛИЧЕНИЕ ДОХОДНОГО ПОТЕНЦИАЛА БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ – КЛЮЧЕВОЙ ПОКАЗАТЕЛЬ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

## ГЛАВА 8

### РИСКИ ИСПОЛНЕНИЯ СУБФЕДЕРАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ В 2014–2016 ГОДАХ

Проектные параметры бюджетной системы страны на перспективу разработаны Правительством РФ на базе консервативного варианта долгосрочного (до 2030 г.) прогноза социально-экономического развития страны. Среднегодовые темпы экономического роста по этому варианту будут вдвое меньше средних темпов роста в 2000–2013 гг. и составят 2,5%, причём рост российской экономики прогнозируется ниже ожидаемого роста мировой экономики (рис. 8.1).

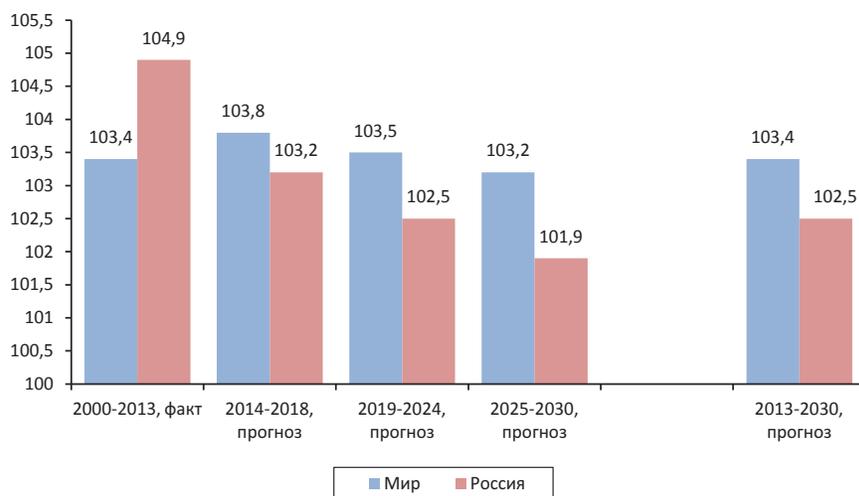


Рисунок 8.1. Прогноз среднегодовых темпов роста мирового и российского ВВП на период до 2030 г., % к предыдущему году

Источник: Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (в редакции от 08.11.2013 г.) // Официальный сайт Минэкономразвития РФ. – Режим доступа: [http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/macro/prognoz/doc20131108\\_5](http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/macro/prognoz/doc20131108_5)

Между тем, по признанию Правительства РФ, «в предстоящий среднесрочный период необходимо обеспечить выход на траекторию устойчивого экономического роста на уровне не менее 5%...»<sup>73</sup> Вместо этого среднегодовой прирост ВВП в 2014–2018 гг. составит 3,2%, что не позволит реализовать намеченную целевую установку.

Правительственный прогноз не предполагает поиска путей для перелома сложившейся ситуации, о чём убедительно свидетельствует сохранение вплоть до 2030 г. инерционных трендов промышленного и сельскохозяйственного производства, инвестиций, потребительского спроса, экспорта (*табл. 8.1*).

Таблица 8.1. **Прогноз среднегодовых темпов роста макроэкономических показателей РФ на период до 2030 г.** (% к предыдущему году в сопоставимых ценах)

Показатели	2000–2013, факт	2014–2018, прогноз	2019–2024, прогноз	2025–2030, прогноз
Промышленное производство	104,1	102,3	102,3	102,0
Сельскохозяйственное производство	103,5	102,1	101,4	101,5
Инвестиции в основной капитал	109,5	105,5	104,7	103,2
Розничный товарооборот	109,1	104,3	103,2	102,3
Экспорт товаров	117,0	101,5	101,5	101,0
Располагаемые доходы населения	108,2	103,6	103,3	102,3

Источники: данные Минэкономразвития РФ; Банка России; Росстата; расчёты ИСЭРТ РАН.

Негативные темпы роста экономики не позволят выполнить поставленную в «Основных направлениях деятельности Правительства...» стратегическую задачу повышения в период с 2013 по 2018 г. реальных располагаемых доходов населения в 1,3–1,4 раза. Согласно прогнозу, доходы россиян увеличатся в 1,2 раза, что, конечно же, недостаточно для поддержания потребительского спроса.

Усиление тенденции стагнации макроэкономических показателей создаст риски для устойчивого исполнения бюджетов всех уровней.

В 2013 г. Правительство РФ уже пересмотрело в сторону понижения прогноз доходов на 2014–2015 гг. В результате доходы бюджетной системы в 2014 г. уменьшены на 1,6 трлн. руб., в том числе федерального бюджета – на 0,5 трлн. руб., бюджетов субъектов РФ – на 0,9 трлн. руб. Поступления доходов в 2015 г. понижены более заметно: в консолидированный бюджет – на 2,8 трлн. руб., в федеральный и территориальные бюджеты – соответственно на 1,1 и 1,4 трлн. руб. (*табл. 8.2*).

<sup>73</sup> Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года: утверждены Председателем Правительства РФ Д. Медведевым 31.01.2013 г.

Таблица 8.2. Прогноз доходов бюджетной системы РФ в 2014–2015 гг.

Наименование	Проект бюджета на 2013–2015				Проект бюджета на 2014–2016			
	2014		2015		2014		2015	
	Млрд. руб.	В % к ВВП	Млрд. руб.	В % к ВВП	Млрд. руб.	В % к ВВП	Млрд. руб.	В % к ВВП
Консолидированный бюджет РФ	27758	37,5	31052	37,4	26190	35,7	28268	35,5
Федеральный бюджет	14063	19,0	15616	18,8	13570	18,5	14565	18,3
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	9839	13,3	10958	13,2	8893	12,1	9571	12,0

Источник: данные Минфина РФ.

В долгосрочной перспективе будет происходить дальнейшее снижение доходов и расходов бюджетной системы РФ.

По прогнозу Минэкономразвития РФ, доходы консолидированного бюджета в 2030 г. составят 34,4% ВВП против 36,1% ВВП в 2013 г. (табл. 8.3).

Таблица 8.3. Прогноз основных параметров бюджетной системы РФ на период до 2030 г., % к ВВП

Параметры	2013, факт	Прогноз				2030 к 2013, п.п.
		2018	2020	2025	2030	
Доходы	36,1	35,3	35,3	35,0	34,4	-1,7
Объём средств стабилизационных фондов	8,6	8,1	8,9	10,4	11,5	+2,9
Расходы, всего	37,4	35,3	35,1	34,3	34,1	-3,3
В том числе						
Человеческий капитал*	8,4	9,4	9,2	9,6	9,9	+1,5
Экономика и инфраструктура	6,6	4,4	4,5	4,5	4,4	-2,2
Социальная политика	12,6	11,0	11,0	10,5	10,0	-2,6
Оборона и безопасность	6,4	6,0	5,8	4,7	4,7	-1,7
Профицит (+), дефицит (-)	-1,3	0	0,3	0,6	0,3	x
Государственный долг	11,7	16,2	16,3	16,9	18,0	-6,3

\* Показатель включает расходы по разделам «Образование», «Здравоохранение» и «Культура, кинематография». Источники: данные Минэкономразвития РФ; Минфина РФ; Федерального казначейства; расчёты ИСЭРТ РАН.

Динамика государственных расходов свидетельствует об усилении консервативной бюджетной политики, проводимой Правительством РФ.

При одновременном росте остатков средств стабилизационных фондов и государственного долга расходная часть бюджетной системы уменьшится с 37,4 до 34,1% ВВП, причём предполагается сокращение всех направлений финансирования в пользу увеличения расходов на

развитие человеческого капитала. При этом вложения в экономику и инфраструктуру уменьшатся в 1,5 раза. В условиях секвестра расходов бюджет, как правило, станет профицитным с 2018 г.

Долгосрочный прогноз не содержит параметров бюджетных систем регионов, поэтому остановимся на их характеристике в 2014–2016 гг. (табл. 8.4).

Таблица 8.4. Прогноз основных параметров консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2014–2016 гг., млрд. руб.

Параметры	2013, факт	2014, прогноз	2015, прогноз	2016, прогноз
Доходы	8164,7	8892,7	9570,8	10383,0
В ценах 2016 г.	9454,7	9719,7	10001,5	10383,0
В % к ВВП	12,24	12,2	12,0	11,96
Расходы	8806,7	9115,2	9766,6	10483,8
В ценах 2016 г.	10198,2	9962,9	10206,1	10483,8
В % к ВВП	13,21	12,5	12,26	12,07
Дефицит	642,0	222,5	195,8	100,8
Источники: данные Минфина РФ; Федерального казначейства; расчёты ИСЭРТ РАН.				

Доходы субфедеральных бюджетов в 2014–2016 гг. будут прирастать темпами, сопоставимыми с темпами прироста в 2011–2013 гг., – 8% в год. Вместе с тем реальные темпы прироста составят всего 3% в год. Кроме того, по отношению к ВВП доходы уменьшатся с 12,2% в 2014 г. до 12% в 2016 г.

Аналогичная динамика прослеживается в территориальных бюджетах и по расходам, которые, несмотря на номинальный рост, сократятся с 13,2 до 12,1% ВВП.

Особую обеспокоенность вызывает сохранение рисков в обеспечении устойчивости бюджетов субъектов РФ, что связано с нереалистичностью прогнозов бюджетных параметров.

Так, в 2013 г. первоначально планировался рост собственных доходов субфедеральных бюджетов на 17,2%, который впоследствии был понижен почти в восемь раз – до 2,2%. Фактические налоговые и неналоговые доходы оказались ниже плановых на 2,6%.

В проекте бюджета на 2014–2016 гг. прогнозные темпы роста доходов в 2014–2015 гг. также понижены (табл. 8.5).

Таблица 8.5. **Прогноз собственных доходов и дефицита консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2013–2015 гг., млрд. руб.**

Показатели	Проект бюджета на 2013–2015			Проект бюджета на 2014–2016				2013		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2016	Факт	К плану (+, -)	
									Млрд. руб.	%
Налоговые и неналоговые доходы	7765	8654	9790	6767	7532	8183	9029	6588	-179	-2,6
Темп роста, %	117,2	111,5	113,1	102,2	111,3	108,6	108,5	97,4	х	-4,8
Дефицит	120,8	86,0	0	460,1	222,5	195,8	100,8	642,0	+181,9	+39,5

Источники: данные Минфина РФ; Федерального казначейства; расчёты ИСЭРТ РАН.

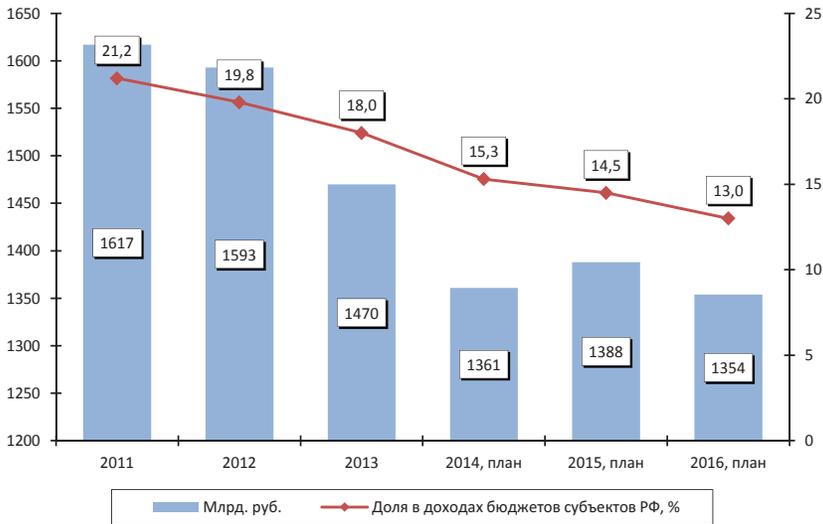
Ещё хуже складывается ситуация с планированием результатов исполнения бюджетов. В проект консолидированного бюджета страны на 2013–2015 гг. был заложен дефицит бюджетов субъектов РФ в 2013 г. в сумме 120,8 млрд. руб., в 2014 г. – 86 млрд. руб., а в 2015 г. бюджеты ожидалось бездефицитными. Фактически дефицит территориальных бюджетов в 2013 г. оказался в пять раз больше. В проекте бюджета на 2014–2016 гг. прогноз дефицита в 2014 г. увеличен на 137 млрд. руб., или в 2,6 раза. По итогам 2015 г. дефицит ожидается в размере 196 млрд. руб. вместо запланированного годом ранее профицита.

Таким образом, учитывая существенные отклонения реальных бюджетных параметров от прогнозируемых значений, подчеркнём, что снижение дефицита территориальных бюджетов до 100 млрд. руб. в 2016 г. представляется маловероятным.

В пользу этого вывода свидетельствует прогрессирующее уменьшение межбюджетных трансфертов, которое не позволит динамично наращивать совокупные доходы региональных бюджетов, а, значит, будет служить дополнительным риском возникновения дефицита и сокращения расходов (рис. 8.2).

По прогнозам Минфина РФ, в 2016 г. номинальный объём безвозмездной финансовой помощи регионам уменьшится почти на 263 млрд. руб., или на 16% по отношению к 2011 г., а его доля в доходах территориальных бюджетов снизится с 21 до 13%.

Сворачивание федеральной поддержки ставит под угрозу выполнение майских указов Президента РФ. На их реализацию в 2013–2016 гг. регионам потребуется 2,5 трлн. руб., а предусмотренная на эти цели финансовая помощь из федерального бюджета покрывает лишь 17,7% требуемых средств (рис. 8.3).



**Рисунок 8.2. Динамика межбюджетных трансфертов субъектам РФ из федерального бюджета в 2011–2016 гг.**

Источники: данные Минфина РФ; Федерального казначейства; расчёты ИСЭРТ РАН.



**Рисунок 8.3. Объём средств, необходимых субъектам РФ для финансового обеспечения реализации указов Президента РФ в 2013–2016 гг., млрд. руб.**

Источники: данные Минфина РФ; расчёты ИСЭРТ РАН.

Судя по основным параметрам региональных бюджетов, 2014 год будет чрезвычайно напряжённым для субъектов РФ, являющихся центрами чёрной металлургии.

В 2014 г. объём государственного долга Вологодской области превысит собственные доходы регионального бюджета. Уровень долговой нагрузки бюджетов Липецкой и Челябинской областей составит свыше 50%. При этом межбюджетные трансферты из федерального бюджета сократятся на 24–50% (табл. 8.6).

Таблица 8.6. Основные параметры региональных бюджетов субъектов РФ, млрд. руб.

Параметры	Вологодская область				Липецкая область				Челябинская область			
	2012, факт	2013, факт	2014, прогноз	2014 к 2013, %	2012, факт	2013, факт	2014, прогноз	2014 к 2013, %	2012, факт	2013, факт	2014, прогноз	2014 к 2013, %
Доходы	42,4	40,3	40,9	101,5	34,8	35,9	36,1	100,6	98,6	98,4	99,0	100,6
Собственные доходы	31,5	30,3	33,5	110,5	26,3	27,7	31,8	114,9	73,9	75,7	81,9	108,2
Межбюджетные трансферты	10,5	9,4	6,5	69,1	8,3	8,4	4,2	50,4	23,9	22,5	17,1	76,0
Дефицит	2,8	4,0	3,2	80,0	2,2	4,7	4,6	97,9	0	11,2	12,3	109,8
Получение кредитов	6,7	13,3	13,0	97,7	3,4	4,8	3,8	79,2	5,5	14,3	19,2	134,3
Государственный долг	29,1	31,9	34,1	106,9	10,4	13,8	19,7	139,0	16,0	23,4	43,6	140,1
В % к собственным доходам бюджета	92,2	105,3	101,8	-3,5	39,5	49,7	63,4	+13,7	21,7	30,8	53,2	+22,4

Источники: данные Министерства финансов РФ; Федерального казначейства; законы субъектов РФ об областных бюджетах на 2014–2016 гг.; расчёты ИСЭРТ РАН.

Бюджетные проектировки большинства российских регионов свидетельствуют о нарастании дисбаланса и долгового кризиса бюджетных систем.

К примеру, в субъектах Северо-Запада в 1,6 раза вырастет дефицит региональных бюджетов, резко увеличится долговая нагрузка. В Республике Карелия, Новгородской и Псковской областях она приблизится к пороговому значению, а в большинстве других регионов составит более 50% (табл. 8.7).

Таблица 8.7. Дефицит бюджета и государственный долг субъектов СЗФО в 2013–2014 гг.

Субъект	Дефицит регионального бюджета				Государственный долг			
	2013 г., факт		2014 г., прогноз		2013 г., факт		2014 г., прогноз	
	Млрд. руб.	%*	Млрд. руб.	%*	Млрд. руб.	%*	Млрд. руб.	%*
Республика Карелия	-4,8	31,4	-3,1	16,9	13,8	90,7	18,0	98,4
Республика Коми	-11,6	28,2	-8,1	15,1	17,9	43,6	31,9	59,3
Архангельская область	-5,5	13,0	-6,7	15,0	28,6	67,8	36,9	83,0
Вологодская область	-4,0	13,1	-3,2	9,6	31,9	105,3	34,1	101,8
Калининградская область	-5,2	22,8	-3,6	13,6	17,0	73,7	18,6	70,3
Ленинградская область	-5,6	9,1	-9,1	14,4	10,2	16,6	22,0	34,6
Мурманская область	-6,4	18,8	-8,2	22,0	12,6	36,9	21,5	57,6
Новгородская область	-5,7	35,1	-2,0	10,4	12,8	16,3	18,5	96,4
Псковская область	-5,0	40,1	-5,5	37,4	11,6	92,8	14,7	99,9
г. Санкт-Петербург	0	0	-39,0	10,2	18,7	5,1	64,8	17,0
СЗФО	-53,8	19,5	-88,5	16,5	175,1	26,8	281,0	40,5

\* В % к собственным доходам бюджета.  
Источники: данные Казначейства России; Минфина РФ; законы о региональных бюджетах на 2014–2016 гг., размещённые на официальных сайтах органов исполнительной власти субъектов СЗФО РФ.

К сожалению, проблему острой бюджетной недостаточности российских регионов руководство Министерства финансов планирует решать не путём повышения собираемости доходов, а путём секвестирования расходов: «...Для финансового обеспечения обозначенных в указах приоритетов необходимо пересмотреть и отказаться от неприоритетных расходных обязательств»<sup>74</sup>.

<sup>74</sup> Основные направления налоговой политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов: одобрены Правительством РФ 30.05.2013 г.

## ГЛАВА 9

### РЕЗЕРВЫ УВЕЛИЧЕНИЯ ДОХОДНОГО ПОТЕНЦИАЛА БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Анализ основных направлений налоговой политики на ближайшие три года показал, что главным её приоритетом является не настройка на решение задач развития путём внесения кардинальных изменений в сложившуюся налоговую систему, а сохранение существующих правил.

Критикуя политику Минфина, заместитель министра экономики А.Н. Клепач отметил: «Продолжение политики бюджетной консолидации загонит российскую экономику в рестрикционный цикл, когда снижение госрасходов влечёт за собой снижение экономической активности, что, в свою очередь, приводит к сокращению доходов бюджета. Мы считаем, что более предпочтительна политика роста, когда мы сознательно идем на увеличение госрасходов, направленных на долгосрочное развитие, пусть ценой появления бюджетного дефицита. Чтобы профинансировать необходимые расходы на здравоохранение, образование, науку и транспортную инфраструктуру, дефицит федерального бюджета, по нашей оценке, должен составить от 1,5 до 2% ВВП. Потребуется также модификация нынешней сверхжесткой версии «бюджетного правила», снижение планки накопления Резервного фонда с 7 до 5% ВВП»<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Выступление А.Н. Клепача на заседании Президиума РАН 19.02.2014 г. // Официальный сайт Российской академии наук. – Режим доступа: <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=5171ad1d-28fd-4297-a4f4-7ca941a0c48b>

Таблица 9.1. **Расчёт возможного увеличения поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, трлн. руб. в год**

Источник	Фактическое значение	Предлагаемый вариант	Консолидированный бюджет РФ	Бюджеты гос. внебюджетных фондов	Федеральный бюджет	Бюджеты субъектов РФ
Отмена возмещения НДС экспортёрам	18%	0* <sup>1)</sup>	1,1		1,1	
Отмена освобождений по уплате НДС для финансового сектора экономики	0%	18%* <sup>2)</sup>	3,0–5,0		3,0–5,0	
Отмена льгот по налогу на имущество для субъектов естественных монополий	0%	2,2%* <sup>2)</sup>	0,2			0,2
Повышение ставки налога на дивиденды	5–9%	13–15%* <sup>1)</sup>	0,2–0,5			0,2–0,5
Введение прогрессивной шкалы подоходного налога	13%**	13–50%* <sup>3)</sup>	2,0–4,5			2,0–4,5
Введение налога на вывод валюты	нет	20%* <sup>4)</sup>	0,5		0,5	
Отмена предельной величины годового дохода, выше которой не берутся страховые взносы	568 тыс. руб.	0* <sup>5)</sup>	0,6	0,6		
Введение налога на предметы роскоши с последующим перераспределением между субъектами РФ	нет		0,2* <sup>6)</sup>			0,2
Отмена бюджетного правила, использование всех нефтегазовых доходов на развитие экономики	25%	0* <sup>7)</sup>	5,7		5,7	
<b>Итого</b>			<b>13,5–18,3</b>	<b>0,6</b>	<b>10,3–12,3</b>	<b>2,6–5,4</b>
<p>*<sup>1)</sup> Академик С.Ю. Глазьев, д.э.н. Н.А. Кричевский, ИСЭРТ РАН.  *<sup>2)</sup> ИСЭРТ РАН.  *<sup>3)</sup> Академик РАН Р.И. Нигматулин, д.э.н. В.Л. Иноземцев, д.э.н. Н.А. Кричевский, А.В. Багаряков, политические партии «Справедливая Россия», КПРФ.  *<sup>4)</sup> Партия «Справедливая Россия», председатель Палаты налоговых консультантов Д. Черник.  *<sup>5)</sup> Д.э.н. В.Л. Иноземцев, Экономическая экспертная группа.  *<sup>6)</sup> Оценка д.э.н. О.Г. Дмитриевой.  *<sup>7)</sup> Партия «Справедливая Россия», многие российские эксперты и ученые.</p>						

Разделяя взгляды А.Н. Клепача, мы, в свою очередь, считаем, что повышение темпов экономического роста представляется необходимым условием соответствующего увеличения доходного потенциала, способного обеспечить выполнение целей и задач, поставленных Президентом РФ.

Об этом же говорится и в заключении Счётной палаты РФ на законопроект федерального бюджета на 2014–2016 гг.: «Правительством РФ проигнорированы неоднократные рекомендации Счётной палаты о необходимости подготовки комплекса конкретных мер, направленных на развитие доходного потенциала бюджетной системы страны, в том числе касающихся:

- сокращения теневого сектора экономики;
- уклонений от уплаты налогов и других обязательных платежей, включая использование как трансфертного ценообразования, так и операций, проводимых через офшорные зоны;
- улучшения контрольной работы налоговых и таможенных органов, повышения результативности налогового контроля в части возмещения НДС из федерального бюджета;
- оптимизации существующей системы льгот и преференций;
- сокращения задолженности по налоговым и неналоговым платежам;
- увеличения доходов от управления и распоряжения федеральным имуществом»<sup>76</sup>.

Основанные на результатах аналитических разработок известных отечественных экспертов, а также исследований ИСЭРТ РАН расчёты показывают, что есть потенциальная возможность увеличить доходы консолидированного бюджета страны в ближайшие два-три года на 14–18 трлн. рублей, или на 45–70% (табл. 9.1).

На наш взгляд, исходя из вышеизложенного можно констатировать, что назрела острая необходимость создания комиссии из членов Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства РФ, Счётной палаты РФ для проработки вопроса по налогообложению стратегических налогоплательщиков.

---

<sup>76</sup> Заключение Счётной палаты Российской Федерации на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» // Официальный сайт Счётной палаты РФ. – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/ru/expert/before/>

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

### Стратегия-2020: проблемы реализации

В период нахождения Д.А. Медведева в должности Президента РФ (май 2008 – май 2012 г.) разразился мировой финансовый кризис. К сожалению, меры, которые предпринимались для противодействия его влиянию на Россию, осуществлялись с опозданием, без учёта долгосрочных последствий. В результате выход в фазу восстановительного роста оказался кратковременным. Продолжение привязанности к ценностям либерализма содействовало наполнению отрицательных факторов, которые не позволили решить задачи по увеличению инвестиций в реальный сектор экономики, повышению производительности труда, а также выполнить ряд государственных программ по модернизации экономики, развитию социальной сферы, жилищного строительства, увеличению занятости<sup>77</sup>.

В результате уже в 2011 г. начался спад российской экономики, который продолжился в 2012–2013 гг. Правительство, возглавляемое Д.А. Медведевым, не проявляет должной деловой активности и в 2014 г., что ставит под угрозу выполнение предвыборных программ, заявленных кандидатом в Президенты РФ В.В. Путиным и утверждённых указами Президента Путина 7 мая 2012 г.

Создаётся впечатление, что Правительство РФ не замечает или не желает замечать того, что на самом деле происходит в экономике страны. Иначе чем объяснить недавнее заявление премьер-министра: «Хочу отметить, что наши сегодняшние проблемы не являются результатом ошибок прошлого. Напротив, это, скорее, следствие достаточно

---

<sup>77</sup> По данным проф. В.М. Симчеры, Правительством РФ за 2008–2012 гг. не выполнено более 70-ти федеральных целевых программ и свыше 30-ти национальных прогнозов. Источник: Симчера В.М. Кто за страну ответит? Разговаривать не с кем [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://me-forum.ru/media/publications/>

успешной реализации экономической политики последние 10–12 лет, которая и позволила нашей стране совершить резкий рывок вперед, подняться на качественную ступень...»<sup>78</sup>

Действия Правительства вызывают обоснованное возмущение Президента. В течение 2013 г. В.В. Путин неоднократно указывал федеральным министрам на «ничтожное качество работы»<sup>79</sup>, критиковал за то, что «по бумажкам получается хорошо, а на деле – форменное разгильдяйство... Такой подход дискредитирует всю нашу с вами работу»<sup>80</sup>.

В Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г. В.В. Путин констатировал: «С издания указов прошло полтора года. Вы знаете, что я отмечаю? То ли делается так, что это вызывает негативную реакцию в обществе, то ли вообще ничего не делается. Конечно, при такой работе мы не достигнем поставленных целей»<sup>81</sup>.

Президент фактически вынес вотум недоверия правительству, перейдя на ручное управление, проводя два раза в месяц заседания президиума правительства по наиболее острым вопросам.

Недоумение общественности вызвал разработанный Минэкономразвития долгосрочный прогноз социально-экономического развития страны на период до 2030 г., который ни в коей мере не отвечает стратегическим задачам, поставленным главой государства<sup>82</sup>. Прогнозируемые среднегодовые темпы роста всех макроэкономических показателей не способны не только обеспечить динамичное развитие, но и удержать сложившуюся ситуацию на соответствующем уровне<sup>83</sup>.

По прогнозу министра экономики А.В. Улюкаева получается, что и к 2030 г. Россия останется страной с доминирующим нефтегазовым сектором, значительными региональными различиями в уровне жизни, оттоком капитала и сокращением государственных расходов, а значит, по-прежнему будет отставать по качеству жизни от развитых стран.

<sup>78</sup> Выступление Д.А. Медведева на Гайдаровском форуме 17 января 2014 г. // Официальный сайт Института Гайдара. – Режим доступа: <http://www.iep.ru/gaidarovskii-forum-2014.html>

<sup>79</sup> Высказывание В.В. Путина на совещании в г. Элисте 16.04.2013 г.

<sup>80</sup> Вступительное слово В.В. Путина 07.05.2013 г. на совещании по реализации указов Президента от 7 мая 2012 г.

<sup>81</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г.

<sup>82</sup> Три пятилетки застоя – не предел для России: редакционная статья // Независимая газета. – 2013. – № 246. – 14 ноября.

<sup>83</sup> Согласно консервативному сценарию прогноза, в 2014–2018 гг. не будут достигнуты следующие ключевые целевые установки, обозначенные в Стратегии-2020 и указах Президента РФ от 7 мая 2012 г.: среднегодовые темпы роста ВВП составят 3,3% вместо 5%; норма накопления основного капитала вырастет на 21,7% ВВП вместо 27% ВВП; производительность труда увеличится на 20%, а не на 50%; суммарный коэффициент рождаемости составит 1,6 вместо 1,75.

Правительство РФ не предусматривает прорывных действий в области промышленной политики, стимулирующей приоритетное развитие высокотехнологичных секторов хозяйства и обеспечивающей укрепление национальной безопасности. Задаваемые темпы роста промышленного производства, составляющие менее 3% в год, не позволят решить поставленную Президентом задачу по выводу России в число лидирующих стран.

Бюджетная политика останется консервативной из-за сохранения жёсткого варианта «бюджетного правила», согласно которому практически все нефтегазовые доходы будут аккумулироваться в суверенных фондах.

В действиях финансового блока исполнительной власти нет настроя и на смягчение сверхжёсткой денежно-кредитной политики, ставшей настоящим тормозом инвестиционной активности<sup>84</sup>. Напротив, в Центробанке считают, что «снижение процентных ставок – контрпродуктивная мера, которая приведёт не к ускорению экономического роста, а к дисбалансу и накоплению новых рисков в разных сегментах экономики»<sup>85</sup>.

Тем самым фактически продолжается курс на сохранение основанной на догмах вашингтонского консенсуса либеральной системы, что блокирует реализацию инициатив Президента РФ, и не позволит в перспективе кардинально изменить облик отечественной экономики и нарастить потенциал ее дальнейшего развития.

Поэтому весьма важно, что, противодействуя бюрократической элите, В.В. Путин заметно сдвигается от неолиберального фланга к национализации политики и формированию государственной идеологии. В речи, прозвучавшей в международном клубе «Валдай» в сентябре 2013 г., и в Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г. глава государства чётко заявил о необходимости верховенства нравственных, моральных ценностей по всей вертикали законодательной и исполнительной власти, активизации гражданского участия в жизни страны, создании сбалансированной системы власти и общественного контроля за ней.

---

<sup>84</sup> По данным Банка России, средние процентные ставки по долгосрочным кредитам в 2013 г. составляли 11% против 7% в докризисный период.

<sup>85</sup> В ЦБ назвали контрпродуктивным снижение ставок в экономике // Официальный сайт информационного портала «Newsland». – Режим доступа: <http://newsland.com/news/detail/id/1107316/>

События последних месяцев, произошедшие как на международной арене, так и внутри страны, показали, что сегодняшнее российское общество готово стать опорой для проведения курса Президента на обновление страны.

Олимпийские игры, завершившиеся в Сочи, стали успешными не только в части спортивных достижений, но и в части инфраструктурных преобразований.

Олимпиада в Сочи показала всему миру новую Россию: открытую, эффективную и толерантную.

Крупнейшая олимпийская стройка современной России может служить примером для успешной реализации подобных сложных проектов, предложенных В.В. Путиным: развитие скоростных железнодорожных магистралей, создание сети специальных территорий опережающего экономического развития с особыми условиями для организации несырьевых производств на Дальнем Востоке и в Восточной Сибири; реконструкция Транссибирской и Байкало-Амурской железнодорожных магистралей.

Для выработки национальной идеологии развития В.В. Путин обращается к мнению учёных РАН. На встрече 19 февраля 2014 г. обсуждался подготовленный РАН доклад «Россия на пути к современной динамичной и эффективной экономике».

В докладе учёных РАН обоснованно отмечается: «Российское общество, несомненно, ориентировано на подъём уровня и качества жизни, мощной силой которого должна стать модернизация экономики страны. Наличие в России высокотехнологичных производств, развитых систем образования и культуры, современных экономических и политических институтов большинством россиян относится к числу ключевых национальных ценностей. Также большая часть наших сограждан не считает оправданным распределение выгод и издержек, связанных с проведёнными в стране рыночными реформами, рассчитывают на формирование более справедливой экономической системы»<sup>86</sup>.

Главный вывод, сделанный учёными, состоит в том, что при должной активизации научно-технического потенциала страны возможен выход на траекторию устойчивого развития с темпом экономического роста на уровне 6–8%.

---

<sup>86</sup> Россия на пути к современной динамичной и эффективной экономике / под редакцией академиком А.Д. Некипелова, В.В. Ивантера, С.Ю. Глазьева. – М.: Российская академия наук, 2003. – С. 33.

На основе результатов нашего исследования выскажем свои предложения, направленные на корректировку проводимого курса экономической политики и построения гармоничной структуры экономики.

По нашему мнению, следует:

1. Разработать и реализовать государственные проекты по восстановлению вертикально ориентированной организации электроэнергетики, жилищно-коммунального хозяйства и социальной инфраструктуры с решающей долей участия государственных инвестиций.

2. Скорректировать «бюджетное правило», существенно ограничив размер нефтегазовых доходов, направляемых в стабилизационные фонды, трансформировать финансовые резервы в долгосрочные валютные кредитные линии под реализацию проектов, связанных с импортом технологического оборудования, и в инфраструктурные проекты.

3. В целях ограничения дестабилизирующего влияния фиктивных внешнеэкономических операций, ежегодный ущерб от которых оценивается до триллиона рублей, вернуться к отменённому в начале 2000-х гг. валютному регулированию, успешно применяемому многими странами. Рассмотреть возможность введения налога на трансграничные перетоки краткосрочных капиталов.

4. Кардинально пересмотреть проводимую Банком России жёсткую денежно-кредитную политику, следствием которой стали рост процентных ставок и подавление конкурентоспособности российских производителей, в сторону перехода к политике целенаправленной денежной экспансии, необходимой для ограничения внешних займов и создания собственного механизма долгосрочных инвестиций в модернизацию производства.

5. Предусмотреть введение централизованного планирования целевых показателей деятельности госкорпораций, отсутствие которого влечёт безответственность их руководителей за результаты работы и становится основанием для принятия решений о приватизации.

6. Повысить минимальный размер оплаты труда, что должно способствовать ликвидации феномена работающих бедных.

7. Внести изменения в налоговое законодательство, предусмотрев в них: введение прогрессивной шкалы налогообложения, а также налогов на богатство и роскошь; приведение экспортных пошлин и налога на добычу природного газа в соответствие с налогообложением нефти; установление прогрессивного экологического налога.

По расчётам экспертов и ИСЭРТ РАН, реализация высказанных мер могла бы потенциально увеличить в ближайшие 2–3 года доходы консолидированного бюджета страны на 14–18 трлн. руб. в год, или на 45–70%, что позволило бы ускорить решение стратегических задач её социально-экономического развития.

---

Более 20 лет в РФ работали экономические принципы крайнего неолиберализма, которые, в конечном счете, привели к нынешней стагнации социально-экономического развития страны. Ряд глубинных причин такой ситуации авторы стремились показать на фактических данных, анализе реально происходящих социально-экономических процессов.

Представляется, что Президент видит и знает эти причины и настойчиво стремится их локализовать, постоянно информируя общество о своих усилиях, о своих намерениях, о своих оценках текущих и глобальных процессов.

Выступление Президента в сентябре 2013 года на заседании международного дискуссионного клуба «Валдай» явилось новой глобальной повесткой дня для российского государства, российского общества. Путин заявил, что верховенство нравственности, морали, социальной справедливости в российской действительности должно стать главным смыслом деятельности государства.

В Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г. Президент подробно говорил о накопившихся проблемах в сфере эффективности государственного управления. Анализируя реализацию Правительством РФ стратегических задач развития страны, определенных в указах Президента РФ от 7 мая 2012 года, он четко обозначил: «Все, что заявлено, должно исполняться без всяких оговорок, ссылок и ведомственных толкований. В этом главная, самая весомая задача власти...Если решение принято, оно должно быть реализовано, считаю такой подход сконцентрированным выражением ответственности»<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.Kremlin.ru/news/17118>.

## **ПРИЛОЖЕНИЯ**

**Налог на прибыль, поступивший в консолидированные бюджеты субъектов РФ  
в 2011–2013 гг.**

Федеральный округ, субъект РФ	2011		2012		2013	
	Млн. руб.	В % к 2010	Млн. руб.	В % к 2011	Млн. руб.	В % к 2012
<b>Российская Федерация, млрд. руб.</b>	<b>1 927,9</b>	<b>126,9</b>	<b>1 979,9</b>	<b>102,7</b>	<b>1 719,7</b>	<b>86,9</b>
<b>Центральный</b>	<b>780 298</b>	<b>127,3</b>	<b>787 618</b>	<b>100,9</b>	<b>707 810</b>	<b>89,9</b>
Курская область	9 672	129,0	10 697	110,6	11 541	107,9
Тульская область	8 225	128,5	10 573	128,5	11 306	106,9
Костромская область	2 402	114,3	3 014	125,5	3 207	106,4
Воронежская область	11 249	123,6	14 684	130,5	14 491	98,7
Рязанская область	5 922	107,7	7 080	119,6	6 973	98,5
Ивановская область	2 879	125,2	3 127	108,6	3 003	96,1
Липецкая область	11 117	117,0	9 658	86,9	9 229	95,6
Московская область	87 811	120,1	102 563	116,8	97 463	95,0
Тверская область	6 087	95,1	8 575	140,9	8 025	93,6
г. Москва	566 947	128,3	545 854	96,3	485 719	89,0
Смоленская область	6 114	124,8	7 055	115,4	6 141	87,1
Ярославская область	8 822	111,7	11 436	129,6	9 950	87,0
Владимирская область	7 998	131,1	8 356	104,5	7 255	86,8
Орловская область	3 123	107,7	3 455	110,6	2 933	84,9
Тамбовская область	4 304	126,5	4 073	94,6	3 379	83,0
Калужская область	6 784	100,5	11 303	166,6	9 177	81,2
Белгородская область	25 602	185,5	19 195	75,0	13 581	70,8
Брянская область	5 240	141,6	6 627	126,5	4 436	66,9
<b>Северо-Западный</b>	<b>206 251</b>	<b>118,9</b>	<b>194 465</b>	<b>94,3</b>	<b>189 601</b>	<b>97,5</b>
г. Санкт-Петербург	109 671	122,1	89 981	82,0	103 233	114,7
Мурманская область	16 296	110,9	10 965	67,3	11 170	101,9
Ленинградская область	21 396	145,5	26 439	123,6	26 912	101,8
Архангельская область	10 276	92,6	17 087	166,3	15 246	89,2
Псковская область	2 569	116,8	3 117	121,3	2 650	85,0
Калининградская область	5 515	112,6	6 116	110,9	5 068	82,9
Новгородская область	6 039	146,3	6 845	113,3	4 992	72,9
Республика Коми	16 218	129,7	17 702	109,2	12 173	68,8
Вологодская область	12 009	111,2	10 933	91,0	5 957	54,5
Республика Карелия	6 263	156,6	5 280	84,3	2 200	41,7

## Продолжение приложения 1

<b>Южный</b>	<b>77 870</b>	<b>117,5</b>	<b>96 067</b>	<b>123,4</b>	<b>85 545</b>	<b>89,0</b>
Республика Калмыкия	476	136,0	525	110,3	592	112,9
Астраханская область	4 889	111,1	9 038	184,9	9 580	106,0
Республика Адыгея	1 171	130,1	1 473	125,8	1 480	100,4
Ростовская область	18 780	118,9	24 159	128,7	22 207	91,9
Волгоградская область	16 427	93,3	17 712	107,8	15 399	86,9
Краснодарский край	36 127	131,8	43 160	119,5	36 286	84,1
<b>Северо-Кавказский</b>	<b>21 414</b>	<b>115,8</b>	<b>21 328</b>	<b>99,6</b>	<b>19 654</b>	<b>92,2</b>
Кабардино-Балкарская Республика	1 470	147,0	1 135	77,2	1 491	131,4
Карачаево-Черкесская Республика	1 014	112,7	943	93,0	1 083,5	114,9
Республика Северная Осетия	1 144	143,0	1 122	98,0	1 094	97,6
Ставропольский край	11 715	107,5	13 410	114,5	12 230	91,2
Республика Дагестан	3 740	99,5	3 628	97,0	3 048	84,0
Чеченская Республика	1 546	193,3	666	43,1	487	73,1
Республика Ингушетия	786	373,7	425	54,1	220	51,6
<b>Приволжский</b>	<b>251 717</b>	<b>127,3</b>	<b>280 584</b>	<b>111,5</b>	<b>253 796</b>	<b>90,5</b>
Нижегородская область	25 513	104,5	24 151	94,7	24 185	100,1
Чувашская Республика	5 005	116,3	5 258	105,1	5 234	99,6
Удмуртская Республика	12 464	131,2	14 084	113,0	13 934	98,9
Республика Башкортостан	30 414	125,2	32 297	106,2	31 854	98,6
Ульяновская область	6 079	112,6	7 107	116,9	6 794,5	95,6
Пермский край	33 993	134,4	35 480	104,4	33 058	93,2
Республика Мордовия	2 447	116,5	2 701	110,4	2 395	88,7
Пензенская область	4 565	120,1	5 002	109,6	4 402	88,0
Оренбургская область	22 983	132,8	24 804	107,9	21 724	87,6
Самарская область	36 174	139,1	45 315	125,1	39 446	87,0
Республика Татарстан	48 813	129,4	59 525,5	121,9	51 166	86,0
Кировская область	6 595	164,9	6 126	92,9	5 231	85,4
Саратовская область	14 375	123,4	16 155	112,4	12 456	77,1
Республика Марий Эл	2 296	127,6	2 579	112,3	1 915	74,3
<b>Уральский</b>	<b>303 373</b>	<b>139,4</b>	<b>305 545</b>	<b>100,7</b>	<b>213 375</b>	<b>69,8</b>
Челябинская область	20 834	109,1	19 631	94,2	17 460	88,9
Свердловская область	47 254	128,4	55 569	117,6	46 355	83,4
Курганская область	3 040	108,6	3 712	122,1	2 748	74,0
Ханты-Мансийский автономный округ	76 551	145,3	74 400	97,2	53 577	72,0
Тюменская область	108 618	151,9	105 948	97,5	65 958	62,3
Ямало-Ненецкий автономный округ	47 076	135,7	46 286	98,3	27 276	58,9

Окончание приложения 1

<b>Сибирский</b>	<b>200 146</b>	<b>122,3</b>	<b>190 417</b>	<b>95,1</b>	<b>151 843</b>	<b>79,7</b>
Республика Тыва	285	142,5	223	78,4	240	107,6
Омская область	10 452	116,1	12 140	116,2	11 839	97,5
Алтайский край	9 100	113,8	9 060	99,6	8 316	91,8
Республика Алтай	442	44,2	483	109,3	437	90,3
Республика Бурятия	5 694	162,7	5 260	92,4	4 640	88,2
Новосибирская область	19 459	120,9	24 862	127,8	21 888	88,0
Томская область	10 067	130,7	12 060	119,8	10 583	87,8
Красноярский край	68 982	97,8	52 535	75,1	42 594,5	81,1
Забайкальский край	5 402	122,7	4 850	89,8	3 855,5	79,5
Иркутская область	30 060	171,8	39 957	132,9	29 126,5	72,9
Республика Хакасия	4 262	129,2	4 415	103,6	3 184	72,1
Кемеровская область	35 941	160,5	24 570	68,4	15 140	61,6
<b>Дальневосточный</b>	<b>86 645</b>	<b>125,2</b>	<b>103 862</b>	<b>119,9</b>	<b>97 248</b>	<b>93,6</b>
Сахалинская область	17 276	106,6	25 427	147,2	36 739	144,5
Еврейская автономная область	645	98,4	865	134,0	1 141	132,0
Амурская область	8 518	106,5	9 433	110,7	8 068	85,5
Приморский край	12 227	106,3	14 551	119,0	12 265	84,3
Магаданская область	2 957	155,6	3 905	132,1	3 103	79,5
Республика Саха (Якутия)	23 794	163,0	27 390	115,1	21 109	77,1
Хабаровский край	12 751	120,3	15 356	120,4	11 366	74,0
Камчатский край	2 260	113,0	2 629	116,3	1 642	62,5
Чукотский автономный округ	6 216	168,0	4 307	69,3	1 816	42,2
Источники: данные Федерального казначейства; расчёты ИСЭРТ РАН.						

## Приложение 2

**Дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2011–2013 гг.**

Федеральный округ, субъект РФ	2011		2012		2013	
	Млн. руб.	%*	Млн. руб.	%*	Млн. руб.	%*
<b>Российская Федерация, млрд. руб.</b>	<b>-35</b>	<b>0,6</b>	<b>-279</b>	<b>4,4</b>	<b>-642</b>	<b>9,7</b>
<b>Центральный</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-28 257</b>	<b>1,2</b>	<b>-117 542</b>	<b>4,8</b>
Московская область	0	0	6 0501	0	10 361	0
г. Москва	0	0	-45 946	3,3	-47 954	3,3
Курская область	-2 092	6,8	-810,5	2,4	-2 713	6,2
Владимирская область	0	0	-2 307	6,2	-2 959	7,8
Тверская область	-3 782	9,8	-6 046	14,7	-3 814	8,1
Тульская область	0	0	-3 199	7,1	-4 799	9,1
Калужская область	-2 483	7,2	-3 316	7,8	-4 258	9,8
Костромская область	-1 303	9,1	0	0	-1 882	10,4
Воронежская область	-2 199	4,0	-1 569	2,5	-8 710	12,9
Липецкая область	-2 160	6,3	-3 021	8,4	-5 093	13,5
Ивановская область	-1 721	9,4	-1 548	7,3	-3 050	13,6
Ярославская область	-3 290	7,5	-5 260	10,4	-7 713	14,0
Орловская область	0	0	-2 973	17,5	-2 786	14,8
Брянская область	-108	0,5	-1 552	6,0	-3 762	15,3
Белгородская область	-2 385	4,0	-4 597	8,2	-991	18,3
Рязанская область	-3 559	13,0	-4 333	13,7	-6 787	19,3
Тамбовская область	0	0	0	0	-5 015	21,5
Смоленская область	-4 586	19,8	-2 646	9,9	-7 246	25,5
<b>Северо-Западный</b>	<b>-13 138</b>	<b>1,9</b>	<b>-23 107</b>	<b>3,2</b>	<b>-44 036</b>	<b>5,7</b>
г. Санкт-Петербург	-3 689	1,1	-2 370	0,7	15 154	0
Ненецкий автономный округ	0	0	0	0	-699	5,5
Ленинградская область	0	0	-591	0,8	-5 235	6,2
Архангельская область	-5 611	13,5	-5 119	9,7	-5 759	10,5
Вологодская область	-7 662	19,1	-3 323	7,6	-4 977	11,6
Мурманская область	0	0	-5907	13,2	-6 883	14,1
Калининградская область	-33	0,1	-642	1,9	-6 107	17,4
Республика Коми	-1 255	2,6	-1 935	3,4	-12 428	22,7
Республика Карелия	-159	0,6	-2 244	9,4	-5 886	26,6
Новгородская область	0	0	1 510	0	-6 031	27,6
Псковская область	-458	3,0	-3 311	20,1	-5 184	30,1

Продолжение приложения 2

<b>Южный</b>	<b>-23 725</b>	<b>7,0</b>	<b>-40 851</b>	<b>10,3</b>	<b>-75 560</b>	<b>17,9</b>
Республика Адыгея	-438	6,7	0	0	-485	5,5
Ростовская область	-3 347	3,5	0	0	-9 140	7,6
Астраханская область	-1 958	8,3	-532	1,8	-2 652	7,8
Волгоградская область	-7 616	12,5	-8 792	13,4	-11 105	16,3
Краснодарский край	-10 076	6,7	-33 677	19,4	-50 613	27,3
Республика Калмыкия	-290	7,5	0	0	-1 565	33,3
<b>Северо-Кавказский</b>	<b>-8 180</b>	<b>7,6</b>	<b>-6 517</b>	<b>5,5</b>	<b>-17 705</b>	<b>13,5</b>
Карачаево-Черкесская Республика	-868	15,9	0	0	0	0
Чеченская Республика	-1875	18,1	0	0	0	0
Кабардино-Балкарская Республика	-221	2,2	-374	3,4	-1 020	8,7
Ставропольский край	-858	1,7	-6 678	11,9	-7 651	12,5
Республика Дагестан	-3 661	19,7	-1 117	5,0	-3 455	13,4
Республика Северная Осетия	-1 368	16,7	0	0	-1 971	18,5
Республика Ингушетия	0	0	-72,2	2,6	-3 715	121,9
<b>Приволжский</b>	<b>-66 437</b>	<b>8,0</b>	<b>-65 596</b>	<b>7,0</b>	<b>-105 434</b>	<b>10,7</b>
Республика Татарстан	-15 319	11,6	-3 582	2,2	-1 219	0,7
Чувашская Республика	0	0	-2 106	8,2	-1 378	4,9
Самарская область	-11 209	9,9	-596	0,5	-11 882	8,9
Нижегородская область	-7 121	7,1	-12 743	11,7	-10 714	9,0
Пермский край	0	0	-1 786	1,7	-9 753	9,1
Республика Марий Эл	-1 293	11,1	-1 822	13,7	-1 749	12,6
Саратовская область	-8 450	15,4	-7 813	13,1	-8 053	13,5
Республика Башкортостан	-5 296	4,9	-9 982	8,4	-17 481	13,8
Оренбургская область	-1 036	1,8	-2 873	4,4	-10 945	16,6
Удмуртская Республика	-1 185	3,2	-7 411	17,0	-9 049	18,8
Ульяновская область	-1 859	6,8	-4 537	14,9	-6 005	18,9
Кировская область	-1 859	6,2	-4 812	15,1	-6 624	19,4
Республика Мордовия	-7 751	49,4	-2 947	16,2	-4 112	20,2
Пензенская область	-4 457	15,5	-2 585	9,4	-6 470	21,6
<b>Уральский</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-41 091</b>	<b>5,2</b>	<b>-129 519</b>	<b>17,7</b>
Челябинская область	-7 671	8,0	-743	0,7	-11 779	10,7
Курганская область	-641	3,8	-1 005	5,4	-2 112	11,0
Свердловская область	-5 840	3,6	-848	0,5	-26 354	14,1
Ямало-Ненецкий автономный округ	-8 783	7,4	-24 383	19,5	-19 870	17,0
Ханты-Мансийский автономный округ	0	0	-8 837	4,5	-36 697	19,7
Тюменская область	0	0	-5 276	3,5	-32 707	28,8

## Окончание приложения 2

<b>Сибирский</b>	<b>-8 695</b>	<b>1,3</b>	<b>-47 899</b>	<b>6,9</b>	<b>-110 261</b>	<b>15,8</b>
Республика Алтай	-869	22,0	0	0	0	0
Республика Бурятия	0	0	-1 112	4,7	-366	1,5
Алтайский край	0	0	-4 619	9,5	-769	1,5
Иркутская область	0	0	0	0	-14 094	13,8
Омская область	-3 455	6,7	-3 767	6,6	-9 264	15,2
Томская область	0	0	-2 062	4,9	-6 831	15,8
Забайкальский край	-2 584	8,9	-3 472	11,7	-5 058	16,3
Новосибирская область	-1 896	2,1	-4 540	4,3	-18 280	16,6
Кемеровская область	-3 214	2,9	-10 123	9,6	-16 906	17,4
Красноярский край	-4 480	2,9	-25 837	17,2	-33 178	22,1
Республика Хакасия	-2 582	16,4	-614	3,6	-3 916	23,5
Республика Тыва	0	0	0	0	-2 498	51,9
<b>Дальневосточный</b>	<b>-2 706</b>	<b>0,8</b>	<b>-25 154</b>	<b>6,6</b>	<b>-41 947</b>	<b>10,4</b>
Камчатский край	0	0	-419	2,2	0	0
Сахалинская область	-8 386	18,0	0	0	-2 080	2,4
Хабаровский край	0	0	-5 856	8,4	-3 647	5,1
Еврейская автономная область	-867	20,1	0	0	-435	7,8
Амурская область	-3 848	12,4	-6 570	19,0	-2 813	7,9
Республика Саха (Якутия)	0	0	-3 596	4,4	-10 243	12,6
Приморский край	0	0	-4 469	6,1	-10 638	14,2
Магаданская область	0	0	-310	2,1	-2 616	17,4
Чукотский автономный округ	0	0	-5 076	46,8	-9 582	74,2
* Дефицит в % к собственным доходам бюджета.						
Источники: данные Федерального казначейства; расчёты ИСЭРТ РАН.						

**Банковские и бюджетные кредиты,  
полученные субъектами РФ в 2011–2013 гг., млрд. руб.**

Федеральный округ, субъект РФ	2011	2012	2013	В % к собственным доходам бюджета
<b>Российская Федерация</b>	<b>548,2</b>	<b>709,9</b>	<b>1038,3</b>	<b>15,8</b>
<b>Центральный</b>	<b>157,8</b>	<b>181,8</b>	<b>218,3</b>	<b>8,9</b>
г. Москва	15,0	0,02	0	0
Курская область	1,0	1,2	3,0	8,4
Владимирская область	1,0	0,8	3,2	8,5
Воронежская область	8,3	5,4	6,6	9,8
Тульская область	6,7	11,4	6,1	11,6
Липецкая область	4,1	3,4	4,8	12,5
Московская область	40,9	58,5	58,9	14,6
Белгородская область	6,2	7,4	12,1	22,4
Калужская область	3,9	5,4	10,4	24,0
Брянская область	5,0	6,4	7,1	28,4
Ярославская область	9,0	13,7	16,7	30,4
Орловская область	1,3	3,4	6,0	32,1
Рязанская область	11,6	15,4	13,2	37,5
Тамбовская область	4,0	6,1	8,8	38,0
Ивановская область	6,3	4,9	8,8	39,1
Костромская область	5,0	4,8	7,6	41,9
Тверская область	10,0	9,9	21,5	46,0
Смоленская область	18,2	23,7	23,5	82,8
<b>Северо-Западный</b>	<b>44,7</b>	<b>66,5</b>	<b>110,9</b>	<b>14,4</b>
г. Санкт-Петербург	1,95	8,0	0	0
Ненецкий автономный округ	0,03	0	0	0
Ленинградская область	0,6	2,4	7,5	8,9
Республика Коми	1,6	3,5	11,25	20,6
Мурманская область	1,3	6,6	11,9	24,3
Калининградская область	4,9	4,4	8,9	25,3
Вологодская область	8,9	6,7	13,3	31,0
Псковская область	2,8	3,4	5,5	31,8
Республика Карелия	4,9	7,4	10,7	48,5
Новгородская область	4,0	4,6	10,9	49,8
Архангельская область	13,6	19,5	30,9	56,4

## Продолжение приложения 3

<b>Южный</b>	<b>56,95</b>	<b>71,9</b>	<b>94,4</b>	<b>22,4</b>
Ростовская область	4,1	3,0	8,3	6,8
Республика Адыгея	0,8	0,8	1,5	17,3
Республика Калмыкия	0,5	0,6	0,94	20,0
Волгоградская область	11,1	12,2	14,7	21,6
Краснодарский край	23,5	40,5	50,6	27,3
Астраханская область	16,9	14,7	18,5	54,2
<b>Северо-Кавказский</b>	<b>20,9</b>	<b>20,3</b>	<b>31,5</b>	<b>24,1</b>
Чеченская Республика	2,3	0,5	1,2	9,5
Ставропольский край	9,7	7,8	10,3	16,8
Кабардино-Балкарская Республика	1,5	3,4	3,2	27,2
Республика Ингушетия	0,03	0,9	0,9	30,8
Республика Дагестан	4,1	3,4	8,4	32,4
Карачаево-Черкесская Республика	1,1	1,1	2,6	39,2
Республика Северная Осетия	4,4	3,9	5,0	47,4
<b>Приволжский</b>	<b>161,3</b>	<b>191,4</b>	<b>215,8</b>	<b>21,9</b>
Пермский край	0,07	0,01	0,01	0,1
Республика Татарстан	26,0	25,1	5,8	3,4
Республика Башкортостан	3,1	4,2	6,0	4,7
Самарская область	11,0	12,2	14,1	10,5
Чувашская Республика	2,8	4,3	3,75	13,4
Оренбургская область	1,3	8,0	12,4	18,9
Ульяновская область	3,9	5,5	6,6	20,9
Республика Марий Эл	2,5	2,0	4,6	33,0
Саратовская область	23,3	24,8	27,7	46,5
Кировская область	8,0	11,8	16,3	47,7
Удмуртская Республика	4,3	13,7	25,7	53,7
Пензенская область	8,1	9,4	16,3	54,2
Республика Мордовия	10,3	9,7	11,2	54,9
Нижегородская область	56,4	60,5	65,3	54,9
<b>Уральский</b>	<b>10,0</b>	<b>20,2</b>	<b>78,3</b>	<b>10,7</b>
Тюменская область	0	0	0	0
Ханты-Мансийский автономный округ	2,1	1,1	13,7	7,3
Челябинская область	1,2	5,5	14,3	13,1
Свердловская область	6,1	3,4	24,9	13,3
Курганская область	0,6	1,7	2,87	14,9
Ямало-Ненецкий автономный округ	0	8,5	22,5	19,3

Окончание приложения 3

<b>Сибирский</b>	<b>71,4</b>	<b>120,9</b>	<b>210,6</b>	<b>30,2</b>
Иркутская область	1,3	0,8	1,8	1,8
Алтайский край	0,7	1,5	1,8	3,5
Красноярский край	6,2	6,7	27,6	18,4
Республика Бурятия	2,7	1,4	5,3	21,2
Кемеровская область	4,0	11,9	21,0	21,6
Республика Тыва	0,8	1,6	1,4	30,1
Томская область	4,8	10,5	14,5	33,5
Республика Хакасия	2,4	2,0	5,97	36,1
Забайкальский край	4,3	6,2	11,8	38,1
Республика Алтай	1,6	1,3	1,6	38,5
Новосибирская область	12,7	23,5	48,1	43,7
Омская область	29,9	53,4	69,5	114,2
<b>Дальневосточный</b>	<b>23,0</b>	<b>36,3</b>	<b>78,5</b>	<b>19,5</b>
Камчатский край	1,0	1,7	1,9	9,1
Сахалинская область	5,7	6,9	8,5	10,0
Республика Саха	0,6	0,8	8,4	10,4
Приморский край	2,8	3,8	11,1	14,8
Магаданская область	1,15	1,4	2,5	17,0
Хабаровский край	1,2	4,46	13,7	19,0
Еврейская автономная область	0,8	0,8	1,2	21,8
Амурская область	9,8	12,5	22,1	62,0
Чукотский автономный округ	0	3,9	9,0	69,6
Источники: данные Федерального казначейства; расчёты ИСЭРТ РАН.				

## Государственный и муниципальный долг субъектов РФ

Федеральный округ, субъект РФ	На 01.01.2012		На 01.01.2013		На 01.01.2014		
	Млрд. руб.	%*	Млрд. руб.	%*	Млрд. руб.	В % к 2011	%*
<b>Российская Федерация</b>	<b>1387,3</b>	<b>23,8</b>	<b>1596,8</b>	<b>25,0</b>	<b>2026,3</b>	<b>146,1</b>	<b>30,8</b>
<b>Центральный</b>	<b>543,3</b>	<b>25,1</b>	<b>538,3</b>	<b>22,8</b>	<b>589,7</b>	<b>108,5</b>	<b>24,1</b>
г. Москва	234,1	17,7	188,4	13,4	179,2	76,5	12,4
Владимирская область	3,0	8,9	3,0	8,2	5,6	186,7	14,8
Курская область	5,3	17,1	5,2	15,7	6,9	130,2	19,6
Московская область	118,6	35,6	110,8	28,5	98,1	82,7	24,3
Тульская область	7,8	20,4	10,3	22,3	16,5	211,5	31,3
Тамбовская область	7,4	36,6	8,1	39,0	9,8	132,4	41,9
Воронежская область	20,2	37,1	20,3	32,2	29,9	148,0	44,2
Липецкая область	10,4	30,4	13,9	38,7	17,7	170,2	46,7
Брянская область	7,7	35,7	8,7	33,8	11,8	153,2	47,5
Орловская область	4,7	31,3	6,5	38,0	9,2	195,7	48,9
Ивановская область	6,7	36,9	8,3	40,1	11,4	170,1	50,8
Ярославская область	16,6	37,9	21,5	42,6	29,1	175,3	53,1
Калужская область	17,4	50,7	20,4	48,0	25,3	145,4	58,3
Тверская область	18,7	48,7	22,7	55,1	27,6	147,6	59,0
Рязанская область	16,0	58,4	22,2	70,3	26,3	164,4	74,8
Костромская область	12,4	87,2	12,9	77,8	15,2	122,6	84,5
Белгородская область	21,4	35,5	36,6	65,4	45,8	214,0	84,6
Смоленская область	14,8	64,0	18,5	69,1	24,3	164,2	85,4
<b>Северо-Западный</b>	<b>124,6</b>	<b>18,4</b>	<b>164,6</b>	<b>22,9</b>	<b>201,2</b>	<b>161,5</b>	<b>26,2</b>
Ненецкий АО	0,03	0,3	0,02	0,1	0,01	33,3	0,06
г. Санкт-Петербург	8,5	2,3	21,3	6,4	18,7	220,0	5,0
Ленинградская область	6,6	9,5	8,0	10,2	12,6	190,9	15,0
Мурманская область	6,0	13,2	10,2	22,7	14,6	243,3	29,8
Республика Коми	9,3	19,2	12,4	21,7	19,6	210,8	35,8
Архангельская область	20,6	49,6	24,7	47,0	31,7	153,9	57,9
Новгородская область	9,96	48,5	11,5	51,2	15,0	150,6	68,7
Республика Карелия	9,7	37,1	12,5	52,1	16,0	164,9	72,1
Калининградская область	21,6	73,0	21,5	63,9	25,4	117,6	72,4
Псковская область	5,3	34,5	8,0	48,8	12,8	241,5	74,2
Вологодская область	26,9	67,0	30,9	70,7	34,9	129,7	81,1

Продолжение приложения 4

<b>Южный</b>	<b>106,0</b>	<b>31,2</b>	<b>152,2</b>	<b>38,2</b>	<b>223,0</b>	<b>210,4</b>	<b>52,9</b>
Ростовская область	13,3	14,0	12,6	10,9	18,26	137,3	15,1
Республика Адыгея	2,1	32,5	2,0	26,1	2,7	128,6	30,8
Республика Калмыкия	1,7	42,9	1,5	22,7	1,6	94,1	34,0
Волгоградская область	21,3	35,0	29,7	45,2	41,2	193,4	60,5
Астраханская область	17,3	73,2	18,7	64,4	21,7	125,4	63,7
Краснодарский край	50,2	33,6	87,7	50,4	137,6	274,1	74,3
<b>Северо-Кавказский</b>	<b>35,2</b>	<b>32,9</b>	<b>46,5</b>	<b>39,2</b>	<b>61,6</b>	<b>175,0</b>	<b>47</b>
Ставропольский край	9,1	17,8	16,0	28,6	21,8	239,6	35,7
Чеченская Республика	6,2	59,5	5,2	44,7	5,2	83,9	42,8
Кабардино-Балкарская Республика	2,0	20,1	4,0	36,5	5,0	250,0	42,9
Республика Дагестан	7,6	41,1	9,3	42,1	14,7	193,4	56,9
Карачаево-Черкесская Республика	3,1	57,1	3,4	60,7	3,9	125,8	60,0
Республика Ингушетия	0,06	2,1	0,9	33,7	2,4	в 40 р.	78,2
Республика Северная Осетия	7,1	86,3	7,5	81,7	8,5	119,7	79,5
<b>Приволжский</b>	<b>344,2</b>	<b>41,3</b>	<b>406,2</b>	<b>43,3</b>	<b>476,5</b>	<b>138,4</b>	<b>48,4</b>
Пермский край	1,3	1,4	0,8	0,8	0,7	53,8	0,6
Республика Башкортостан	16,4	15,3	22,3	18,7	29,0	176,6	22,9
Самарская область	40,5	35,7	46,56	36,0	50,3	124,2	37,6
Оренбургская область	11,1	17,8	15,8	24,3	25,4	228,8	38,7
Чувашская Республика	10,3	45,3	11,8	46,1	11,6	112,6	41,6
Ульяновская область	6,2	22,7	10,3	33,9	15,1	243,5	47,7
Нижегородская область	42,2	42,0	51,4	47,4	63,7	150,9	53,6
Кировская область	10,8	36,3	14,2	44,5	18,7	173,1	54,8
Республика Марий Эл	6,0	51,3	7,7	58,0	9,1	151,7	65,6
Республика Татарстан	112,5	85,3	117,2	72,0	116,1	103,2	69,0
Удмуртская Республика	17,8	47,7	21,1	48,5	33,7	189,3	70,3
Пензенская область	14,1	48,9	18,1	65,7	24,1	170,9	80,3
Саратовская область	34,5	62,7	43,4	73,0	51,0	147,8	85,4
Республика Мордовия	21,0	133,8	25,4	139,9	28,1	133,8	138,2
<b>Уральский</b>	<b>54,8</b>	<b>7,5</b>	<b>67,3</b>	<b>8,6</b>	<b>118,3</b>	<b>215,9</b>	<b>16,1</b>
Тюменская область	1,4	1,0	0,97	0,6	0,8	57,1	0,7
Ханты-Мансийский АО	9,1	4,9	5,5	2,8	16,0	175,8	8,6
Свердловская область	25,2	15,6	26,4	14,3	39,0	154,8	20,8

## Окончание приложения 4

Ямало-Ненецкий АО	3,4	2,9	11,2	8,9	29,0	в 8,5 р.	24,8
Курганская область	2,0	11,5	2,7	14,7	4,9	245,0	25,4
Челябинская область	13,6	14,2	20,4	19,3	28,7	211,0	26,2
<b>Сибирский</b>	<b>122,1</b>	<b>18,7</b>	<b>159,1</b>	<b>22,9</b>	<b>238,5</b>	<b>195,3</b>	<b>34,2</b>
Иркутская область	7,0	7,9	3,7	3,5	4,9	70,0	4,8
Алтайский край	1,8	4,0	2,0	4,1	3,0	166,7	5,9
Республика Бурятия	7,0	31,6	5,6	23,4	8,1	115,7	32,2
Новосибирская область	16,5	18,1	22,6	21,4	37,6	227,9	34,2
Красноярский край	24,5	15,5	36,6	24,4	56,8	231,8	37,8
Томская область	9,3	25,1	12,95	30,7	17,9	192,5	41,3
Кемеровская область	22,3	19,9	30,0	28,5	46,7	209,4	48,0
Забайкальский край	6,8	23,5	10,8	36,4	15,8	232,4	51,0
Республика Хакасия	3,9	25,0	4,8	28,4	8,8	225,6	53,2
Омская область	20,0	38,9	25,5	44,4	33,1	165,5	54,5
Республика Тыва	0,7	17,8	2,1	49,0	3,0	в 4,3 р.	63,0
Республика Алтай	2,4	61,1	2,4	59,9	2,8	116,7	66,0
<b>Дальневосточный</b>	<b>57,1</b>	<b>17,8</b>	<b>66,1</b>	<b>17,5</b>	<b>117,5</b>	<b>205,8</b>	<b>29,2</b>
Сахалинская область	5,6	11,9	6,6	9,5	9,7	173,2	11,4
Приморский край	3,5	5,5	4,2	5,7	13,6	в 3,9 р.	18,2
Хабаровский край	4,5	7,3	7,3	10,4	17,7	в 4 р.	24,5
Камчатский край	6,8	37,9	5,4	27,9	5,6	82,4	27,0
Магаданская область	3,6	29,8	3,2	21,6	4,6	127,8	30,4
Республика Саха (Якутия)	17,4	23,8	16,2	19,9	25,7	147,7	31,7
Еврейская АО	1,0	22,8	1,7	35,8	2,6	260,0	46,5
Амурская область	12,5	40,3	16,3	47,1	24,3	194,4	68,3
Чукотский АО	2,3	18,9	5,2	48,2	13,8	в 6 р.	107,0
* Государственный и муниципальный долг в % к собственным доходам бюджета. Источники: данные Минфина РФ; Федерального казначейства; расчёты ИСЭРТ РАН.							

**Приобретение зарубежных компаний ОАО «Северсталь» в 2004–2012 гг.**

Год	Компания	Вид деятельности	Млн. долл.
2004	Rouge Steel (США)	Прокат	285,5
2005	Lucchini SpA (Италия)	Прокат	€182,3
2006	Lucchini SpA (Италия)	Прокат	€498,5
	Severstal North America Inc	Чугун, сталь	54,5
	Carrington Wire (Великобритания)	Метизы	30,5
2007	Celtic Resources (Ирландия)	Золото	265,0
	Siderco SpA (Италия)	Переработка шлама	1,78
	Lucchini SpA (Италия)	Прокат	€85,2
2008	Severstal Sparrows Point LLC (США)	Сталь	818,0
	Severstal Warren Inc (США)	Сталь	443,1
	Redaelli Tecnica S.p.A. (Италия)	Металлоизделия	54,8
	Severstal Wheeling (США)	Сталь	1285,0 (с учетом долга)
	PBS Coals Limited (Канада)	Уголь	876,8
	High River Gold Mines Ltd (Канада)	Золото	62,5
	Severstal Liberia Iron Ore Ltd (Либерия)	Железная руда	32,0
	Celtic Resources (Ирландия)	Золото	44,0
	Severcorr LLC* (США)	Сталь	880,0
2009	Victory Industries (США)	Ремонт и строительство	0,89
	High River Gold Mines Ltd (Канада)	Золото	160,1
	Columbus	Сталь	14,9
2010	Grew Gold Corporation (Канада)	Золото	389,6
	Core Mining Limited (Африка)	Разработка месторождений	15,0
	Intex Resources ASA (Норвегия)		13,0
	Sacre-Coeur Minerals (Южная Америка)		6,2
	Iron Mineral Beneficiation Services Limited (ЮАР)		7,5
	Lucchini SpA (Италия)	Прокат	113,3
2011	Iron Mineral Beneficiation Services Limited (ЮАР)	Разработка месторождений	7,4
	SPG Mineracao S.A. (Бразилия)		24,0
	Grew Gold Corporation (Канада)	Золото	32,9
2012	Severstal Liberia Iron Ore Ltd (Либерия)	Железная руда	115,0

\* Преобразован в Severstal Columbus. Строительство завода началось в 2004 г., финансирование производилось через управляющие компании Barakom Limited и Severstal US Holdings LLC.  
Источник: консолидированная финансовая отчетность ОАО «Северсталь» (МСФО).

**Приобретения в рублевом эквиваленте\*, млн. руб.**

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Итого
7922,6	6232,8	19536,1	9610,6	132124,5	5292	16599,4	2070,5	3492,6	202881,1
В том числе сталелитейные компании									
7922,6	6232,8	19536,1	3061,2	102268,8	450,6	3453,4	0	0	142925,5

\* Расчёт ИСЭРТ РАН по курсу евро и доллара, установленному Банком России на 31 декабря соответствующего года.

Приложение 6  
**Долгосрочные финансовые вложения ОАО «Северсталь» (ЧерМК) в уставные капиталы иностранных дочерних, зависимых и прочих компаний в 2008 – 2012 гг., млн. руб.**

Компания	На 01.01.2009		2009		2010		2011		2012		На 01.01.2013	
	Финан- совые вложения	Резерв										
Uprocraft Limited (Кипр)	26362				3345	29707					29707	29707
Severstal Investments (США)	36115				1599	7204		7606,5		1658	37714	16468
Severstal US Holdings (США)	35503		17101		5405	7159	10671	8169	1430	3965	70110	19293
Waytrend Limited (Кипр)	2569	859						0			2569	859
Baracom Limited (Кипр)	3959					661		698,5		188	3959	1548
Severstal Trade GmbH (Швейцария)	909		955								1864	
Severstal Belgium Holding (Бельгия)	2,3		1,0				150		4,0		157	
Итого	105419	859	18057	0	10349	44731	10821	16473	1434	5811	146080	67876

Источники: данные годовых бухгалтерских отчётов ОАО «Северсталь» (РСБУ); расчёты ИСЭРТ РАН.

**Займы, выданные ОАО «Северсталь» (ЧерМК) иностранным связанным компаниям в 2008 – 2012 гг., млн. руб.**

Компания	На 01.01.2009*	Выдано				На 01.01.2013*
		2009	2010	2011	2012	
Severstal US Holdings, LLC (США)	6249	467	812	12620		10220
Severstal Columbus (США)	2593	415	1308	2205	261	3587
Severstal Wheeling (США)	2332	37	210			
Northern Steel Group (США)	916	15	31			
Severstal Wheeling Holding Company (США)	664	11	117			
Severstal Sparrows Point (США)		4865	3102			
Severstal Dearborn (США)		942	1717,5			
Severstal Warren Inc (США)		483	39			
Lybica Holding B.V (Нидерланды)		1017	8479	627		
High River Gold Mines (Канада)		502				
Societe Des Mines de Taparko (Буркина Фасо)		387				
Nord Gold N.V. (Нидерланды)			5021,5	592		
Castwlay Limited**			139			
Blukon Limited**			6235			
Lydford Tradiing Limited***			5837			
Severstal US Holdings II, Inc (США)				11938	69	11328
Итого	12754	9141	33048	27982	330	25135

\* Стоимость займов с учётом возвратов.

\*\* Компания не включена в опубликованный на сайте ОАО «Северсталь» список аффилированных юридических и физических лиц.

\*\*\* По данным официального сайта ОАО «Силловые машины», данная компания является акционером ОАО «Силловые машины» и находится на Британских Виргинских островах.

Источники: финансовая отчётность ОАО «Северсталь» (РСБУ); расчёты ИСЭРТ РАН.

**Инвестиции ОАО «Северсталь» в ассоциированные и совместные зарубежные компании в 2004 – 2012 гг., млн. долл.**

Компания	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2004 – 2012
Double Eagles Steel Coating Company	29,3	26,4	28,9	22,9	19,4	15,6	18,5	14,3	15,2	190,5
Spartan Steel Coating LLC	52,9	56,4	63,8	54,0	51,6	49,1	47,5	46,8	44,3	466,4
FDS Coke Holdings LLC	2,9									2,9
Mountain State Carbon LLC		60,2	119,5	117,3				102,1	83,8	482,9
Severstal US Holdings LLC		59,4	132,1	386,1						577,6
Ohio Coatings Company					16,6	17,8				34,4
Bethlehem Roll Technologies, LLC					4,3	3,9				8,2
Todlem S.L.						3,7			12,3	16,0
Intex Resources ASA							14,6	12,3		26,9
Iron Mineral Beneficiation Services							7,2	17,2	39,7	64,1
SPG Mineracao S.A.								42,3	43,1	85,4
Итого	85,1	202,4	344,3	580,3	91,9	90,1	87,8	235,0	238,4	1955,3

Источник: консолидированная финансовая отчётность ОАО «Северсталь» (МСФО).

**Инвестиции в рублевом эквиваленте\*, млн. руб.**

Компания	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2004 – 2012
Double Eagles Steel Coating Company	813,1	759,8	760,9	562,2	570,0	471,7	563,9	460,5	461,6	5423,7
Spartan Steel Coating LLC	1468,0	1623,2	1679,9	1325,7	1516,0	1484,8	1447,8	1507,0	1345,4	13397,8
FDS Coke Holdings LLC	80,5									80,5
Mountain State Carbon LLC		1732,6	3146,4	2879,7				3287,6	2545,0	13591,3
Severstal US Holdings LLC		1709,5	3478,2	9478,8						14666,5
Ohio Coatings Company					487,7	538,3				1026,0
Bethlehem Roll Technologies, LLC					126,3	117,9				244,2
Todlem S.L.						111,9			373,6	485,5
Intex Resources ASA							445,0	396,1		841,1
Iron Mineral Beneficiation Services							219,5	553,8	1205,7	1979,0
SPG Mineracao S.A.								1362,1	1308,9	2671,0
Итого	2361,6	5825,1	9065,4	14246,4	2700,0	2724,6	2676,2	7567,1	7240,2	54406,6

\* Расчёт ИСЭРТ РАН по курсу доллара, установленному Банком России на 31 декабря соответствующего года.

**Приобретения зарубежных компаний ОАО «НЛМК» в 2006–2011 гг.**

Год	Компания	Вид деятельности	Млн. руб.
2006	Dan Steel (Дания)	Прокат	2993,4
	Steel Invest & Finance (Нидерланды)	Сталь, прокат	21208,7
2008	Novexco Ltd. (Кипр), Novex Trading S.A. (Швейцария)	Трейдинг	3523,7
	Beta Steel Corp. (США)	Сталь, прокат	10327,1
	Top Gun Investment Corp.II (США)	Управление	4914,3
2009	NLMK International B.V. (Нидерланды)	Управление	28141,8
2011	Steel Invest & Finance. (Нидерланды)	Сталь, прокат	18611,6
Итого			89720,6
Источник: финансовая отчётность ОАО «НЛМК» (РСБУ, МСФО).			

**Займы, выданные ОАО «НЛМК» иностранным связанным компаниям  
в 2007–2012 гг., млн. руб.**

Компания	Выдано				Всего за 2007–2010	На 01.01.2013*
	2007	2008	2009	2010		
Steel Invest & Finance (Нидерланды)	3593,0	373,0	7106,4		11072,4	13381,8
Top Gun Investment Corp.II (США)		5435,3	481,2	932,0	6848,5	6750,4
Novex Trading S.A. (Швейцария)			3218,7		3218,7	
Beta Steel Corp. (США)			121,0		121,0	
Итого	3593,0	5808,3	10927,3	932,0	21260,6	20132,2

\* Непогашенная задолженность по займам.  
Источник: финансовая отчетность ОАО «НЛМК» (РСБУ).

**Совет директоров ОАО «Северсталь»**

Ф.и.о	Должность, занимаемая в ОАО «Северсталь»	Должности, занимаемые в других организациях
Кристофер Кларк	Председатель Совета директоров, независимый, неисполнительный директор	Председатель Совета директоров независимой нефтегазовой компании RusPetro plc.
Мордашов А.А.	Генеральный директор ОАО «Северсталь»	Член Наблюдательного совета Некоммерческого партнерства «Русская сталь»; Председатель Всемирной ассоциации производителей стали (г. Брюссель, Бельгия); Руководитель Комитета по торговой политике и ВТО Российского Совета промышленников и предпринимателей (РСПП); Председатель Совета директоров ОАО «Силовые Машины»; член Совета директоров Nord Gold N.V.; Председатель Совета директоров ЗАО «СВЕЗА».
Рольф Стомберг	Старший независимый директор	Председатель наблюдательного Совета международной химической компании LANXESS AG (Кёльн); старший независимый директор RusPetro plc (Лондон).
Мартин Энгл	Независимый, неисполнительный директор	Неисполнительный председатель National Exhibition Centre Group Ltd; старший независимый директор Savills plc; неисполнительный директор Penpon Group plc; неисполнительный директор Shuaa Capital psc; заместитель председателя Совета директоров Фонда FIA.
Роналд Фримен	Независимый, неисполнительный директор	Неисполнительный член Совета директоров Volga Gas; член Исполнительного комитета Atlantic Council; член Международного консультативного комитета Columbia Law School; председатель Исполнительного комитета Pilgrims Society (Великобритания); неисполнительный член Наблюдательного Совета ОАО «Сбербанк России».
Питер Кралич	Независимый, неисполнительный директор	Член Консультативного Совета Business School Bled
Ларин В.А.	Первый заместитель генерального директора – директор по производству	Нет
Лукин В.А.	Заместитель генерального директора по правовым вопросам	Нет
Носков М.В.	Неисполнительный директор	Заместитель генерального директора по финансам и экономике ЗАО «Севергрупп»; Председатель Совета Негосударственного пенсионного фонда «СтальФонд»; член Совета директоров в Nord Gold N.V., ОАО «АБ «Россия», ОАО «Мостотрест», ЗАО «СВЕЗА», ЗАО «Национальная Медиа Группа», ЗАО «ГК «Видео Интернэшнл», ЗАО «АБР Менеджмент», TUI Aktiengesellschaft, негосударственном пенсионном фонде «Газфонд».
Куличенко А.Г.	Заместитель генерального директора по финансам и экономике	Нет

Источник: Официальный сайт ОАО «Северсталь». – Режим доступа: [http://www.severstal.com/rus/about/corporate\\_governance/board\\_of\\_directors/](http://www.severstal.com/rus/about/corporate_governance/board_of_directors/)

**Совет директоров ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат»**

Ф.и.о	Должность, занимаемая в ОАО «ММК»	Должности, занимаемые в других организациях
Рашников В.Ф.	Председатель совета директоров	Президент ООО «Управляющая компания ММК».
Дубровский Б.А.	Генеральный директор ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат»	Член совета директоров ОАО «Завод №9», ОАО «Уралкриомаш», ММК Metalurji Sanayi, Ticaret ve Liman İşletmeciliği Anonim Şirketi; член Правления АНО «Медико-санитарная часть администрации г. Магнитогорска».
Дэвид Логан	Независимый член совета директоров	Председатель совета управления Британского института археологии в Анкаре (BIAA).
Рустомова З.Х.	Независимый член совета директоров	Заместитель генерального директора ОАО «Полиметалл УК»; заместитель генерального директора ОАО «Полиметалл»; член совета директоров ОАО «Международный аэропорт Шереметьево», ОАО «Ханты-Мансийский банк», ОАО «Полюс-Золото», ОАО «Группа Компаний ПИК».
Дэвид Дж. Херман	Независимый член совета директоров	Председатель совета директоров ОАО «СОЛЛЕРС».
Бахметьев В.В.	Заместитель генерального директора по коммерции	Нет
Лядов Н.В.	Заместитель генерального директора по продажам	Нет
Рашникова О.В.	Директор по финансам	Нет
Бернард Сачер	Независимый член совета директоров	Член совета директоров Aton Group.
Питер Чароу	Независимый член совета директоров	Вице-президент по России ОАО «Бритиш Петролеум»; член совета директоров ОАО «ТНК-ВР Холдинг».
Источник: Официальный сайт ОАО «ММК». – Режим доступа: <a href="http://mmk.ru/corporate_governance/the_structure_of_government/board_of_directors/">http://mmk.ru/corporate_governance/the_structure_of_government/board_of_directors/</a>		

**Совет директоров ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат»**

Ф.и.о.	Должность, занимаемая в ОАО «НЛМК»	Должности, занимаемые в других организациях
Лисин В.С.	Председатель Совета директоров	Владелец транспортного холдинга Universal Cargo Logistics
Багрин О.В.	Президент и Председатель Правления ОАО «НЛМК»	Член Совета директоров ОАО «Первая грузовая компания»; Председатель Совета директоров ЗАО Управляющая компания «Либра Капитал»
Бенедикт Шортино	Независимый директор	Управляющий директор Duferco S.A.; член Совета директоров NLMK Pennsylvania Corp., Sharon Coating LLC, NLMK Indiana LLC
Гагарин Н.А.	Член Совета директоров	Председатель Совета, Управляющий партнер Адвокатского бюро «Резник, Гагарин и Партнеры» г. Москва
Карл Дёринг	Член Совета директоров	Руководитель консалтинговой фирмы Project Consulting
Саркисов К.Р.	Член Совета директоров	Член Совета управляющих директоров компании NLMK International B.V.
Скороходов В.Н.	Заместитель председателя Совета директоров	Нет
Франц Штруцл	Независимый директор	Генеральный директор компании RHI AG
Хельмут Визер	Независимый директор	Нет
Источник: Официальный сайт ОАО «НЛМК». – Режим доступа: <a href="http://lipetsk.nlmc.ru/about/management/">http://lipetsk.nlmc.ru/about/management/</a>		

## Бухгалтерский баланс на 31.12.2012

	Форма № 1 по ОКУД	Коды
	Дата	<b>0710001</b>
Организация: Открытое акционерное общество «Северсталь»	по ОКПО	<b>31.12.2012</b>
Идентификационный номер налогоплательщика	ИНН	<b>00186217</b>
Вид деятельности: черная металлургия	по ОКВЭД	<b>3528000597</b>
Организационно-правовая форма / форма собственности: открытое акционерное общество / Смешанная российская собственность с долями	по ОКППФ / ОКФС	<b>27.14</b>
Единица измерения: тыс. руб.	по ОКЕИ	<b>47 / 43</b>
Местонахождение (адрес): <b>162608 Россия, Вологодская область, город Череповец, улица Мира, дом 30</b>		<b>384</b>

Пояснения	АКТИВ	Код строки	На 31.12.2012 г.	На 31.12.2011 г.	На 31.12.2010 г.
1	2	3	4	5	6
	<b>I. ВНЕОБОРОТНЫЕ АКТИВЫ</b>				
	Нематериальные активы	1110	501 314	43 575	38 961
	Результаты исследований и разработок	1120	29 133	983	15 698
	Нематериальные поисковые активы	1130			
	Материальные поисковые активы	1140			
	Основные средства	1150	78 671 124	73 830 238	77 170 041
	в том числе				
	основные средства	1151	61 165 487	55 163 122	63 357 673
	незавершенное строительство	1152	17 505 637	18 667 116	13 812 368
	Доходные вложения в материальные ценности	1160			
	Финансовые вложения	1170	237 143 812	253 405 663	252 818 955
	в том числе				
	инвестиции в другие организации	1171	219 382 559	223 713 982	232 551 524
	прочие финансовые вложения	1172	17 761 253	29 691 681	20 267 431
	Отложенные налоговые активы	1180	4 749 876	4 352 701	757 550
	Прочие внеоборотные активы	1190	5 664 230	4 022 056	2 465 800
	<b>ИТОГО по разделу I</b>	<b>1100</b>	<b>326 759 489</b>	<b>335 655 216</b>	<b>333 267 005</b>
	<b>II. ОБОРОТНЫЕ АКТИВЫ</b>				
	Запасы	1210	27 093 792	34 996 949	30 447 819
	Налог на добавленную стоимость по приобретенным ценностям	1220	3 348 354	4 087 215	3 215 165
	Дебиторская задолженность	1230	19 608 820	27 010 978	29 386 278
	в том числе				
	покупатели и заказчики	1231	13 577 602	16 425 487	16 445 121
	авансы выданные	1232	1 927 416	5 154 640	4 427 723
	прочие дебиторы	1233	4 103 802	5 430 851	8 513 434
	Финансовые вложения (за исключением денежных эквивалентов)	1240	11 181 024	19 023 891	21 734 479
	Денежные средства и денежные эквиваленты	1250	34 299 466	30 811 583	39 915 464
	Прочие оборотные активы	1260	1 044 199	676 646	780 338
	<b>ИТОГО по разделу II</b>	<b>1200</b>	<b>96 575 655</b>	<b>116 607 262</b>	<b>125 479 543</b>
	<b>БАЛАНС (актив)</b>	<b>1600</b>	<b>423 335 144</b>	<b>452 262 478</b>	<b>458 746 548</b>

Окончание приложения 14

Пояснения	ПАССИВ	Код строки	На 31.12.2012 г.	На 31.12.2011 г.	На 31.12.2010 г.
1	2	3	4	5	6
	III. КАПИТАЛ И РЕЗЕРВЫ				
	Уставный капитал (складочный капитал, уставный фонд, вклады товарищей)	1310	8 377	10 077	10 077
	Собственные акции, выкупленные у акционеров	1320			
	Переоценка внеоборотных активов	1340	7 618 890	7 618 890	7 618 890
	Добавочный капитал (без переоценки)	1350	87 354 182	153 645 875	153 645 875
	Резервный капитал	1360	504	504	504
	Нераспределенная прибыль (непокрытый убыток)	1370	93 148 797	90 136 977	106 203 737
	ИТОГО по разделу III	1300	188 130 750	251 412 323	267 479 083
	IV. ДОЛГОСРОЧНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА				
	Заемные средства	1410	109 203 437	118 224 386	107 085 861
	Отложенные налоговые обязательства	1420	6 014 140	6 076 925	5 042 281
	Оценочные обязательства	1430	1 027 694	550 457	553 950
	Прочие обязательства	1450			
	ИТОГО по разделу IV	1400	116 245 271	124 851 768	112 682 092
	V. КРАТКОСРОЧНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА				
	Заемные средства	1510	84 854 710	40 313 896	40 742 450
	Кредиторская задолженность	1520	30 610 531	33 760 668	36 984 459
	в том числе				
	поставщики и подрядчики	1521	18 497 188	20 922 701	25 344 600
	авансы полученные	1522	5 587 568	6 936 221	9 066 074
	налоги и сборы	1523	1 318 666	1 220 320	465 686
	взносы во внебюджетные фонды	1524	196 095	154 888	154 231
	персонал	1525	527 732	518 577	382 205
	учредители (выплата дохода)	1526	4 016 700	3 578 870	520 270
	прочие кредиторы	1527	466 582	429 091	1 051 393
	Доходы будущих периодов	1530			
	Оценочные обязательства	1540	3 493 882	1 923 823	858 464
	Прочие обязательства	1550			
	ИТОГО по разделу V	1500	118 959 123	75 998 387	78 585 373
	БАЛАНС (пассив)	1700	423 335 144	452 262 478	458 746 548

## Отчет о финансовых результатах за 2012 г.

	Форма № 2 по ОКУД	Коды
	Дата	<b>0710002</b>
Организация: Открытое акционерное общество «Северсталь»	по ОКПО	<b>31.12.2012</b>
Идентификационный номер налогоплательщика	ИНН	<b>00186217</b>
Вид деятельности: черная металлургия	по ОКВЭД	<b>3528000597</b>
Организационно-правовая форма / форма собственности: открытое акционерное общество / Смешанная российская собственность с долями	по ОКФС / ОКФС	<b>27.14</b>
Единица измерения: тыс. руб.	по ОКЕИ	<b>47 / 43</b>
Местонахождение (адрес): 162608 Россия, Вологодская область, город Череповец, улица Мира, дом 30		<b>384</b>

Пояснения	Наименование показателя	Код строки	За 12 мес.2012 г.	За 12 мес.2011 г.
1	2	3	4	5
	Выручка	2110	223 610 772	254 272 171
	Себестоимость продаж	2120	-182 203 881	-200 822 001
	Валовая прибыль (убыток)	2100	41 406 891	53 450 170
	Коммерческие расходы	2210	-13 924 999	-12 924 967
	Управленческие расходы	2220	-11 757 656	-9 344 193
	Прибыль (убыток) от продаж	2200	15 724 236	31 181 010
	Доходы от участия в других организациях	2310	14 908 154	2 837 593
	Проценты к получению	2320	3 380 421	4 115 429
	Проценты к уплате	2330	-10 859 978	-10 284 435
	Прочие доходы	2340	53 803 556	82 845 789
	Прочие расходы	2350	-60 615 377	-112 081 701
	Прибыль (убыток) до налогообложения	2300	16 341 012	-1 386 315
	Текущий налог на прибыль	2410	-2 280 227	-3 082 746
	в т.ч. постоянные налоговые обязательства (активы)	2421	-1 169 579	799 502
	Изменение отложенных налоговых обязательств	2430	-215 571	-1 034 644
	Изменение отложенных налоговых активов	2450	397 175	3 595 151
	Прочее в т.ч.	2460	395 470	-3
	Отложенные налоговые активы за прошлые периоды, начисленные в текущем периоде	2461		
	Отложенные налоговые обязательства за прошлые периоды, начисленные в текущем периоде	2462	278 356	
	Экономические санкции в бюджет и внебюджетные фонды	2463	-19	-3
	Налог на прибыль прошлых лет( +прибыль/ -убыток)	2464	66 586	
	Перераспределение налога на прибыль внутри КГН	2465	50 547	
	Чистая прибыль (убыток) отчетного периода	2400	14 637 859	-1 908 557
	СПРАВОЧНО:			
	Результат от переоценки внеоборотных активов, не включаемый в чистую прибыль (убыток) периода	2510		
	Результат от прочих операций, не включаемый в чистую прибыль (убыток) периода	2520		
	Совокупный финансовый результат периода	2500	14 637 859	-1 908 557
	Базовая прибыль (убыток) на акцию	2900	15.62	-1.89
	Разводненная прибыль (убыток) на акцию	2910	15.62	-1.89

**БУХГАЛТЕРСКИЙ БАЛАНС**

на 31 декабря 2012 г.

		КОДЫ
Форма по ОКУД		0710001
Дата (число, месяц, год)		31   12   12
Организация: <u>ОАО "Магнитогорский металлургический комбинат"</u>	по ОКПО	00186424
Идентификационный номер налогоплательщика: <u>7414003633</u>	ИНН	7414003633
Вид экономической деятельности: <u>Производство и реализация продукции черной металлургии</u>	по ОКВЭД	13,23,27,37,51,73
Организационно-правовая форма/ форма собственности: <u>Открытое акционерное общество/ Частная</u>	по ОКОПФ/ОКФС	47   16
Единица измерения: <u>тыс.руб./млн.руб.</u>	по ОКЕИ	384/385
Местонахождение (адрес): <u>455000, г. Магнитогорск, ул. Кирова, 93</u>		

Пояснения	Наименование показателя	Код	На 31 декабря 2012 г.	На 31 декабря 2011 г.	На 31 декабря 2010 г.
	<b>АКТИВ</b>				
	<b>I. ВНЕОБОРОТНЫЕ АКТИВЫ</b>				
ПО 1.1.	Нематериальные активы	1110	357	389	403
	в том числе:				
	приобретение нематериальных активов	1111	100	229	178
ПО 1.4.	Результаты исследований и разработок	1120	122	84	92
	Нематериальные поисковые активы	1130	-	-	-
	Материальные поисковые активы	1140	-	-	-
	Основные средства, оборудование к установке, вложения во внеоборотные активы	1150	151 503	156 112	148 351
	в том числе:				
ПО 2.1.	основные средства	1151	131 331	116 314	100 343
ПО 2.2.	оборудование к установке	1152	10 529	13 684	20 592
ПО 2.2.	вложения во внеоборотные активы	1153	9 643	26 114	27 416
ПО 2.1.	Доходные вложения в материальные ценности	1160	-	110	141
ПО 3.1.	Финансовые вложения	1170	72 600	75 432	66 524
	Отложенные налоговые активы	1180	3 009	1 973	1 606
ПЗ 4.	Прочие внеоборотные активы	1190	658	757	738
	ИТОГО по разделу I	1100	228 249	234 857	217 855
	<b>II. ОБОРОТНЫЕ АКТИВЫ</b>				
ПЗ 4.	Запасы	1210	28 969	32 871	25 087
	в том числе:				
	сырье, материалы и другие аналогичные ценности	1211	20 613	24 843	16 979
	затраты в незавершенном производстве	1212	5 397	5 240	4 323
	готовая продукция и товары для перепродажи	1213	2 925	2 786	3 595
	товары отгруженные	1214	34	2	190
	прочие запасы и затраты	1215	-	-	-
	Налог на добавленную стоимость по приобретенным ценностям	1220	2 301	3 907	2 769
ПО 4.1.	Дебиторская задолженность	1230	53 667	49 631	39 450
	в том числе:				
	покупатели и заказчики	1231	14 712	9 389	11 690
	задолженность дочерних и зависимых обществ	1232	33 384	34 769	20 467
	авансы выданные	1233	1 631	696	855
ПО 3.1.	Финансовые вложения (за исключением денежных эквивалентов)	1240	6 127	2 140	10 116
ПЗ 4.	Денежные средства и денежные эквиваленты	1250	9 127	9 191	8 363
ПЗ 4.	Прочие оборотные активы	1260	181	124	72
	ИТОГО по разделу II	1200	100 372	97 864	85 857
	БАЛАНС (сумма строк 1100+1200 )	1600	328 621	332 721	303 712

## Окончание приложения 16

Пояснения	Наименование показателя	Код	На 31 декабря 2012 г.	На 31 декабря 2011 г.	На 31 декабря 2010 г.
	<b>ПАССИВ</b>				
	<b>III. КАПИТАЛ И РЕЗЕРВЫ</b>				
	Уставный капитал (складочный капитал, уставный фонд, вклады товарищей)	1310	11 174	11 174	11 174
	Собственные акции, выкупленные у акционеров	1320	(51)	(115)	(171)
ПЗ 4.	Переоценка внеоборотных активов	1340	-	-	-
	Добавочный капитал (без переоценки)	1350	24 714	24 714	24 714
	Резервный капитал	1360	559	559	559
ПЗ 4.	Нераспределенная прибыль (непокрытый убыток)	1370	156 956	152 144	157 409
	<b>ИТОГО по разделу III</b>	<b>1300</b>	<b>193 352</b>	<b>188 476</b>	<b>193 685</b>
	<b>IV. ДОЛГОСРОЧНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА</b>				
ПЗ 4.	Заемные средства	1410	57 910	98 888	66 604
	в том числе:				
ПО 4.3.	кредиты банков, подлежащие погашению более чем через 12 месяцев после отчетной даты	1411	37 782	65 615	38 331
ПО 4.3.	займы, подлежащие погашению более чем через 12 месяцев после отчетной даты	1412	20 128	33 273	28 273
	Отложенные налоговые обязательства	1420	15 793	12 143	16 010
	Оценочные обязательства	1430	-	-	-
	Прочие обязательства	1450	-	-	-
	<b>ИТОГО по разделу IV</b>	<b>1400</b>	<b>73 703</b>	<b>111 031</b>	<b>82 614</b>
	<b>V. КРАТКОСРОЧНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА</b>				
ПЗ 4.	Заемные средства	1510	32 808	8 842	6 319
	в том числе:				
ПО 4.3.	кредиты банков, подлежащие погашению в течение 12 месяцев после отчетной даты	1511	19 017	8 116	6 006
ПО 4.3.	займы, подлежащие погашению в течение 12 месяцев после отчетной даты	1512	13 791	726	313
ПО 4.3.	Кредиторская задолженность	1520	24 681	23 648	20 437
	в том числе:				
	поставщики и подрядчики	1521	14 612	14 498	13 653
	задолженность перед персоналом организации	1522	672	579	532
	задолженность перед государственными внебюджетными фондами	1523	211	157	112
	задолженность по налогам и сборам	1524	1 018	856	758
	задолженность перед дочерними и зависимыми обществами	1525	3 008	2 145	1 402
	авансы полученные	1526	4 772	5 083	3 818
	Доходы будущих периодов	1530	74	91	80
ПО 6.	Оценочные обязательства	1540	989	552	430
	Прочие обязательства	1550	3 014	81	147
	<b>ИТОГО по разделу V</b>	<b>1500</b>	<b>61 566</b>	<b>33 214</b>	<b>27 413</b>
	<b>БАЛАНС (сумма строк 1300+1400+1500)</b>	<b>1700</b>	<b>328 621</b>	<b>332 721</b>	<b>303 712</b>



Руководитель

(подпись)

П.В. Шилев

Главный бухгалтер

(подпись)

М. А. Жемчуева

**ОТЧЕТ О ФИНАНСОВЫХ РЕЗУЛЬТАТАХ**  
за 2012 год

			коды		
	Форма по ОКУД		0710002		
	Дата (число, месяц, год)		31	12	12
Организация:	<u>ОАО "Магнитогорский металлургический комбинат"</u>	по ОКПО	00186424		
Идентификационный номер налогоплательщика:	<u>7414003633</u>	ИНН	7414003633		
Вид экономической деятельности:	<u>Производство и реализация продукции черной металлургии</u>	по ОКВЭД	13,23,27,37,51,73		
Организационно-правовая форма/ форма собственности					
<u>Открытое акционерное общество/Частная</u>		по ОКОПФ/ОКФС	47		16
Единица измерения: тыс.руб./млн.руб.		по ОКЕИ	384/385		

Пояснения	Наименование показателя	Код	За 2012 год	За 2011 год
ПЗ 4.	Выручка	2110	243 059	247 290
ПО 5.	Себестоимость продаж	2120	(203 785)	(211 428)
	Валовая прибыль (убыток)	2100	39 274	35 862
ПО 5.	Коммерческие расходы	2210	(9 406)	(5 939)
ПО 5.	Управленческие расходы	2220	(7 549)	(6 628)
	Прибыль (убыток) от продаж	2200	22 319	23 295
	Доходы от участия в других организациях	2310	229	472
	Проценты к получению	2320	633	585
	Проценты к уплате	2330	(4 407)	(3 514)
ПЗ 4.	Прочие доходы	2340	27 161	42 485
ПЗ 4.	Прочие расходы	2350	(34 536)	(68 481)
	Прибыль (убыток) до налогообложения	2300	11 399	(5 158)
	Текущий налог на прибыль	2410	(1 958)	(1 595)
	в том числе постоянные налоговые обязательства (активы)	2421	623	1 553
ПЗ 5.	Изменение отложенных налоговых обязательств	2430	(2 007)	708
ПЗ 5.	Изменение отложенных налоговых активов	2450	1 062	387
	Прочее	2460	( 571)	3 966
	в том числе:			
	штрафы, пени по налогам	2461	( 8)	( 10)
	налог на прибыль прошлых периодов	2462	1 106	838
	отложенные налоговые активы и обязательства прошлых периодов	2463	(1 669)	3 138
	Чистая прибыль (убыток)	2400	7 925	(1 692)

### БУХГАЛТЕРСКИЙ БАЛАНС на 31 декабря 2012 г.

КОДЫ
0710001
31.12.2012
05757665
4823006703
27.17
47 / 34
384

Форма по ОКУД  
Дата (число, месяц, год)  
по ОКПО  
ИНН  
По ОКВЭД  
по ОКПО / ОКФС  
по ОКЕИ

Организация **ОАО «НЛМК»**  
Идентификационный номер налогоплательщика  
Вид деятельности **Производство холоднокатаного плоского проката без защитных покрытий и с защитными покрытиями**  
Организационно-правовая форма / форма собственности  
**Открытое акционерное общество / Совместная частная и иностранная собственность**  
Единица измерения - тыс. руб.  
Адрес **398040, г. Липецк, пл. Металлургов, 2**

Наименование показателя	Код	На 31.12.2012			На 31.12.2010	Раскрытия в Пояснениях	
		1	2	3			4
<b>А К Т И В</b>							
<b>I. Внеоборотные активы</b>							
Нематериальные активы	1110		1 748 963		1 837 942	1 337 108	2.1, 3.1
Результаты исследований и разработок	1120		28 411		21 093	16 740	2.2, 3.2
Нематериальные поисковые активы	1130		1 032 642		916 669	800 000	2.3, 3.3
Основные средства	1150		153 473 309		144 561 560	116 905 617	2.4, 3.4
Финансовые вложения	1170		113 130 556		92 369 776	96 593 737	2.5, 3.5
Отложенные налоговые активы	1180		85 019		31 756	103 456	2.13, 3.13
Прочие внеоборотные активы	1190		861 259		1 713 785	4 223 704	2.8, 3.7.1
<b>Итого по разделу I</b>	<b>1100</b>		<b>270 360 159</b>		<b>241 452 581</b>	<b>219 980 362</b>	
<b>II. Оборотные активы</b>							
Запасы	1210		37 661 071		44 287 413	33 140 868	2.6, 3.6
Налог на добавленную стоимость по приобретенным ценностям	1220		7 934 120		7 942 249	4 007 830	
Дебиторская задолженность	1230		60 138 386		71 081 197	35 958 164	2.7, 3.7.1
Финансовые вложения (за исключением денежных эквивалентов)	1240		75 435 145		73 342 074	83 643 450	2.5, 3.5
Денежные средства и денежные эквиваленты	1250		19 692 137		11 747 230	13 490 306	2.9, 3.8
Прочие оборотные активы	1260		4 412		3 971	14 541	
<b>Итого по разделу II</b>	<b>1200</b>		<b>200 865 271</b>		<b>208 404 134</b>	<b>170 255 159</b>	
<b>БАЛАНС (сумма строк 1100 + 1200)</b>	<b>1600</b>		<b>471 225 430</b>		<b>449 856 715</b>	<b>390 235 521</b>	

## Окончание приложения 18

Наименование показателя	Форма 07/10001 с. 2					Раскрытие в Пояснениях
	1	2	3	4	5	
	Код	На 31.12.2012	На 31.12.2011	На 31.12.2010		6
<b>П А С С И В</b>						
<b>III. Капитал и резервы</b>						
Уставный капитал	1310	5 993 227	5 993 227	5 993 227		
Переоценка внеоборотных активов	1340	3 382 858	3 393 781	3 433 849		
Добавочный капитал (без переоценки)	1350	771 777	771 777	771 777		3,9
Резервный капитал	1360	299 661	299 661	299 661		
Нераспределенная прибыль (непокрытый убыток)	1370	314 715 896	293 131 520	274 006 425		
<b>Итого по разделу III</b>	<b>1300</b>	<b>325 163 419</b>	<b>303 589 966</b>	<b>284 504 939</b>		
<b>IV. Долгосрочные обязательства</b>						
Заемные средства	1410	61 455 664	69 425 901	62 261 647		2,10, 3,10
Отложенные налоговые обязательства	1420	7 900 878	6 862 388	5 823 641		2,13, 3,13
Прочие обязательства	1450	936 305	88 766	1 449 345		2,7, 3,7,2
<b>Итого по разделу IV</b>	<b>1400</b>	<b>70 292 847</b>	<b>76 377 055</b>	<b>69 534 633</b>		
<b>V. Краткосрочные обязательства</b>						
Заемные средства	1510	44 513 482	36 508 193	16 349 819		2,10, 3,10
Кредиторская задолженность	1520	30 248 292	32 504 475	19 846 130		2,7, 3,7,2
Оценочные обязательства	1540	1 007 390	877 026	--		2,11, 3,11
<b>Итого по разделу V</b>	<b>1500</b>	<b>75 769 164</b>	<b>69 889 694</b>	<b>36 195 949</b>		
<b>БАЛАНС (сумма строк 1300 + 1400 + 1500)</b>	<b>1700</b>	<b>471 225 430</b>	<b>449 856 715</b>	<b>390 235 521</b>		

## ОТЧЕТ О ФИНАНСОВЫХ РЕЗУЛЬТАТАХ за 2012 г.

КОДЫ
0710002
31.12.2012
05757665
4823006703
27.17
47 / 34
384

Форма по ОКУД  
Дата (число, месяц, год)  
по ОКПО  
ИНН  
По ОКВЭД  
по ОКПОФ / ОКФС  
по ОКЕИ

Организация **ОАО «НЛМК»**  
Идентификационный номер налогоплательщика  
Вид деятельности **Производство холоднокатаного плоского проката без защитных покрытий и с защитными покрытиями**  
Организационно-правовая форма / форма собственности  
**Открытое акционерное общество / Совместная частная и иностранная собственность**  
Единица измерения - тыс. руб.

Наименование показателя	Код	За 2012 год		За 2011 год		Раскрытие в Пояснениях
		1	2	3	4	
Выручка	2110	240 122 719	221 178 073			2.12, 3.12.1
в том числе:						
от продажи продукции металлургического производства	2110.1	238 027 120	219 170 380			
Себестоимость продаж	2120	(200 996 515)	(174 023 964)			2.12, 3.12.1
в том числе:						
проданной продукции металлургического производства	2120.1	(199 345 415)	(170 991 787)			
Валовая прибыль (убыток)	2100	39 126 204	47 154 109			
Коммерческие расходы	2210	(18 333 825)	(15 700 842)			
Управленческие расходы	2220	(7 873 054)	(7 031 933)			
<b>Прибыль (убыток) от продаж</b>	<b>2200</b>	<b>12 919 325</b>	<b>24 421 334</b>			
Доходы от участия в других организациях	2310	16 676 886	4 084 053			3.5
Проценты к получению	2320	7 056 260	7 524 267			2.5, 3.5
Проценты к уплате	2330	(6 308 987)	(3 690 108)			2.10, 3.10
Прочие доходы	2340	146 052 456	205 981 111			
Прочие расходы	2350	(147 379 780)	(197 486 072)			2.12, 3.12.2
<b>Прибыль (убыток) до налогообложения</b>	<b>2300</b>	<b>29 016 160</b>	<b>40 834 585</b>			
Текущий налог на прибыль	2410	(2 729 855)	(6 152 750)			
в том числе:						
постоянные налоговые обязательства (активы)	2421	(2 088 150)	(903 720)			2.13, 3.13
Изменение отложенных налоговых обязательств	2430	(1 038 490)	(1 038 747)			
Изменение отложенных налоговых активов	2450	53 263	(71 700)			
Прочее	2460	(164 960)	1 096 030			
Перераспределение налога на прибыль внутри консолидированной группы налогоплательщиков	2465	15 722	--			2.13, 3.13
<b>Чистая прибыль (убыток) отчетного периода</b>	<b>2400</b>	<b>25 151 840</b>	<b>34 667 418</b>			

**Сравнение основных тезисов заключений Счётной палаты РФ  
на законопроекты федерального бюджета**

Заключение на проект бюджета на 2013–2015 гг.	Заключение на проект бюджета на 2014–2016 гг.
<p>Прогнозируемые объёмы инвестиций в основной капитал могут оказаться недостаточными для решения поставленных Президентом РФ задач по модернизации, техническому перевооружению и переводу экономики на инновационный путь развития. Основные производственные фонды в значительной степени физически устарели, а процесс их обновления идет крайне медленно. При этом большая часть инвестиций направляется не в высокотехнологичные виды деятельности, а в отрасли, связанные с производством товаров с низким удельным весом добавленной стоимости.</p>	<p>Прогнозируемые объёмы инвестиций в основной капитал недостаточны для решения поставленных Президентом РФ задач по модернизации, техническому перевооружению экономики и её переводу на инновационный путь развития. Принимая во внимание состояние основных производственных фондов, необходимо подчеркнуть, что недостаточные объёмы и эффективность инвестиций в основной капитал снижают темпы совершенствования структуры экономики, роста производительности труда и не позволяют преодолеть сырьевую направленность экспорта.</p>
<p>Сравнительный анализ динамики макроэкономических показателей, сложившейся за последние годы, показывает их существенное отклонение от прогнозируемых значений.</p>	<p>Сравнительный анализ динамики прогнозных и отчётных макроэкономических показателей за ряд лет указывает на существенные расхождения их значений, что свидетельствует о недостаточной степени достоверности и надёжности разрабатываемых прогнозов.</p>
<p>Сопоставление прогнозов Правительства РФ и ведущих международных экономических организаций свидетельствует о том, что позиции России относительно экономически развитых стран по важнейшим макроэкономическим параметрам в ближайшей перспективе качественно не улучшатся. Кроме того, Россия заметно уступает по динамике макроэкономических показателей ряду развивающихся стран, в том числе и некоторым странам СНГ.</p>	<p>Сопоставление прогнозов Правительства РФ и ведущих международных экономических организаций свидетельствует о том, что позиции России относительно экономически развитых стран по важнейшим макроэкономическим параметрам в ближайшей перспективе качественно не улучшатся. Более того, динамика макроэкономических показателей, характеризующих социально-экономическое развитие РФ, заметно уступает динамике соответствующих показателей ряда развивающихся стран, в том числе некоторых стран СНГ.</p>
<p>Вместе с тем при формировании проекта федерального бюджета на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов не завершена работа по реализации отдельных положений Бюджетного послания (по данным на 1 октября 2012 года).</p>	<p>Вместе с тем при формировании проекта бюджета не завершена работа по реализации отдельных положений Бюджетного послания (по данным на 1 октября 2013 года).</p>
<p>Правительством РФ и региональными органами исполнительной власти проводилась работа по выполнению указов Президента РФ от 7 мая 2012 года. Вместе с тем по отдельным макроэкономическим показателям (доля инвестиций в основной капитал в объёме ВВП и темпы роста производительности труда) достижение установленных Президентом РФ на долгосрочную перспективу представляется затруднительным.</p>	<p>Правительством РФ, федеральными и региональными органами исполнительной власти проводилась работа по выполнению указов Президента РФ от 7 мая 2012 года. Вместе с тем прогнозируемая на период 2014–2016 годов динамика отдельных целевых показателей, например, характеризующих состояние экономики (производительность труда, инвестиции в основной капитал), позволяет сделать вывод о рисках их недостижения в установленные сроки.</p>

## Продолжение приложения 20

<p>В составе материалов к законопроекту не представлены расчёты по доходам, доля которых составляет в 2013 году 2,8% суммы прогнозируемых доходов федерального бюджета, в 2014 году – 2,7%, в 2015 году – 2,6%.</p>	<p>В материалах и документах, направленных одновременно с законопроектом, не представлены расчёты по доходам, которые составляют ежегодно более 400 млрд. руб., или около 3% суммы прогнозируемых доходов, что снижает прозрачность бюджета и превышает показатели предыдущего бюджетного цикла.</p>
<p>Основные риски исполнения доходов федерального бюджета в 2013–2015 годах в прогнозируемых объёмах связаны с возможным снижением бюджетных доходов в связи с более низкими ценами на нефть марки «Юралс» и нефтепродукты по сравнению с предусмотренными в прогнозе.</p>	<p>Существуют риски непоступления в федеральный бюджет ряда доходов, в том числе доходов от уплаты налога на прибыль (380,1 млрд. руб. в 2014 году), НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ (2142,6 млрд. руб.), в случае изменения параметров ВВП и других макроэкономических показателей; экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты, поставляемые в Республику Казахстан и Республику Беларусь, в случае неурегулирования вопроса с беспошлинными поставками российской нефти государствам Таможенного союза (71,9 млрд. руб.). Риски непоступления доходов в прогнозируемых объёмах также связаны с, возможно, более низкими ценами на нефть марки «Юралс», нефтепродукты и природный газ по сравнению с предусмотренными в прогнозе, недостижением прогнозируемых объёмов ВВП и экспорта товаров.</p>
<p>Объём расходов на погашение и обслуживание государственного долга в процентах к общему объёму заимствований (коэффициент покрытия) составит в 2013 году 87,5%, в 2014 году – 91,9%.</p>	<p>Объём расходов на погашение и обслуживание государственного долга в процентах к общему объёму заимствований (коэффициент покрытия) составит в 2014 году 81%, в 2015 году – 79,7%, в 2016 году – 75,1%.</p>
<p>Государственный внутренний долг по государственным гарантиям в 2015 году увеличится по сравнению с 2012 годом на 1,6 трлн. руб., или в 2,5 раза, и составит 2,7 трлн. руб.; государственный внешний долг по государственным гарантиям – в 1,8 раза и составит 30,4 млрд. долл. США (1024,5 млрд. руб.).</p>	<p>Государственный внутренний долг по государственным гарантиям в национальной валюте в 2016 году увеличится по сравнению с 2013 годом на 63,8%, государственный внешний долг по государственным гарантиям в иностранной валюте – на 33%.</p>
<p>Расходы на обслуживание государственного долга увеличатся с 383,3 млрд. руб. в 2012 году до 508,0 млрд. руб. в 2015 году. Указанные расходы существенно превысят общий объём бюджетных ассигнований, которые будут направлены в 2015 году на жилищно-коммунальное хозяйство, охрану окружающей среды, культуру и кинематографию, физическую культуру и спорт, средства массовой информации (327,6 млрд. руб.), здравоохранение (373,1 млрд. руб.), и сопоставимы с расходами на образование (591,9 млрд. руб.).</p>	<p>Расходы на обслуживание государственного долга увеличатся с 408,4 млрд. руб. в 2013 году до 568,6 млрд. руб. в 2016 году (в 1,4 раза) и существенно превысят общий объём бюджетных ассигнований, которые будут направлены в 2016 году на жилищно-коммунальное хозяйство, охрану окружающей среды, культуру и кинематографию, физическую культуру и спорт, средства массовой информации, а также на здравоохранение.</p>

Продолжение приложения 20

<p>Сложившийся объем совокупной долговой нагрузки требует постоянного мониторинга, анализа и оценки возможных рисков, связанных с ростом задолженности, в связи с чем необходимо установить механизм оперативного влияния на заёмную политику корпоративного сектора, в том числе порядок принятия государственными корпорациями решений о заимствованиях в иностранной валюте.</p>	<p>Ожидаемое в ближайшие годы дальнейшее увеличение объёмов заимствований обуславливает необходимость реальной оценки и прогнозирования долговой устойчивости РФ, осуществления мониторинга всех видов долга и требует более значительного влияния Правительства РФ на заёмную политику корпоративного сектора.</p>
<p>В перечне ФЦП, включенных в законопроект на 2013 год, в 26 программах из 50-ти (46,4% общего количества) объёмы бюджетных ассигнований не соответствуют объёмам финансирования, предусмотренным паспортами программ. Несмотря на неполное использование выделенных бюджетных средств по отдельным ФЦП в 2011 году, недостижение целевых индикаторов, низкое освоение средств в истекшем периоде 2012 года, законопроект предусматривается увеличение ассигнований на 2013–2015 годы по этим программам.</p>	<p>На 2014 год практически во всех ФЦП (в 45 из 46) объёмы бюджетных ассигнований не соответствуют объёмам финансирования, предусмотренным в паспортах ФЦП, и значительно ниже уровня прошлых лет. Несмотря на неполное использование выделенных на ФЦП бюджетных средств в 2012 году, недостижение целевых индикаторов, низкое освоение средств в истекшем периоде 2013 года, законопроект по отдельным программам предусматривается увеличение бюджетных ассигнований на 2014–2016 годы.</p>
<p>Расходы федерального бюджета на Федеральную адресную инвестиционную программу в 2013 году предусмотрены в объёме 854,3 млрд. руб., что ниже уровня предыдущего года на 55,5 млрд. руб., или на 6,1%, в 2014 году – 749,0 млрд. руб., в 2015 году – 781,1 млрд. руб. Доля ФАИП в общем объёме ведомственной структуры расходов федерального бюджета снижается с 7,4% в 2013 году до 6,4% в 2014 и 2015 годах. За 8 месяцев 2012 года, по данным Минэкономразвития России, из 1387 объектов, подлежащих к вводу, введен в эксплуатацию 161 объект, или 11,6%.</p>	<p>Расходы федерального бюджета на ФАИП в 2014 году по сравнению с предыдущим годом снижаются на 11,3%, в 2015 году увеличиваются на 9,4%, в 2016 году предусмотрено снижение на 12,1%. Доля ФАИП в общем объёме расходов федерального бюджета снижается с 6,8% в 2014 году до 6,1% в 2016 году. За 8 месяцев 2013 года, по данным Минэкономразвития России, из 978 объектов, подлежащих вводу, введено в эксплуатацию 18 объектов, или 1,8%.</p>
<p>Риски в обеспечении устойчивости региональных и местных бюджетов, связанные с существенным объёмом долговых обязательств, сохраняются. Объём общего долга бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, по данным Минфина России, на 1 августа 2012 года составил 1319,25 млрд. руб. (по сравнению с докризисным 2008 годом увеличился в 1,9 раза), в том числе государственный долг субъектов РФ – 1111,1 млрд. руб. (в 1,85 раза).</p>	<p>Сохраняются риски в обеспечении устойчивости региональных и местных бюджетов, связанные с существенным объёмом долговых обязательств. Объём общего долга бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований на 1 августа 2013 года составил 1599,9 млрд. руб. (по сравнению с 2008 годом увеличился в 2,3 раза), в том числе государственный долг субъектов РФ – 1352,9 млрд. руб. (в 2,3 раза). При этом в 2012 году более чем у трети регионов указанный долг превысил 50% объёма дохода регионального бюджета без учёта межбюджетных поступлений.</p>
<p>В 2013–2015 годах сохранится существенная нагрузка на региональные и местные бюджеты по возврату ранее предоставленных бюджетных кредитов. Общая сумма возврата по бюджетным кредитам составляет 400,3 млрд. руб.</p>	<p>В 2014–2016 годах сохранится существенная нагрузка на региональные и местные бюджеты по возврату ранее предоставленных бюджетных кредитов. Общая сумма возврата по бюджетным кредитам за три года составляет 341,2 млрд. руб.</p>

## Окончание приложения 20

<p>Рост доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ обеспечивается за счёт увеличения поступлений налоговых и неналоговых доходов при одновременном сокращении объёма межбюджетных трансфертов, предоставляемых федеральным бюджетом. В 2015 году объём указанных межбюджетных трансфертов по сравнению с 2012 годом сократится на 14,9%.</p>	<p>Рост доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ обеспечивается за счёт увеличения поступлений налоговых и неналоговых доходов при одновременном сокращении объёма межбюджетных трансфертов, предоставляемых федеральным бюджетом. В 2016 году объём указанных межбюджетных трансфертов по сравнению с 2013 годом сократится на 6,1%, а в виде финансовой помощи (без учета субвенций) – на 15,2%.</p>
<p>Межбюджетные трансферты в общих доходах бюджета ПФР в 2013 году составят 46,7% (в 2012 году – 49,4%), в 2014 году – 44,7% и в 2015 году – 45,1%, что свидетельствует о сохранении на достаточно высоком уровне зависимости бюджета ПФР от бюджетных ассигнований из федерального бюджета.</p>	<p>Доля межбюджетных трансфертов в общих доходах бюджета ПФР в 2014 году составит 38,9%, в 2015 и в 2016 годах – 41,2% (в 2012 году – 49,4%, в 2013 году – 46,8%), что свидетельствует о сохранении на достаточно высоком уровне зависимости бюджета ПФР от бюджетных ассигнований из федерального бюджета.</p>
<p>Счётная палата в своих заключениях и аналитических записках неоднократно обращала внимание на проблему качества планирования и прогнозирования бюджетных доходов и необходимость подготовки комплекса конкретных мер, направленных на развитие доходного потенциала бюджетной системы РФ в объёмах, позволяющих обеспечить устойчивое финансирование государственных расходов и снижение зависимости федерального бюджета от конъюнктурных доходов.</p>	<p>Счётная палата в своих заключениях и аналитических записках неоднократно обращала внимание на необходимость подготовки комплекса конкретных мер, направленных на развитие доходного потенциала бюджетной системы РФ, в том числе касающиеся сокращения теневого сектора экономики; противодействия уклонению от уплаты налогов и других обязательных платежей, включая использование как трансфертного ценообразования, так и операций, проводимых через офшорные зоны; улучшения контрольной работы налоговых и таможенных органов, повышения результативности налогового контроля в части возмещения НДС из федерального бюджета; оптимизации существующей системы льгот и преференций; сокращения задолженности по налоговым и неналоговым платежам; увеличения доходов от управления и распоряжения федеральным имуществом; повышения эффективности государственного контроля в области регулирования производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции.</p>
<p>По мнению Счётной палаты, назрела необходимость подготовки комплекса мер по развитию доходного потенциала бюджетной системы РФ в объёмах, позволяющих обеспечить долгосрочную сбалансированность и устойчивость бюджетной системы.</p>	<p>По мнению Счётной палаты, назрела необходимость подготовки комплекса мер по развитию доходного потенциала бюджетной системы РФ в объёмах, позволяющих обеспечить долгосрочную сбалансированность и устойчивость бюджетной системы.</p>
<p>Источник: составлено по заключениям Счётной палаты РФ на законопроекты о федеральном бюджете на 2013–2015 и 2014–2016 гг. / Официальный сайт Счётной палаты РФ. – Режим доступа: <a href="http://www.ach.gov.ru/ru/expert/before/">http://www.ach.gov.ru/ru/expert/before/</a></p>	

# РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ



## ВВЕДЕНИЕ

С началом трансформационных процессов в большинстве регионов страны произошло обострение социальных и экономических проблем, обусловленное спадом производства, снижением инвестиционной активности, ухудшением качества жизни населения. Основными причинами сложившейся ситуации являются недостаток финансирования, несовершенство законодательства, недостаточное взаимодействие органов власти.

Не менее важным фактором, определяющим социально-экономическое положение субъекта РФ, выступает наличие эффективной региональной политики, которая должна своевременно адаптироваться к изменяющимся условиям. В России, как и в большинстве федеративных государств, существует 3 уровня управления, на самый нижний из которых (муниципальный) переданы функции и полномочия по обеспечению условий жизни населения, вовлечению местных ресурсов в экономический оборот. Вместе с тем решение большинства вопросов и проблем социально-экономического развития возможно лишь при согласованном и эффективном взаимодействии разных уровней власти. Хотя в ряде случаев приоритеты, цели, задачи органов региональной и муниципальной власти могут различаться. Важно также, чтобы региональная политика учитывала специфику, потенциал, возможности развития различных территорий.

Следует отметить, что в основном российские муниципалитеты по-прежнему остаются дотационными и не имеют возможности самостоятельно, эффективно и в полном объеме решать свои социальные

и экономические проблемы. В целях их решения и для разграничения функций, полномочий и ответственности между уровнями власти в этой сфере 6 октября 2003 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ, положивший начало очередной муниципальной реформе в стране. В новый закон о местном самоуправлении на протяжении 10 лет внесено более 100 изменений. Это приводило к постоянному реформированию института местного самоуправления (закрепление за ним решения новых вопросов местного значения, уточнение и изменение элементов системы муниципального управления и др.). Однако многие цели этой реформы пока ещё остаются не достигнутыми из-за множества нерешённых законодательных, организационных, финансовых, кадровых проблем. Поэтому органы власти субъектов РФ вынуждены искать и разрабатывать способы активизации развития муниципальных образований, обеспечения необходимых стандартов жизни на всех своих территориях путём урегулирования нормативно-правовых вопросов, модернизации системы межбюджетных отношений, консультирования, обучения муниципальных служащих и т.д.

В этой связи особую актуальность приобретают вопросы совершенствования региональной политики, ориентированной на развитие муниципальных образований, и определения ее приоритетных направлений в этой сфере. Об эффективности такой политики во многом свидетельствуют позитивные тенденции в решении основных экономических и социальных проблем, наличие четких территориальных приоритетов и механизмов в стратегии и программах развития региона.

Отсюда важными научными задачами являются следующие:

- определение теоретико-методологических основ и границ региональной политики по управлению развитием муниципальных образований и разработка методики оценки ее эффективности;
- анализ социально-экономического развития и проблем развития муниципальных образований региона в постсоветский период; действий по их развитию, предпринимаемых органами власти, и оценка их эффективности;
- обоснование и разработка мероприятий по повышению эффективности региональной территориальной политики.

Этим вопросам и посвящена данная монография. Объектом исследования является регион как сложная социально-экономическая система, состоящая из муниципальных образований. Предметом исследования

выступает эффективность региональной политики по управлению развитием муниципальных образований. Информационной базой исследования послужили работы отечественных и зарубежных ученых, материалы Федеральной службы государственной статистики, результаты опросов, проведенных специалистами ИСЭРТ РАН, данные отчетов и докладов, размещенных в сети Интернет. В исследовании предмета и решении поставленных задач использовались методология системного анализа, методы логического и экономико-статистического анализа.

Практическая значимость результатов представленного в монографии исследования заключается в разработке методологических основ и конкретных рекомендаций по управлению социально-экономическим развитием территории, реализация которых будет способствовать повышению эффективности региональной политики, а также результативности взаимодействия регионального и муниципального уровней власти.

## **1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В УСЛОВИЯХ РЫНКА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ**

### **1.1. Цели, методы, инструменты реализации региональной политики территориального развития**

Система власти и управления в России, как и в большинстве стран мира, имеет несколько уровней: федеральный, региональный (как правило, крупные территориальные части страны) и местный (города, сёла, деревни). За каждым из них закреплены свои функции и полномочия. Вместе с тем решение ряда социально-экономических проблем возможно лишь при объединении усилий различных уровней публичной власти, в частности, в таких сферах как экономическое развитие, обеспечение условий жизнедеятельности населения (ЖКХ и благоустройство территории, транспорт и дорожное хозяйство), образование, здравоохранение и социальная защита населения.

Наиболее эффективно решать многие вопросы можно именно на самом нижнем уровне публичной власти – муниципальном, поскольку он позволяет учитывать специфику территорий, их ресурсы и условия, конкретные потребности и интересы населения.

Как отмечает академик А. Некипелов, для модернизации общественно-экономических отношений, поиска и использования незадействованных ресурсов развития России и ее регионов необходима перестройка механизмов функционирования экономики на всех уровнях территориальной системы [51]. Поэтому одной из главных предпосылок

экономического развития региона является развитие входящих в его состав территорий. Обусловлено это тем, что именно на местах формируются те социально-экономические параметры, которые в конечном счёте определяют состояние региональной экономики в целом [82].

По мнению ряда исследователей, минимальными объектами развития в современных российских условиях выступают минимальные по площади территории, обладающие признаком политической управляемости, находящиеся в рамках границ административно-территориального деления страны. Такими ячейками являются муниципальные образования [27].

Большое внимание к территориальному уровню связано с формированием органов местного самоуправления, главную цель деятельности которых представляет обеспечение комплексного социально-экономического развития территории. Для осуществления этого муниципальные органы власти наделены соответствующим юридическим статусом, они обладают определенными полномочиями и возможностями самоуправления, самоорганизации, самофинансирования, самоуправления.

В частности, на муниципальный уровень передана ответственность за создание и поддержание условий воспроизводства и совершенствования «человеческого фактора». Здесь происходит формирование таких важнейших сфер, обеспечивающих жизнедеятельность населения, как дошкольное, среднее, профессиональное образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, культура, охрана окружающей среды. На местах на три четверти удовлетворяются социальные потребности населения – в местных бюджетах сосредоточено около 60% бюджетных расходов на социальную сферу.

Помимо того что местное самоуправление играет значимую роль в обеспечении благосостояния населения и оказании общественных услуг, на него возлагается задача создания институтов, способствующих повышению темпов и устойчивости экономического роста [106]. Экономическое развитие территории во многом зависит от результата функционирования хозяйствующих субъектов. Муниципальные образования являются естественной окружающей средой предприятий и организаций, а органы местного самоуправления формируют для этих экономических агентов комплекс необходимых условий, главное среди которых – воспроизводство ресурсов [76]. Поэтому именно в локальных территориях формируется значительная доля добавленной стоимости всех стран, а создаваемые условия в основном определяют конкурентоспособность производимых товаров [110].

Большая роль отводится органам местного самоуправления и в процессе перехода экономики на инновационный путь развития, что предполагает создание на территории высокоорганизованной среды. Как показывает практика развитых стран, этот процесс не обеспечивается прорывом в нескольких точках (например, крупных городах), он становится реальностью, когда охватывает все пространство страны [50]. То есть обеспечение комплексного социально-экономического развития территорий позволит осуществить переход от отдельных точек («полюсов роста») к «территориям роста», реализовать «стратегию прорыва».

Кроме того, органы местного самоуправления выступают как структурный элемент в системе публичного управления. Для эффективного разграничения полномочий между разными уровнями власти используется принцип субсидиарности, то есть «в ведение разных уровней включены те вопросы, которые на данном уровне могут решаться наиболее эффективно, с оптимальным результатом»<sup>1</sup> [8, 101]. Для достижения целей и приоритетов регионального развития необходимо согласованное взаимодействие субъекта РФ и муниципальных образований. В то же время устойчивость социально-экономического развития территорий в значительной мере зависит от политики региона по отношению к муниципальным образованиям. Под региональной политикой по развитию муниципальных образований, на наш взгляд, следует понимать деятельность региональных органов власти по определению и реализации целей и приоритетов территориального развития, механизма стимулирования, поддержки и содействия развитию муниципальных образований в целях обеспечения комплексного и устойчивого развития региона.

Вместе с тем особенности российского федерализма, налогово-бюджетной системы и результаты всех реформ местного самоуправления в России (начала – середины 1990 и середины 2000-х годов) не позволяют говорить о самостоятельности и независимости муниципальных образований. Большинство из них по-прежнему остаются дотационными, а львиную долю в их бюджетах составляют субвенции из вышестоящих бюджетов на реализацию переданных полномочий, государственные субсидии на софинансирование отдельных расходов.

---

<sup>1</sup> Вместе с тем ряд исследователей рассматривают этот процесс как «стремление центра передать на региональный и муниципальный уровень ответственность за поддержание социально-экономического развития страны» (источник: Хабриева Т.Я. Муниципальная реформа в Российской Федерации // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 26-36).

В этой ситуации главной целью региональной политики должно стать повышение эффективности использования и увеличение потенциала входящих в субъект РФ муниципальных образований, обеспечение их стабильного развития и решения всех вопросов местного значения, рост уровня жизни и комфортности проживания населения.

В числе основных задач региональной политики следует выделить:

- поддержку необходимых территориальных пропорций в развитии экономики региона, недопущение чрезмерной дифференциации территориальных образований по уровню экономического развития;

- опережающее развитие наиболее перспективных, но развивающихся недостаточными темпами муниципальных образований; повышение за счет этого сбалансированности пространственного регионального развития;

- поддержку в максимально возможной мере экономики депрессивных муниципальных образований, в том числе за счет использования форм прямой поддержки;

- формирование эффективных (с позиций выравнивания уровня развития экономики различных муниципальных образований) межмуниципальных связей, пространственная интеграция сильных и слабых в экономическом отношении муниципальных образований [97].

К основным *направлениям региональной политики*, касающимся муниципального развития, относятся:

1. Планирование территориального развития региона, выделение территориальных зон, формирование «опорных каркасов», управленческих округов. Определение роли и места территориальных образований в обеспечении устойчивого развития региона, преобразование территориальной структуры (объединение муниципальных образований, объединение администрации района и поселения, являющегося центром района и т.д.).

2. Организация межбюджетных отношений, выравнивание бюджетной обеспеченности территорий, софинансирование с местными бюджетами отдельных расходов, финансирование переданных государственных полномочий, стимулирование органов МСУ к повышению эффективности расходов и увеличению собственной доходной базы.

3. Финансирование и софинансирование государственных программ развития социальной, инженерной, транспортной инфраструктуры территориальных образований.

4. Создание и приоритетное развитие отдельных территориальных образований и зон: особых экономически зон, промышленных и индустриальных парков, технопарков, бизнес-инкубаторов, специализированных институтов территориального развития по привлечению инвестиций.

5. Повышение эффективности местного самоуправления, предусматривающее разработку и реализацию специальных программ.

Кроме того, типичными направлениями деятельности государства по проведению региональной политики являются: выделение «нуждающихся» районов, по отношению к которым государство должно проводить особую региональную политику; «реанимация» депрессивных районов; «стимулирующая» политика; «компенсирующая» политика [98]. Особенно важна взаимосвязь задач регионального и муниципального развития, поскольку любой экономический объект, хозяйственный комплекс размещаются на территории какого-то конкретного муниципального образования. Именно здесь «физически» протекают процессы развития экономики и социальной сферы.

Региональная политика, реализуемая на разных территориальных уровнях, должна опираться на систему принципов, которыми обязаны руководствоваться федеральные, региональные и муниципальные органы управления. Наиболее важными среди них авторы [105] выделяют следующие.

- Принцип единства действий и разделения полномочий между властными структурами. Региональная политика, проводимая на всех уровнях и подчиняющаяся общей социальной цели, должна быть согласована по времени, ресурсам, приоритетам. В то же время необходимо разделение функций и сфер деятельности региональной политики, проводимой конкретными органами управления. Отношения между властными структурами должны строиться на основе партнерства и сотрудничества.

- Принцип непротиворечивости. Региональная политика, являясь преломлением общегосударственной и региональной стратегии, не должна ей противоречить. Реализация данного принципа предполагает необходимость соблюдения главенства Конституции РФ и федеральных законов над местными указами, постановлениями, законами, политическими решениями.

- Принцип приоритетности. Разработка и реализация региональной политики должна осуществляться на основе ранжирования решаемых вопросов, выделения мероприятий, имеющих для региона приоритет-

ное значение. При ограниченности средств и ресурсов «распыление» их по территории регионов представляется крайне неэффективным и расточительным. В этих условиях желательна концентрация инвестиций в наиболее прогрессивных сферах и центрах, которые могут стать «полюсами» (фокусами) роста. Интенсивное их развитие позволит не только быстро окупить вложения, но и оживить прилегающую территорию.

- Принцип компромиссов. Региональная политика призвана решить совокупность территориальных проблем, возникших в результате обострения противоречий между функциональными блоками в структуре регионов, центром и периферией, а также интересами территорий и органов управления и т.д. Решение большинства проблем возможно лишь путем согласования интересов на компромиссной основе.

- Принцип эффективности. Разработка и реализация региональной политики, принятие управленческих решений осуществляются лишь в том случае, если приносят социальный, экономический и экологический эффект. Эффективность становится тем критерием, которым руководствуются при выборе вариантов социально-экономического развития регионов.

Внутреннее содержание региональной политики можно раскрыть в виде двух блоков: функционально-реализационного и функционально-типологического (рис. 1.1).

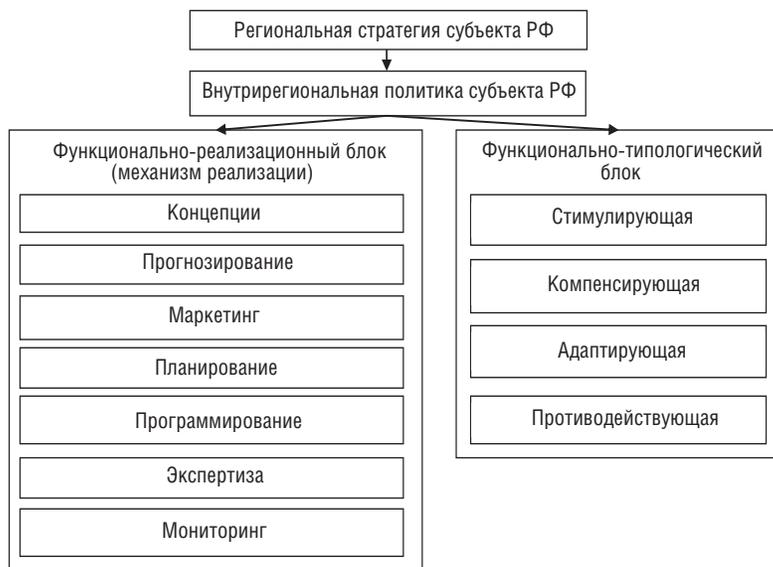


Рисунок 1.1. Структурно-функциональные блоки внутрирегиональной политики

Функционально-реализационный блок, представляющий собой механизм реализации, включает в себя прежде всего разработку концепций, стратегий развития территорий региона (муниципальных образований), определяющих территориальные приоритеты, механизмы пространственного развития (полюса, локомотивы, коридоры развития, создание управленческих округов и т.д.). В условиях неопределенности и динамичности социально-экономических процессов весьма актуальной является разработка сценариев, прогноза развития региона и муниципальных образований.

Не менее важную роль в реализации региональной политики играет маркетинг, способствующий реализации конкурентного потенциала территорий. Он включает в себя формирование имиджа и брендов муниципалитетов, их представление на выставках, ярмарках, форумах с целью привлечения инвесторов, туристов и потенциальных мигрантов.

Необходимым условием достижения комплексного и устойчивого развития территорий является согласование планов, стратегий и программ развития региона и муниципальных образований. Для реализации приоритетов, стратегий регионального развития большое значение имеют целевые программы, в том числе в экономической и социальной сфере, которые также должны включать территориальный аспект, и программы поддержки, активизации развития отдельных территорий, например моногородов. Особое внимание следует уделить экспертизе принимаемой региональной политики и концепций, стратегий, планов, программ, других нормативно-правовых актов (в том числе схем территориального планирования районов и генпланов поселений и городских округов). Экспертиза служит необходимым условием формирования единого регионального правового пространства и системы территориального планирования в регионе, обеспечивает учёт интересов всех заинтересованных сторон. Мониторинг реализации региональной политики, проводимый на регулярной основе, позволяет оценить тенденции социально-экономического развития территорий, определить ключевые проблемы, решение которых требует приоритетного финансирования из регионального бюджета, скорректировать механизм взаимодействия с муниципалитетами.

Функционально-типологический блок региональной политики отражает содержание её основных функций, воздействующих на территориальное развитие:

1. Стимулирующая региональная политика направлена на ускорение регионального развития путем поощрения новых видов деятельности,

общественных отношений, инфраструктурной и информационной подготовки территории.

2. Компенсирующая региональная политика осуществляется с целью смягчения негативных явлений и процессов путем перераспределения доходов, предоставления дополнительных дотаций, льгот отсталым и депрессивным территориям.

3. Адаптирующая региональная политика содействует приспособлению жизнедеятельности людей к природным и хозяйственным условиям территории.

4. Противодействующая региональная политика носит негативный характер и проявляется по причине некомпетентности работников управления. Она может сдерживать объективный процесс регионального развития и одновременно стимулировать тупиковые процессы [105].

Изучение отечественного и зарубежного опыта реализации государственной региональной политики показывает, что существует два основных подхода к развитию территорий: политика выравнивания и политика поляризованного развития. Первый предусматривает обеспечение относительно равных условий жизни населения и хозяйствования, обеспечение одинаковых подходов ко всем территориям. Второй – выделение и поддержку территорий (полюсов, центров, точек, локомотивов развития, опорных регионов, коридоров развития), имеющих существенные конкурентные преимущества, которые окажут инновационное воздействие на соседние территории (см. в табл. 1.1).

На наш взгляд, региональная политика в отношении развития муниципальных образований должна включать в себя элементы обоих под-

Таблица 1.1. **Содержание политики выравнивания уровня территорий регионов и поляризованного развития**

Государственная региональная политика	Политика выравнивания уровня развития территорий	Поляризованное развитие
Цель	Достижение однородности социально-экономического развития территорий, а в более поздних версиях – обеспечение равной доступности бюджетных услуг для граждан на всей территории страны	Повышение капитализации регионов в геоэкономическом масштабе*, создание «точек превосходства», обеспечивающих инновационное воздействие на остальные территории
Основные параметры	Выделение регионов на основе усредненного (сбалансированного в стране) социально-экономического потенциала** Оказание государственной помощи данным регионам. Рыночные ориентиры политики	Создание «зон роста» – «опорных регионов», генерирующих инновационную волну (эффект просачивания). Ориентация на рыночное доминирование территорий. Требования к «полюсам роста»: географическое положение, собственные ресурсы развития, потенциальная капитализация региона

Окончание таблицы 1.1

Административно-территориальное деление	Выделение географически сопряженных территорий, признание за административно-территориальными единицами одного уровня одинакового правового статуса	Укрупнение юрисдикции для выделения системы «опорных регионов» внутри страны, признание за ними другого статуса, чем у обычных административно-территориальных единиц, а также формирование бюджета развития данных регионов, системы совместных проектов, единой системы контроля и управления проектами
Базовый механизм управления	Администрирование, перераспределение бюджетных доходов	Стратегические частно-государственные партнерства, стимулирование местных инициатив, демонстрационные программы (поддержка отдельных территорий в качестве преференций за реформы и программы)
Эффективность	Эффективны в рамках текущего бюджетного планирования с точки зрения перераспределения бюджетных доходов	Эффективны для обеспечения конкурентоспособности страны при сроках реализации проектов 10–15 лет
Порядок отбора регионов для поддержки	«Последовательный» порядок, заключающийся в отборе регионов по критериям и системам выделения, разработка программы ведомствами, запуск и оценка Например, структурные фонды ЕС: а) Европейский фонд ориентации и гарантий в области сельского хозяйства; б) Европейский социальный фонд; в) Европейский фонд регионального развития; г) Финансовый инструмент ориентации рыболовства; д) Европейский фонд содействия экономическому сближению государств-членов (Европейский фонд сплочения – конвергенции) и др.	«Синхронный» порядок, представляющий собой конкурс программ. Например, специальные фонды ЕС: а) межрегиональные программы «Интеррег»; б) специальные программы городских ареалов; в) программы инновационных действий и др.
* В геоэкономическом пространстве доминируют те регионы, на территории которых стоимость большинства активов (в первую очередь финансов и человеческого капитала) является наивысшей, а сам объем находящихся в управлении активов – наибольшим. ** Для ЕС основным индикатором выступает уровень ВВП на душу населения ниже 75% от среднего по Евросоюзу. Источник: Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <a href="http://archive.minregion.ru/WorkItems/DocItem.aspx?DocID=136&amp;PageID=148">http://archive.minregion.ru/WorkItems/DocItem.aspx?DocID=136&amp;PageID=148</a>		

ходов, но с преобладанием концепции поляризованного развития. Этот вывод основывается на том, что в силу огромной территории России и различий регионов и муниципалитетов по уровню и потенциалу социально-экономического развития необходимо сконцентрировать усилия и сформировать опорные зоны, центры (полюса) роста, которые будут распространять своё позитивное влияние и на другие территории.

Важным инструментом реализации целей региональной и местной политики является полноценное развитие местного самоуправления, его равноправное и конструктивное взаимодействие с региональными органами власти.

По мнению автора [83], эффективность деятельности местного самоуправления в значительной мере определяется политикой государства по отношению к нему, системой взаимоотношений между органами государственной власти и местного самоуправления.

Государственное регулирование деятельности местного самоуправления охватывает широкий спектр воздействий (рис. 1.2).

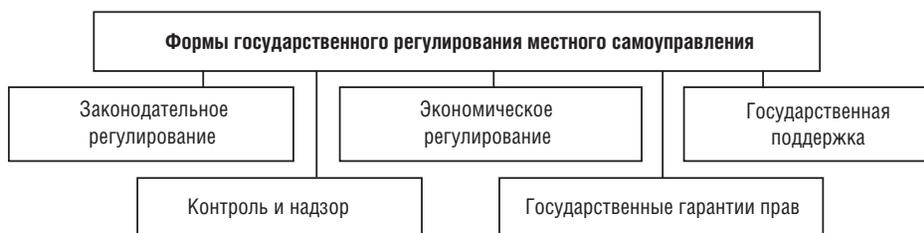


Рисунок 1.2. **Формы государственного регулирования местного самоуправления**

Законодательное регулирование деятельности местного самоуправления осуществляется государством посредством формирования правовой базы, включая определение границ муниципальных образований, предметов ведения и полномочий.

Экономическое регулирование деятельности местного самоуправления выполняется путём наделения его имуществом и финансовыми средствами и использования механизмов налогового и бюджетного регулирования. Органы государственной власти обязаны создавать необходимые условия для становления и развития местного самоуправления, содействовать населению в реализации права на местное самоуправление.

Государственная поддержка осуществляется посредством соответствующих федеральных и региональных программ.

Контроль и надзор за органами местного самоуправления заключается в проверке их деятельности на соответствие федеральному и региональному законодательству, в контроле за исполнением переданных государственных полномочий и правильностью расходования средств вышестоящих бюджетов.

Государственные гарантии соблюдения прав состоят в обеспечении самостоятельности местного самоуправления в рамках своего круга полномочий и формальном невмешательстве органов государственной власти в его функционирование [83].

Местное самоуправление способно реализовать потенциал территорий и тем самым обеспечить эффективное решение задачи их комплексного развития только при наличии прочной экономической базы. Следовательно, одним из важнейших является экономический блок региональной политики.

Механизм регулирования территориального развития экономики региона рассматривается как взаимодействие региональных органов власти в рамках их компетенции с другими субъектами экономических отношений (органами федеральной власти, местного самоуправления, хозяйствующими субъектами), ориентированных на социально-экономическое развитие региона и удовлетворение в региональном масштабе общественных, корпоративных и индивидуальных потребностей в материальных благах и услугах и оказывающих существенное влияние на развитие экономики муниципальных образований [92].

В самом общем виде механизм регулирования территориального развития региона может быть раскрыт через анализ способов (методов, форм) регулирования региональных экономических отношений, с помощью этих способов органы государственной власти субъекта РФ достигают целей, обозначенных в его стратегических и программных документах (рис. 1.3).



Рисунок 1.3. **Классификация механизмов субфедеральной региональной политики по различным основаниям [107]**

Экономическое развитие муниципальных образований зависит от используемых региональными органами власти методов, которые могут быть прямыми и косвенными. Прямые методы подразумевают региональную поддержку развития экономики конкретных муници-

пальных образований, реализуемую через финансово-экономические (ресурсные) и организационно-правовые формы. Применение косвенных методов регулирования пространственного развития региона, не имеющих адресной «привязки», обусловлено, с одной стороны, регулированием развития регионообразующих отраслей и комплексов, а с другой – регламентацией деятельности отдельных сфер и инфраструктуры регионального рынка.

Использование тех или иных методов регулирования экономики зависит от специфики и типов регионально-муниципальных экономических отношений.

По мнению автора [107], выделяется 3 типа регионально-муниципальных экономических отношений:

1) со значительно выраженными пространственными аспектами (формирование экономических зон и территорий с особым статусом; прогнозирование и программирование социально-экономического развития муниципальных образований; разработка территориальных основ инвестиционной программы и т.п.);

2) с умеренно выраженными пространственными аспектами (региональная поддержка предпринимательства; формирование системы бюджетных закупок; регулирование локальных естественных монополий и т.п.);

3) незначительно выраженными пространственными аспектами (экономическая легитимация хозяйствующих субъектов и экономической деятельности; налоговое и ценовое регулирование на мезоуровне и т.п.).

В подавляющем большинстве случаев использование органами власти форм пространственного регулирования экономики базируется на их полномочиях по организации экономических отношений на подведомственной территории. Однако ряд форм регулирования пространственного развития связан с участием региональных органов власти в качестве равноправного партнера в хозяйственном обороте (рис. 1.4).

Принятые в начале – середине 2000-х годов правовые акты по реформированию местного самоуправления и расширению полномочий субъектов Российской Федерации были призваны создать необходимые условия для реализации этими органами власти новых требований, способствующих полноценному решению текущих и перспективных задач социально-экономического развития страны и подъема уровня жизни населения. Одним из ключевых условий, как показывает отечественная



- развитие и организация инженерной, внутрирегиональной и межселенной инфраструктуры;

- развитие и организация отдельных видов хозяйственной деятельности, в том числе по созданию условий для развития инновационной деятельности, малого бизнеса, производства сельскохозяйственной продукции и ее переработки и других видов хозяйственной деятельности и поддержания производств, значимых для территории и занятости населения;

- социальное обслуживание населения (здравоохранение, образование, культура, спорт, обеспеченность жильем, жилищно-коммунальное хозяйство и другие виды).

В состав механизма взаимодействия региональных органов государственной власти с органами местного самоуправления входит:

1. Научно-методическое и проектно-планировочное обеспечение, определяющее место каждого муниципального образования в перспективной системе социально-экономического развития и территориально-планировочной организации (помощь в разработке, а также согласование документов стратегического планирования муниципалитетов). Соответствующие прогнозы (долгосрочный и среднесрочный) должны формироваться при активном участии муниципальных образований и обеспечивать интеграцию их взглядов на перспективы своего развития с точкой зрения государственных органов.

2. Правовое обеспечение:

- законодательное разграничение предметов ведения и компетенции между субъектом Федерации и органами местного самоуправления;

- процедура делегирования части полномочий субъекта Федерации, передаваемых муниципальным образованиям, и муниципальных функций, временно передаваемых субъекту Федерации или другим муниципальным образованиям;

- процедура установления договорных отношений по организации экономического взаимодействия между субъектом Федерации и муниципальным образованием и между муниципальными образованиями;

- выделение некоторых муниципальных образований и придание им на определенный период статуса «кризисных территорий»;

- система решения социально-экономических проблем муниципальных образований на основе договоров между хозяйствующими субъектами и органами местного самоуправления;

- законодательное закрепление земельного зонирования и свода требований, регламентирующих строительную и хозяйственную деятельность на территории.

3. Обеспечение экономической основы местного самоуправления, заключающееся в закреплении в муниципальной собственности земли и объектов общегородского и общехозяйственного значения; формирование благоприятных условий для предпринимателей и инвесторов, ориентация их на потребности региона и муниципальных образований, создание системы региональных и местных заказов.

4. Финансовое обеспечение: инвентаризация финансовых ресурсов территории, контроль за их рациональным использованием (распределять бюджетные средства в основном по конкурсу), формирование фонда региональной поддержки.

5. Развитие партнерских отношений в сфере хозяйственных отношений и инвестиционной политики: частно-государственное и частно-муниципальное партнерство.

6. Содействие развитию межмуниципального сотрудничества.

7. Организационно-кадровое обеспечение: формирование кадрового состава прежде всего во вновь созданных муниципальных образованиях; организация учебы персонала; совершенствование организационных структур управления с целью повышения эффективности взаимодействия между субъектами РФ, муниципальными образованиями и хозяйствующими субъектами.

8. Оказание содействия органам местного самоуправления в сборе информации об успешной муниципальной практике в России и за рубежом.

9. Оказание содействия в поиске экспертов для консультаций по вопросам регионального развития.

10. Меры, стимулирующие развитие интереса у органов местного самоуправления к долгосрочному планированию (например, организация конкурсов на лучшее решение проблем развития) [86].

11. Обеспечение исполнительных органов власти региона информационными материалами о социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях (МО), о ходе выполнения ежегодных планов мероприятий по реализации программ комплексного социально-экономического развития МО и комплексных инвестиционных планов модернизации моногородов.

12. Мониторинг социально-экономической ситуации в моногородах и хода реализации комплексных инвестиционных планов их модернизации [33].

Конкретные формы и методы взаимодействия региональных и муниципальных органов власти имеют свою специфику в различных сферах народного хозяйства.

Таким образом, региональная политика в отношении муниципальных образований направлена на их комплексное социально-экономическое развитие. Её эффективность определяется степенью устойчивости развития экономики муниципальных образований, повышением уровня и качества жизни населения на всей территории региона, увеличением потенциала входящих в его состав территорий. Механизм реализации региональной социально-экономической политики включает в себя широкий спектр инструментов, использование которых в практике регионального управления зависит от особенностей и уровня социально-экономического развития территорий.

## **1.2. Отечественный и зарубежный опыт управления развитием муниципальных образований**

Методы реализации региональной политики в сфере социально-экономического развития муниципальных образований требуют использования различных подходов и методик, позволяющих проводить группировку территорий по уровню социально-экономического развития и ресурсному обеспечению.

Этой точки зрения придерживаются и авторы монографии [86], отмечая необходимость классификации всех муниципальных образований на три группы: а) имеющие достаточные ресурсы; б) нуждающиеся в помощи; в) «кризисные территории». В зависимости от наличия ресурсов должен определяться объём государственной поддержки (табл. 1.2). Эффективность использования выделяемых средств следует контролировать на основе постоянно действующего мониторинга.

Принципиально важным направлением региональной политики в отношении муниципальных образований является разработка различных механизмов стимулирования их развития, повышения эффективности местного самоуправления.

В большинстве субъектов РФ в рамках реализации Указа Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» от 28.04.2008 № 607 разрабатываются положения о выделении грантов муниципальным образованиям для финансового стимулирования достижения наи-

Таблица 1.2. **Направления и инструменты государственной поддержки муниципальных образований**

Уровень социально-экономического развития и потенциал развития муниципального образования	Направления и инструменты поддержки со стороны региональных властей
<p>1. Высокий и выше среднего уровень развития и высокий потенциал</p>	<p><b>Направления:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- создание у муниципальной власти четких стимулов к поддержке процессов экономического роста, обеспечению его комплексности и сбалансированности;</li> <li>- создание возможности для обеспечения крупных инвестиций в коммунальную и социальную инфраструктуру, от чего в значительной степени могут зависеть темпы и перспективы развития;</li> <li>- выведение на бездотационность для обеспечения большей финансовой самостоятельности и перспектив устойчивого роста;</li> <li>- обеспечение доступности источников финансирования для осуществления значимых для территории инвестиционных проектов по открытию новых производств, а также реализация инфраструктурных проектов.</li> </ul> <p><b>Инструменты:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- содействие переходу к бюджетированию, ориентированному на результат, и программно-целевому подходу к управлению;</li> <li>- создание бизнес-инкубаторов на территории муниципального образования;</li> <li>- совершенствование межбюджетных отношений;</li> <li>- контроль за ценами монополистов;</li> <li>- выставки, ярмарки, использование СМИ для трансляции опыта;</li> <li>- создание инвестиционных фондов развития территорий и поддержки гражданских инициатив и поддержка перспективных проектов развития.</li> </ul>
<p>2. Средний уровень развития и потенциал</p>	<p><b>Направления:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- доступ к бюджетному финансированию для реализации проектов;</li> <li>- организационная поддержка в маркетинге территории, во взаимодействии с инвесторами, в других аспектах муниципального и проектного управления;</li> </ul> <p><b>Инструменты:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- субсидии и бюджетные гарантии;</li> <li>- создание бизнес-инкубаторов на территории муниципального образования;</li> <li>- страхование рисков;</li> <li>- выставки-ярмарки;</li> <li>- содействие разработке проектов реструктуризации экономики муниципалитета.</li> </ul>
<p>3. Низкий и ниже среднего уровень развития и низкий потенциал</p>	<p><b>Направления:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- обеспечение гарантированного предоставления необходимого минимума инфраструктурных и социальных услуг для жителей территории;</li> <li>- сохранение шанса превращения в реструктурирующиеся (то есть возможность расширения действующих производств и открытия новых с более комплексным использованием всех имеющихся ресурсов развития муниципалитета), что предполагает обеспечение финансовой и организационной поддержки;</li> <li>- поддержка содержания, реконструкции и строительства дорог и транспортной доступности в целом.</li> </ul> <p><b>Инструменты:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- дотации, субсидии, субвенции;</li> <li>- налоговые льготы;</li> <li>- создание бизнес-инкубаторов на территории муниципального образования;</li> </ul>

Окончание таблицы 1.2

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- субсидии на подготовку кадров;</li> <li>- экспертиза проектов развития и бюджетов;</li> <li>- создание специальных структур и подразделений в системе управления регионом;</li> <li>- использование поощрений и санкций за меры государственной поддержки;</li> <li>- оказание консалтинговых услуг;</li> <li>- совершенствование законодательных актов, регулирующих отдельные виды деятельности и правовое поле.</li> </ul>
Примечание. Составлено с использованием материалов монографии И.В. Стародубровской [89].	

лучших показателей, а также в целях стимулирования органов местного самоуправления к развитию социального и экономического потенциала муниципалитетов. В ряде регионов, помимо показателей, утвержденных Указом Президента, в методики выделения средств на стимулирование развития включаются и дополнительные индикаторы.

Так, в Кировской области в соответствии с утвержденной методикой [56] ежегодно выделяются дотации 10 муниципальным районам (городским округам), достигшим наилучших результатов развития муниципальных образований за отчетный год. Главам муниципальных районов и городских округов рекомендовано направлять данные дотации на решение наиболее проблемных вопросов.

В Республике Удмуртия для стимулирования развития 7-ми муниципальных образований в 2011 г. предоставлены гранты в размере от 1,08 млн. руб. до 10,4 млн. руб. На 2012 год в региональном бюджете на эти цели предусматривалось уже 24,04 млн. руб. [7].

В территориальном бюджете Республики Бурятия создан специальный фонд для поощрения муниципалитетов [103]. Во всех муниципальных районах и городских округах приняты программы социально-экономического развития, по результатам выполнения которых оценивается работа местной власти. Рейтинговая оценка муниципальных образований выстраивается по 17 индикаторам, а постепенно планируется увеличение до 29 параметров. В ходе оценки учитывается не только выполнение программного документа, но и индикаторы развития общественной инфраструктуры, показатели удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления, достижение целевых ориентиров, заданных республикой.

В Новосибирской области в целях развития социального и экономического потенциала муниципальных образований из областного бюджета предоставляются субсидии местным бюджетам при соблюдении таких условий, как [57]:

1) принятие представительными органами местного самоуправления муниципальных правовых актов о включении в местные бюджеты расходов на направления субсидий;

2) заключение соглашений между органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Новосибирской области и управлениями финансов и налоговой политики районов области;

3) софинансирование из местных бюджетов не менее 1% расходов.

Органы местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) – получателей субсидии – вправе направлять их на следующие цели:

– создание и поддержание условий экономического роста и инвестиционной привлекательности, финансирование мероприятий муниципальных целевых программ развития инвестиционной деятельности;

– стимулирование развития малого и среднего предпринимательства;

– создание новых рабочих мест в реальном секторе экономики;

– проведение работ по формированию земельных участков, регистрация права муниципальной собственности на земельные участки и иное муниципальное имущество, на расходы по переводу земельных участков из одной категории в другую;

– проведение научно-исследовательских работ по выявлению резервов роста доходной базы местных бюджетов;

– увеличение собственной доходной базы местных бюджетов; реализация муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов;

– капитальные вложения по объектам, отнесенным к муниципальной собственности, не входящим в перечень бюджетных ассигнований на капитальные вложения из областного бюджета по направлениям и объектам, включая градостроительное проектирование;

– создание условий для жилищного строительства;

– капитальный ремонт объектов социально-культурной сферы;

– капитальный ремонт, строительство и модернизация автомобильных дорог общего пользования, в том числе дорог в поселениях, не входящих в областную программу дорожно-строительных работ;

– развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований; организация благоустройства и озеленения территории;

– погашение задолженности за потребленные топливно-энергетические ресурсы;

– создание условий для организации транспортного обслуживания населения;

– материальное стимулирование муниципальных служащих, обеспечивающих высокие показатели эффективности деятельности при решении задач местного самоуправления.

Общий объем субсидий на развитие социального и экономического потенциала муниципальных районов и городских округов Новосибирской области определяется в расходах областного бюджета путем ежегодной индексации из расчета 2% прироста объема бюджетных ассигнований на 1% прироста сводного показателя экономического развития всех муниципальных районов и городских округов области. Право на получение субсидий имеют все муниципальные районы (городские округа), у которых значение показателя комплексного развития в году, предшествующем текущему финансовому году, превышает 30% максимально возможной суммы баллов показателя.

В Пермском крае гранты на развитие муниципальных образований выделяются по результатам оценки деятельности глав по специальным показателям. Учитывается динамика изменения удельного показателя самообеспеченности муниципального образования; уровень преступности на 10 тыс. человек населения; темп прироста численности населения; прирост численности занятых во внебюджетной сфере; замедление темпов роста стоимости проживания 1 человека на территории муниципального образования [90]. Результаты оценки объявляются на Совете глав муниципальных районов и городских округов и заносятся в послужные карты глав муниципальных образований. В целях повышения эффективности деятельности глав муниципальных образований по реализации приоритетов социально-экономического развития региона Правительством края планируется проведение конкурса среди глав муниципалитетов. Победители будут поощряться стимулирующими финансовыми выплатами.

Не менее важной задачей региональной политики является определение территориальных приоритетов. Территориальный раздел должен быть составной частью любой стратегии и программы развития региона. В настоящее время разделы по развитию муниципальных образований в большинстве программных документов регионов отсутствуют, в стратегиях доминирует отраслевой подход.

Вместе с тем здесь есть свои положительные примеры.

Так, в разделе «Развитие территорий» проекта программы социально-экономического развития Пермского края [71] отмечается, что

целью развития его территорий является создание самодостаточных конкурентоспособных муниципальных образований.

В качестве административного механизма территориальной политики предполагается формирование социально-экономических округов, в каждом из которых выделяются центр (ядро) и прилегающие периферийные районы, в число последних, как правило, входят депрессивные территории. В пределах округов могут быть обеспечены наиболее благоприятные условия для устранения территориальных диспропорций и для сбалансированного регионального развития. В округах предлагается сформировать территориальные органы управления как связующие звенья между региональным (государственным) управлением и местным самоуправлением. Главой округа становится управляющий (полномочный представитель губернатора), назначаемый губернатором. Координационные функции выполняют советы, в состав которых входят главы муниципальных образований и главы земских (думских) собраний. Постоянная деятельность управляющих и посессионная работа советов позволит создать в округах партнерские межмуниципальные отношения, способствующие росту конкурентоспособности муниципальных образований. Каждый округ будет включать несколько контактных муниципальных районов с тесными хозяйственными и социальными связями, способствующими формированию локальных производственных кластеров, которые станут материальным базисом создания локальных общественных систем. Объединение слаборазвитых и депрессивных территорий с самодостаточными районами будет способствовать повышению уровня и качества жизни проживающего там населения.

В проекте Стратегии социально-экономического развития Самарской области до 2030 года [72] также выделен раздел, посвященный территориальным приоритетам. В рамках Стратегии с целью совершенствования пространственной организации планируется реализация следующих направлений [72]:

1. Выравнивание территориальной неравномерности в уровне социального и экономического развития субрегионов на основе снижения центростремительных тенденций развития и перемещения экономической активности в периферийную и приагломерационную зону Самарско-Тольяттинской агломерации. Изменение пространственного распределения мест жительства и мест приложения труда, объемов и направлений трудовой маятниковой миграции, расширения для жителей области возможности выбора мест приложения труда и социального обслуживания населения.

2. Усиление связанности территорий агломерации на основе активного использования конкурентных преимуществ её двухъядерной кольцевой структуры, обеспечение диффузии инноваций на периферийные территории.

3. Формирование «пояса развития» на базе муниципальных районов области, расположенных преимущественно в буферной зоне агломерации, за счет насыщения территории объектами промышленности и агропромышленного комплекса.

4. Создание иерархической сетевой структуры автомобильных дорог, обеспечивающей взаимодействие областной сети скоростных автомагистралей и межмуниципальной и местной транспортных систем Самарской области.

6. Повышение качества инженерного обеспечения населения и экономики области.

В администрациях большинства субъектов РФ имеются специальные структурные подразделения, отвечающие за развитие местного самоуправления, проведение мер территориальной политики.

Среди основных функций таких структур [68]:

- разработка и реализация проектов и программ комплексного развития территорий региона;

- разработка механизмов стимулирования использования потенциала экономического развития муниципальных образований;

- исследования проблем экономического развития муниципальных образований;

- формирование баз данных о ресурсах и потенциале муниципальных образований;

- взаимодействие с научным, экспертным и бизнес-сообществами по вопросам эффективного использования потенциала муниципальных образований и активизации их экономического развития;

- разработка предложений по корректировке проектов комплексного развития территорий и программ, направленных на обеспечение экономического развития территорий; проектов нормативно-правовых актов по вопросам активизации социально-экономического развития муниципальных образований региона;

- участие в формировании инвестиционных предложений, обеспечивающих устойчивое экономическое развитие муниципальных образований; в разработке предложений и формировании банка данных типовых предпринимательских проектов; в организации разработки прогнозов

и планов социально-экономического развития в части совершенствования территориальной политики и прочее.

Отметим, что формы, методы, механизмы реализации региональной политики в отношении муниципальных образований формируются в зависимости от модели организации территориального управления.

В мировой практике принято различать две модели местного управления (а также модель, сочетающую их отдельные элементы), которые отличаются организацией системы власти на местах и особенностями государственной политики территориального развития: англосаксонскую и континентальную и соответственно два типа оценок эффективности регулирования экономики субнационального уровня. Выделение данных моделей базируется на принципах, которые включают отношения различных субъектов между собой и с вышестоящей властью.

В рамках *англосаксонской модели* местные органы власти формально выступают как автономно действующие в пределах предоставленных им полномочий, прямое подчинение нижестоящих вышестоящим отсутствует (США, Канада, Англия, Австралия). Контроль за местными органами осуществляется косвенно – через центральные министерства и через суд. Следовательно, регулирование определяется только качеством управления местных органов власти.

*Континентальная модель* (Франция, Италия, Испания, Бельгия, Германия, Япония) основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Она напоминает иерархическую пирамиду, где происходит передача различных директив и информации и где на уровне центральной власти активно работает серия агентов на местах. Модель характеризуется, прежде всего, развитой системой административного контроля центральной власти над местными органами. Эффективность регулирования должна быть определена вкладом федеральных и местных органов власти в изменение социально-экономических параметров.

*Модель смешанного типа* характеризуется сочетанием элементов. В России формально (юридически) зафиксирован англосаксонский вариант, хотя многие авторы не считают его оптимальным для нашей страны. Он характерен для развитых стран, в которых уже достаточно давно построено демократическое общество с развитой рыночной экономикой [41].

Вместе с тем в ряде государств (например, в США) действуют специализированные организации, занимающиеся территориальным развитием. К их основным функциям относятся:

– информационно-аналитическая деятельность по социально-экономическому развитию территорий по заказу региональной и местных администраций;

– участие в планировании развития региона и муниципальных образований, включая разработку комплексных стратегий, отдельных программ, в том числе по проведению актуальных реформ;

– участие в разработке инвестиционных проектов;

– маркетинг территории, включающий в том числе создание независимого информационного портала (сайта) в сети Интернет, выпуск печатной продукции, выступления в СМИ представителей региона;

– участие в администрировании региональных фондов по заказу региональной и местных администраций;

– участие в реализации программ поддержки малого и среднего бизнеса;

– управление проектами в области частно-государственного партнерства;

– консалтинг для предпринимательских структур по вопросам экономического развития территории.

Основными источниками финансирования агентств развития являются: госзаказ региона, заказы муниципальных образований, коммерческая деятельность (заказы бизнеса, реализация продукции, прежде всего интеллектуального продукта), гранты.

Другой подход применяется в Канаде. Здесь в настоящее время насчитывается более 1500 различных организаций местного экономического развития, большинство из которых образовано за последние 40 лет. Их деятельность с конца XIX века финансируется за счет местных налогов.

В большинстве случаев агентства и другие организации по развитию территорий создаются органами государственной власти регионального или местного уровня и получают прямое финансирование от органа, их создавшего, на цели разработки и реализации программ развития в пределах своей компетенции. В частности, в ФРГ агентства регионального развития получают необходимое для деятельности финансирование в полном объеме, а их услуги являются бесплатными для клиентов.

Еще одна модель – квазигосударственное агентство на уровне региона. Такая практика широко распространена, в частности, в США, где администрации территорий в партнерстве с бизнесом создают агентства в форме корпораций экономического развития штата со

смешанным финансированием. Возглавляет такую корпорацию совет директоров из числа предпринимателей, девелоперов, представителей частных университетов. Цель своей деятельности корпорация формулирует достаточно узко – содействие сохранению и развитию существующего и привлечение нового бизнеса для создания рабочих мест. Однако, проводя анализ развития территорий, занимаясь привлечением бизнеса, корпорация четко придерживается принципов сотрудничества с муниципальными образованиями, разнообразными местными агентствами. Одна из разновидностей вышеописанного квазигосударственного агентства – сетевая структура в форме некоммерческого партнерства правительственных и неправительственных организаций, занимающихся экономическим развитием территории на уровне региона [98].

Российским аналогом зарубежных агентств такого типа являются корпорации и агентства территориального развития. Так, в ноябре 2007 года Правительством Калужской области была создана Корпорация развития. С 2000 года функционирует Агентство регионального развития Калужской области, которое является государственным автономным учреждением и работает в структуре министерства экономического развития Калужской области.

При участии Корпорации за 2007–2011 гг. заключено более 50 инвестиционных соглашений. Суммарный объем инвестиций от резидентов индустриальных парков по состоянию на январь 2012 года составил более 80 млрд. руб. На 1 рубль государственных вложений привлечено 9 руб. вложений инвесторов, создано более 11 тыс. новых рабочих мест. Общий объем налоговых поступлений в консолидированный бюджет Калужской области от деятельности Корпорации с 2007 по 2012 год составил более 6,5 млрд. руб. [28, 36].

Наблюдалась и положительная динамика ключевых параметров социально-экономического развития области (табл. 1.3).

Таким образом, деятельность Корпорации развития Калужской области оказала существенное позитивное влияние на развитие региона: открыты представительства крупных международных компаний, активно развивается кластерная политика, растут объемы промышленного производства и доходы населения. С большой уверенностью можно утверждать, что деятельность данной организации положительно отразилась и на социально-экономическом развитии значительного числа муниципальных образований области.

Таблица 1.3. Динамика некоторых параметров социально-экономического развития Калужской области в 2000 – 2011 годах

Показатель	Год										
	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2007 г. к 2000 г., раз, +/- п.п., место раз, +/- п.п., Место				2011 г. к 2007 г., раз, +/- п.п., место раз, +/- п.п., Место
Доля области в суммарном ВРП России, %	0,41	0,40	0,44	0,48	0,50	0,52	-0,01 п.п.				0,12 п.п.
- Центрального федерального округа (ЦФО)	1,30	1,10	1,19	1,36	1,40	1,45	-0,20 п.п.				0,35 п.п.
Валовой региональный продукт (ВРП) на душу населения, тыс. руб.	22,4	109,8	147,9	152,6	186,3	232,3	4,89				2,12
Место*, занимаемое областью в России по ВРП на душу населения	53	49	44	42	41	37	33**				6**
- в ЦФО	11	8	6	6	6	5	5**				2**
Индекс физического объема ВРП, в % к предыдущему году	107,4	112,6	115,8	93,6	110,1	112,9	1,60***				1,35***
Место, занимаемое областью в России по ИФО ВРП	49	16	2	48	5	2	29**				3**
- в ЦФО	14	4	1	7	1	2	4**				2**
Инвестиции в основной капитал на душу населения, тыс. руб.	5,0	34,4	65,2	59,4	73,6	68,6	6,92				2,00
Место, занимаемое областью в России по инвестициям на душу населения	46	39	22	25	22	30	42**				24**
- в ЦФО	11	5	5	3	2	4	9**				7**
Индекс физического объема инвестиций (ИФОИ), в % к предыдущему году	127,4	163,5	159,9	83,6	116,4	85,7	2,55***				1,33***
Место, занимаемое областью в России по ИФОИ	35	6	1	46	31	78	46**				25**
- в ЦФО	4	1	1	12	8	18	8**				8**
Иностранные инвестиции на душу населения, долл.	75,8	373,9	1478,7	1115,8	1180,2	924,3	4,93				2,47
Место, занимаемое областью в России по иностранным инвестициям на душу населения	12	16	9	8	7	13	50**				29**
- в ЦФО	2	3	4	2	2	3	12**				8**
Индекс физического объема промышленного производства (ИФОПП), в % к предыдущему году	116,1	110,7	122,9	94,7	144,9	125,6	2,00***				2,12***
Место, занимаемое областью в России по ИФОПП	16	22	2	40	1	1	18**				1**
- в ЦФО	5	6	1	5	1	1	5**				1**
Среднемесячная номинальная заработная плата, тыс. руб.	1,7	10,9	14,1	15,4	17,7	20,0	6,57				1,83
Место, занимаемое областью в России по размеру зарплаты	48	41	37	34	33	33	20**				11**
- в ЦФО	6	4	3	3	3	3	6**				4**
Расходы консолидированного бюджета на душу населения, тыс. руб.	4,9	25,4	31,5	32,6	40,3	47,4	5,24				1,86
Место, занимаемое областью в России по расходам на душу населения	38	42	46	49	37	32	53**				22**
- в ЦФО	5	6	6	7	5	4	14**				8**

\* Места, занимаемые областью по показателям, рассчитаны с учетом всех автономных округов в составе РФ.

\*\* Место, занимаемое Калужской областью по динамике показателя за соответствующий период.

\*\*\* Индекс физического объема показателя за соответствующий период.

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

Следовательно, создание специализированных структур по развитию территорий региона позволяет сконцентрировать усилия на привлечении инвестиций в реализацию проектов преимущественно в экономической сфере. При этом корпорации и агентства развития занимаются анализом ситуации с развитием территорий, выявлением ключевых проблем и приоритетов, продвижением имиджа и территориальных брендов, разработкой проектов, поиском инвесторов, сопровождением реализации проектов, формированием и модернизацией предпринимательской и инженерной инфраструктуры, содействуют созданию и развитию технопарков, промышленных парков, производственных кластеров и т.д.

В то же время необходимо использовать потенциал местного самоуправления в решении задач комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, в стимулировании на их территории хозяйственной деятельности и в повышении их финансово-бюджетной самостоятельности.

### **1.3. Подходы к оценке эффективности региональной социально-экономической политики**

Важной задачей в сфере региональной политики является проведение научно обоснованной оценки её эффективности и разработка направлений совершенствования. Вместе с тем отечественной региональной наукой не выработан единый подход к оценке эффективности государственного управления и не сформирована соответствующая методическая и методологическая база.

В самом общем виде под эффективностью понимается соотношение результатов деятельности и затрат на их достижение [80, 87]. Применительно к региональной политике, при определении ее эффективности большинство исследователей опираются на результаты оценки системы управления. При этом под эффективностью понимается [34]:

- соответствие полученных изменений социально-экономической ситуации в регионе запланированным или прогнозным, а также степень этого соответствия (результативность, продуктивность);
- соотношение достигнутых результатов и использованных региональными органами ресурсов (финансовых, имущественных, кадровых, информационных);

– соотношение между ресурсами затраченными и минимально возможными с учетом соответствия качества государственных услуг принятым стандартам (административным регламентам);

– своевременность реакции на происходящие в экономике изменения и активность воздействия в направлении упреждения возникающих проблем;

– достижение компромисса между разноречивыми социально-экономическими задачами развития территории (действенность).

Вместе с тем обобщение результатов исследований отечественных и зарубежных авторов позволяет сделать вывод о том, что ряд вопросов методологического характера решён. В частности, разработаны основные принципы оценки эффективности проводимой политики, наиболее важные из них: комплексность, взвешенность оценок, системность, операциональность показателей [43].

Принцип *комплексности* означает, что оценка эффективности региональной социально-экономической политики должна охватывать все без исключения важнейшие сферы стратегического развития региона: качество жизни населения, экономику региона, состояние окружающей среды, духовное и культурное развитие населения, сферу общественно-политической жизни и пр. Комплексность – необходимое условие интегрального характера оценки эффективности региональной политики.

Комплексная оценка эффективности регионального управления должна быть многосторонней и представлять собой систему показателей, характеризующих региональное управление в различных аспектах.

Комплексность должна сочетаться с принципом взвешенности оценок. Анализируя такую сложную и многоаспектную категорию, как региональная социально-экономическая политика, необходимо очень взвешенно и осторожно подходить к оценке важности, весомости того или иного ее аспекта, выводя интегральный показатель. Как показывает практика, достижение экономического эффекта может часто сопровождаться ухудшением экологической ситуации, ослаблением социальной защищенности занятого населения и т.д. В этой связи необходимо иметь представление о весомости, значимости каждого фактора в общей интегральной оценке эффективности региональной социально-экономической политики. Это особенно важно, если учесть, что результативность реализации отдельных составляющих политики может вообще с трудом поддаваться количественным оценкам. Тем не менее общий вывод об эффективности региональной социально-экономической политики можно делать, лишь интегрируя результаты ее реализации в отдельных сферах жизнедеятельности региона.

Из первых двух принципов органично вытекает принцип *системности*, означающий учет взаимовлияния отдельных составляющих проводимой политики друг на друга. Оценка эффективности вовлечения в экономику ресурсного и природного потенциалов региона должна сопровождаться анализом состояния природной среды, влияния на качество среды обитания регионального социума. Системная зависимость прослеживается и между развитием экономического потенциала региона и его социальной инфраструктуры, духовным состоянием общества и аспектами социальной безопасности и т.д.

Важнейшим принципом осуществления анализа является принцип *операциональности показателей*, используемых для оценки эффективности региональной социально-экономической политики. Показатели должны быть измеряемыми, сопоставимыми, доступными для исследователя, обоснованными и достоверными. Операциональность показателей представляет исходное требование для проведения каких бы то ни было количественных замеров эффективности политики.

Однако, несмотря на ряд общих методологических моментов, ученые существенно расходятся во мнениях относительно разработки методик оценки эффективности регионального управления. Во многом это связано с трудностью нахождения взаимосвязи между показателями результативности государственного (регионального) управления и обеспечения социально-экономического развития территории. Отсутствует и единое мнение по поводу критериев эффективности.

Так, автор [30] утверждает, что критерий, являющийся качественной стороной оценки эффективности, не только выражает главную меру желаемого результата, но и характеризует качество труда в системе, уровень материальных затрат, производственную эффективность и результат коммерческой деятельности [30]. Исследователи [9, 91] рассматривают критерии оценки эффективности системы регионального управления на примере социальной сферы. В качестве таковых при этом выступают уровень благосостояния населения, доступность социальных услуг, нуждаемость в социальных услугах, ориентация институциональных структур на индивидуальные потребности граждан, достаточность ресурсов для выполнения социальных функций, удовлетворенность пользователей предоставляемыми социальными услугами, уровень лояльности в отношении различных учреждений социального обслуживания и в отношении системы социальной поддержки и обслуживания в целом [9].

В работе [10] предлагается группа критериев для оценки бюджетных программ: эффективность, своевременность, качество, результативность. По мнению автора [25], критерии оценки эффективности системы регионального управления сводятся к двум основным типам: критерий необходимости (оценивается деятельность органа с точки зрения оправданности его существования); критерий исполнительности (используют показатели, характеризующие степень выполнения поручений или плановых заданий). Другой исследователь [44] предлагает к основным критериям оценки эффективности регионального управления относить способность власти рационально использовать имеющиеся ресурсы, степень благоприятности инвестиционной среды.

В ряде исследований в качестве критериев выделяются: достижение комплексного социально-экономического развития территории, вклад органов власти в реализацию социально-экономического потенциала территории, их способность рационально использовать имеющиеся ресурсы, в том числе бюджетные средства; степень реализации реформ, признанных актуальными на федеральном уровне (в сферах образования, здравоохранения, жилищно-коммунальной и др.); оценка уровня выполнения полномочий на региональном уровне; степень достижения декларируемых целей; улучшение качества жизни населения; взаимодействие с юридическими и физическими лицами и т.д.

Изучив существующие методики оценки эффективности региональной политики по развитию территории [3, 37, 38, 46, 48, 60, 93, 94, 95, 96, 100, 102, 109, 111], можно условно выделить два направления:

- оценка эффективности управления развитием территории региона;
- оценка эффективности функционирования органов региональной власти (включая оценку эффективности управления в той или иной сфере: бюджетной, инвестиционной, налоговой [104], социальной, экономической, природной и т.д.).

К первой группе можно отнести методику автора [66], предложившей оценивать эффективность регионального управления через оценку эффективности стратегического управления. Автор обосновывает это тем, что субъекты Федерации решают задачи развития своих территорий прежде всего путем разработки и реализации стратегий и программ социально-экономического развития и что результативность их выполнения характеризует систему регионального управления в целом. В методике оценка эффективности стратегического управления проводится в три этапа: первый – расчет предварительного интегрального

показателя, второй – определение корректирующих коэффициентов, третий – расчет общего интегрального показателя.

Согласно рассматриваемой методике на начальном этапе производится выбор и ранжирование показателей, определяются их весовые коэффициенты и рассчитывается интегральный предварительный показатель оценки эффективности стратегического управления. Показатели для сбалансированной оценки эффективности системы стратегического управления должны быть сформированы так, чтобы обеспечить одновременную оценку социальной, экономической и финансово-бюджетной сферы. Для этого автором предлагается выделить четыре аналитических блока (табл. 1.4).

Причем показатели приводятся по степени их важности (приоритетности) в порядке убывания. Внутри каждого блока показателям присваиваются, тоже в порядке убывания, коэффициенты весомости. То есть наиболее приоритетные показатели имеют максимальное значение коэффициента весомости и т.д.

Коэффициент весомости рассчитывается по формуле:

$$x_i = \frac{1}{n} \pm \frac{2u_i V n_i}{n^2}, \quad (1.1)$$

где  $x_i$  – коэффициент весомости единичного показателя;  
 $n_i$  – порядковый номер коэффициента весомости;  
 $u_i$  – t-критерий Стьюдента (находится по стандартной таблице в зависимости от коэффициента вероятности ( $\gamma$ ) и степени свободы ( $n - 1$ );  
 $n$  – количество коэффициентов);  
 $V$  – коэффициент вариации, задается в зависимости от ее уровня.

При этом коэффициент вероятности принимается заданным в размере 0,95, коэффициент вариации – в размере 0,2, а величина t-критерия Стьюдента определяется исходя из количества степеней свободы (количество степеней свободы в этом случае зависит от числа показателей в каждом блоке) и коэффициента вероятности. Автор [66] принимает величину коэффициента вариации в размере 0,2, так как при этом значении вариация считается средней.

Полученный числовой ряд весовых коэффициентов распределяется в порядке убывания, максимальное значение присваивается первому члену ряда. Общая сумма весовых коэффициентов каждого ряда равна единице.

Таблица 1.4. Блоки показателей оценки эффективности системы стратегического управления развитием региона [66]

№ п/п	Основные блоки показателей
<b>I.</b>	<b>Социальные и экологические показатели</b>
1.	Среднедушевые денежные доходы населения, руб. в месяц
2.	Доля экономически активного населения в общей численности, %
3.	Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, % от общей численности населения
4.	Коэффициенты естественного прироста населения, на 1 000 человек населения
5.	Потребление продуктов питания в год на душу населения, кг
6.	Уровень безработицы, %
7.	Число больничных коек на 10 000 чел. населения, ед.
8.	Заболеваемость на 1000 чел. населения
9.	Число зарегистрированных на 100 000 чел. населения преступлений
10.	Выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, отходящие от стационарных источников на душу населения, т
11.	Сброс загрязнённых сточных вод в поверхностные водные объекты на душу населения, м <sup>3</sup>
12.	Использование свежей воды на душу населения, м <sup>3</sup>
13.	Обеспеченность жильем, общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, м <sup>2</sup>
14.	Доля выпуска специалистов вузами в общей численности трудоспособного населения, %
15.	Доля выпуска аспирантов и докторантов в общей численности трудоспособного населения, %
<b>K1</b>	$= \sum i1Qi1$
<b>II.</b>	<b>Экономические показатели развития и рынки региона</b>
1.	ВРП на душу населения в текущих ценах, руб.
2.	Фактическое конечное потребление домашних хозяйств на душу населения в текущих рыночных ценах, руб.
3.	Оборот розничной торговли на душу населения в фактически действующих ценах, руб.
4.	Объем платных услуг на душу населения, руб.
5.	Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) деятельности орга низаций на душу экономически активного населения, руб.
6.	Число предприятий, зарегистрированных государственными органами, на 1000 чел. экономически активного населения
7.	Доля организаций с участием иностранного капитала в общем количестве зарегистрированных предприятий, %
8.	Удельный вес убыточных организаций, % от общего числа организаций
9.	Коэффициент торгового дефицита (отношение оборота экспорта к импорту)
10.	Густота автодорог общего пользования с твердым покрытием, км дорог на 1 000 квадратных км территории
<b>K2</b>	$= \sum i2Qi2$
<b>III</b>	<b>Инвестиции и инновации</b>
1.	Инвестиции в основной капитал на душу населения в фактически действующих ценах, руб.
2.	Степень износа основных фондов, %
3.	Доля бюджетных средств региона в сумме бюджетных средств, инвестированных в основной капитал, %
4.	Число созданных и используемых передовых производственных технологий на 10000 чел. населения
5.	Затраты на технологические инновации на душу населения, руб.
6.	Объем инновационных товаров, работ, услуг, на душу населения, руб.
7.	Иностранные инвестиции в экономику региона, на душу населения, долл. США
<b>K3</b>	$= \sum i3Qi3$
<b>IV.</b>	<b>Финансы региона</b>
1.	Доходы консолидированных бюджетов на душу населения, млн. руб.
2.	Доля налоговых поступлений в общем объеме доходов консолидированных бюджетов, %
3.	Расходы субъектов РФ на соц поддержку граждан на душу населения, руб.
4.	Доля расходов консолидированных бюджетов на социальную сферу в общем объеме расходов бюджетов, %
5.	Доля расходов консолидированных бюджетов на ЖКХ в общем объеме расходов бюджетов, %
6.	Доля расходов консолидированных бюджетов на образование и здравоохранение в общем объеме расходов бюджетов, %
7.	Число действующих кредитных организаций вместе с филиалами на 100 000 чел.
<b>K4</b>	$= \sum i4Qi4$

Далее определяется интегральный показатель эффективности стратегического управления ( $P_{\text{предв.э.у.}}$ ):

$$P_{\text{предв.э.у.}} = \sum_{i=1}^n x_i \times Q_{\text{ипрасс}} , \quad (1.2)$$

$$\text{где } Q_{\text{ипрасс}} = \frac{Q_i}{Q_{\text{max}}} , \quad (1.3)$$

при условии, что рост показателя повышает значение эффективности управления;

$$\text{и } Q_{\text{ипрасс}} = \frac{Q_{\text{min}}}{Q_i} , \quad (1.4)$$

при условии, что рост показателя понижает значение эффективности управления;

$Q_i$ ,  $Q_{\text{max}}$  и  $Q_{\text{min}}$  – значение единичного показателя, соответственно текущее, максимальное и минимальное значение.

Сравнение анализируемых значений интегральных показателей проводится со значением интегрального показателя эффективности стратегического управления региона, принятого за эталон, который определяется по формуле:

$$P_{\text{э.у.эталон}} = \sum_{i=1}^n x_i \times Q_{i \text{ max}} = 1 . \quad (1.5)$$

Регион-эталон среди исследуемых регионов определяется по наибольшему значению показателя.

Предложенная методика оценки эффективности системы стратегического управления социально-экономическим развитием региона, по мнению ее автора, позволяет учесть влияние многих факторов, оценить их характер, качество влияния. Кроме того, она дает возможность оценивать оперативно и на любом этапе состояние социально-экономического развития региона, как текущее, так и в динамике. Вместе с тем рассмотренная методика не лишена и ряда недостатков. Наиболее важным среди них, по нашему мнению, является спорность системы выбранных показателей.

Авторами [35] предложен инструментарий оценки эффективности реализации социально-экономической политики региона. Опираясь на

концепцию эндогенных факторов производства и применяя ее к региону, авторы считают целесообразным всю совокупность факторов, влияющих на реализацию социально-экономической политики, классифицировать на трансформационные и трансакционные. Показатели первой группы отражают развитие социальной, экономической и бюджетной сфер, второй – характеризуют информационно-коммуникационную, организационно-управленческую и институциональную составляющие социально-экономической политики региона (рис. 1.5).



Рисунок 1.5. Структурно-логическая схема показателей оценки реализации социально-экономической политики региона [35]

Согласно предложенной модели первая группа показателей характеризует социальную сферу регионального развития и включает: занятость и доходы населения, уровень безработицы, демографическую ситуацию, социальную напряженность и неравенство.

Вторая группа показателей отражает развитие экономики региона, состояние основных фондов, уровень автоматизации производственных процессов и темпы их обновления, состояние инновационного потенциала и степень внедрения инновационных технологий в различные сферы социально-экономического развития, обеспечение граждан жильем, инвестиционную привлекательность региональной хозяйственной системы.

Третья группа показателей характеризует финансовую устойчивость региона и эффективность использования бюджетных средств. Обычно эти показатели измеряются через параметры, характеризующие расход-

ную и доходную части консолидированного бюджета субъекта РФ, размер и структуру долга, структуру доходов и расходов, в том числе в рамках приоритетных направлений развития.

Четвертая группа показателей позволяет судить об уровне развития информационно-коммуникационных технологий, степени компьютеризации и интернетизации региона, уровне доступности и открытости различных источников информации, в том числе о деятельности органов власти различных уровней.

Пятая (организационно-управленческая) составляющая социально-экономической политики региона включает организационный и управленческий факторы. Организационный фактор в предложенной модели оценивается показателями, характеризующими распределение числа предприятий и организаций по видам деятельности: сельское хозяйство, строительство, промышленное производство, транспорт и связь, оптовая и розничная торговля, государственное управление и обеспечение военной безопасности, обязательное социальное обеспечение, образование, здравоохранение и предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг.

Для сопоставимости регионов по данным показателям их значения берутся из расчета численности населения. Безусловно, наличие определенного количества учреждений образования, здравоохранения, социального обслуживания даёт представления о качестве оказываемых ими услуг, но в этом случае изначально предполагается, что качество и эффективность деятельности данных учреждений находятся на уровне, утвержденном государственными стандартами и нормами. Кроме того, качество их функционирования определяется в модели показателями развития человеческого потенциала. В состав управленческого фактора входят показатели, характеризующие состояние сферы управления и позволяющие сравнить, например, численность работников государственных органов и органов местного самоуправления с численностью экономически активного населения, среднемесячную заработную плату госслужащих и работников организаций, а также соотношение зарплат указанных субъектов с установленной величиной прожиточного минимума. Здесь же оценивается доля расходов на оплату труда государственных гражданских служащих и (или) содержание органов государственной власти субъекта РФ по отношению к установленному нормативу формирования данных расходов, который должен быть меньше или равен 1.

Последняя (шестая) группа характеризует институциональную структуру региона, представляющую собой систему социально-экономических отношений между субъектами. При этом институты, с одной стороны, формируют возможности людей и выступают как рамки, в пределах которых они взаимодействуют друг с другом, а с другой – институты представлены организациями, которые «структурируют взаимоотношения между людьми» [52].

В контексте исследования ключевыми элементами являются рамки и формы взаимодействия, поэтому в состав данной группы входят качественные и количественные показатели, отражающие состояние нормативно-правовой базы социально-экономического развития региона. Кроме того, по нашему мнению, здесь же следует оценить один из важнейших институтов развития предпринимательства – институт частной собственности, который в предложенной модели оценивается следующими показателями: это число приватизированных имущественных комплексов государственных и муниципальных унитарных предприятий; число ОАО, созданных в процессе приватизации государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Таким образом, предложенная методика интегральной оценки реализации социально-экономической политики региона, в отличие от существующих, включает дифференцированную иерархическую систему абсолютных и относительных показателей, что позволяет на ее основе сравнивать, выявлять динамику развития региональных хозяйственных систем, оптимизировать управленческие мероприятия.

Одним из главных недостатков рассмотренной методики [35], на наш взгляд, является использование абсолютных значений показателей, без приведения их к сопоставимому виду, а также большое число (68) частных показателей для расчёта интегрального, что значительно затрудняет использование данной методики в практике региональных органов власти.

Исследователем [85] сформирован алгоритм оценки и обеспечения эффективного социально-экономического развития региона (рис. 1.6), состоящий из двух функционально зависимых и взаимоопределяющих частей:

- оценка эффективности развития региона;
- обеспечение эффективного развития региона.

Инновационность алгоритма определяется его способностью связать процесс оценки и обеспечения эффективного социально-экономического развития региона.



Рисунок 1.6. Алгоритм оценки и обеспечения эффективного социально-экономического развития региона [85]

Используя разработанный алгоритм оценки и обеспечения эффективного социально-экономического развития региона, можно систематически проводить региональный мониторинг социально-экономических процессов. Периодическое использование данного алгоритма, по мнению его автора, позволит повысить качество мониторинга системных показателей, определяющих эффективность развития экономики региона. В результате мониторинга возможно определить причины снижения или повышения эффективности социально-экономического развития территориального образования, отследить действенность выработки практических рекомендаций и принятия управленческих решений по повышению эффективности развития экономики региона.

Некоторые авторы [43] предлагают оценивать эффективность региональной политики с помощью обобщающего показателя устойчивости субъекта Российской Федерации на основе регионального мониторинга, включающего семь блоков, показатели которых характеризуют:

- способность экономики к устойчивому росту;
- устойчивость финансовой системы;
- поддержание научного потенциала;
- уровень благосостояния человека;
- качество жизни населения;
- медико-экологическую обстановку;
- демографический потенциал.

Оценка устойчивости осуществляется поэтапно.

Этап 1. Проводится расчёт показателей по блокам, характеризующим устойчивое развитие.

Этап 2. Исходя из прогнозных заданий комплексной программы развития региона определяются краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные целевые ориентиры развития основных сфер жизнедеятельности; если таковые отсутствуют, предлагается использовать среднероссийские нормативы.

Этап 3. На основе целевых ориентиров развития региона определяются их пороговые значения на плановый период.

Этап 4. Определяются коэффициенты локальных систем устойчивости для каждого показателя, учитываемого в системе (формула 1.6):

$$K_i = \frac{K_f}{K_n}, \quad (1.6)$$

где  $K_i$  коэффициент устойчивости  $i$ -го показателя локальной системы;  $K_f$  – фактическое значение показателя;  $K_n$  – эталонное (пороговое) значение показателя.

Этап 5. Оцениваются интегральные показатели устойчивости по каждой локальной системе по (1.7):

$$Y_{л.с.} = \sqrt[n]{k_1 \times k_2 \times k_3 \times \dots \times k_n}, \quad (1.7)$$

где  $Y_{л.с.}$  – коэффициент устойчивости в локальной системе;  $k_1, k_2, k_3, \dots, k_n$  – устойчивость показателей локальной системы;  $n$  – число показателей в локальной системе.

Этап 6. На основе методики проведение экспертных оценок устанавливается значимость показателей устойчивого развития.

Этап 7. Расчёт обобщающей характеристики социально-экономической устойчивости региона как средней арифметической интегральных показателей устойчивости локальных блоков, взвешенных по значимости (1.8):

$$Y_{\text{общ}} = \frac{Y_1 a_1 + Y_2 a_2 + Y_3 a_3 + \dots + Y_m a_m}{m}, \quad (1.8)$$

или как средняя геометрическая (1.9):

$$Y_{\text{общ}} = \sqrt[m]{Y_1 \times Y_2 \times Y_3 \times \dots \times Y_m}, \quad (1.9)$$

где  $Y_1, Y_2, Y_3, \dots, Y_m$  – коэффициенты устойчивости по локальным блокам;  $a_1, a_2, \dots, a_m$  – уровни значимости, определенные на шестом этапе;  $m$  – число локальных блоков.

Использование средней арифметической является обоснованным, если отдельные из рассматриваемых показателей имеют отрицательные значения.

Преимущества описываемой методики заключаются в том, что использование индивидуальных характеристик устойчивости региона, взвешенных по значимости, позволяет максимально реализовывать преимущества имитационных моделей, просчитывать прогнозы с учетом изменения приоритетов, а это дает возможность эффективнее управлять экономическим ростом и социально-экономической устойчивостью региона.

Вместе с тем с помощью такого подхода нельзя выяснить, в какой степени система управления региональным развитием воздействует на происходящие изменения и как последние отражаются на уровне жизни населения.

Как уже отмечалось, *оценка эффективности функционирования органов региональной власти* – ещё одно направление оценки эффективности регионального управления.

Исследователями разработано большое количество методик оценки эффективности регионального управления в той или иной сфере (бюджетной, социальной, инвестиционной, налоговой и т.д.). К ним, например, относится оценка реализации федеральных целевых программ (ФЦП). Согласно установленному порядку, разработка ФЦП предусматривает в качестве обязательного раздела описание социальных, экономических и экологических последствий, которые могут возникнуть при реализации программы, общую оценку вклада программы в экономическое развитие, а также оценку эффективности расходования бюджетных средств. В соответствии с документом [59], оценка эффективности должна осуществляться по годам или этапам в течение всего срока реализации ФЦП, а при необходимости и после ее реализации [47].

В реализуемых в настоящее время ФЦП развития регионов для расчета эффективности программ использованы идентичные методики. Общей их идеей является оценка степени достижения заданных целевых показателей, т.е. оценка не эффективности в строгом смысле, а результативности программы<sup>2</sup>. По каждому программному мероприятию по годам программного периода задаются целевые индикаторы, по которым отслеживаются отклонения фактических данных от плановых (1.10):

$$E_n = \frac{T_{f1}}{T_{n1}} \times 100\% , \quad (1.10)$$

где  $E_n$  – эффективность (согласно терминологии методики) реализации соответствующего мероприятия программы, %;  $T_{f1}$  – фактическое значение индикатора, достигнутое в ходе реализации программы;  $T_{n1}$  – нормативное значение индикатора, утвержденное программой.

На базе целевых индикаторов рассчитывается сводная оценка, которая получается путем агрегирования частных показателей (1.11):

$$E = \frac{\frac{T_{f1}}{T_{n1}} + \frac{T_{f2}}{T_{n2}} + \dots + \frac{T_{fn}}{T_{nn}}}{N} \times 100\% , \quad (1.11)$$

где  $E$  – эффективность реализации программы, %;  $T_{f1}, T_{f2}, T_{fn}$  – фактические значения индикаторов, достигнутые в ходе реализации программы;  $T_{n1}, T_{n2}, T_{nn}$  – нормативные значения индикаторов, утвержденные программой;  $N$  – количество индикаторов программы.

Специфика программ должна учитываться в наборе целевых индикаторов, включаемых в их оценку, однако в реальности набор индикаторов практически идентичен для всех программ. Кроме того, анализ практики мониторинга формирования и осуществления федеральных целевых программ показывает, что расчеты эффективности ФЦП региональной направленности, выполняемые на базе рассмотренной типовой методики, являются формальной частью разработки программы, а расчеты целевых показателей по программным мероприятиям ведутся только на

<sup>2</sup> Согласно трактовке В.Н. Лексина и А.Н. Швецова, результативность реализации программы – это: а) мера соответствия ожидаемых результатов поставленной цели; б) степень приближения к последней; в) прямые позитивные воздействия на социальную, демографическую, экологическую ситуацию в регионе, а также на определяющие ее параметры экономического развития (Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: ЛКИ, 2007. – 357 с.).

стадии обоснования программы. Регулярные отчеты о ходе реализации ФЦП готовятся в другом формате: они включают показатели финансирования ФЦП в целом и ее объектов за счет разных источников, т.е. отражают затраты на реализацию программы, не квантифицируя ее результаты.

Первые шаги на пути к формированию комплексного подхода к оценке эффективности системы регионального управления были сделаны в методике оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. [55].

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации проводится на основе анализа и сопоставления показателей, характеризующих:

- социально-экономическое развитие субъекта РФ, в том числе удовлетворенность населения качеством предоставляемых государственных услуг и деятельностью органов исполнительной власти данного субъекта;
- конечные результаты деятельности органов исполнительной власти субъекта;
- эффективность использования бюджетных ресурсов;
- ход реализации институциональных реформ в субъекте РФ (рис. 1.7).

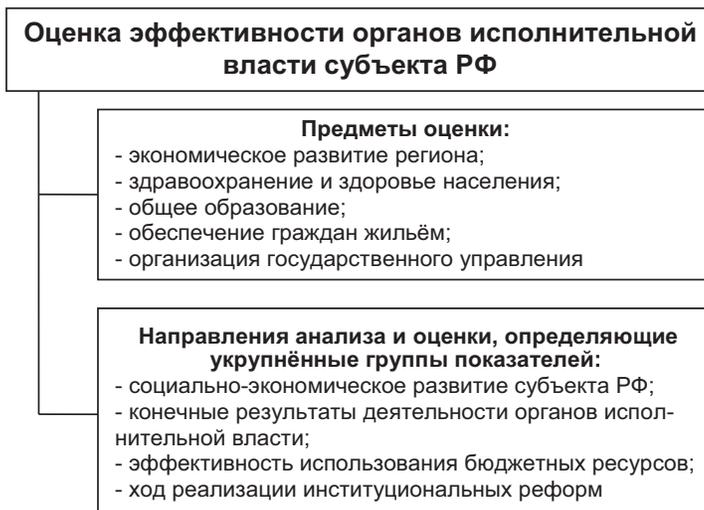


Рисунок 1.7. Структура оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [55]

В соответствии с данной методикой утвержден перечень показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Использование методики позволяет получить достаточно объективные оценки, но принцип системности в этой методике реализован не полностью. В результате нельзя объективно оценить эффективность управляющей подсистемы с целью ее оптимизации.

Для комплексной оценки эффективности управления регионом автор [39] предлагает рассчитывать интегральный показатель, включающий индикаторы следующих четырех взаимосвязанных блоков показателей (рис. 1.8).

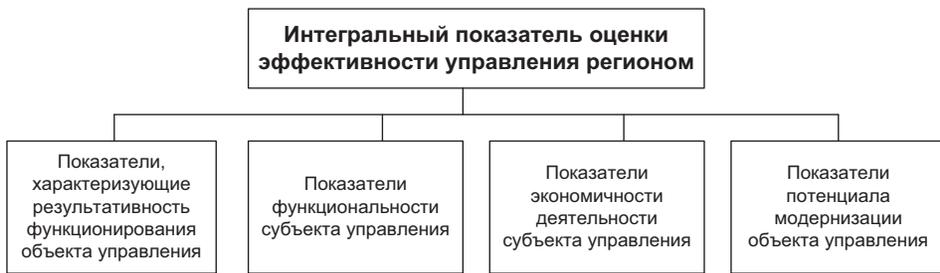


Рисунок 1.8. Структурная схема интегрального показателя многофакторной оценки эффективности управления регионом [39]

I. Показатели, характеризующие достижение стратегических целей развития региона: это основные социально-экономические показатели развития региона, результаты функционирования отраслей.

II. Функциональность региональных органов государственной власти, то есть показатели реализации основных функций управления, степень развитости институциональной сферы региона, состояние информационной инфраструктуры, показатели, характеризующие использование информационных технологий в деятельности органов исполнительной власти.

III. Экономичность деятельности региональных органов государственной власти, то есть величина расходов консолидированного бюджета субъекта РФ на управление, выявление общественного мнения, проведение оценки эффективности использования бюджетных средств. В качестве параметров показателей экономичности деятельности целесообразно рассматривать не только абсолютные, но и относительные показатели, такие как: расходы на содержание аппарата системы управ-

ления в зависимости от численности населения; доли бюджета территориального образования на одного работника аппарата системы управления или на один рубль расходов на содержание этого аппарата; численность государственных гражданских служащих в зависимости от численности населения и т. д.

IV. Показатели, характеризующие выполнение оперативных целей развития региона, потенциал модернизации объекта управления: доля затрат на технологические инновации; инвестиции в основные фонды; уровень износа основных фондов; численность студентов высших учебных заведений на 10 тыс. чел. населения; число созданных передовых производственных технологий на 100 тыс. чел. населения; доля внутренних текущих затрат на фундаментальные, прикладные исследования и разработки по отношению к общему объему затрат на исследования и др.

Принципиальное значение при разработке системы показателей имеет формулирование показателей эффективности и результативности деятельности государственного органа, с помощью которых можно определить соотношение полученных результатов с затраченными на их достижение средствами. Показатели результативности дают возможность оценить степень достижения цели, ради которой функционируют органы исполнительной власти; показатели экономичности – оценить степень достижения целей или решения задач при достигнутой экономии бюджетных средств.

Показатели, отражающие эффективность управления регионом, интегрируются посредством рейтинговой оценки, в которой относительные показатели позиционируются по единой процедуре.

Сравнительный анализ существующих методик показал, что они заметно различаются между собой по количеству показателей; способам сбора и источникам информации; полноте охвата явления; доступности информации; способу определения эффективности управления регионом. Обобщим их сильные и слабые стороны.

В целом к основным достоинствам большинства методик следует отнести: определение целевых установок; группировку показателей по основным направлениям деятельности региональных органов власти, что позволяет выполнять детальный анализ по отдельным направлениям; возможность проведения территориальных сравнительных оценок; возможность получения информации, необходимой для расчета индикаторов; простоту выполняемых расчетов; наличие интегральных индикаторов, облегчающих сравнительные исследования [48] и т.д.

В то же время таким методикам свойствен и ряд недостатков: например, подмена критерия эффективности критерием результативности; отсутствие в некоторых методиках интегральных показателей или, если они есть, формирование на основе показателей, имеющих одинаковые веса, что не соответствует объективной реальности; односторонность оценки, так как значение интегрального показателя зависит только от одного направления деятельности (в большинстве случаев – от социально-экономического развития региона); зависимость оценки эффективности работы одной структуры региональных органов власти от эффективности работы другой; слишком большой перечень показателей, что делает методику оценки громоздкой; недостаточная обоснованность применяемых показателей, их широкий перечень; сложность необходимых расчетов, наличие показателей, для расчета которых невозможно получить данные в существующей информационной системе России.

Указанные недостатки обусловлены в основном объективными причинами, среди которых можно отметить:

- специфику региона как сложного объекта управления, имеющего иерархическую структуру;
- трудности формализованного описания социально-экономических процессов, протекающих на территории региона;
- сложность получения достоверной исходной информации;
- трудности измерения отдельных показателей, носящих комплексный, обобщенный характер;
- существенную социально-экономическую дифференциацию входящих в состав региона муниципальных образований.

Таким образом, в рыночных условиях хозяйствования функционирование муниципальных образований в значительной степени определяется региональной политикой, повышение эффективности которой стало важнейшей задачей региональных органов государственной власти.

## **2. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ**

### **2.1. Проблемы локальных территорий на современном этапе**

Современные проблемы локальных территорий во многом являются следствием реформирования института местного самоуправления, в процессе этого на муниципальный уровень перекладывается всё больше задач социально-экономического развития территорий, зачастую без соответствующего ресурсного обеспечения. Целью очередного этапа реформы местного самоуправления было, с одной стороны, приблизить этот уровень власти к населению, к его интересам и потребностям, а с другой – сформировать полноправный уровень власти (не являющийся государственным и формально от него не зависящий), ответственный за определенный круг вопросов и полномочий в рамках единой политики, направленной на решение комплексных задач развития страны. Для этих целей Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в стране с 2009 г. начала вводиться единая двухуровневая модель местного самоуправления.

В Вологодской области, приступившей к реализации 131-ФЗ с 2006 года, были образованы 372 муниципальных образования (МО). Однако отсутствие финансово-экономических основ в ряде муниципалитетов привело в 2008–2013 гг. к объединению поселений в ряде районов, в результате чего на 1 января 2014 г. осталось 283 МО, в том числе 2 городских округа (Вологда и Череповец), 26 муниципальных районов, 22

городских и 233 сельских поселения. Вместе с тем полностью достичь целей муниципальной реформы пока не удаётся.

Среди основных проблем социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области в 1991–2013 гг. можно отметить следующее.

Во-первых, это *концентрация хозяйственной деятельности в городских округах и прилегающих к ним районах*. Так, за тот же период в 15 районах области сократился физический объём промышленного производства, причём наиболее существенно в Усть-Кубинском (в 4,8 раза), Кичменгско-Городецком (в 4,6 раза) и Кирилловском (в 4,4 раза). В 24 районах из 26-ти в 1996–2013 гг. отмечался спад сельскохозяйственного производства, который был наиболее значительным в Сямженском, Вытегорском, Нюксенском, Бабушкинском и Бабаевском (в 3,1–4 раза). Кроме того, в 25 районах снизился объём инвестиций в сопоставимой оценке (максимально, более чем в 10 раз, в Вожегодском, Кичменгско-Городецком, Бабушкинском, Междуреченском и Нюксенском), а рост инвестиций наблюдался лишь в Кадуйском районе (табл. 2.1).

Таблица 2.1. **Изменение основных социально-экономических показателей в районах и городских округах Вологодской области\***, раз

Район, городской округ	2013 г. к 1991 г.				Район, городской округ	2013 г. к 1991 г.			
	ПП	СХ**	И	Н		ПП	СХ**	И	Н
Бабаевский	↓3,9	↓3,1	↓4,3	↓1,40	Нюксенский	↑1,6	↓3,4	↓12,1	↓1,48
Бабушкинский	↓3,9	↓3,2	↓21,2	↓1,44	Сокольский	↓1,3	↓1,4	↓2,7	↓1,29
Белозерский	↑1,5	↓2,5	↓3,1	↓1,51	Сямженский	↓2,1	↓4,0	↓3,1	↓1,46
Вашкинский	↑1,3	↓2,5	↓7,7	↓1,62	Гарногский	↑2,1	↓2,0	↓5,9	↓1,48
Великоустюгский	↓1,3	↓2,4	↓4,3	↓1,32	Тотемский	↓1,3	↓1,4	↓8,9	↓1,20
Верховажский	↓1,8	↓2,6	↓5,8	↓1,38	Усть-Кубинский	↓4,8	↓1,8	↓2,3	↓1,38
Вожегодский	↓1,8	↓1,8	↓29,4	↓1,43	Устюженский	↓2,8	↓1,0	↓5,4	↓1,30
Вологодский	↑3,0	↑1,02	↓7,2	↓1,11	Харовский	↓2,9	↓2,3	↓1,1	↓1,62
Вытегорский	↑3,6	↓3,5	↓2,5	↓1,45	Чагодощенский	↑1,4	↓2,4	↓1,3	↓1,36
Грязовецкий	↓2,2	↓1,1	↓2,0	↓1,35	Череповецкий	↑1,8	↑1,01	↓5,8	↓1,18
Кадуйский	↑2,3	↓2,1	↑5,0	↓1,17	Шекснинский	↓1,5	↓1,6	↓4,6	↓1,04
Кирилловский	↓4,4	↓1,4	↓3,6	↓1,42	г. Вологда	↑1,1	-	↓1,2	↑1,06
Кичменгско-Городецкий	↓4,6	↓2,4	↓22,2	↓1,55	г. Череповец	↓1,02	-	↓1,01	↑1,002
Междуреченский	↑1,3	↓1,8	↓14,7	↓1,61	По области	↑1,2	↓1,3	↓1,8	↓1,14
Никольский	↑1,04	↓2,1	↓5,7	↓1,48					

\* Здесь и в таблице 2.2 рассчитано авторами на основе официальной статистической информации по городам и районам Вологодской области [49, 78, 79].

\*\* 2013 г. к 1996 г.

Обозначения: ↑ – рост значения показателя; ↓ – снижение значения показателя; ПП – физический объём производства промышленной продукции; СХ – физический объём производства сельскохозяйственной продукции; И – физический объём инвестиций в основной капитал; Н – численность постоянного населения на конец года.

Всё это привело к концентрации 90% промышленного производства (в стоимостном выражении) и 63% инвестиций области в двух городских округах, к концентрации почти 2/3 (63%) объёма сельскохозяйственного производства в пяти прилегающих к ним районах. Вследствие

этого произошло сужение возможностей и перспектив развития большинства периферийных районов, снижение уровня жизни проживающего в них населения [11, 24].

Во-вторых, *существенная неравномерность развития муниципальных районов, обусловленная заметными различиями в средствах, ресурсах, источниках, факторах и условиях развития.* Значительное усиление дифференциации территорий наблюдается в экономической сфере (табл. 2.2).

Таблица 2.2. **Соотношение максимального и минимального значений показателей муниципальных районов Вологодской области, раз**

Показатель	1991 г.	1996 г.	2001 г.	2006 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Объём производства промышленной продукции на 1 жителя	29,9	40,6	78,8	47,7*	537,3**	366,2**	733,5**
Объём производства сельскохозяйственной продукции на 1 жителя	10,1	10,1	9,7	20,1	19,6	19,6	19,1
Объём инвестиций в основной капитал на 1 жителя***	2,5	14,7	26,8	35,3	22,2	83,8	160,4
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата	1,3	2,2	2,0	1,5	2,1	2,9	1,9
Оборот розничной торговли на 1 жителя	1,3	3,0	2,8	2,5	1,7	1,8	1,9
Обеспеченность населения врачами на 10000 человек населения	2,8	2,8	3,6	3,5	3,4	3,4	3,0
Обеспеченность населения жильём, кв. м на 1 жителя	1,5	1,5	1,4	1,8	1,6	1,6	1,6
* С учетом малых предприятий, представивших сведения в органы статистики. ** Без учета объёма производства малых предприятий. *** Без субъектов малого предпринимательства.							

Так, разрыв между муниципальными районами Вологодской области по показателю среднедушевого объёма промышленного производства увеличился с 30 раз в 1991 году до 733 раз в 2013 г., сельскохозяйственного – с 10 до 19 раз, инвестиций – с 2,5 до 160 раз. В социальной сфере различия по ряду параметров (в частности, обеспеченность врачами, жильём и оборот розничной торговли) к концу 2013 года сократились.

В-третьих, *значительное отставание уровня и качества жизни сельского населения.* На протяжении 1991–2011 гг. лидером области по уровню оплаты труда был г. Череповец (как промышленный центр области), опережавший: в 1,7 раза (1991 г.) – район с наименьшим значением данного показателя – Чагодощенский; в 3,2 раза (2001 г.) – Кичменгско-Городецкий; в 2,3 раза (2011 г.) – Кичменгско-Городецкий; г. Вологду – соответственно в 1,1, 1,6 и 1,3 раза. В 2012 г. в лидеры по размеру среднемесячной заработной платы вышел Нюксенский район –

34 199 руб., что в 2,9 раза выше, чем в Кичменгско-Городецком – 11 791 руб. Однако лидерство Нюксенского района обусловлено высоким уровнем оплаты труда в производствах, связанных с транспортировкой нефти и газа. Вместе с тем в 25 районах области в 2001–2013 гг. уровень оплаты труда был ниже среднеобластного значения, а в 11–15 районах ниже и среднерайонных значений. По итогам 2013 г. размер заработной платы в шести районах области не превышал стоимости двух прожиточных минимумов.

*В-четвёртых, низкая финансово-экономическая самостоятельность большинства муниципальных образований.* Возможности органов местного самоуправления по решению вопросов и проблем местного значения, удовлетворению основных потребностей и нужд населения и обеспечению условий его жизнедеятельности напрямую определяются размером финансовых средств, аккумулируемых в местном бюджете. Собственные источники формирования местных бюджетов в России (земельный налог и налог на имущество физических лиц), а также отчисления от НДС и транспортного налога недостаточны для формирования доходной базы бюджета для полного и качественного решения вопросов местного значения. Большую часть (более половины) доходов местных бюджетов в России по-прежнему составляют безвозмездные поступления из вышестоящих бюджетов (дотации, субсидии и субвенции).

Размер собственных средств (налоговые и неналоговые доходы бюджета) муниципальных районов Вологодской области в 2006–2013 гг. составлял менее 50%. В 2013 году минимальный показатель (18,4%) был зафиксирован в Междуреченском районе, максимальный – в Шекснинском (44,2%; табл. 2.3).

Вместе с тем в 2013 г. по сравнению с 2006 г. доля собственных доходов бюджета во всех районах области выросла в среднем на 16,2 п.п., хотя в городских округах отмечалось сокращение на 10,5–22,1 п.п. Рост значений этого показателя во многом связан с заменой дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от НДС. Что касается бюджетного обеспечения поселений области, то они в значительной степени зависят от органов государственной власти в части поступления финансовых средств из вышестоящих бюджетов в виде дотаций, субвенций и субсидий и дополнительных нормативов отчислений от региональных налогов.

Таблица 2.3. Динамика доли собственных (налоговых и неналоговых) доходов местных бюджетов муниципальных районов и городских округов Вологодской области, %

Район, городской округ	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013 к 2006, п.п.
Шекснинский	31,8	47,3	41,4	27,5	32,3	40,2	48,5	44,2	12,4
Череповецкий	23,9	41,3	43,2	23,0	20,4	31,1	38,7	43,6	19,7
Бабаевский	21,5	35,4	45,3	31,4	32,6	31,0	42,1	42,4	20,9
Великоустюгский	22,4	34,4	32,1	19,6	17,9	20,4	33,5	41,3	18,9
Сокольский	26,5	31,4	39,9	21,8	20,6	21,1	37,9	39,2	12,6
Тотемский	19,5	29,9	31,5	21,5	18,5	19,6	40,8	38,7	19,3
Кадуйский	19,8	55,3	43,4	19,1	20,2	24,8	44,4	38,6	18,7
Чагодощенский	16,9	26,6	41,8	20,6	21,5	20,3	35,9	35,4	18,6
Вытегорский	19,7	37,0	38,0	18,5	16,7	18,2	32,6	35,3	15,6
Кирилловский	20,7	28,7	32,0	21,3	14,1	15,8	32,8	35,3	14,6
Грязовецкий	22,8	32,0	44,0	22,6	22,4	23,0	42,3	35,2	12,4
Нюксенский	16,4	25,1	24,3	17,6	15,5	19,4	47,3	34,9	18,4
Сямженский	11,9	16,2	23,4	16,1	14,7	12,9	30,3	34,2	22,3
Вологодский	20,4	30,0	27,2	19,3	17,3	20,7	36,9	33,7	13,3
Устюженский	9,1	13,5	25,1	15,9	21,0	19,2	23,6	32,5	23,3
Бабушкинский	11,3	21,6	34,4	26,2	10,9	13,0	27,9	30,9	19,6
Верховажский	14,1	16,6	22,6	13,1	11,6	13,8	30,5	30,9	16,7
Харовский	15,1	21,3	19,3	10,7	8,6	13,3	26,4	30,2	15,1
Кичменгско-Городецкий	12,8	16,7	23,3	13,0	12,0	9,5	24,8	29,5	16,7
Белозерский	21,7	35,3	32,3	15,4	23,9	24,7	27,2	29,2	7,5
Вожегодский	12,2	16,4	15,3	11,3	11,8	12,2	27,4	28,6	16,4
Тарногский	14,2	17,5	20,3	18,7	11,0	12,5	23,2	25,5	11,3
Никольский	10,8	14,5	20,1	15,1	14,1	15,0	27,3	25,4	14,6
Вашкинский	12,4	18,0	20,4	11,9	12,2	10,8	24,3	24,5	12,1
Усть-Кубинский	10,7	21,4	15,0	20,0	17,6	23,5	24,0	23,4	12,7
Междуреченский	8,5	8,6	16,6	13,0	9,6	10,1	25,2	18,4	9,9
В среднем по районам	18,9	29,6	31,5	19,9	18,5	20,7	34,5	35,1	16,2
г. Вологда	70,2	57,3	63,0	68,4	68,4	68,5	51,3	48,2	-22,1
г. Череповец	62,5	66,4	53,8	58,1	53,6	57,2	44,2	52,0	-10,5

В-пятых, *нерешённость проблем функционирования самого института местного самоуправления*<sup>3</sup>.

Судя по данным анкетного опроса глав муниципальных образований Вологодской области, результаты изменений, осуществляемых в рамках реформирования местного самоуправления, положительно оцениваются в 2006–2013 гг. в среднем лишь 42–50% респондентов. При этом доля позитивных оценок снизилась по сравнению с уровнем 2006 г. (табл. 2.4).

Отсутствие у органов местного самоуправления возможности эффективно решать вопросы социально-экономического развития муници-

<sup>3</sup> Более подробно эти проблемы рассмотрены, например, в докладе Всероссийского совета местного самоуправления (Итоговый документ IV Съезда Всероссийского Совета местного самоуправления // Официальный сайт Всероссийского Совета местного самоуправления. – Режим доступа: <http://www.vsmsinfo.ru/dokumentyi-materialy/materialy-proshedshikh-meropriyatij/2989-itogovyj-dokument-iv-sezdavserossijskogo-soveta-mestnogo-samoupravleniya>).

Таблица 2.4. **Оценка результатов изменений, проводимых в рамках реформы местного самоуправления** (в % от числа ответивших глав муниципальных образований)

Вариант ответа	Муниципальные образования								
	Муниципальные районы			Городские поселения			Сельские поселения		
	2006 г.	2012 г.	2013 г.	2006 г.	2012 г.	2013 г.	2006 г.	2012 г.	2013 г.
Положительно	57,1	50,0	42,1	77,8	41,6	45,5	63,5	44,2	46,2
Ситуация не изменилась	42,9	27,3	21,1	0,0	41,7	36,4	21,2	25,6	33,8
Отрицательно	0,0	22,7	36,8	22,2	16,7	18,2	15,3	30,2	20,0

Источник: здесь и в таблице 2.5: База данных мониторинга изучения условий реформирования института местного самоуправления Вологодской области / ИСЭРТ РАН (г. Вологда, 2007 – 2014 гг.).

пальных образований объясняется нерешенностью ряда проблем, наиболее значимыми среди которых, по мнению руководителей администраций, являются:

- несовершенство законодательства, касающегося вопросов функционирования и развития местного самоуправления;
- недостаточность финансовых ресурсов (дефицит собственных доходных источников, недостаточность финансовой поддержки со стороны государства);
- недостаточно эффективное взаимодействие с органами государственной власти («бюрократические проволочки», отсутствие согласованности программных документов, направленных на развитие территории, противоречивость системы разграничения полномочий и др.);
- отсутствие полной и достоверной информации о социально-экономическом развитии муниципалитета и его налогового потенциала;
- пассивность местного населения и отсутствие механизмов учёта баланса интересов бизнеса, власти и населения в процессе развития территории.

В-шестых, *дефицит квалифицированных кадров органов местного самоуправления*. Эффективному функционированию местного самоуправления препятствует также низкий кадровый потенциал работников его органов. Хотя в 2013 г. по сравнению с 2006 годом ситуация несколько улучшилась, но и сейчас не во всех муниципальных образованиях эта проблема полностью решена. Более четверти численности опрошенных глав районов и поселений Вологодской области оценили обеспеченность местной администрации кадрами как крайне низкую и низкую. Кроме того, по мнению большинства из них, уровень профессионализма и компетентности муниципальных служащих можно оценить только как удовлетворительный (в 2013 г. на это указали 47% руководителей муниципальных районов, 50% – городских поселений и 52% – сельских).

Во многом кадровые проблемы связаны с невысоким уровнем оплаты труда в органах МСУ, его относительной непопулярностью среди наиболее активной молодежи и непривлекательностью жизни в сельской местности.

*В-седьмых, низкая эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти региона и органов местного самоуправления.*

Так, большинство руководителей администраций муниципальных образований области в 2013 году оценили результаты сотрудничества с органами государственной власти области только как низкие и удовлетворительные, исключение составили лишь 4–5 органов исполнительной власти: департамент социальной защиты населения (на высокую эффективность взаимодействия с ним указали 53% глав районов, 30% глав городских и 7% – сельских поселений); департамент внутренней политики Правительства области (39, 25, 12% соответственно); государственно-правовой департамент (36, 25 и 28%); департамент финансов (32, 25 и 14%); департамент строительства и ЖКХ (44, 25 и 7%); департамент образования (35, 30 и 1,5%). Основные причины такого положения главы видят в финансовой зависимости муниципальных органов (89% руководителей муниципальных районов, 40% глав городских администраций и 64% – сельских), отсутствии у органов государственной власти информации о реальной ситуации в муниципалитетах (56, 60 и 64%), отсутствии дифференцированной политики по отношению к территориям с разным уровнем социально-экономического развития (39, 40 и 32%), противоречивости системы разграничения полномочий (62, 70 и 26%) и бюрократических препятствиях в сфере взаимодействия.

*В-восьмых, низкий уровень использования современных форм и методов управления муниципальным развитием.* Такие инструменты, как развитие межмуниципального сотрудничества, реализация программно-целевого подхода к управлению развитием муниципалитета, разработка внутренних стандартов деятельности органов местного самоуправления, внедрение механизмов муниципально-частного партнерства, реализуются, по признанию глав, менее чем в 42% муниципалитетов региона (табл. 2.5).

В основном такая ситуация обусловлена недостаточной квалификацией глав администраций и специалистов, отсутствием должного нормативно-правового и методического обеспечения, а также ограниченностью средств бюджета на внедрение новых технологий и инструментов управления.

**Таблица 2.5. Реализуемые и планируемые к реализации в муниципальных образованиях направления, способствующие повышению эффективности функционирования органов местного самоуправления**  
(в % от числа ответивших глав муниципальных образований)

Направления повышения эффективности муниципального управления	Муниципальное образование					
	Муниципальные районы		Городские поселения		Сельские поселения	
	Реализуются	Планируется к реализации	Реализуются	Планируется к реализации	Реализуются	Планируется к реализации
Обеспечение взаимодействия структурных подразделений муниципальных органов власти	100,0	0,0	50,0	0,0	48,7	8,7
Контроль за реализацией принятых программных документов, оценка их эффективности	94,4	0,0	50,0	8,3	46,0	11,3
Совершенствование нормативно-правовой базы, определяющей развитие муниципального образования и функционирование органов местного самоуправления	89,5	5,3	58,3	16,7	51,3	19,3
Совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для муниципальной службы	73,7	26,3	50,0	16,7	64,4	15,4
Повышение активности участия в реализации программных документов региональных и федеральных органов власти (национальных проектах, программах)	68,4	5,3	25,0	41,7	16,3	32,7
Обращение с инициативами в региональные органы власти	68,4	10,5	25,0	25,0	27,9	23,8
Предоставление муниципальных услуг в электронном виде	68,4	31,6	58,3	16,7	32,9	48,3
Реализация программно-целевого подхода к управлению развитием муниципалитета	57,9	26,3	25,0	41,7	25,0	29,7
Обеспечение контроля за скоординированностью принимаемых программных документов	52,6	10,5	25,0	25,0	35,4	17,0
Развитие межмуниципальных связей (межмуниципальное сотрудничество)	47,4	21,1	41,7	8,3	25,9	27,9
Повышение эффективности организационной структуры (структуры управления) органов местного самоуправления	42,1	31,6	41,7	8,3	33,3	20,0
Формирование системы эффективного взаимодействия населения, бизнеса и власти на территории муниципального образования	26,3	52,6	25,0	16,7	24,0	39,3
Разработка внутренних стандартов деятельности органов местного самоуправления	21,1	47,4	16,7	25,0	17,3	28,7
Внедрение механизмов частно-муниципального партнерства	15,8	52,6	16,7	16,7	14,8	28,9
Внедрение оценки эффективности деятельности структурных подразделений местной администрации и отдельных работников и увязка её результатов с уровнем оплаты труда работников	11,1	55,6	8,3	41,7	20,8	36,9
Использование аутсорсинга муниципальных функций (передача отдельных функций общественным и частным организациям)	10,5	42,1	25,0	16,7	9,3	28,7

Кроме того, эффективное управление муниципальным развитием сдерживают законодательные и правовые сложности, препятствия и ограничения. Хотя в полтора раза по сравнению с первоначальным увеличилось число вопросов местного значения, существенного перераспределения соответствующих доходных источников бюджета между уровнями власти не было. При этом заметно выросло количество государственных полномочий, переданных на муниципальный уровень. Следует подчеркнуть, что в отраслевом законодательстве полномочия органов МСУ прописаны недостаточно четко. Имеют место и противоречивость самой системы разграничения полномочий, несоответствие ряда вопросов местного значения природе и содержанию местного самоуправления.

Сохраняется также *неэффективность территориальной структуры муниципальных образований*. Сетка муниципалитетов была сформирована исходя из транспортной и пешей доступности центра муниципального образования в основном в границах территорий бывших сельских и городских советов, но без учёта критериев формирования финансово-экономической основы муниципального образования.

Аналогичные проблемы характерны и для большинства муниципальных образований всех субъектов РФ.

В целях повышения эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований в конце 2012 г. Губернатором и Правительством Вологодской области были предложены проекты по оптимизации муниципально-территориальной структуры области.

Пилотными территориями по совершенствованию системы местного самоуправления стали пять районов области – Грязовецкий, Кичменгско-Городецкий, Никольский, Сокольский и Череповецкий. В них планировалось объединение некоторых поселений. Сэкономленные на сокращении муниципальных чиновников деньги предполагалось направить на благоустройство и развитие данных территорий. Главным эффектом преобразований должно явиться усиление управляемости территориями, сокращение административных расходов на управление.

Работа по оптимизации деятельности органов местного самоуправления должна проходить при условии обязательного сохранения доступности власти в объединяемых поселениях и возможности для оказания муниципальных услуг. При этом средства, высвобождающиеся от экономии на управлении территориями, будут направляться на благоустройство и развитие объединяемых поселений [81].

Таким образом, главной целью территориальных преобразований в идеале можно считать формирование самодостаточных муниципальных образований, имеющих перспективы развития и возможности самостоятельного решения большинства проблем местного значения. Для достижения этой цели необходима оценка потенциала и перспектив объединяемых поселений, создание условий для привлечения инвестиций в реализацию проектов в экономической и социальной сфере муниципалитетов. Корпорацией развития Вологодской области определены пилотные территории как приоритетные для реализации инвестиционных проектов, сформированы и подготовлены соответствующие инвестиционные предложения. Совместно с департаментом внутренней политики Правительства Вологодской области и департаментом финансов области разработаны инвестиционные и налоговые карты муниципалитетов (то есть установлен перечень реализуемых и предлагаемых к реализации проектов и выполнена оценка налогового потенциала, определены крупнейшие налогоплательщики).

Следует отметить, что большинство инвестиционных проектов реализуются или будут реализованы в районных центрах или в одном-двух прилегающих к ним поселениях, и, кроме того, они охватывают лишь экономическую сферу, а не социальное или инфраструктурное развитие. Следовательно, перспективы развития большинства объединяемых поселений не определены или являются «туманными» (без привлечения значительного объема инвестиций и господдержки ситуацию в них существенно не улучшить).

В соответствии со 131-ФЗ объединение поселений осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного их представительными органами. Желательно также проведение в поселениях предварительных сходов, собраний граждан по данному вопросу. Соответствующие изменения в муниципально-территориальном устройстве (объединение поселений) утверждаются законом субъекта РФ.

Законом Вологодской области от 1 апреля 2013 года № 3019-03 утверждено объединение сельских поселений **Кичменгско-Городецкого района**: Трофимовского, Сараевского, Захаровского, Шонгского, Городецкого – в одно поселение *Городецкое* с административным центром в селе Кичменгский Городок; Енангского и Верхнеенангского – в *Енангское* с центром в селе Нижний Енангск; Кичменгского, Куриловского, Погосского, Плосковского, Шестаковского, Югского – в *Кичменгское* с центром в селе Кичменгский Городок. Таким образом, из 13 сельских поселений района осталось всего три.

Законом Вологодской области от 1 апреля 2013 года № 3020-03 утверждено объединение сельских поселений **Никольского района**: Краснополянского, Осиновского, Полежаевского – в одно поселение *Краснополянское* с административным центром в городе Никольске; Зеленцовского и Милофановского – в *Зеленцовское* с административным центром в деревне Зеленцово; Верхнекемского и Нижнекемского – в Кемское с административным центром в поселке Борок.

Законом Вологодской области от 30 мая 2013 года № 3056-03 утверждено объединение сельских поселений **Череповецкого района**: Мяксинского и Щетинского – в одно поселение *Мяксинское* с административным центром в селе Мякса.

Законом Вологодской области от 7 марта 2013 года № 3001-03 утверждено объединение сельских поселений **Грязовецкого района**: Вохтожского и Каменского – в одно поселение *Вохтожское* с административным центром в рабочем поселке Вохтога.

Кроме того, проведено объединение поселений в двух районах области, изначально не входивших в состав «пилотных территорий».

Законом Вологодской области от 7 марта 2013 года № 3001-03 утверждено объединение сельских поселений **Вытегорского района**: Мегорского и Коштугского – в одно поселение *Мегорское* с административным центром в селе Мегра; Девятинское и Янишевское – в *Девятинское* с административным центром в селе Девятины.

Законом Вологодской области от 30 мая 2013 года № 3057-03 утверждено объединение поселений **Сокольского района** – городского поселения город Кадников и сельского поселения Замошское – в одно городское поселение *город Кадников*.

8 сентября 2013 г. в Вологодской области состоялись выборы глав и депутатов представительных органов вновь образованных поселений и началась процедура формирования местных администраций.

Общее количество муниципальных образований в Вологодской области, сократившееся в результате объединения в 2013 г. на 19 (с 302 до 283), стало составлять 2 городских округа, 26 муниципальных районов, 233 сельских и 22 городских поселения. В Сокольском и Грязовецком районах планировалось реализовать такую форму преобразований, как формирование единой администрации района и городского поселения, являющегося административным центром района. Однако представительными органами не были приняты решения об осуществлении данных мероприятий.

Об эффективности объединения поселений свидетельствуют данные о социально-экономическом развитии муниципальных образований Кичменгско-Городецкого района, где были проведены наиболее масштабные преобразования – 13 сельских поселений объединены в три.

Заметим, что произошло объединение поселений с достаточно разным, но невысоким потенциалом. Все поселения, за исключением Городецкого и Югского (состоящие из крупных населенных пунктов – села Кичменгский Городок и поселка Югский), имеют низкую плотность населения (менее 2,4 чел./кв. км) и уровень оплаты труда ниже среднеобластного более чем в 2 раза (исключение составляют лишь Городецкое, Сараевское, Трофимовское и Шонгское поселения) (табл. 2.6).

Таблица 2.6. **Общие характеристики муниципальных образований Кичменгско-Городецкого муниципального района в 2013 г.**

Муниципальное образование	Территория, кв. км	Численность населения, чел.	Плотность населения, чел./кв. км	Среднемесячная зарплата*, руб.	Численность занятых*, чел.
Городецкое	19,1	7629	399,42	16208,3	1940
Захаровское	619,6	458	0,74	12784,1	33
Сараевское	597,3	596	1,00	16789,0	37
Трофимовское	783,6	295	0,38	16431,4	22
Шонгское	439,6	1048	2,38	16879,2	48
<b>Итого суммарно (в среднем) по вновь образованному Городецкому поселению</b>	<b>2459,2</b>	<b>10026</b>	<b>4,08</b>	<b>16182,1</b>	<b>2080</b>
Верхнеентальское	1430,3	605	0,42	15294,2	40
Енангское	894,4	1371	1,53	11968,5	101
<b>Итого суммарно (в среднем) по вновь образованному Енангскому поселению</b>	<b>2324,7</b>	<b>1976</b>	<b>0,85</b>	<b>12912,0</b>	<b>141</b>
Кичменгское	821,6	1589	1,93	8964,9	46
Куриловское	212,9	415	1,95	13413,7	28
Плосковское	674	1194	1,77	13649,1	216
Погосское	228,96	331	1,45	12317,9	39
Шестаковское	319,5	331	1,04	13657,8	10
Югское	20,4	1047	51,32	13078,8	76
<b>Итого суммарно (в среднем) по вновь образованному Кичменгскому поселению</b>	<b>2277,4</b>	<b>4907</b>	<b>2,15</b>	<b>12884,7</b>	<b>415</b>
Итого (в среднем) по району	7061,26	16909	2,39	15488,1	2636

\* По крупным и средним предприятиям и некоммерческим организациям.  
 Источник: здесь и в таблицах 2.7 и 2.8 рассчитано на основе информации: База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] / Росстат. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>

В то же время финансово-экономическая база поселений района – низкая. Только в Городецком поселении доля собственных доходов бюджета составляла в 2013 г. почти 97%, а во всех остальных она ниже 26% (табл. 2.7). Поэтому говорить о какой-либо финансовой самостоятельности не приходится. Обеспеченность налоговыми доходами на душу населения во всех поселениях района (за исключением Трофимовского и Погосского) более чем в 2 раза ниже, чем в Городецком (2,71 тыс. руб./чел.). Вместе с тем величина налоговых доходов практически не изменится и после объединения поселений. Общая величина доходов местных бюджетов на 1 жителя колеблется от 4,15 тыс. руб. в Югском посе-

Таблица 2.7. **Общие характеристики бюджета муниципальных образований Кичменгско-Городецкого муниципального района в 2013 г.**

Муниципальное образование, поселение	Доходы бюджета всего, тыс. руб.	Безвозмездные поступления, тыс. руб.	Налоговые доходы, тыс. руб.	Доля собственных доходов, %	Доходы бюджета всего на душу населения, тыс. руб.	Безвозмездные поступления на душу населения, тыс. руб.	Налоговые доходы на душу населения, тыс. руб.
<i>Городецкое</i>	22486	590	20693	97,4	2,95	0,08	2,71
Захаровское	4047	3578	460	11,6	8,84	7,81	1,00
Сараевское	4231	3781	414	10,6	7,10	6,34	0,69
Трофимовское	3167	2632	519	16,9	10,74	8,92	1,76
Шонгское	5518	4888	601	11,4	5,27	4,66	0,57
<b>Итого (в среднем) по Городецкому поселению</b>	<b>39449</b>	<b>15469</b>	<b>22687</b>	<b>60,8</b>	<b>3,93</b>	<b>1,54</b>	<b>2,26</b>
Верхнеентальское	4830	4240	567	12,2	7,98	7,01	0,94
<i>Енангское</i>	7475	6164	1261	17,5	5,45	4,50	0,92
<b>Итого (в среднем) по Енангскому поселению</b>	<b>12305</b>	<b>10404</b>	<b>1828</b>	<b>15,4</b>	<b>6,23</b>	<b>5,27</b>	<b>0,93</b>
<i>Кичменгское</i>	8548	6424	1529	24,8	5,38	4,04	0,96
Куриловское	3626	3051	549	15,9	8,74	7,35	1,32
Плосковское	5258	3930	1289	25,3	4,40	3,29	1,08
Погосское	3933	3290	631	16,3	11,88	9,94	1,91
Шестаковское	3464	3217	247	7,1	10,47	9,72	0,75
Югское	4343	3650	648	16,0	4,15	3,49	0,62
<b>Итого (в среднем) по Кичменгскому поселению</b>	<b>29172</b>	<b>23562</b>	<b>4893</b>	<b>19,2</b>	<b>5,94</b>	<b>4,80</b>	<b>1,00</b>
<b>Итого суммарно (в среднем) по поселениям района</b>	<b>80926</b>	<b>49435</b>	<b>29408</b>	<b>38,9</b>	<b>4,79</b>	<b>2,92</b>	<b>1,74</b>

лении до 11,88 тыс. руб. в Погосском, минимальный показатель – в Городецком поселении (2,95 тыс. руб.). Доля собственных доходов в среднем по всем территориям нового Городецкого поселения составила в 2013 г. почти 61%. Однако доходы бюджетов вновь образованных поселений будут несколько выше суммы доходов бюджетов объединяемых поселений в связи с повышением нормативов расходных потребностей (в рамках дотаций из областного бюджета) из-за увеличения масштабов (численности населения) объединённых поселений.

Существенно различаются поселения и по степени развития инфраструктуры. В их большинстве жилищный фонд характеризуется высоким износом, а около четверти численности жителей ряда поселений проживают в ветхих и аварийных домах (табл. 2.8).

Таблица 2.8. **Некоторые характеристики инфраструктуры и социальной сферы муниципальных образований Кичменгско-Городецкого муниципального района в 2013 г.**

Муниципальное образование, поселение	Плотность автодорог, км./кв.км	Обеспеченность населения жильем, кв. м	Доля населения, проживающего в ветхом фонде, %	Инвестиции на душу населения, тыс. руб.	Число среднего медперсонала на 10 000 населения	Число учащихся на 1000 населения	Ввод жилья на душу населения, кв. м
<i>Городецкое</i>	31,36	22,8	5,3	5,4	167,8	145,6	0,58
Захаровское	0,03	41,9	21,8	0,2	21,8	50,2	0,23
Сараевское	0,06	47,5	7,2	0,0	117,4	73,8	0,56
Трофимовское	0,02	34,9	2,0	0,4	67,8	111,9	0,00
Шонгское	0,07	37,3	11,1	0,1	28,6	67,7	0,11
<b>Итого по Городецкому поселению</b>	<b>0,29</b>	<b>27,0</b>	<b>6,7</b>	<b>4,1</b>	<b>140,6</b>	<b>127,9</b>	<b>0,50</b>
Верхнеентальское	0,02	56,2	1,8	0,2	99,2	99,2	0,00
<i>Енангское</i>	0,06	37,9	15,3	0,2	51,1	76,6	0,00
<b>Итого по Енангскому поселению</b>	<b>0,04</b>	<b>43,5</b>	<b>11,2</b>	<b>0,2</b>	<b>65,8</b>	<b>83,5</b>	<b>0,00</b>
<i>Кичменгское</i>	0,07	40,3	6,3	0,1	31,5	15,1	0,19
Куриловское	0,11	52,5	3,6	0,2	96,4	55,4	0,28
Плосковское	0,05	34,2	23,2	10,0	25,1	102,2	0,25
Погосское	0,06	38,1	8,2	0,0	60,4	102,7	0,00
Шестаковское	0,05	37,5	28,4	0,0	30,2	0,0	0,00
Югское	0,45	23,8	25,8	0,0	9,6	84,0	0,10
<b>Итого по Кичменгскому поселению</b>	<b>0,06</b>	<b>36,0</b>	<b>16,0</b>	<b>2,5</b>	<b>32,6</b>	<b>59,3</b>	<b>0,17</b>
<b>Итого суммарно (в среднем) по району</b>	<b>0,13</b>	<b>31,5</b>	<b>9,9</b>	<b>3,2</b>	<b>100,5</b>	<b>102,8</b>	<b>0,34</b>

Весьма низка и инвестиционная привлекательность поселений района. Лишь Плосковское и Городецкое имели среднедушевой объем инвестиций 5,4–10,0 тыс. руб., а все остальные – ниже 1 тыс. руб. Фиксируются заметные (более 4 раз) различия в обеспеченности средним медперсоналом на 1 жителя.

Таким образом, присоединение к условно «сильному» и развитому Городецкому поселению четырёх «слабых» муниципальных образований, вероятно, приведет к распылению и без того незначительных средств, направляемых на решение проблем в этих поселениях. За счет объединения двух «слабых» поселений в одно – Енангское, шести «слабых» поселений – в Городецкое сформировать «сильное» поселение вряд ли получится. Енангское и Кичменгское поселения также будут существенно уступать вновь образованному Городецкому поселению и по ключевым социально-экономическим параметрам. Кроме того, возникают проблемы удаленности населенных пунктов от села Кичменгский Городок – центра двух поселений, осложнённые состоянием дорог, нестабильностью транспортной обеспеченности.

По-прежнему невысока роль населения как главного субъекта управления на местном уровне в непосредственном осуществлении местного самоуправления. Весьма недостаточно сегодня использование таких форм, как территориальное общественное самоуправление, правотворческие инициативы, референдумы.

## **2.2. Внутрорегиональная социально-экономическая дифференциация**

Экономическое пространство характеризуется своей неоднородностью, неравномерностью размещения факторов производства по территориям. Определяя *территориальное неравенство (дифференциацию)* как явление, обусловленное множеством факторов природно-географического, экономического и политического характера, выражающееся в значительном разрыве по основным параметрам социально-экономического развития между странами, регионами и муниципальными образованиями [11], отметим, что её следствием является значительное неравенство условий жизни людей, её качества и комфортности, возможностей самореализации в профессиональном и личном плане.

В России уровень различий в социально-экономическом развитии муниципальных образований выше, чем в её субъектах, при том что дифференциация регионов является одной из самых высоких среди большинства стран мира. Усиление неравномерности развития приводит к наличию проблемных территорий, для которых требуются специальные меры поддержки, к значительному неравенству среди населения по уровню жизни и к миграции населения в более благоприятные террито-

рии, «угасанию» развития и «вымиранию» целых населенных пунктов. В этой связи важнейшую задачу региональной социально-экономической политики представляет преодоление неравномерности развития муниципальных образований, обеспечение необходимых стандартов качества жизни населения во всех территориальных образованиях региона. Особую актуальность приобретают вопросы определения специфики дифференциации муниципальных образований, необходимость комплексной оценки их развития и разработки мер по поддержке территорий с разным уровнем социально-экономического развития.

На наш взгляд, общая схема возникновения внутрирегиональной социально-экономической дифференциации может быть представлена в следующем виде (рис. 2.1).



Рисунок 2.1. Принципиальная схема возникновения внутрирегиональной социально-экономической дифференциации:

↔ – взаимное влияние друг на друга; → – «обратное влияние» последствий дифференциации на причины дифференциации и ее усиление.

Каждый регион (муниципальное образование) обладает совокупностью факторов, ресурсов и условий, влияющих на уровень социально-

экономического развития. Различия в данных факторах и ресурсах являются главной причиной дифференциации развития территорий. К их ключевым ресурсам относятся:

- природно-географические (природные условия и ресурсы);
- финансовые (состояние государственных, муниципальных и частных финансов, инвестиционная привлекательность, развитие финансовой инфраструктуры);
- экономические (производственные фонды, производственные мощности);
- инфраструктурные (транспортная, коммунальная, производственная и другая инфраструктура);
- трудовые (наличие, состав и квалификация трудовых ресурсов);
- научно-инновационные (применяемые технологии, организации, занимающиеся исследованиями и разработками, инновационная инфраструктура);
- управленческие (квалификация управленческого персонала, применяемые технологии в управлении);
- культурные и другие [17].

К ключевым факторам, определяющим уровень развития территориальных образований, относятся:

- исторически сложившаяся пространственная и отраслевая структура хозяйства;
- сложившаяся территориальная система размещения населения;
- уровень доходов населения, его потребительские предпочтения;
- национальные и историко-культурные особенности региона;
- эффективность деятельности хозяйствующих субъектов региона;
- макроэкономическая ситуация в стране в целом;
- эффективность управления территориальным развитием как со стороны Федерации, так и на региональном уровне [17].

Важное значение с методологической точки зрения имеет оценка уровня социально-экономического развития территорий.

Большинство авторов предлагают использовать статистические показатели, применяемые для исследования вариации: среднее (средневзвешенное) значение показателя; размах вариации (абсолютная разница между максимальным и минимальным значениями показателя); среднее квадратическое (стандартное) отклонение; коэффициент размаха вариации – соотношение максимального и минимального значений показателя (в размах) – характеризует в обобщённом виде, но в то же

время достаточно наглядно, масштаб дифференциации, неравномерности; коэффициент вариации (соотношение между средним квадратическим отклонением и средним значением изучаемого признака) – характеризует относительную величину разброса отклонений значений показателя от его средней величины: значение ниже 33% свидетельствует о незначительной колеблемости, разбросе значений показателя, то есть об объективном характере различий [17].

Для оценки масштабов межрегионального экономического неравенства ряд исследователей предлагают использовать также индекс энтропии Тейла. Первоначально он применялся для измерения социального неравенства. В дальнейшем индекс был интерпретирован и для оценки масштабов экономического неравенства, в частности в работе Р.М. Мельникова [45].

Индекс Тейла (IT) для каждого показателя определяется по формуле:

$$IT = \sum_{j=1}^n \frac{X_j}{X} \cdot \ln\left(\frac{X_j/P_j}{X/P}\right) = \sum_{j=1}^n \frac{X_j}{X} \cdot \ln\left(\frac{x_j}{x}\right), \quad (2.1)$$

где  $X_j$  – абсолютное значение показателя в  $j$ -й территории (муниципальном образовании);  $X$  – суммарное значение показателя по всем территориям (по области или по районам);  $P_j$  – численность населения в  $j$ -й территории;  $P$  – суммарное значение численности населения;  $x_j$  – значение показателя в  $j$ -й территории на душу населения;  $x$  – среднее значение показателя по всем территориям на душу населения;  $n$  – число территорий;  $\ln(x_j/x)$  – натуральный логарифм частного двух чисел.

Индекс Тейла позволяет разложить показатель общего межрегионального (межмуниципального) неравенства на две составляющие, отражающие межгрупповое (IT<sub>МГ</sub> среди групп муниципальных образований, выделенных по какому-либо признаку) и внутригрупповое (IT<sub>ВГ</sub> внутри каждой выделенной группы муниципальных образований) неравенство:

$$IT = IT_{МГ} + IT_{ВГ}, \quad (2.2)$$

$$\text{где } IT_{МГ} = \sum_{k=1}^5 \frac{X_k}{X} \cdot \ln\left(\frac{X_k/P_k}{X/P}\right), \quad (2.3)$$

$$IT_{ВГ} = \sum_{k=1}^5 \frac{X_k}{X} \cdot IT_k, \quad (2.4)$$

$$IT_k = \sum_{j=1}^{J_k} \frac{X_{kj}}{X_k} \cdot \ln\left(\frac{X_{kj}/P_{kj}}{X_k/P_k}\right), \quad (2.5)$$

где  $X_{kj}$  – абсолютное значение показателя территории  $j$ , входящей в группу  $k$ ;  $P_{kj}$  – население территории  $j$ , входящей в группу  $k$ ;  $X_k$  – абсолютное значение показателя по группе  $k$ ;  $P_k$  – население группы  $k$ ;  $X$  – суммарное значение показателя по всем территориям (по области или по районам);  $P$  – суммарное значение численности населения (по области или по районам).

В случае абсолютного межрегионального паритета (равенство среднедушевых значений показателей во всех территориях) индекс Тейла принимает минимальное значение, равное нулю. По мере увеличения степени межрегионального неравенства  $IT$  возрастает [17].

Доля (в %) каждой территории в общей величине коэффициента вариации показывает, какой вклад внес каждый регион (муниципалитет) в общую величину межрегионального (межмуниципального) неравенства по тому или иному показателю. Формула, позволяющая проводить такую оценку, и ее апробация на показателях среднедушевого ВРП России представлена, например, в статье Е.А. Постниковой и Е.А. Шильцина [70]. Вклад каждого региона (муниципалитета) ( $d_j$ ) в общий показатель дифференциации развития (коэффициент вариации) вычисляется по формуле:

$$d_j = \frac{\left(\frac{x_j}{x_{cp}} - 1\right)^2 / n}{v^2}, \quad (2.6)$$

где  $x_j$  – значение показателя в  $j$ -й территории;  $x_{cp}$  – среднее значение по всем исследуемым территориям;  $v^2$  – квадрат коэффициента вариации по соответствующему показателю;  $n$  – число анализируемых территорий.

На основе данного методического инструментария исследован уровень социально-экономических различий между муниципальными образованиями Вологодской области. Для проведения анализа были выбраны ключевые показатели, характеризующие развитие территорий: объёмы промышленного и сельскохозяйственного производства, инвестиций и оборота розничной торговли на душу населения, среднемесячная заработная плата, обеспеченность населения врачами и дру-

гие. Их выбор обусловлен тем, что возможности местного самоуправления полно и эффективно выполнять все возложенные на него полномочия по решению вопросов местного значения во многом определяются состоянием финансово-экономической базы муниципальных образований, зависящей, в свою очередь, от состояния дел в производственной сфере, уровень развития которой по большей части обуславливает и возможности решения проблем социальной сферы, повышения уровня жизни населения. Разная готовность районов области к рыночным преобразованиям, а также различия в имеющихся ресурсах привели к существенной дифференциации территорий по уровню развития промышленного производства. Как показали расчёты, она заметно усилилась с началом рыночных преобразований в стране (табл. 2.9).

Таблица 2.9. Показатели дифференциации муниципальных районов и городских округов Вологодской области по объёму производства промышленной продукции на душу населения

Показатель	1991 г.	1996 г.	2001 г.	2006 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
В среднем по районам, тыс. руб. (1996 г. – млн. руб.)	5,1	4,1	24,5	37,7*	53,8**	62,6**	68,4**	67,2**
В среднем по области, тыс. руб. (1996 г. – млн. руб.)	9,4	16,1	69,0	209,7	275,4	345,3	338,6	328,1
Доля районов в объёме областного производства, %	29,8	13,4	18,4	9,2	9,4	8,6	9,6	9,6
Доля гг. Вологды и Череповца, %	70,2	86,6	81,6	90,8	90,6	91,4	90,4	90,4
Доля г. Череповца, %	53,0	70,0	72,6	79,9	80,3	81,4	78,8	77,6
Макс/мин*** (районы****), раз	29,9	40,6	78,8	47,7	507,5	537,3	366,2	733,5
Макс/мин*** (с ГО****), раз	33,2	63,8	78,8	151,3	1543,2	1837,3	1271,1	2289,9
Размах вариации (районы)	18,7	29,3	257,7	206,2	278,7	312,4	290,4	306,9
Размах вариации (с ГО)	20,8	46,4	254,7	663,9	848,4	1069,7	1009,8	959,2
Среднее квадратическое отклонение (районы)	4,0	5,5	47,9	50,6	75,5	79,2	86,7	77,5
Коэффициент вариации (районы), %	77,7	135,1	195,6	134,1	140,4	126,5	126,7	115,4
Коэффициент вариации (с ГО), %	70,8	87,5	99,7	94,1	93,8	95,0	92,4	92,0
Индекс Тейла внутригрупповой – IT <sub>г</sub> (районы)	0,113	0,178	0,306	0,086	0,110	0,101	0,097	0,069
Индекс Тейла межгрупповой – IT <sub>г</sub> (районы)	0,112	0,216	0,290	0,439	0,527	0,499	0,495	0,451
<b>Индекс Тейла общий – IT (районы)</b>	<b>0,225</b>	<b>0,394</b>	<b>0,596</b>	<b>0,524</b>	<b>0,638</b>	<b>0,600</b>	<b>0,592</b>	<b>0,520</b>
IT <sub>г</sub> (с ГО)	0,124	0,238	0,334	0,343	0,347	0,366	0,321	0,302
IT <sub>г</sub> (с ГО)	0,156	0,327	0,286	0,389	0,369	0,362	0,349	0,335
<b>IT (с ГО)</b>	<b>0,280</b>	<b>0,566</b>	<b>0,620</b>	<b>0,732</b>	<b>0,716</b>	<b>0,729</b>	<b>0,670</b>	<b>0,637</b>

\* С учетом объёма производства малых предприятий, представивших сведения в органы статистики.

\*\* Без учёта объёма производства малых предприятий.

\*\*\* Макс/мин – соотношение между максимальным и минимальным значениями показателя.

\*\*\*\* Здесь и в таблицах 2.10 – 2.15 во всех случаях: (районы) – значение показателя по районам области; (с ГО) – значение соответствующего показателя по всем территориям области с учётом городских округов Вологда и Череповец. Источники: здесь и далее рассчитано по: Районы Вологодской области в 1990 – 1999 годах [Текст]: стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2001. – 384 с.; Районы и города Вологодской области. Социально-экономические показатели. 2000 – 2010 [Текст]: стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2011. – 348 с.; Районы и города Вологодской области. Социально-экономические показатели. 2000 – 2011 [Текст]: стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2012. – 326 с.

Как видно из данных таблицы, в течение всего исследуемого периода наблюдается усиление дифференциации районов по среднедушевому объёму промышленного производства, что подтверждается и увеличе-

нием коэффициента размаха вариации среди районов с 30 раз в 1991 году до 734 раз в 2013 году (с учётом городских округов разрыв между Череповцом и Кичменгско-Городецким районом в 2011 г. составил 2290 раз!). Такую ситуацию во многом обусловили и значительные различия в динамике производства промпродукции: если в четырёх районах области (Вологодский, Вытегорский, Кадуйский и Тарногский) его физический объём вырос за 1991–2013 гг. более чем в 2 раза (см. табл. 2.1), то в 15 районах он сократился, причём в некоторых весьма существенно.

Кроме того, наблюдается тенденция к увеличению концентрации промышленного производства в двух крупнейших городах региона. Так, если в 1991 году на районы приходилось 30% производства, то к 2012 году их доля сократилась приблизительно в 3 раза – до 9,6%. Это привело почти к трёхкратному увеличению разрыва между среднерайонным и среднеобластным значениями показателя (с 1,8 раза в 1991 г. до 4,9 раза к 2013 году).

Значения индекса Тейла, возросшие в 2,3 раза к 2013 г. по сравнению с 1991-м, свидетельствуют о преобладании межгруппового неравенства (которое в последние годы формирует до 87% всего неравенства), то есть о весьма заметном отрыве лидирующей пятерки районов (Чагодощенский, Шекснинский, Сокольский, Кадуйский, Грязовецкий) от остальных районов и их групп. Такая же ситуация наблюдается и с индексом, рассчитанным с учётом городских округов, но в данном случае меж- и внутригрупповое неравенство практически сравнялись, поскольку за счёт значения показателя в г. Череповце в группе лидеров формируется достаточно существенное внутригрупповое неравенство.

В экономике большинства районов области ведущую роль исторически играет сельское хозяйство, обеспечивая занятость населения, решение ряда социальных и инфраструктурных проблем сельской местности. Вместе с тем уровень развития данной отрасли существенно различается по районам.

Этот факт подтверждается коэффициентом вариации: его достаточно высокие значения колебались от минимального (56%) в 1996 г. до максимального (71%) в 2006 г. (табл. 2.10).

Разрыв между районом-лидером и районом-аутсайдером (в 1991 г. – соответственно Череповецкий и Вытегорский районы, а в 2013 г. – Вологодский и Вытегорский) по данному показателю увеличился за период почти в два раза (с 10,1 раза до 19,1 раза). В основном это произошло из-за падения физических объёмов сельскохозяйственного производ-

Таблица 2.10. Показатели дифференциации районов Вологодской области по объёму производства сельскохозяйственной продукции на душу населения

Наименование показателя	1991 г.	1996 г.	2001 г.	2006 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
В среднем по районам, тыс. руб. (1996 г. – млн. руб.)	666,9	4,7	15,6	23,3	36,4	40,7	38,3	39,4
В среднем по области, тыс. руб. (1996 г. – млн. руб.)	364,8	2,5	8,1	11,9	17,5	19,4	18,1	18,5
Доля 5 лучших районов в областном производстве, %	60,0	53,5	55,8	63,7	66,0	63,5	64,8	64,0
Макс/мин (районы), раз	10,1	10,1	9,7	20,1	19,8	19,6	19,6	19,1
Размах вариации (районы)	1862,2	13,1	42,7	74,2	109,4	119,8	108,7	111,0
Среднее квадратическое отклонение (районы)	460,2	2,7	9,0	16,5	24,9	26,6	24,8	24,9
Коэффициент вариации (районы), %	69,0	56,4	57,8	71,1	68,5	65,2	64,8	63,2
ITвг (районы)	0,081	0,068	0,065	0,068	0,054	0,046	0,045	0,048
ITмг (районы)	0,220	0,138	0,167	0,261	0,266	0,248	0,248	0,236
IT (районы)	0,301	0,206	0,232	0,329	0,320	0,293	0,292	0,283

ства в большинстве районов области, что было обусловлено главным образом значительным сокращением посевных площадей под сельхозкультурами (в 2,02 раза за исследуемый период в среднем по области) и поголовья КРС (в 3,68 раза).

Значения индекса Тейла для межгруппового и внутригруппового неравенства свидетельствуют также о значительной неравномерности развития сельхозпроизводства и его концентрации в 4–5 лучших пригородных районах (Вологодский, Череповецкий, Шекснинский, Грязовецкий и Великоустюгский). На них в 1991–2013 гг. приходилось 53,5–66,0% объёмов всей произведённой в области сельхозпродукции в стоимостном выражении. В большинстве других районов наблюдаются негативные тенденции: закрытие ряда сельхозпредприятий, сокращение посевных площадей, поголовья скота, плохое финансово-экономическое состояние сельхозпредприятий. Более того, в ряде районов (Вытегорский, Сямженский, Бабушкинский) сельское хозяйство уже практически полностью разрушено.

Поддержание устойчивого воспроизводственного процесса возможно лишь в условиях обеспечения расширенного воспроизводства. Инвестиции являются важнейшим фактором социально-экономического развития (создания новых рабочих мест, новых производств, расширения производства, повышения производительности труда, развития инфраструктуры и социальной сферы территорий). Разная инвестиционная привлекательность муниципальных районов области приводит к их существенной дифференциации по показателю инвестиций в основной капитал на душу населения (табл. 2.11).

Коэффициент вариации среднедушевых инвестиций по районам области свидетельствует об усилении дифференциации по сравнению с уровнем 1991 года (значение коэффициента составляло 25%, что говорило о нормальном распределении признака по территориям), а в целом по области он состав-

Таблица 2.11. Показатели дифференциации муниципальных районов и городских округов Вологодской области по объёму инвестиций в основной капитал на душу населения

Показатель	1991 г.	1996 г.	2001 г.	2006 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
В среднем по районам, тыс. руб. (1996 г. – млн. руб.)	1,6	1,5	6,0	16,5	23,1	19,3	20,1	34,8
В среднем по области, тыс. руб. (1996 г. – млн. руб.)	1,5	2,1	7,0	30,0	35,4	39,9	41,7	44,2
Доля районов в областном объёме инвестиций, %	58,7	36,7	44,2	28,0	31,4	23,1	22,7	36,9
Доля гг. Вологды и Череповца, %	41,3	63,3	55,8	72,0	68,6	76,9	77,3	63,1
Макс/мин (районы), раз	2,5	14,7	26,8	35,3	50,4	22,2	83,8	160,4
Макс/мин (с городскими округами), раз	2,5	14,7	26,8	35,3	50,4	36,3	83,8	160,4
Размах вариации (районы)	1,5	7,4	30,3	94,5	92,4	43,2	130,1	446,8
Размах вариации (с ГО)	1,5	7,4	30,3	94,5	92,4	71,8	130,1	446,8
Среднее квадратическое отклонение (районы)	0,4	1,5	6,2	21,3	22,9	12,2	26,8	83,8
Коэффициент вариации (районы), %	25,3	99,0	104,7	129,2	99,3	63,1	133,7	241,1
Коэффициент вариации (с ГО), %	28,5	70,4	87,9	82,8	73,0	64,9	79,2	183,0
ITвг (районы)	0,014	0,152	0,183	0,217	0,148	0,017	0,143	0,674
ITмг (районы)	0,020	0,047	0,087	0,156	0,203	0,167	0,166	0,172
<b>IT (районы)</b>	<b>0,034</b>	<b>0,199</b>	<b>0,270</b>	<b>0,373</b>	<b>0,350</b>	<b>0,184</b>	<b>0,309</b>	<b>0,847</b>
ITмг (с ГО)	0,030	0,068	0,145	0,191	0,052	0,034	0,084	0,291
ITвг (с ГО)	0,009	0,075	0,050	0,154	0,117	0,163	0,172	0,079
<b>IT (с ГО)</b>	<b>0,039</b>	<b>0,143</b>	<b>0,195</b>	<b>0,346</b>	<b>0,169</b>	<b>0,198</b>	<b>0,256</b>	<b>0,370</b>

лял практически все годы не менее 100%. Коэффициент размаха вариации по районам увеличился с 2,5 раза в 1991 году до 160,4 раза в 2013 г.

Значение индекса Тейла показывает, что, во-первых, до 2010 года и в 2013 году внутригрупповое неравенство превышало межгрупповое в связи с наличием в каждой группе 1–2 районов, которые существенно опережали остальные. Разрыв между группами лидеров (Кадуйский, Харовский, Чагодощенский, Грязовецкий и Усть-Кубинский районы) и аутсайдеров (Тотемский, Вашкинский, Бабушкинский, Кичменгско-Городецкий и Вожегодский районы) по итогам 2013 года составил почти 19 раз. Во-вторых, значительная часть инвестиций концентрируется в двух городских округах и в 5–6 прилегающих к ним районах, а большинство районов области являются инвестиционно непривлекательными, что существенно снижает возможности и перспективы их развития.

Как известно, важнейший индикатор уровня жизни населения – это размер заработной платы (табл. 2.12).

Наибольший рост заработной платы (в сопоставимой оценке) за 1991–2013 гг. наблюдался в Нюксенском, Бабаевском и Шекнинском районах (в 4,5–5,3 раза), наименьший – в Тарногском и Кичменгско-Городецком (в 2,85–2,95 раза). В 23 районах значение этого показателя было ниже, чем в среднем по городским округам и области в целом.

В 1991 году разрыв между районами по уровню оплаты труда составлял всего 1,3 раза, в 2013 г. – 2 раза. Наибольшее значение этого показателя отмечалось в 2012 г. – 2,9 раза (табл. 2.13).

Таблица 2.12. Динамика среднемесячной заработной платы, тыс. руб. (1991 г. – руб.)

Район, городской округ	1991 г.	2001 г.	2013 г.	2013 г. к 1991 г., раз*	2013 г. к 2001 г., раз*	Район, городской округ	1991 г.	2001 г.	2013 г.	2013 г. к 1991 г., раз*	2013 г. к 2001 г., раз*
Бабаевский	481	2,4	23,3	4,62	3,02	Нюксенский	474	2,4	26,3	5,28	3,43
Бабушкинский	436	1,8	15,1	3,30	2,72	Сокольский	489	2,5	18,6	3,63	2,34
Белозерский	492	2,4	18,0	3,48	2,39	Сямженский	469	2,3	19,2	3,91	2,65
Вашкинский	464	2,1	16,0	3,28	2,43	Тарногский	488	1,8	15,1	2,95	2,63
Великоустюгский	516	2,6	17,4	3,22	2,16	Тотемский	528	3,0	20,6	3,72	2,19
Верховажский	481	1,8	16,4	3,26	2,95	Усть-Кубинский	412	2,4	16,0	3,71	2,12
Вожегодский	489	2,4	15,9	3,09	2,14	Устюженский	415	2,0	16,4	3,77	2,65
Вологодский	509	2,7	19,9	3,72	2,31	Харовский	486	2,3	17,3	3,40	2,37
Вытегорский	471	3,0	21,1	4,27	2,20	Чагодощенский	410	2,8	17,0	3,95	1,93
Грязовецкий	491	2,7	21,5	4,18	2,54	Череповецкий	533	2,9	20,5	3,67	2,28
Кадуйский	544	3,4	22,4	3,92	2,08	Шекснинский	465	2,7	21,9	4,50	2,59
Кирилловский	444	2,4	19,8	4,25	2,60	г. Вологда	547	3,4	25,5	4,45	2,36
Кичм.-Городецкий	464	1,7	13,9	2,85	2,61	г. Череповец	678	5,3	32,4	4,55	1,93
Междуреченский	424	1,9	16,4	3,70	2,78	По области	550	3,5	25,1	4,36	2,27
Никольский	435	1,8	15,7	3,45	2,79						

\* Темп роста реальной заработной платы за период (с учётом индекса потребительских цен по области).

Таблица 2.13. Показатели дифференциации муниципальных районов и городских округов Вологодской области по размеру среднемесячной заработной платы

Показатель	1991 г.	1996 г.	2001 г.	2006 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
В среднем по районам, руб. (1996 г. – тыс. руб.)	473	630	2390	7359	13282	14907	17042	18520
В среднем по области, руб. (1996 г. – тыс. руб.)	550	896	3511	10667	18536	20250	22649	25127
Соотношение заработной платы и прожиточного минимума (районы), раз	1,84*	1,47	1,70	1,95	2,11	2,09	2,35	2,31
Соотношение заработной платы и прожиточного минимума (с ГО), раз	2,27*	2,10	2,50	2,83	2,95	2,83	3,13	3,14
Макс/мин (районы), раз	1,3	2,2	2,0	1,5	1,6	2,1	2,9	1,9
Макс/мин (с ГО), раз	1,7	3,1	3,2	2,4	2,2	2,3	2,9	2,3
Размах вариации (районы), руб.	134	547	1733	3178	6119	12915	22408	12403
Размах вариации (с ГО), руб.	268	912	3640	8505	13209	15126	22408	18514
Среднее квадратическое отклонение (районы), руб.	36	118	442	943	1873	2898	4271	2964
Коэффициент вариации (районы), %	7,6	18,7	18,5	12,8	14,1	19,4	25,1	16,0
Коэффициент вариации (с ГО), %	15,5	32,8	34,5	31,8	29,6	29,5	30,5	28,3

\* 1993 г.

Коэффициент вариации уровня оплаты труда в районах области весь период был ниже 33%, что говорит о его незначительной колеблемости. Кроме того, с начала 2000-х годов наблюдалась тенденция к сокращению неравенства территорий по уровню оплаты труда. Лидером в этом отношении почти весь анализируемый период был город Череповец, а в 2012 г. – Нюксенский район. Во всех остальных районах области в 2001–2013 гг. значения данного показателя были ниже среднеобластных, а в 11–15 – ниже и среднерайонных.

Соотношение заработной платы и величины прожиточного минимума трудоспособного населения в среднем по области превысило значение показателя за 1993 год только в 2001 г., а по районам – в 2004 г.

Вместе с тем по итогам 2013 г. размер заработной платы в 6 районах области не превышал стоимости двух прожиточных минимумов.

Показатель розничного товарооборота на душу населения, с одной стороны, характеризует уровень развития в районах и городах области сети розничной торговли, розничных рынков и т.д., а с другой стороны, величину платежеспособного спроса населения.

Как видно из данных таблицы 2.14, доля районов в общей величине товарооборота области уменьшилась практически с половины в 1991 году до трети в 2013 году. Это можно объяснить более ускоренным развитием сети торговли в двух крупнейших городах области, более значительным сокращением сельского населения, более высокой платёжеспособностью населения городов, повышением мобильности населения районов области и приобретением им части товаров в городах Череповце и Вологде. Соотношение среднедушевого розничного товарооборота в районах области, увеличившееся с 1,3 раза в 1991 году до 3 и 2,8 раза в 1996 и 2001 годах соответственно, по итогам 2013 года сократилось до 1,9 раза. Причина этого, вероятно, заключается в развитии во всех районах области в 2000-х годах сети розничной торговли, которая стала местом притока инвестиций и рабочей силы. В то же время коэффициент вариации данного показателя показывает незначительное территориальное неравенство.

**Таблица 2.14. Показатели дифференциации муниципальных районов и городских округов Вологодской области по объёму розничного товарооборота на душу населения**

Показатель	1991 г.	1996 г.	2001 г.	2006 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
В среднем по районам, тыс. руб. (1996 г. – млн. руб.)	2,69	3,6	11,3	25,6	52,4	62,0	74,3	80,7
В среднем по области, тыс. руб. (1996 г. – млн. руб.)	3,01	4,4	14,3	36,5	71,1	83,5	105,1	112,9
Доля районов, %	49,0	43,2	41,0	35,7	35,5	35,4	33,4	33,5
Доля гг. Вологды и Череповца, %	51,0	56,8	59,0	64,3	64,5	64,6	66,6	66,5
Макс/мин (районы), раз	1,3	3,0	2,8	2,5	1,8	1,7	1,8	1,9
Макс/мин (с ГО), раз	1,6	3,0	2,8	2,7	2,3	2,2	2,6	2,6
Размах вариации (районы)	0,76	4,3	14,8	27,7	32,3	34,2	44,2	52,8
Размах вариации (с ГО)	1,25	4,3	14,8	31,3	51,7	59,1	87,8	94,1
Среднее квадратическое отклонение (районы)	0,17	1,2	3,2	6,0	8,2	9,3	10,9	12,2
Коэффициент вариации (районы), %	6,4	32,3	28,4	23,5	15,6	15,0	14,7	15,1
Коэффициент вариации (с ГО), %	13,2	33,2	30,0	33,2	28,9	27,9	31,2	30,4

Не менее важное значение для обеспечения качества жизни населения имеет состояние социальной сферы. Так, о качестве медицинской помощи можно судить по показателю численности врачей на 10 000 населения (табл. 2.15). Следует отметить, что, хотя в среднем по области значение этого показателя выше, чем в среднем по районам, сохраняется устойчивая негативная тенденция его дальнейшего сокращения.

Таблица 2.15. Показатели дифференциации муниципальных районов и городских округов Вологодской области по обеспеченности населения врачами

Показатель	1991 г.	1996 г.	2001 г.	2006 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
В среднем по районам, врачей на 10 000 населения	19,3	18,8	18,0	17,5	17,1	17,4	17,5	17,5
В среднем по области, врачей на 10 000 населения	32,3	34,3	34,6	35,5	34,6	34,8	35,3	34,7
Доля районов, %	32,6	29,1	27,0	25,2	23,8	23,9	23,4	23,7
Доля гг. Вологда и Череповец, %	67,4	70,9	73,0	74,8	76,2	76,1	76,6	76,3
Макс/мин (районы), раз	2,8	2,8	3,6	3,5	3,0	3,4	3,4	3,0
Макс/мин (с ГО), раз	5,8	5,8	7,7	7,8	6,2	6,7	6,8	5,7
Размах вариации (районы)	19,0	21,2	21,9	21,9	19,7	21,6	22,0	20,5
Размах вариации (с ГО)	50,8	55,1	56,8	59,5	51,5	52,4	53,8	49,8
Среднее квадратическое отклонение (районы)	4,3	5,2	4,8	4,6	4,3	4,4	4,4	4,4
Коэффициент вариации (районы), %	22,1	27,6	26,5	26,3	25,1	25,2	25,4	25,2
Коэффициент вариации (с ГО), %	47,5	53,2	55,1	56,2	54,3	54,2	54,9	53,3

Развитие любых территориальных образований характеризуется демографической ситуацией. Данные государственной статистики позволяют утверждать, что во всех районах области за 1991–2013 годы произошло сокращение численности населения: в 11 районах более чем на 30% (максимальное – в Вашкинском, Междуреченском и Харовском – на 38%), в 14 районах – на 10–30%, в Шекснинском районе – на 4% (в среднем по области – на 12%), а в городах Вологде и Череповце она увеличилась на 6 и 0,2% соответственно. В районах это обусловлено высокой естественной и миграционной убылью населения. Вместе с тем в последние годы есть и позитивные тенденции: с 2011 года, впервые за много лет, наблюдается естественный прирост населения в г. Вологде (48 человек), а с 2012 г. – в г. Череповце (369 человек) и Вологодском районе (61 человек).

Большинство районов области являются непривлекательными для мигрантов. Жители (чаще наиболее мобильная их часть – молодёжь) этих территорий с низким уровнем социально-экономического развития переезжают в гг. Вологду и Череповец, более перспективные районы и районные центры, где есть возможности получения более высоких доходов и профессионального роста. Таким образом, можно говорить о существенных различиях между районами области и по демографической ситуации: в одних – до сих пор фиксируется высокая естественная и миграционная убыль населения, а другие характеризуются позитивными тенденциями в данной сфере и являются привлекательными для мигрантов.

Результаты расчетов по методике ИСЭРТ РАН интегрального показателя [14, 24], отражающего уровень социально-экономического развития районов (по 18 исходным статистическим показателям) Вологодской области, позволяют утверждать, что в целом за 2000–2013 гг.

ситуация в ней ухудшилась. Если в 2000 г. к группе территорий с низким уровнем развития относились восемь районов, то в 2013 г. – уже двенадцать (табл. 2.16, рис. 2.2 и 2.3). Количество районов с высоким уровнем развития не изменилось – 6. При этом ухудшение социально-экономического положения отмечено в шести муниципальных районах (Череповецком, Тотемском, Белозерском, Нюксенском, Вытегорском, Вашкинском). В группы с более высоким уровнем развития переместились три района (Грязовецкий, Харовский, Тарногский).

Таблица 2.16. Места районов Вологодской области по значению интегрального индекса уровня социально-экономического развития

Район	2000 г.		2013 г.		2013 г. к 2000 г., +/-
	Абс. знач.	Место	Абс. знач.	Место	
Кадуйский	1,655	1	2,014	1	0
Шекснинский	1,222	5	1,435	2	3
Сокольский	1,265	4	1,320	3	1
Вологодский	1,405	2	1,284	4	-2
Чагодощенский	1,202	6	1,221	5	1
Грязовецкий	1,149	7	1,219	6	1
Великоустюгский	1,141	8	1,105	7	1
Череповецкий	1,354	3	1,019	8	-5
Харовский	0,895	14	0,988	9	5
Тарногский	0,861	17	0,961	10	7
Тотемский	1,036	9	0,921	11	-2
Устюженский	0,857	18	0,883	12	6
Кирилловский	0,872	16	0,875	13	3
Бабаевский	0,930	12	0,866	14	-2
Усть-Кубинский	0,813	21	0,827	15	6
Междуреченский	0,840	19	0,820	16	3
Белозерский	0,878	15	0,817	17	-2
Нюксенский	0,928	13	0,814	18	-5
Сямженский	0,755	24	0,794	19	5
Вытегорский	0,957	10	0,790	20	-10
Верховажский	0,766	22	0,780	21	1
Никольский	0,693	26	0,759	22	4
Вашкинский	0,937	11	0,739	23	-12
Вожегодский	0,818	20	0,739	24	-4
Бабушкинский	0,756	23	0,676	25	-2
Кичменгско-Городецкий	0,709	25	0,661	26	-1
Среднее	0,988	х	0,974	х	х

Уровень социально-экономического развития районов области в таблице выделен следующим цветом:

Высокий	Выше среднего	Средний	Ниже среднего	Низкий
---------	---------------	---------	---------------	--------

В 2013 году к группе с **высоким** уровнем социально-экономического развития относились Кадуйский, Шекснинский, Сокольский, Чагодощенский, Вологодский и Грязовецкий районы. Первые 4 района являются в регионе лидерами по величине среднедушевого объема промышленного производства (значения данного показателя в 2,5 раза выше, чем в среднем по районам). Вологодский, Грязовецкий



онов области по объёму капиталовложений в расчёте на 1 жителя. На указанных территориях наблюдаются невысокий уровень безработицы (за исключением Чагодощенского района, где он был выше среднего по районам и области). По доле жилья, оборудованного водопроводом, канализацией и центральным отоплением (уровень благоустройства по всем трем видам выше среднего по районам), все районы данной группы занимают места не ниже 10-го [14].

В 2013 году к группе с уровнем развития **выше среднего** относился Великоустюгский район, у которого значения отдельных показателей, входящих в интегральный индекс, были ниже, чем у районов-лидеров. Вместе с тем данный район характеризуется высоким среднелюдовым объемом промышленного производства, розничного товарооборота и платных услуг и высоким уровнем безработицы (2,5%). Последнее обусловлено прежде всего прекращением деятельности Красавинского льнокомбината.

Череповецкий, Харовский и Тарногский районы в 2013 году входили в группу со **средним** уровнем социально-экономического развития. Среднелюдовые объемы промышленного и сельскохозяйственного производства в этих муниципальных образованиях (за исключением Череповецкого района) ниже средних по районам. При этом в Харовском районе среднелюдовой объем инвестиций в основной капитал организаций территории является одним из самых высоких (2 место) среди районов области. Экономическая ситуация в указанном районе характеризуется высоким уровнем безработицы – 1,8% в 2012 г., тогда как в среднем по районам – 1,7%.

Однако демографическая ситуация в районах этой группы остается неблагоприятной. Так, уровень смертности в Харовском и Тарногском районах выше среднего по районам (18,0‰). Уровень благоустройства жилого фонда не превышает среднерегиональный.

По итогам 2013 года в группу территорий с уровнем социально-экономического развития **ниже среднего** вошли Тотемский, Устюженский, Кирилловский и Бабаевский районы. В этой группе (за исключением Устюженского района) среднелюдовые объемы промышленного, сельскохозяйственного производства и инвестиций в основной капитал ниже, чем в среднем по районам области; в Кирилловском и Устюженском районах уровень зарегистрированной безработицы выше среднего по районам. Для районов данной группы (за исключением Тотемского) характерен низкий уровень благоустройства жилого фонда: доля жилья, оборудованного водопроводом, канализацией и отоплением, составляет менее 43%.

В группу с **низким** уровнем социально-экономического развития в 2013 году попали 12 районов (Усть-Кубинский, Междуреченский, Белозерский, Нюксенский, Сямженский, Вытегорский, Верховажский, Никольский, Вашкинский, Вожегодский, Бабушкинский, Кичменгско-Городецкий). В этих муниципальных образованиях самые низкие показатели экономической деятельности, высокая смертность населения (выше 18,0‰), низкие уровень благоустройства жилого фонда и уровень жизни населения.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что основными особенностями внутрирегиональной дифференциации в Вологодской области в 1991–2013 годах являются следующие:

1. Значительная неравномерность (разрыв между «худшими» и «лучшими» территориями составляет десятки и сотни раз) территорий по большинству параметров социально-экономического развития, обусловленная разными условиями и возможностями развития, неодинаковой адаптацией к рыночным условиям хозяйствования, спецификой политики федеральных и региональных властей. Различия территорий по всем исследуемым параметрам, превышающие уровень 1991 г. и достигшие, на наш взгляд, критических значений, привели к потере целых отраслей народного хозяйства в ряде районов области. Кроме того, сложился асимметричный тип их развития, который характеризуется улучшением позиций районов-лидеров и ухудшением позиций отстающих районов относительно средних значений ключевых показателей.

2. Концентрация производства и инвестиций в гг. Вологде и Череповце и 5–6 прилегающих к ним районах вызывает ограничение возможностей и перспектив развития периферийных районов.

3. Существенное отставание районов от двух крупнейших городов области по уровню и качеству жизни населения, двукратный разрыв между районами по уровню оплаты труда. Значительный миграционный отток населения сельских территорий ведёт к «вымиранию» целых населённых пунктов, деградации поселенческой сети, обострению кадровой проблемы.

### **2.3. Эффективность региональной политики по развитию муниципальных образований**

Эффективность региональной политики по развитию муниципальных образований проявляется в том, насколько действия, предпринимаемые органами государственной власти по реализации территориальной политики, межбюджетных отношений, форм и методов стимулирования муниципальных образований, привели к конкретному и измеримому эффекту: улучшению параметров социально-экономического развития территорий, повышению качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг.

В 2012–2014 гг. в Вологодской области региональными властями активизирована деятельность по поиску путей развития муниципальных образований, укреплению их финансово-экономических основ, развитию института местного самоуправления. К наиболее значимым и давшим определённый эффект действиям региональной политики по развитию муниципалитетов в этот период относились следующие.

В целях ускорения развития региона в целом и муниципальных образований в 2012 г. создана Корпорация развития Вологодской области. Деятельности по привлечению инвестиций в регион Корпорация взаимодействует в основном с районными администрациями, а на отсутствие этого взаимодействия указали 83,2% глав сельских поселений. Из данных таблицы 2.17 видны основные формы взаимодействия Корпорации с муниципалитетами и её роль в развитии территорий в 2013 г. Так, в 50% районов (главы которых приняли участие в опросе ИСЭРТ РАН) представителями Корпорации осуществлялось обучение и/или консультирование работников местных органов власти; в 44% – оценка потенциала, конкурентоспособности и перспектив развития муниципалитета; в 28% – сопровождение реализации инвестиционного проекта, разработанного изначально без участия Корпорации; в 22% – начата реализация инвестиционного проекта с участием Корпорации; в 22% городских поселений найден инвестор, готовый вложить средства в развитие муниципального образования.

В целом в отношении Корпорации развития Вологодской области можно утверждать, что её деятельность пока ещё не носит системного и масштабного характера, поэтому, на наш взгляд, её необходимо усилить во всех районах.

Для развития инвестиционного потенциала муниципальных образований Вологодской области создан Координационный совет. Основным

Таблица 2.17. **Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос: «Какую помощь в инвестиционном развитии Вашего муниципального образования оказала Корпорация развития Вологодской области в 2013 г.?»** (в % от числа ответивших)

Направление взаимодействия	Муниципальные образования		
	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения
Сотрудниками Корпорации осуществлялось консультирование представителей местных органов власти и/или обучение навыкам работы с инвесторами, взаимодействия с бизнесом	50,0	11,1	8,0
С участием представителей Корпорации проводилась оценка потенциала, конкурентоспособности и перспектив развития муниципалитета, определение наиболее приоритетных сфер привлечения инвесторов и т.д.	44,4	0,0	2,7
Осуществлялось сопровождение реализации инвестиционного проекта, разработанного изначально без участия Корпорации	27,8	0,0	2,7
Начата реализация инвестиционного проекта с участием Корпорации (подготовлен бизнес-план, выделен земельный участок, разработана документация по проекту и прочее)	22,2	11,1	2,7
Разработан инвестиционный проект с участием Корпорации	16,7	11,1	2,7
Найден инвестор, готовый вложить средства в развитие муниципального образования (реализация проекта в 2013 г. не начата)	16,7	22,2	3,5
Представителями Корпорации реализовывались маркетинговые мероприятия в отношении муниципального образования (представление информации о муниципалитете в области и за её пределами, поиск дополнительных каналов продаж продукции предприятий муниципалитета и пр.)	11,1	11,1	2,7
Реализован конкретный инвестиционный проект с участием Корпорации	0,0	0,0	0,9
Взаимодействие с Корпорацией развития Вологодской области не осуществлялось	0,0	44,4	83,2

Источник: База данных мониторинга изучения условий реформирования института местного самоуправления Вологодской области / ИСЭРТ РАН (г. Вологда, 2007 – 2014 гг.).

инструментом для реализации задач, определяемых Советом, стал институт инвестиционных уполномоченных. Уполномоченные проводят анализ и прогнозирование развития территории конкретного муниципального образования, занимаются мониторингом и паспортизацией инвестиционного потенциала, оказывают правовую, методическую и практическую помощь инвесторам в реализации проектов [73]. В 2012–2013 гг. разработаны инвестиционные паспорта, инвестиционные и налоговые карты муниципальных районов. В федеральный перечень моногородов включён город Красавино и согласован комплексный план его модернизации с целью привлечения средств из федерального бюджета.

За каждым городским округом и муниципальным районом закреплён куратор от Правительства области для осуществления учета специфики этих территорий, проблем и оперативного реагирования на ситуацию в муниципалитетах.

На регулярной основе проводится ежегодный мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 и выделяются гранты лучшим муниципалитетам (по итогам 2012 г. это г. Череповец, Череповецкий, Вологодский, Чагодощенский районы).

Реализуется проект «Команда Губернатора: муниципальный уровень», направленный на повышение квалификации и управленческих навыков муниципальных служащих региона. Участники этого проекта (главы, заместители глав муниципальных образований, работники органов МСУ) самостоятельно разрабатывают проекты по социально-экономическому развитию своих территорий. Участниками проекта в 2013 г. стали 275 человек из всех муниципальных образований области. Результат проекта «Команда Губернатора: муниципальный уровень» – разработка и реализация проектов, поддержанных населением на сельских сходах и затрагивающих наиболее актуальную для населения проблематику. В 2013 г. на защиту представлены 195 проектов, отобрано 46 победителей, 30 проектов получили грантовую поддержку [62, 73]. В мае 2014 г. обучение по программе повышения квалификации «Муниципальное управление» прошли 84 жителя поселений области. Они разработали 64 проекта, и в июне – июле 2014 г. прошла их публичная защита. Авторы 29 проектов получают гранты на реализацию своих идей [62].

Ежегодно проходит конкурс на лучшее поселение Вологодской области, его победителям (по 5 поселений в каждой из четырёх номинаций) выделяются гранты на благоустройство территорий и укрепление материальной базы.

В части укрепления финансово-экономических основ муниципальных образований региона проводится замена дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц. Взамен дотаций в 2012 г. передано более 2,3 млрд. рублей таких отчислений. В итоге 14 муниципальных районов и 49 поселений вышли на бездотационный уровень. В 2013 г. муниципальным образованиям было передано более 2,1 млрд. руб. отчислений от НДФЛ, 15 муниципальных районов и 47 поселений вышли на бездотационный уровень. В результате реализации

мероприятий по стимулированию роста доходного потенциала местных бюджетов области собственная доходная база местных бюджетов в 2013 году превысила уровень докризисного 2008 года на 1321,4 млн. рублей или на 11,6% [5, 75].

С 1 января 2014 года с местного на региональный уровень передано полномочие по обеспечению государственных гарантий на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования.

При департаменте финансов области создана межведомственная рабочая группа, целью которой является поиск всех возможных резервов по привлечению доходов в областной и местные бюджеты, а также межведомственная рабочая группа по легализации заработной платы и сокращению задолженности по её выплате [75].

В целях повышения открытости и публичности местной власти в обязанность глав муниципальных районов введен публичный отчет перед населением о проделанной за год работе, о перспективах развития муниципалитетов. Для сокращения затрат местных органов власти на командировки для участия в совещаниях, проводимых в областном центре, организована видеоконференцсвязь Правительства области с администрациями муниципальных образований.

В 2012–2013 гг. в пяти муниципальных районах реализован проект по оптимизации муниципально-территориальной структуры области (объединение сельских поселений в Кичменгско-Городецком, Никольском, Череповецком, Сокольском, Грязовецком и Вытегорском районах). Количество поселений в 2013 году сократилось на 19.

В рамках государственной программы «Экономическое развитие Вологодской области на 2014–2020 годы» разработана подпрограмма «Развитие местного самоуправления на территории Вологодской области».

Эти меры привели к улучшению в 2013 году по сравнению с 2009 годом оценок, которые были даны главами муниципальных районов относительно действий региональных органов государственной власти, направленных на поддержку муниципалитетов: доля негативных оценок (варианты ответа «не было оказано никакой помощи» и «помощь была неэффективной») сократилась на 3–9 п.п. Вместе с тем позитивные изменения в сфере поддержки развития муниципалитетов по-прежнему отмечаются не более чем 37% глав (табл. 2.18).

Обращает на себя внимание тот факт, что по итогам 2013 г. большинство (свыше 50%) опрошенных глав муниципальных образований оценили как неэффективные 10 направлений деятельности (предложен-

Таблица 2.18. Оценка действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципальных образований (в % от числа ответивших)

Варианты ответа	Муниципальные образования								
	Муниципальные районы			Городские поселения			Сельские поселения		
	2009 г.	2012 г.	2013 г.	2009 г.	2012 г.	2013 г.	2009 г.	2012 г.	2013 г.
Не было оказано никакой помощи	3,8	4,5	0,0	18,2	16,7	0,0	12	17,3	13,5
В целом помощь была неэффективной (разработанные мероприятия трудноосуществимы и не привели к улучшению ситуации)	19,2	4,5	15,8	27,3	20,5	36,4	21,5	15,1	16,9
Изменения произошли, но они незначительны	38,5	63,6	47,4	27,3	49,5	9,1	36,1	57,0	34,5
Осуществлённые действия привели к улучшению ситуации	23,1	27,4	21,1	18,2	13,3	36,4	12,0	10,6	10,1
Затрудняюсь ответить	15,4	0,0	15,8	9,1	0,0	18,2	18,4	0,0	25,0

ных как варианты ответа на соответствующий вопрос анкеты), осуществляемой в рамках региональной социально-экономической политики Правительства области (табл. 2.19).

Таблица 2.19. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как бы Вы оценили эффективность действий региональных органов власти, осуществляемых в рамках следующих направлений?» (в % от числа выбравших вариант ответа «неэффективны»)

Направление деятельности	Муниципальные образования					
	Муниципальные районы		Городские поселения		Сельские поселения	
	2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.
Стимулирование привлечения инвестиций в экономику муниципального образования	59,1	84,2	66,7	77,8	85,3	77,6
Поощрение расширения внутреннего рынка продукции местных производителей	77,3	82,4	66,7	71,4	79,3	67,5
Создание устойчивых внутрирегиональных кооперационных связей	90,9	77,8	75,0	57,1	82,5	75,8
Стимулирование рынка жилья и жилищного строительства	68,2	70,6	33,3	88,9	76,1	75,4
Поддержка сельскохозяйственного производства	81,8	70,6	75,0	83,3	87,0	80,6
Снижение уровня безработицы	36,4	68,4	50,0	66,7	79,3	78,0
Развитие сети автомобильных дорог местного значения	72,7	68,4	75,0	100,0	83,4	63,2
Пересмотр нормативов отчислений от региональных налогов в местные бюджеты	40,9	66,7	41,7	77,8	62,8	62,2
Оптимизация разграничения полномочий между региональными и муниципальными органами власти	45,5	61,1	75,0	50,0	69,7	58,7
Стимулирование создания и функционирования малого и среднего бизнеса	77,3	57,9	75,0	50,0	74,4	63,1
Модернизация образования и здравоохранения в области	31,8	44,4	66,7	50,0	68,7	67,2
Закрепление за каждым районом куратора от региональных органов власти	22,7	31,6	33,3	37,5	58,3	37,3
Обеспечение нормативно-правовой поддержки муниципальных органов власти	36,4	29,4	41,7	50,0	44,3	32,5
Развитие внутреннего и въездного туризма в области	45,5	27,8	41,7	57,1	57,8	49,6
Формирование регионального дорожного фонда	22,7	22,2	91,7	37,5	51,5	26,2
Развитие форм и механизмов поддержки и адресной целевой социальной помощи отдельным категориям населения	18,2	11,1	58,3	0,0	46,2	30,3
Экспертиза муниципальных нормативно-правовых актов	31,8	5,9	33,3	11,1	27,4	17,5

Вместе с тем в таких сферах, как создание устойчивых внутрирегиональных кооперационных связей, развитие сельского хозяйства, поддержка малого бизнеса, развитие туризма, отмечается снижение доли негативных оценок (более чем на 10 п.п.) у глав районов, у глав сельских поселений – по всем направлениям. Таким образом, в сложившейся ситуации необходима корректировка региональной политики по отношению к муниципальным образованиям. Она должна быть согласованной и носить комплексный характер. Так, по мнению большинства глав, территориальная политика в регионе должна оптимально сочетать в себе и выравнивание, и стимулирование развития муниципальных образований (на это указали 68% глав районов, 67% глав городских и 41% – сельских поселений; табл. 2.20). Вместе с тем около трети глав поселений высказались за выравнивающую политику.

Адекватную интегральную оценку эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований могут дать, на наш взгляд, их главы. В ежегодно проводимом ИСЭРТ РАН опросе глав всех муниципальных образований Вологодской области задаются 3 вопроса, касающиеся данной эффективности: «Как Вы оцениваете эффективность взаимодействия с перечисленными ниже институтами?» (органами государственной исполнительной власти области); «Как Вы оцениваете действия региональных органов власти, направленных на поддержку муниципальных образований в предыдущем году?»; «Как бы Вы оценили эффективность действий региональных органов власти, осуществляемых в рамках следующих направлений?» Нами предложена методика оценки эффективности регионально-муниципальной политики на основе ответов глав на данные вопросы [18, 63]. Приведём алгоритм выполнения оценки.

1 этап. Каждому варианту ответа на 3 данных вопроса присваивается балльная оценка от 0 до 2 или 3, соответствующая степени той или иной эффективности или результативности (табл. 2.21).

2 этап. Определяется средняя балльная оценка по каждому направлению (вопросу) оценки эффективности путем перемножения доли выбравших каждый вариант ответа и балла, соответствующего данному варианту, а также суммирования полученных значений по вариантам.

Таблица 2.20. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как Вы думаете, территориальная политика в регионе должна быть направлена на ..?»** (в % от числа ответивших)

Вид территориальной политики	Муниципальные образования		
	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения
Выравнивание социально-экономических условий на всей территории региона	10,5	33,3	37,7
Выявление и первоочередная поддержка узловых точек, полюсов роста (например, в соответствии с Программой устойчивого развития сельских территорий)	21,1	0,0	17,2
Оптимальное сочетание выравнивающей и стимулирующей политики	68,4	66,7	41,1
Затрудняюсь ответить	0,0	0,0	4,0

Таблица 2.21. **Балльные оценки вариантов ответов глав муниципальных образований на вопрос об эффективности региональной политики**

Вариант ответа	Балл
1. Как Вы оцениваете действия региональных органов власти, направленных на поддержку муниципальных образований в ... году?	
Не было оказано никакой помощи	0
В целом помощь была неэффективной (разработанные мероприятия трудноосуществимы и не привели к улучшению ситуации)	1
Изменения произошли, но они незначительны	2
Осуществлённые действия привели к улучшению ситуации	3
2. Как Вы оцениваете результативность взаимодействия с перечисленными ниже институтами?	
Низкая	0
Удовлетворительная	1
Высокая	2
3. Как бы Вы оценили эффективность действий региональных органов власти, осуществляемых в рамках следующих направлений?	
Неэффективны	0
Эффективны	1

Соответственно, проводится оценка по трём направлениям эффективности:

- эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти и органов МСУ;
- эффективность действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципалитетов;
- эффективность отраслевой региональной политики.

3 этап. Определяется уровень эффективности по каждому направлению исходя из средней балльной оценки путем деления максимально (2 или 3) или минимально (0) возможной средней оценки на равные по ширине интервалы, количество которых равняется числу вариантов ответа на соответствующий вопрос, характеризующий то или иное направление эффективности.

Границы интервалов уровней по направлению «Эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти и

органов МСУ» определяются на основе равной ширины интервала следующим образом:

- [0; 0,67) – низкий уровень эффективности;
- (0,67; 1,33) – средний уровень эффективности;
- (1,33; 2] – высокий уровень эффективности.

Границы интервалов уровней по направлению «Эффективность действий региональных органов власти, направленные на поддержку муниципалитетов» определяются на основе равной ширины интервала следующим образом:

- [0; 0,75) – низкий уровень эффективности;
- (0,75; 1,5) – уровень эффективности ниже среднего;
- (1,5; 2,25) – уровень эффективности выше среднего;
- (2,25; 3] – высокий уровень эффективности.

Границы интервалов уровней по направлению «Эффективность отраслевой региональной политики» определяются на основе равной ширины интервала следующим образом:

- [0; 0,5) – уровень эффективности ниже среднего;
- [0,5; 1] – высокий уровень эффективности.

Результаты апробации предложенной методики на материалах Вологодской области представлены в таблицах 2.22, 2.23, 2.24.

Таблица 2.22. **Эффективность действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципалитетов (минимально возможный балл – 0; максимальный – 3)**

Вид МО	2009 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.		2013 г.	
	Знач.	Уровень								
ГП	1,46	Ниже среднего	1,75	Выше среднего	1,63	Выше среднего	1,59	Выше среднего	1,82	Выше среднего
СП	1,48	Ниже среднего	1,63	Выше среднего	1,64	Выше среднего	1,61	Выше среднего	1,41	Ниже среднего
Районы	1,81	Выше среднего	2,44	Высокий	2,15	Выше среднего	2,14	Выше среднего	1,90	Выше среднего
В среднем	1,58	Выше среднего	1,94	Выше среднего	1,81	Выше среднего	1,78	Выше среднего	1,71	Выше среднего

Условные обозначения: здесь и в таблицах 2.23, 2.24: МО – муниципальное образование; ГП – городское поселение; СП – сельское поселение; в среднем – среднее значение индекса по районам и поселениям; Знач – значение индекса.

Таблица 2.23. **Эффективность отраслевой региональной политики**  
(мин. 0 баллов; макс. 1 балл)

Вид МО	2011 г.		2012 г.		2013 г.	
	Знач.	Уровень	Знач.	Уровень	Знач.	Уровень
ГП	0,31	Ниже среднего	0,41	Ниже среднего	0,44	Ниже среднего
СП	0,25	Ниже среднего	0,34	Ниже среднего	0,44	Ниже среднего
Районы	0,31	Ниже среднего	0,49	Ниже среднего	0,49	Ниже среднего
В среднем	0,29	Ниже среднего	0,41	Ниже среднего	0,46	Ниже среднего

Проведённые расчёты свидетельствуют об увеличении эффективности и результативности взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления районов: с 0,67–0,90 балла (при максимально возможном балле – 2) в 2007–2008 гг. до 1,22–1,24 балла в

Таблица 2.24. **Эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти и органов МСУ** (мин. 0 баллов; макс. 2 балла)

Вид МО	Направление взаимодействия	2007 г.	2008 г.	2009 г.*	2010 г.*	2011 г.		2012 г.		2013 г.	
						Знач.	Уровень	Знач.	Уровень	Знач.	Уровень
ГП	Итого органы госвласти	0,50	0,53	1,05	1,16	0,69	Средний	0,64	Низкий	0,81	Средний
	ФОИВ	...	...	...	...	0,83	Средний	0,71	Средний	1,15	Средний
	ОП, КР и СМО	...	...	...	...	...	...	0,53	Низкий	0,85	Средний
	ОМСУ	0,46	1,03	1,05	1,19	0,94	Средний	0,94	Средний	1,05	Средний
СП	Итого органы госвласти	0,46	0,66	0,98	1,02	0,63	Низкий	0,61	Низкий	0,76	Средний
	ФОИВ	...	...	...	...	0,61	Низкий	0,75	Средний	0,97	Средний
	ОП, КР и СМО	...	...	...	...	...	...	0,39	Низкий	0,68	Средний
	ОМСУ	0,55	0,95	1,03	1,12	0,86	Средний	0,86	Средний	0,84	Средний
Районы	Итого органы госвласти	0,67	0,90	1,10	1,18	1,02	Средний	1,24	Средний	1,22	Средний
	ФОИВ	...	...	...	...	0,82	Средний	1,08	Средний	1,01	Средний
	ОП, КР и СМО	...	...	...	...	...	...	1,01	Средний	1,04	Средний
	ОМСУ	0,54	1,16	1,14	1,00	1,02	Средний	1,13	Средний	1,09	Средний
В среднем	Итого органы госвласти	0,55	0,70	1,04	1,12	0,78	Средний	0,83	Средний	0,93	Средний
	ФОИВ	...	...	...	...	0,75	Средний	0,85	Средний	1,04	Средний
	ОП, КР и СМО	...	...	...	...	...	...	0,64	Низкий	0,86	Средний
	ОМСУ	0,52	1,05	1,07	1,10	0,94	Средний	0,97	Средний	0,99	Средний

\* В 2009 и 2010 гг. главам задавался вопрос: «Как Вы считаете, изменилась ли результативность взаимодействия с перечисленными ниже институтами в 2010 (2009) г. по сравнению с 2009 (2008) г.?», характеризующий динамику изменения взаимодействия, а не степень (уровень) самой эффективности (результативности) взаимодействия. Поэтому индексы 2009 – 2010 гг. не сопоставимы с остальными годами.

Условные обозначения: ... – индекс рассчитать невозможно в связи с отсутствием вариантов ответа в анкетах соответствующих лет; ФОИВ – федеральные органы исполнительной власти, имеющие свои представительства на территории области; ОП – Общественная палата Вологодской области; КР – Корпорация развития Вологодской области; СМО – Совет муниципальных образований Вологодской области; ОМСУ – органы местного самоуправления района и поселений, местный бизнес и общественные объединения граждан.

2012–2013 гг., то есть о среднем уровне. Результативность взаимодействия муниципалитетов с Общественной палатой Вологодской области, Корпорацией развития региона, Советом муниципальных образований оценивается значительно ниже.

Эффективность действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципалитетов в 2012–2013 гг., в целом выросла по сравнению с 2009 годом с 1,81 до 1,90–2,14 балла в оценках глав районов (при максимально возможном балле – 3) и характеризуется уровнем выше среднего, хотя по сравнению с 2010 годом отмечается снижение. В то же время эффективность отраслевой региональной политики оценена главами всех муниципалитетов на уровне ниже среднего: от 0,34 до 0,49 балла (при максимально возможном балле – 1). При этом оценки эффективности региональной политики, данные главами городских и сельских поселений, ниже аналогичных оценок глав районов. Это обусловлено тем, что органы государственной власти региона взаимодействуют преимущественно с районным уровнем управления.

Одним из ключевых направлений региональной политики по развитию муниципальных образований является учет специфики и параме-

тров развития муниципальных образований региона в стратегических и программных документах.

Так, результаты балльной оценки учета территориальных аспектов и приоритетов в действовавших в 2013 г. 12 отраслевых стратегиях (по критериям «наличие анализа ситуации по районам» и «наличие территориальных параметров и ориентиров развития») и в 26 государственных, долгосрочных целевых программах (по критериям «наличие анализа исходной ситуации по районам», «наличие территориальных параметров», «наличие порядка распределения средств», «наличие распределения бюджетных и иных средств по районам») развития Вологодской области позволяют утверждать, что в стратегиях они учтены лишь наполовину (средний балл 0,54), а в программах – только на треть (средний балл 0,33; табл. 2.25 и 2.26). Отсюда и низкие оценки главами муниципалитетов эффективности реализации отраслевых политик.

Таблица 2.25. **Оценка учета территориального фактора в программных документах Вологодской области**

Программа	Наличие анализа ситуации по районам	Наличие территориальных параметров	Наличие порядка распределения средств по районам	Наличие распределения средств по районам
Долгосрочная целевая программа «Льготные лекарства на 2011 – 2013 годы»	-	-	-	-
Государственная программа «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства в Вологодской области на 2013 – 2016 годы»	-	-	-	-
Долгосрочная целевая программа «Развитие конкурентоспособной льносодержащей продукции в рамках льняного кластера Вологодской области на 2013 – 2015 годы»	-	-	-	-
Долгосрочная целевая программа «Развитие системы отдыха детей, их оздоровления и занятости в Вологодской области на 2009 – 2015 годы»	-	-	+	-
Долгосрочная целевая программа «Инвестиции в объекты капитального строительства на 2010 – 2013 годы и перспективу до 2020 года»	-	+	+	+
Долгосрочная целевая программа «Комплексная модернизация систем коммунальной инфраструктуры Вологодской области на 2012 – 2017 годы»	-	-	+	-
Долгосрочная целевая программа «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, а также лиц из числа указанных категорий граждан, достигших возраста 23 лет, не реализовавших право на внеочередное получение жилого помещения, на 2011 – 2013 годы»	-	-	-	-
Долгосрочная целевая программа «Газификация Вологодской области на 2011 – 2013 годы»	+	+	+	+
Долгосрочная целевая программа «Традиционная народная культура как основа сохранения культурной самобытности Вологодской области на 2011 – 2014 годы»	-	-	+	-

Окончание таблицы 2.25

Долгосрочная целевая программа «Развитие и совершенствование сети автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения Вологодской области на период 2009 – 2014 годов»	-	+	-	+
Долгосрочная целевая программа «Доступное жилье в Вологодской области на 2009 – 2013 годы»	+	-	+	-
Государственная программа «Развитие агропромышленного комплекса и потребительского рынка Вологодской области на 2013 – 2020 годы»	-	-	+	-
Долгосрочная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Вологодской области на 2013 – 2018 годы»	-	-	+	-
Долгосрочная целевая программа «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Вологодской области на 2013 – 2015 годы»	-	-	-	-
Долгосрочная целевая программа «Пожарная безопасность учреждений культуры на 2012 – 2014 годы»	-	-	+	-
Долгосрочная целевая программа «Обеспечение жильем молодых семей в Вологодской области на 2012 – 2015 годы»	-	-	+	-
Государственная программа Вологодской области «Развитие системы комплексной безопасности жизнедеятельности населения области на 2013 – 2017 годы»	+	-	-	-
Государственная программа «Совершенствование государственного управления в Вологодской области на 2013 – 2018 годы»	-	-	+/-	-
Государственная программа Вологодской области «Охрана окружающей среды, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов на 2013 – 2020 годы»	+	+	-	+
Долгосрочная целевая программа «Информационное общество – Вологодская область (2013 – 2015 годы)»	-	-	-	-
Долгосрочная целевая программа «Профилактика преступлений и иных правонарушений в Вологодской области на 2013 – 2016 годы»	-	-	+	-
Государственная программа «Развитие образования Вологодской области на 2013 – 2017 годы»	-	+	-	-
Программа «Стимулирование развития жилищного строительства в Вологодской области в 2011 – 2015 годах»	+	-	-	-
Долгосрочная целевая программа «Безбарьерная среда на 2010 – 2014 годы»	-	-	+	+
Долгосрочная целевая программа «Старшее поколение на 2011 – 2015 годы»	-	-	+	-
Долгосрочная целевая программа «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на территории Вологодской области на 2010 – 2015 годы и на перспективу до 2020 года»	-	+	+	+
Условные обозначения: + – соответствие программы указанному критерию; - – отсутствие или недостаточная реализация данного критерия в программе.				

Таким образом, деятельность органов государственной власти области в 2011–2013 гг. была направлена на поиск путей развития муниципалитетов, повышение их финансово-экономической самостоятельности. Вместе с тем региональная социально-экономическая политика не носила в полной мере комплексного, системного и скоординированного характера, она не учитывала территориальные приоритеты и возможности муниципальных образований с разным уровнем социально-экономического развития.

Таблица 2.26. Оценка учета территориального фактора в стратегических документах Вологодской области

Стратегия	Наличие анализа ситуации по районам	Наличие территориальных параметров
Стратегия развития образования в Вологодской области на период до 2020 г.	+/-	-
Стратегия реформирования жилищно-коммунального хозяйства Вологодской области до 2020 года	+/-	-
Стратегия развития имущественного комплекса Вологодской области до 2020 г.	-	-
Стратегия развития физической культуры и спорта в Вологодской области до 2020 года	+/-	-
Стратегия развития сферы социальной защиты населения Вологодской области до 2020 года	-	-
Транспортная стратегия Вологодской области на период до 2020 года	+	+/-
Стратегия рационального природопользования и охраны окружающей среды Вологодской области на период до 2020 года	+	+/-
Стратегия развития отрасли культуры в Вологодской области до 2020 г.	-	-
Стратегия развития топливно-энергетического комплекса Вологодской области на период до 2020 года	-	+/-
Стратегия развития строительного комплекса Вологодской области до 2020 г.	+/-	-
Стратегия развития здравоохранения Вологодской области на период до 2020 г.	-	-
Стратегия развития агропромышленного комплекса и потребительского рынка Вологодской области на период до 2020 года	+	-
Основные обозначения: + – соответствие программы указанному критерию; - – отсутствие критерия; +/- – недостаточная реализация данного критерия в программе.		

Заключая главу, следует отметить, что проблемы низкой финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований одним объединением поселений не решить. Для этого необходимо, помимо регулирования межбюджетных отношений, привлекать инвестиции в развитие всех районов области при активной роли в этом процессе и органов государственной власти, и Корпорации развития области. В то же время территориальные преобразования могут содействовать повышению эффективности государственного и муниципального управления благодаря появлению более крупного субъекта экономических отношений, формированию квалифицированного кадрового состава органов МСУ, повышению эффективности расходования бюджетных средств. В контексте этого требуется научное обоснование путей, способов совершенствования муниципально-территориальной структуры в субъектах РФ.

### **3. НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ**

#### **3.1. Организационный механизм реализации региональной социально-экономической политики**

Обеспечение сбалансированного социально-экономического развития всех территорий требует реализации региональной социально-экономической политики, главная цель которой должна заключаться в создании максимально благоприятных условий для развития экономики и социальной сферы муниципальных образований за счет привлечения частных инвестиций и повышения качества и доступности бюджетных и муниципальных услуг. Это возможно достичь посредством выполнения таких мер, как:

- стимулирование экономического развития путем создания новых точек роста в регионах на основе конкурентных преимуществ;
- координация инфраструктурных инвестиций государства и инвестиционных стратегий бизнеса с учетом приоритетов пространственного развития и ресурсных ограничений;
- сокращение дифференциации в уровне и качестве жизни населения на территории каждого из муниципальных образований с помощью эффективных механизмов социальной и бюджетной политики, обеспечивающих рост человеческого потенциала.

Для этих целей важно решить следующие задачи.

*Задача 1.* Повышение связанности территорий на основе определения точек роста, зон опережающего развития.

В процессе стратегического планирования, при разработке долгосрочных программных документов развития отраслей экономики и социальной сферы, долгосрочных целевых региональных программ, необходима их взаимная увязка в территориальном разрезе с учетом определенных перспективных направлений развития. Долгосрочные региональные целевые программы должны задавать ориентиры и для муниципальных целевых программ социально-экономического развития.

*Задача 2.* Повышение эффективности деятельности органов государственной власти субъекта РФ, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Необходимо создать стимулы для региональных и муниципальных властей к эффективному осуществлению полномочий и использованию финансовых ресурсов, максимальной реализации экономического потенциала территорий, а также внедрить механизм оценки эффективности деятельности региональных и муниципальных властей по соответствующим сферам. Для формирования комплексного и системного подхода к решению указанных задач целесообразным представляется принятие региональной Концепции и целевой программы развития муниципальных образований и местного самоуправления.

Повышению эффективности организации территориального управления будет способствовать создание на территории региона управленческих округов. Такая форма реализована в некоторых субъектах Федерации. В Алтайском крае одним из новых подходов к зонированию территории стало внедрение в 2009 году предметно-зонального (проблемно-объектного) метода государственного управления. На основе хозяйственно-экономических связей, существующих между территориями края, и транспортной доступности определены 7 управленческих округов (Барнаульский, Заринский, Бийский, Алейский, Каменский, Славгородский и Рубцовский), каждый из которых закреплен за заместителем губернатора края. По каждому из них ежеквартально подготавливаются справки о социально-экономическом развитии, проводятся совещания, круглые столы с представителями муниципалитетов округа.

В Свердловской области созданы 5 управленческих округов (Восточный, Горнозаводской, Западный, Северный, Южный), при этом ряд муниципальных образований не входят ни в один округ. Функции территориального государственного управления в округе осуществляют территориальные отраслевые и межотраслевые исполнительные органы государственной власти субъекта РФ, в том числе администрация округа, и

органы местного самоуправления в случае их наделения отдельными государственными полномочиями согласно областным законам. Для координации деятельности исполнительных органов государственной власти региона, действующих на территории округа, для анализа и прогноза социально-экономического развития входящих в его состав административно-территориальных единиц создается администрация округа, являющаяся территориальным межотраслевым исполнительным органом государственной власти области. Администрация округа обеспечивает деятельность Правительства области по выполнению функций межотраслевого управления в различных сферах социально-экономического развития на территории административно-территориальных единиц, входящих в округ [54].

Администрация округа в Свердловской области осуществляет первичную информационно-аналитическую подготовку проектов решений Губернатора и Правительства области по вопросам комплексного социально-экономического развития округа, содействует реализации областных программ. Она формируется Управляющим округом в соответствии со структурой и штатным расписанием, утвержденным Правительством области. Администрация округа взаимодействует с органами местного самоуправления муниципальных образований в порядке, предусмотренном федеральными и областными законами. Администрация округа не вправе совершать действия, ограничивающие права местного самоуправления. На Администрацию управленческих округов в данном регионе возложены также функции по профилактике безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов.

Расходы на функционирование администраций управленческих округов финансируются из областного бюджета. Общий объем расходов Администрации, например, Южного управленческого округа Свердловской области на 2012 год был утвержден в размере 27 566 тыс. рублей, на 2013 год – 28 821 тыс. рублей, на 2014-й – 29 751 тыс. рублей [32].

Для взаимодействия с органами местного самоуправления муниципальных образований и руководителями организаций, расположенных в пределах границ округа, при Администрации округа могут создаваться общественные советы руководителей органов местного самоуправления и руководителей организаций [54].

Руководство Администрацией округа осуществляет Управляющий округом (глава), который назначается на должность и освобождается от должности Губернатором области и исполняет следующие функции:

1) содействует исполнению федеральных и областных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации и Губернатора области, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации и Правительства области, осуществляет контроль за их исполнением;

2) осуществляет функциональное руководство деятельностью территориальных отраслевых и межотраслевых исполнительных органов государственной власти области, расположенных на территории округа;

3) рассматривает предложения территориальных отраслевых и межотраслевых исполнительных органов государственной власти области о совершенствовании государственного управления на территории округа;

4) запрашивает отчеты территориальных отраслевых и межотраслевых исполнительных органов государственной власти региона, расположенных на территории округа, об их деятельности и направляет предложения по результатам отчетов в Правительство области;

5) осуществляет координацию деятельности территориальных отраслевых и межотраслевых исполнительных органов государственной власти региона, расположенных на территории округа;

6) осуществляет контроль за выполнением органами местного самоуправления муниципальных образований на территории округа отдельных государственных полномочий, которыми они наделяются областными законами;

7) содействует реализации на территории округа областных государственных программ;

8) утверждает положения о структурных подразделениях Администрации округа, назначает на должность и освобождает от должности ее работников.

Для оценки эффективности деятельности Администрации управленческого округа Свердловской области определены следующие параметры:

- реализация комплекса мероприятий в различных сферах деятельности, способствующих решению задач, поставленных перед исполнительными органами власти области;

- осуществление мероприятий по исполнению Программ реализации приоритетных национальных проектов и областных целевых программ на территории округа;

- освоение средств на реализацию мероприятий, предусмотренных Программой поддержки занятости населения области на год в муниципальных образованиях округа;

- снижение количества преступлений и антиобщественных действий, совершаемых несовершеннолетними гражданами на территории управленческого округа;
- проведение работы с обращениями граждан, проживающих на территории управленческого округа [32].

Деятельность администраций округа позволяет решить ряд проблем в развитии муниципалитетов региона, согласовать действия государственной и муниципальной властей. Так, во исполнение постановления Правительства Свердловской области «О программе действий, направленных на улучшение социально-экономической ситуации в Свердловской области» от 18.12.2008 г. № 1332-ПП издано распоряжение управляющего округом «О создании окружной антикризисной комиссии» от 19.12.2008 г. № 192-р, в соответствии с которым реализован План действий окружной антикризисной комиссии. В целях улучшения социально-экономической ситуации в городских округах управленческого округа в 2010 году проведено 8 заседаний окружной антикризисной комиссии. Во всех городских округах проведено 121 заседание антикризисных органов, в 8 – принял участие управляющий округом. Мероприятия, направленные на улучшение социально-экономической ситуации и преодоление кризисных явлений, поддержку местных товаропроизводителей, в 2010 году рассмотрены на 51 окружном совещании разного уровня.

В результате реализации антикризисных мероприятий уровень регистрируемой безработицы по округу составил 3,17% (9 509 безработных), что на 1,63 процентного пункта (или 5 018 безработных) ниже уровня 2009 года (4,80%, или 14 527 безработных). Чтобы снизить уровень безработицы и активизировать развитие малого предпринимательства, в 2010 году администрации городских округов, фонды поддержки предпринимательства в муниципальных образованиях на безвозмездной основе, совместно с областным Комитетом по развитию малого и среднего предпринимательства, продолжили работу по обучению желающих реализовать себя в организации и осуществлении собственного дела. Проведено 8 заседаний окружной межведомственной комиссии по защите грантов «Начни свое дело» среди начинающих предпринимателей [54].

Постановлением Правительства Свердловской области «О контрольных параметрах экономических и социальных показателей развития Свердловской области на 2010 год» от 20.01.2010 г. № 28-ПП Администрации Северного управленческого округа на 2010 год установлено 17 контрольных параметров. Из них выполнено 15, не выполнено два

– «Ввод жилых домов за счет всех источников финансирования» и «Снижение числа погибших в результате дорожно-транспортных происшествий». Осуществление мероприятий программ по реализации приоритетных национальных проектов составило 100%. Вопросы, связанные с реализацией проектов, постоянно рассматривались на Совете глав муниципальных образований Северного округа и совещаниях различного уровня. Администрацией округа проведено 47 мероприятий, в том числе 5 – по вопросам здравоохранения, 11 – образования, 8 – жилищного строительства, 10 – сельского хозяйства.

Создание управленческих округов позволило оперативно реагировать на изменение в муниципалитетах края социально-экономической ситуации, в текущем режиме решать возникающие проблемы [6] и показало свою эффективность. Таким образом, администрации управленческих округов в Свердловской области, на которые был возложен ряд функций органов государственной власти, стали координирующим звеном между региональным и муниципальным уровнями власти.

Следовательно, создавать управленческие округа на территориях субъектов РФ весьма целесообразно, для этого требуется принятие соответствующей нормативно-правовой базы региона.

Как мы считаем, эту практику полезно распространить и на другие субъекты РФ. Понимая под округом часть территории области, на которой осуществляются координация деятельности исполнительных органов государственной власти региона, анализ и прогноз социально-экономического развития входящих в округ административно-территориальных единиц, имеющих близкие природно-географические условия, ресурсный потенциал, уровни развития промышленности и социальной инфраструктуры, транспортную доступность, финансовые возможности и численность населения [53], – отметим, что округ не является административно-территориальной единицей, здесь не формируется система исполнительных органов государственной власти.

Критериями выделения управленческих округов, на наш взгляд, должны стать:

- наличие общих границ;
- сходная специализация экономики районов;
- транспортная и географическая связанность районов (расстояние от административного центра округа до центров его районов не должно превышать 200 км и, кроме того, обязательно иметься постоянное транспортное сообщение по наиболее близким маршрутам);

- схожие тенденции в социально-экономическом развитии районов.

Что касается Вологодской области, то состав управленческих округов (территориально-экономических зон) может выглядеть следующим образом [18, 63]:

- *Западный* управленческий округ (Бабаевский, Чагодощенский и Устюженский районы) с административным центром в г. Бабаево;

- *Северо-Западный* управленческий округ (Вытегорский, Вашкинский, Белозерский и Кирилловский районы) с центром в г. Белозерск;

- *Вологодский* управленческий округ (г. Вологда, Вологодский, Грязовецкий, Междуреченский, Сокольский и Усть-Кубинский районы) с центром в г. Вологда;

- *Череповецкий* управленческий округ (г. Череповец, Кадуйский, Череповецкий и Шекснинский районы) с центром в г. Череповец;

- *Северный* управленческий округ (Верховажский, Вожегодский, Сямженский и Харовский районы) с центром в г. Харовск;

- *Восточный* управленческий округ (Бабушкинский, Великоустюгский, Кичменгско-Городецкий, Никольский, Нюксенский, Тарногский и Тотемский районы) с центром в г. Великий Устюг.

Основные параметры развития муниципальных районов представлены в таблицах 3.1 и 3.2.

Наибольшую среднюю плотность населения имеют территории пригородных округов (Вологодского и Череповецкого), в остальных она достаточно низкая – 2,4–3,2 чел./кв. км. На территориях Вологодского и Череповецкого округов наиболее развито промышленное и сельскохозяйственное производство. Данные территории являются также достаточно инвестиционно привлекательными. Менее обеспечены собственными (налоговыми и неналоговыми) доходами бюджетов муниципальные районы Северо-Западного, Восточного и Северного округов.

Анализ социальных и инфраструктурных показателей позволяет заключить следующее. Средний размер оплаты труда минимален в Восточном и Северном округах. Самый высокий уровень безработицы – в Западном и Северо-Западном (в среднем 2,1–3,2%, что на 0,8–1,9 п.п. выше среднеобластного). Районы Северо-Западного и Северного округов характеризуются минимальным уровнем благоустройства жилого фонда. То есть можно говорить о более низком уровне жизни в этих округах и, как результат, наиболее высокой смертности среди населения.

Таблица 3.1. Экономические показатели муниципальных районов и управленческих округов Вологодской области в 2013 г.

Район, управленческий округ	Численность населения	Плотность населения, чел./кв. км	Промышленная продукция на душу населения, тыс. руб.	Сельхозпродукция на душу населения, тыс. руб.	Объем инвестиций на душу населения, тыс. руб.	Доля собственных доходов местного бюджета, %	Интегральный показатель УСЭР*
<b>Северо-Западный округ</b>	<b>64770</b>	<b>2,4</b>	<b>41,3</b>	<b>16,1</b>	<b>25,7</b>		<b>0,805</b>
Вытегорский	25792	2,0	68,7	6,1	35,2	35,3	0,790
Вашкинский	7398	2,6	4,6	18,6	9,1	24,5	0,739
Белозерский	16188	3,0	41,7	14,0	23,0	29,2	0,817
Кирилловский	15392	2,9	12,6	33,8	20,8	35,3	0,875
<b>Западный округ</b>	<b>53330</b>	<b>3,5</b>	<b>64,0</b>	<b>25,3</b>	<b>24,1</b>		<b>0,990</b>
Бабаевский	21228	2,3	9,0	15,3	14,2	42,4	0,866
Устюженский	18328	5,1	26,5	43,9	12,7	32,5	0,883
Чагодощенский	13774	5,7	198,8	15,9	54,7	35,4	1,221
<b>Череповецкий округ</b>	<b>90746</b>	<b>6,8</b>	<b>139,7</b>	<b>53,9</b>	<b>97,3</b>		<b>1,489</b>
Кадуйский	17034	5,2	308,5	12,5	451,2	38,6	2,014
Череповецкий	40350	5,3	36,3	78,5	14,6	43,6	1,019
Шекнинский	33362	13,2	178,4	45,1	16,6	44,2	1,435
<b>Вологодский округ</b>	<b>150870</b>	<b>7,6</b>	<b>86,0</b>	<b>64,6</b>	<b>28,8</b>		<b>1,094</b>
Вологодский	50766	11,2	35,5	119,5	13,5	33,7	1,284
Грязовецкий	35202	7,0	75,9	66,9	47,3	35,2	1,219
Междуреченский	5973	1,6	1,9	40,7	20,7	18,4	0,820
Сокольский	50864	12,3	166,7	15,0	29,1	39,2	1,320
Усть-Кубинский	8065	3,3	2,5	40,1	47,9	23,4	0,827
<b>Северный округ</b>	<b>54545</b>	<b>3,1</b>	<b>20,1</b>	<b>21,7</b>	<b>26,5</b>		<b>0,825</b>
Верховажский	13584	3,2	15,7	38,4	12,8	30,9	0,780
Вожегодский	16252	2,8	8,5	16,4	2,7	28,6	0,739
Сямженский	8728	2,2	7,0	14,7	27,6	34,2	0,794
Харовский	15981	4,5	42,9	16,8	61,9	30,2	0,988
<b>Восточный округ</b>	<b>155222</b>	<b>3,2</b>	<b>30,7</b>	<b>24,6</b>	<b>12,2</b>		<b>0,843</b>
Бабушкинский	12826	1,7	1,6	23,5	7,3	30,9	0,676
Великоустюгский	57321	7,4	71,6	17,6	13,5	41,3	1,105
Кичм.-Городецкий	17771	2,5	0,4	27,6	3,2	29,5	0,661
Никольский	21852	2,9	7,2	30,4	16,9	25,4	0,759
Нюксенский	9445	1,8	9,5	17,3	12,2	34,9	0,814
Тарногский	12457	2,4	2,6	37,4	17,6	25,5	0,961
Тотемский	23550	2,9	15,0	30,9	11,1	38,7	0,921

\* УСЭР – уровень социально-экономического развития.

Источник: здесь и в таблице 3.2 рассчитано на основе официальной статистической информации: Муниципальные районы и городские округа Вологодской области. Социально-экономические показатели. 2000 – 2013: стат. сб. – Вологда, 2014. – 324 с.

Интегральная оценка уровня социально-экономического развития<sup>4</sup> свидетельствует, что в целом высокий уровень развития характерен для Череповецкого округа, выше среднего – для Вологодского, средний – для Западного, низкий – для Восточного, Северо-Западного и Северного округов. Кроме того, районы, входящие в каждый округ, в основном сходны по тенденциям, особенностям и условиям развития. Таким образом, выделение данных территориально-экономических зон (управленческих округов) является достаточно обоснованным.

<sup>4</sup> Оценка проводилась по методике ИСЭРТ РАН, результаты апробации которой представлены, например, в статье: Ворошилов Н.В. Теоретические и практические аспекты оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований // Молодые ученые – экономика: сб. работ молодежной научной школы. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. – Вып. 14. – С. 66-88.

Таблица 3.2. Социальные и инфраструктурные показатели муниципальных районов и управленческих округов Вологодской области в 2013 г.

Район, управленческий округ	Заработная плата, руб.	Уровень заре- гистрированной безработицы, %	Доля жилья, оборудованного			Коэффициент рождаемости, промилле	Коэффициент смертности, промилле
			водопрово- дом, %	канализаци- ей, %	отоплением, %		
<b>Северо-Западный округ</b>	<b>18715</b>	<b>2,1</b>	<b>23,3</b>	<b>17,7</b>	<b>16,3</b>	<b>13,9</b>	<b>21,0</b>
Вытегорский	21106	2,3	23,2	16,7	16,9	13,6	19,4
Вашкинский	15962	1,7	13,6	10,1	8,4	14,9	23,2
Белозерский	17979	2,4	28,4	24,0	16,3	14,2	22,9
Кирилловский	19811	1,8	23,2	16,4	19,2	13,0	18,4
<b>Западный округ</b>	<b>18901</b>	<b>3,2</b>	<b>45,2</b>	<b>33,0</b>	<b>25,8</b>	<b>12,7</b>	<b>19,8</b>
Бабаевский	23287	1,0	43,0	27,0	24,0	14,3	20,0
Устюженский	16417	2,0	30,0	19,9	20,8	12,2	19,9
Чагодощенский	16998	6,5	74,9	65,9	37,7	11,7	19,5
<b>Череповецкий округ</b>	<b>21616</b>	<b>1,2</b>	<b>50,3</b>	<b>46,2</b>	<b>43,3</b>	<b>13,1</b>	<b>16,5</b>
Кадуйский	22373	1,4	49,2	50,5	47,5	12,8	16,7
Череповецкий	20542	1,3	43,4	37,8	36,0	13,2	17,8
Шекснинский	21933	1,0	61,1	55,0	50,6	13,2	14,9
<b>Вологодский округ</b>	<b>18489</b>	<b>1,6</b>	<b>56,4</b>	<b>49,8</b>	<b>47,4</b>	<b>14,2</b>	<b>18,0</b>
Вологодский	19866	0,9	51,5	50,6	44,9	14,1	13,4
Грязовецкий	21515	1,7	62,0	52,9	50,6	13,5	16,9
Междуреченский	16446	2,7	72,8	24,7	16,0	14,5	22,0
Сокольский	18593	1,1	60,5	56,9	58,2	15,3	17,8
Усть-Кубинский	16027	1,6	20,1	3,0	3,2	13,8	19,8
<b>Северный округ</b>	<b>17212</b>	<b>1,7</b>	<b>26,5</b>	<b>20,1</b>	<b>17,4</b>	<b>14,3</b>	<b>19,9</b>
Верховажский	16424	2,0	21,1	10,2	3,3	16,0	18,1
Вожегодский	15853	1,3	23,2	21,8	17,6	13,8	21,3
Сямженский	19226	1,7	22,0	10,8	11,4	15,0	19,7
Харовский	17344	1,8	36,2	31,4	31,6	12,3	20,4
<b>Восточный округ</b>	<b>17727</b>	<b>1,7</b>	<b>44,2</b>	<b>27,6</b>	<b>18,7</b>	<b>15,1</b>	<b>18,7</b>
Бабушкинский	15079	1,9	51,4	2,9	0,0	14,4	19,4
Великоустюгский	17403	2,5	61,2	47,2	29,0	13,5	17,4
Кичм.-Городецкий	13872	1,7	5,6	0,9	0,5	15,8	19,5
Никольский	15743	1,7	14,8	10,2	9,3	17,0	18,5
Нюксенский	26275	1,5	28,1	19,3	15,7	15,4	20,2
Тарногский	15118	1,7	72,0	36,2	16,0	15,8	18,9
Тотемский	20596	1,1	48,8	35,7	33,9	14,0	17,4

В силу напряжённой ситуации, сложившейся в 2009–2014 гг. с формированием и исполнением большинства консолидированных бюджетов субъектов РФ, и необходимости сокращения ряда расходов бюджета (главным образом неэффективных и на управление) предлагаем пока не создавать администрации управленческих округов, а лишь назначить в каждый из них кураторов. Отсюда порядок функционирования управленческих округов на территории области будет включать ряд этапов.

На начальном этапе (первые 3 года реализации проекта управленческих округов) по результатам конкурсного отбора и итогам голосования жителей соответствующих районов округа (через Интернет, голосование по бланкам в населенных пунктах) назначаются кураторы в каждый из 6 управленческих округов сроком на три года с возможностью переназначения не более двух сроков подряд. Местом работы куратора станет

административный центр округа (рабочее место в помещении соответствующей районной администрации или в ином). Куратор округа является государственным гражданским служащим органа исполнительной государственной власти субъекта РФ, отвечающего за развитие местного самоуправления и/или реализацию территориальной политики в регионе (в Вологодской области это департамент внутренней политики Правительства области; должность куратора соответствует должности главного консультанта департамента).

В основные функции куратора управленческого округа входят [18]:

- постоянное взаимодействие с органами местного самоуправления муниципальных районов округа по вопросам осуществления ими полномочий, в том числе переданных государственных; по решению вопросов местного значения (консультирование, информирование, разъяснение);
  - анализ социально-экономического развития территорий (муниципальных районов) округа;
  - определение совместно с органами власти муниципальных образований ключевых и приоритетных проблем развития, возможных путей, средств, механизмов их решения, в которых целесообразно участие органов государственной власти региона;
  - доведение позиции органов местного самоуправления до органов государственной власти региона;
  - разъяснение органам МСУ позиции органов государственной власти региона по ключевым вопросам его социально-экономического развития;
  - оценка эффективности и результативности решения переданных государственных полномочий;
  - содействие, совместно с инвестиционными уполномоченными районами и Корпорацией развития области, поиску инвесторов, разработке, реализации инвестиционных проектов в экономической и социальной сфере;
  - консультирование органов МСУ по вопросам взаимодействия с органами государственной власти области;
  - взаимодействие с куратором района (руководителем органа исполнительной власти региона) по всем необходимым вопросам, обеспечение его информацией о развитии, проектах в соответствующих районах.
- Для осуществления данных функций куратор проводит совещания (в том числе выездные) с главами и специалистами органов МСУ районов, запрашивает у органов МСУ от имени департамента внутренней политики Правительства области необходимую информацию.

Критериями эффективности деятельности куратора (управляющего) округа могут быть [18]:

- количество инвестиционных проектов, реализованных в течение года при участии куратора;
- количество инициатив в сфере совершенствования нормативно-правового регулирования, внесенных органами МСУ при участии куратора;
- сокращение времени по разрешению вопросов, связанных со взаимодействием органов МСУ и органов государственной власти;
- положительные оценки деятельности куратора со стороны глав муниципальных районов округа (доля положительно оценивающих более 50%);
- наличие упоминаний о деятельности куратора в муниципальных и региональных СМИ.

В случае эффективности деятельности кураторов управленческих округов и поддержки такой формы взаимодействия муниципальными образованиями возможно также формирование администрации округа в составе трёх – пяти человек (по примеру Свердловской области).

Следует отметить, что региональная политика субъекта РФ по отношению к муниципальным образованиям должна носить комплексный и системный характер. Вместе с тем создание единого органа исполнительной власти области, отвечающего за проведение такой политики, представляется достаточно сложным ввиду существенных различий в принципах, функциях, полномочиях по регулированию в разных сферах. Поэтому целесообразным нам видится создание при правительствах субъектов РФ совещательного и координирующего органа (не являющегося самостоятельным юридическим лицом) – **Координационного совета по развитию муниципальных образований** [18, 63].

В его состав в Вологодской области на постоянной основе могут войти [18, 63]:

- заместитель Губернатора области, курирующий вопросы развития муниципальных образований;
- начальники следующих департаментов: внутренней политики; государственной службы и кадровой политики; дорожного хозяйства и транспорта; образования; здравоохранения; социальной защиты населения, труда и занятости населения; культуры и охраны объектов культурного наследия; финансов; экономики; сельского хозяйства, продовольственных ресурсов и торговли; имущественных отношений; лесного комплекса; международных, межрегиональных связей и туризма;

по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира; природных ресурсов и охраны окружающей среды; строительства и жилищно-коммунального хозяйства; топливно-энергетического комплекса области; Комитета по физической культуре и спорту, а также Региональной энергетической комиссии Вологодской области;

- генеральный директор ОАО «Корпорация развития Вологодской области»;

- председатель (или его заместитель) Законодательного Собрания области и председатель постоянного комитета по вопросам местного самоуправления;

- председатель ассоциации «Совет муниципальных образований Вологодской области»;

- руководители (кураторы) 6 управленческих округов;

- главы 6 муниципальных районов области (по одному от каждого управленческого округа) и городов Вологды и Череповца (членство глав районов в Совете устанавливается на 1 год и переходит с началом нового года к другому главе района данного округа);

- представители научной общественности (вузов и научных учреждений региона) – 3–5 человек;

- представители (председатели) органов территориального общественного самоуправления (по одному от городов Вологды и Череповца и по 2–3 от районов области) с ежегодной ротацией.

*Схема участия* Координационного Совета в разработке и реализации политики субъекта РФ по отношению к муниципальным образованиям представлена на рисунке 3.1.

Главной *целью деятельности* Совета является разработка скоординированных действий (форм, методов и инструментов) органов власти региона по отношению к муниципальным образованиям и согласование их с органами местного самоуправления для достижения комплексного и устойчивого экономического и социального развития территорий. При этом приоритеты деятельности Совета должны определяться исходя из стратегических ориентиров развития региона и муниципальных образований, приоритетов развития территориально-экономических зон (управленческих округов).

К основным *функциям* данного Совета относятся [63]:

1. В финансово-бюджетной сфере:

- рассмотрение вопросов и разработка мероприятий по корректировке межбюджетных отношений региона и муниципальных образований;

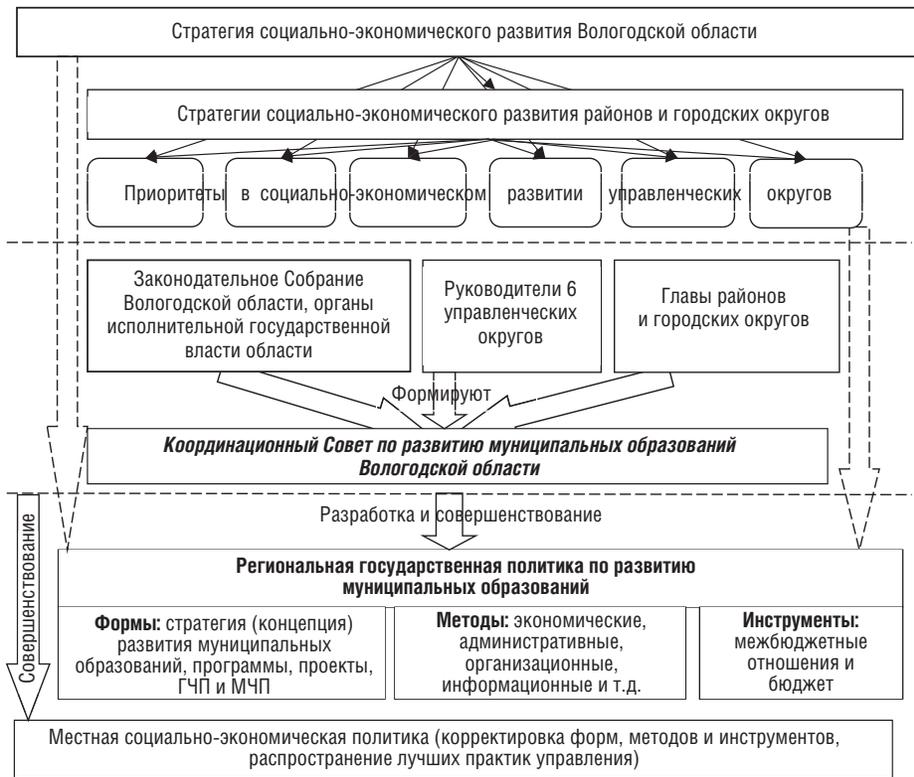


Рисунок 3.1. **Схема участия Координационного Совета по развитию муниципальных образований в разработке и реализации внутрирегиональной политики**

- обсуждение и корректировка нормативов расходных потребностей;
  - разработка подходов к анализу эффективности бюджетных расходов, обсуждение мер по повышению эффективности бюджетных расходов;
  - обсуждение вопросов и выработка рекомендаций по переходу на программный бюджет.
2. В экономической и инвестиционной сферах:
- обсуждение инструментов и выработка рекомендаций по реализации региональной и муниципальной инвестиционной политики (налоговые льготы, инвестиционные налоговые кредиты и т.д.);
  - выработка согласованных подходов к оценке социально-экономического потенциала муниципальных образований (в том числе инвестиционного и налогового);

- выработка механизмов и рекомендаций по реализации проектного подхода к управлению муниципальными образованиями;

- обсуждение возможностей реализации конкретных инвестиционных проектов в муниципальных образованиях (совместно с Корпорацией развития);

- обсуждение механизмов и инструментов реализации проектов государственно-муниципально-частного партнерства;

- обсуждение и разработка форм и методов межмуниципального сотрудничества;

- обсуждение и разработка форм и методов межрегионального сотрудничества (конкретное участие в нем органов МСУ);

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

- обсуждение вопросов эффективности уже осуществленных и планируемых территориальных преобразований (объединение поселений, создание общих администраций и т.д.);

- рассмотрение инициатив и расстановка приоритетов финансирования объектов капитального строительства за счет средств областного бюджета.

3. В социальной сфере (образование, культура, здравоохранение и социальная защита населения):

- обсуждение и выработка рекомендаций по оптимизации сети учреждений социальной сферы;

- обсуждение эффективности оказания мер социальной поддержки населения.

4. В сфере развития инфраструктуры:

- обсуждение муниципального аспекта реализации программ переселения из ветхого и аварийного фонда;

- обсуждение вопросов функционирования и разработка рекомендаций по повышению качества и эффективности деятельности предприятий в сфере ЖКХ.

5. В сфере нормативно-правового обеспечения и кадровой политики:

- разработка и обсуждение проектов нормативно-правовых актов субъекта РФ, касающихся муниципальных образований (проекты законодательных инициатив органов МСУ, рассматриваемые в Законодательном Собрании области) и субъекта РФ (проекты законодательных инициатив области, представляемые в Государственную Думу РФ);

- разработка обращений по корректировке нормативной базы органов исполнительной власти региона и Федерации;
- обсуждение и разработка мероприятий по оптимизации структуры и штатной численности органов местного самоуправления муниципальных образований;
- обсуждение и разработка подходов к оценке эффективности деятельности органов МСУ;
- обсуждение проблем предоставления государственных муниципальных услуг в электронном виде и в режиме «одного окна»;
- обсуждение вопросов реализации переданных государственных полномочий;
- рассмотрение и разработка рекомендаций по развитию территориального общественного самоуправления и иных форм участия населения в местном самоуправлении;
- обсуждение региональных проектов, госпрограмм поддержки развития муниципальных образований, местного самоуправления, местных сообществ;
- обсуждение принципов и механизмов взаимодействия с общественными, религиозными, некоммерческими организациями и политическими партиями;
- 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).

Заседания полного состава Координационного Совета целесообразно проводить не реже 1 раза в полугодие. Вместе с тем необходимо сформировать 5 постоянных рабочих групп Совета (по бюджетной политике, по экономической политике, по социальной политике, по инфраструктурному развитию, по нормативно-правовому обеспечению и кадровой политике), которые будут проводить свои заседания не реже 1 раза в квартал. Кроме того, на любое заседание Совета могут быть приглашены все главы муниципальных районов и городских округов области.

Решения, принимаемые Координационным Советом по развитию муниципальных образований, носят рекомендательный характер для органов государственной власти региона и муниципальных образований (в части вопросов, их касающихся).

Организационное и материально-техническое обеспечение функционирования Координационного Совета осуществляется Департаментом внутренней политики Правительства Вологодской области. Деятельность Совета финансируется за счет средств областного бюджета, предусмотренных на финансирование указанного департамента, но по отдельной строке расходов.

Таким образом, создание на территории региона управленческих округов, а также межведомственного Консультационного совета по развитию муниципальных образований позволит скорректировать и скоординировать деятельность региональных органов власти по поддержке и развитию муниципальных образований, более четко определить территориальные аспекты всех видов региональной политики, учитывая специфику и условия развития муниципальных образований, повысить эффективность и результативность взаимодействия регионального и муниципального уровней власти.

### **3.2. Направления модернизации территориально-управленческой структуры муниципальных образований в субъекте РФ**

Двухуровневая модель местного самоуправления (район и входящие в его состав сельские и городские поселения), которая сформировалась в результате реформы местного самоуправления, не является в полной мере эффективной в силу недостаточности финансовых средств для решения всех вопросов и проблем местного значения, наличия сложностей в обеспечении эффективного взаимодействия и согласования интересов района и поселений.

С момента принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в данный закон были внесены изменения более чем 60 федеральными законами, большинство из которых затрагивали число и содержание вопросов местного значения. Общее количество вопросов местного значения (функций органов МСУ) у каждого из типов муниципальных образований за прошедший период увеличилось почти в 2 раза (рис. 3.2).

При этом значительного перераспределения финансовых средств между бюджетами различных уровней не произошло. Бюджеты большинства сельских поселений являются дотационными из-за отсутствия в большинстве из них достаточной финансово-экономической базы.

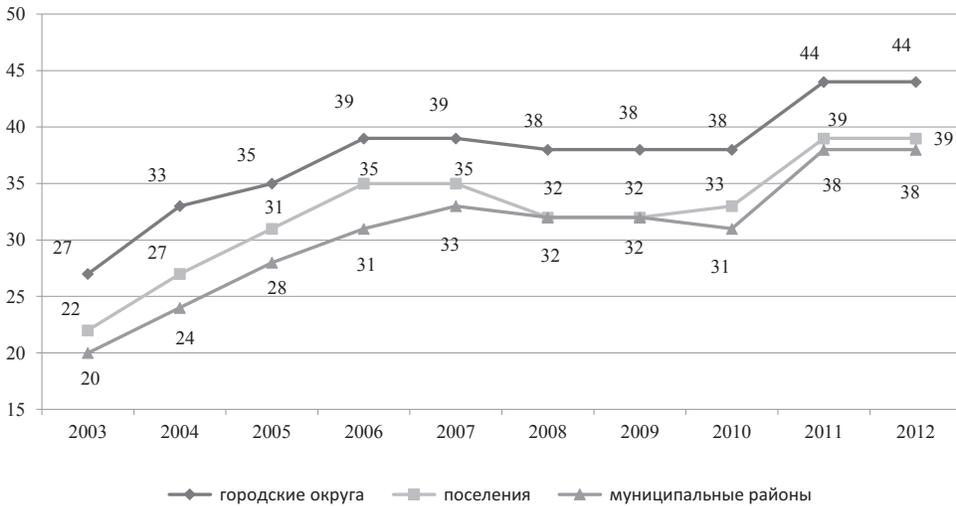


Рисунок 3.2. **Количество вопросов местного значения, решаемых муниципальными образованиями, ед.**

Источник: данные Минрегиона РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.minregion.ru/upload/documents/2012/04/040412/040412\\_V\\_1.doc](http://www.minregion.ru/upload/documents/2012/04/040412/040412_V_1.doc)

Во многом такая ситуация связана с тем, что сетка сельских и городских поселений формировалась исходя не из экономических критериев (финансовой и экономической самодостаточности муниципалитета), а из пешей и транспортной доступности до центра муниципального образования. Поэтому в ряде поселений средств местного бюджета хватает лишь на функционирование администрации и оплату коммунальных услуг муниципальных предприятий и учреждений. При сложившейся в России налогово-бюджетной системе и системе межбюджетных отношений на решение масштабных проблем развития территорий «денег нет и не предвидится». С самого начала осуществления реформы местного самоуправления имеет место практика заключения соглашений о передаче отдельных функций поселенческого уровня по решению вопросов местного значения на районный уровень. К наиболее распространенным из них, судя по результатам опроса глав муниципальных образований Вологодской области, относятся: архитектура и градостроительство, внешний муниципальный финансовый контроль за исполнением местного бюджета, правовое обеспечение. Поэтому вопросы формирования самодостаточных муниципальных образований весьма актуальны.

Территориальные преобразования, согласно федеральному закону № 131, могут проводиться: путём объединения и разделения муниципальных образований; изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения; изменения статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения; изменения статуса городского поселения в связи с наделением или лишением его статуса городского округа; изменения статуса городского округа в связи с наделением или лишением его статуса городского округа с внутригородским делением; присоединения поселения к городскому округу с внутригородским делением; выделения внутригородского района из городского округа с внутригородским делением. Уставами муниципального района и поселения может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации поселения, являющегося административным центром района.

Вместе с тем, как показывает практика объединения поселений, существенного улучшения ситуации не наблюдается. Положительно оценили результаты объединения по итогам 2013 г. лишь 17% глав районов Вологодской области (по результатам опроса, проведённого ИСЭРТ РАН), 33% – глав городских поселений и 13% – глав сельских поселений, а по мнению 50–67% от числа опрошенных, в результате объединения произошло «распыление» и без того незначительных средств. Поэтому более эффективными, на наш взгляд, являются иные формы территориальных преобразований муниципалитетов.

С 2010–2011 гг. в ряде регионов существует достаточно интересная практика преобразования всех поселений муниципального района в единый городской округ с одной администрацией и представительным органом и их территориальными подразделениями в объединённых поселениях, с единым бюджетом. Значительная часть работников органов МСУ упразднённых поселений сокращается, соответственно снижаются и административные расходы на управление. При этом жители сельских населённых пунктов не утрачивают статус и льготы сельского населения. Во многом такая схема напоминает организацию муниципального управления, действовавшую до принятия и вступления в силу 131-ФЗ, когда сельсоветы, обладавшие собственным кругом полномочий и возможностей, были структурными подразделениями районной администрации.

Вместе с тем в соответствии с действующей редакцией 131-ФЗ данная форма преобразований возможна только при наличии в составе района городского поселения. Следовательно, существуют 3 пути таких преобразований:

1. Наделение городского поселения статусом городского округа и присоединение к нему сельских поселений.

2. Объединение поселений с городским округом в единый городской округ. Например, в 2011 г. населенные пункты сельских поселений Славгородского муниципального района Алтайского края были включены в состав Славгородского городского округа, а также ликвидированы поселения и район.

3. Объединение городского поселения и сельских поселений в городское поселение и одновременное наделение его статусом городского округа.

В 2011 г. в Нижегородской области сельские поселения Выксунского муниципального района объединены с городским поселением «Город Выкса», который одновременно наделен статусом городского округа. Упразднены городские и сельские поселения района и сам район. Аналогичные преобразования проведены в Шахунском и Борском районах с образованием единых городских округов «Город Шахунья» и «Город Бор» соответственно.

В 2012 г. в Нижегородской области образован также городской округ «Город Первомайск» в результате объединения городских поселений «Город Первомайск» и «Рабочий поселок Сатис» и сельских поселений «Большемакателемский сельсовет» и «Петровский сельсовет» Первомайского муниципального района.

В 2012 г. в Пермском крае образован Лысьвенский городской округ в результате объединения Лысьвенского городского поселения, Кормовищенского сельского поселения, Кыновского сельского поселения, Новорождественского сельского поселения, входящих в состав Лысьвенского района. Аналогично образован городской округ «Город Губаха».

Порядок реализации данной формы территориальных преобразований заключается в последовательном выполнении следующих этапов.

I этап. Создание рабочей группы с участием депутатов представительных органов района и поселений, специалистов органов МСУ района и поселений по вопросу объединения поселений.

II этап. Проведение публичных слушаний, встреч с населением во всех поселениях района по вопросу объединения.

III этап. Получение согласия населения на объединение всех муниципальных образований, входящих в состав муниципального района, выраженного в соответствии с частями 3 и 7 статьи 13 Федерального закона № 131 представительными органами указанных муниципальных образований. Получение согласия населения на наделение городского поселения статусом городского округа, выраженного путём голосования на местном референдуме исходного городского поселения и отдельном референдуме жителей района, за исключением данного городского поселения.

IV этап. Подготовка и направление в Правительство области документов, необходимых для принятия нормативных правовых актов области: о преобразовании существующих поселений и образовании городского округа, ликвидации поселений и муниципального района; о внесении изменений в административно-территориальное устройство субъекта РФ; об установлении границ и статуса административного центра городского округа; о разграничении имущества (передача имущества всех муниципальных образований вновь образованному городскому округу).

Принятие соответствующих законов области о преобразовании муниципальных образований путем их объединения и создания городского округа, ликвидации района и входящих в его состав поселений, о численности и сроке полномочий депутатов представительного органа первого созыва вновь образованного муниципального образования, а также о порядке избрания, полномочиях и сроке полномочий первого главы данного муниципального образования.

V этап. Формирование избирательных округов и комиссий городского округа, назначение даты выборов главы и депутатов представительного органа городского округа.

В случае возникновения инициативы, выдвинутой населением вновь образованного муниципалитета (образование инициативной группы граждан и выдвижение ею инициативы о проведении местного референдума), необходимо осуществление на данном этапе мероприятий по проведению местного референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного поселения. При наличии инициативы, выдвинутой населением вновь образованного поселения, полномочия местной администрации вновь образованного поселения по организационному и материально-техническому обеспечению проведения местного референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь обра-

зованного муниципального образования осуществляются органами исполнительной государственной власти области. До официального принятия Устава вновь образованного городского округа полномочия избирательной комиссии может осуществлять избирательная комиссия муниципального района.

VI этап. Проведение выборов главы городского округа и депутатов представительного органа, вступление в должность главы муниципального образования и проведение первой сессии представительного органа, формирование администрации городского округа.

На первом заседании представительного органа вновь образованного муниципального образования должны быть решены следующие вопросы:

- принятие регламента представительного органа;
- создание комиссий представительного органа;
- принятие решения об определении источника официального опубликования нормативных правовых актов объединенного поселения;
- принятие решения о порядке проведения публичных слушаний на территории муниципального образования, порядке учета предложений по проекту устава поселения, а также порядке участия граждан в его обсуждении;
- принятие решения о вынесении устава и бюджета муниципального образования на публичные слушания;
- принятие решений о государственной регистрации в качестве юридических лиц администрации муниципального образования и органов администрации муниципального образования со статусом юридического лица.

На данном этапе, в соответствии с законодательством, работники местных администраций поселений должны быть предупреждены об увольнении в связи с ликвидацией органов местного самоуправления поселений, а также проводятся организационные мероприятия по ликвидации органов местного самоуправления преобразуемых поселений.

VII этап. Проведение публичных слушаний по уставу и бюджету объединенного муниципального образования в соответствии с принятым решением представительного органа.

VIII этап. Принятие устава и бюджета вновь образованного муниципального образования. На данном этапе необходимо решить вопросы правопреемства органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования в отношении местных администраций, учреждений и организаций, ранее созданных органами местного самоуправления объединенных поселений; принять бюджет муни-

ципального образования представительным органом по результатам публичных слушаний; принять решение о создании местной администрации вновь образованного поселения, обеспечить государственную регистрацию администрации поселения в качестве юридического лица и государственную регистрацию устава муниципального образования в органах юстиции.

Ключевые эффекты от организации данной формы территориальных преобразований заключаются, на наш взгляд, в следующем:

- в упрощении системы управления районом (ликвидация двухуровневой системы управления районом, бюджетов поселений, дублирования функций, дополнительного документооборота);

- решении кадровой проблемы органов МСУ (большинство ключевых проблем и вопросов будут решаться более квалифицированными специалистами из районной администрации с возможностью привлечения специалистов извне и их подготовки и переподготовки);

- формировании единого бюджета и единых потребностей и принципов осуществления расходов;

- появлении одного более крупного, весомого и самостоятельного территориального образования, которое бизнес будет рассматривать как надежного, сильного и стабильного партнера;

- экономии бюджетных средств (сокращение расходов) за счет сокращения штатной численности органов МСУ в поселениях; мультипликативном эффекте от общего решения вопросов и проблем (единая бухгалтерия, социальные службы, финансовые функции, водоканалы и теплотрассы, утилизация отходов, дорожная и транспортная деятельность и пр.).

В 15 районах (Бабаевском, Белозерском, Великоустюгском, Вожегодском, Вытегорском, Грязовецком, Кадуйском, Кирилловском, Никольском, Сокольском, Тотемском, Устюженском, Харовском, Чагодощенском, Шекснинском) Вологодской области имеются городские поселения, и, соответственно, в них может быть реализована рассматриваемая форма территориальных преобразований. Кроме того, возможно присоединение всех сельских поселений Вологодского и Череповецкого районов к городам Вологде и Череповцу одновременно с формированием единого городского округа и упразднением районов и поселений данных районов. В этом случае администрации районов становятся структурными подразделениями Администрации единого округа. В бывших поселениях создаются территориальные подразделения.

На территории ликвидируемых поселений формируются территориальные подразделения Администрации городского округа в составе трёх человек в сельских поселениях (оптимальное количество по опыту реализации таких проектов в регионах России: специалист по землеустройству, специалист по работе с документами и обращениями граждан, специалист по инфраструктуре и социальной сфере) и половины от штатной численности в городских поселениях (в связи с более масштабным объемом работ, проблем и функций). При этом в составе администрации городского округа создается дополнительно новое структурное подразделение по управлению территориями ликвидируемых поселений (по 1 человеку, курирующему развитие каждого бывшего поселения).

В качестве примера рассмотрим эффект экономии на фонде оплаты труда работников органов местного самоуправления за счет сокращения их численности в Шекснинском, Бабаевском и Никольском районах. Результаты расчетов представлены в таблицах 3.3, 3.4 и 3.5. Вычисления проводились исходя из имеющейся информации о численности работников в органах местного самоуправления и размере заработной платы на конец 2013 года. Предполагалось, что число работников органов МСУ в бывших сельских поселениях составит 3, а в городских сократится наполовину. Кроме того, численность специалистов районной администрации увеличится на число ликвидируемых поселений, например, в Никольском районе – на 14.

Таблица 3.3. **Экономия на фонде оплаты труда от преобразования Бабаевского муниципального района в городской округ**

Поселение*	Численность работников органов МСУ	Среднемесячная зарплата, руб.	Годовой ФОТ**, тыс. руб.	Число сокращаемых работников	Экономия на ФОТ, тыс. руб.
Борисовское	9	13911,7	1502,5	6	1001,6
Володинское	6	16330,6	1175,8	3	587,9
Дубровское	6	15806,9	1138,1	3	569,0
Пожарское	6	17794,4	1281,2	3	640,6
Пяозерское	10	14757,5	1770,9	7	1239,6
Санинское	9	14675,7	1585,0	6	1056,7
Сиучское	5	16706,7	1002,4	2	401,0
Тороповское	9	18342,6	1981,0	6	1320,7
Центральное	21	13077,4	3295,5	18	2824,7
г. Бабаево	13	25014,7	3902,3	6	1801,1
<b>Итого</b>	<b>94,0</b>		<b>18634,6</b>	<b>60,0</b>	<b>11442,9</b>
Дополнительные расходы	10	22913,0	2749,6		
<b>Итого экономия в целом по району</b>				<b>60</b>	<b>8693,3</b>

\* Данные по Вепскому национальному поселению в базе не представлены.  
 \*\* Без учета начислений на оплату труда.  
 Источник: здесь и в таблицах 3.4 и 3.5 рассчитано на основе информации: База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] / Росстат. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>.

Таблица 3.4. Экономия на фонде оплаты труда от преобразования  
Никольского муниципального района в городской округ

Поселение	Численность работников органов МСУ	Среднемесячная зарплата, руб.	Годовой ФОТ, тыс. руб.	Число сокращаемых работников	Экономия на ФОТ, тыс. руб.
Аргуновское	10	15326,9	1839,2	7	1287,5
Байдаровское	8	13686,5	1313,9	5	821,2
Вахневское	11	13807,6	1822,6	8	1325,5
Верхнекемское	8	19504,2	1872,4	5	1170,3
Завражское	9	14216,7	1535,4	6	1023,6
Зеленцовское	7	17626,2	1480,6	4	846,1
Милофановское	5	18330,3	1099,8	2	439,9
Нигинское	7	14560,7	1223,1	4	698,9
Нижнекемское	4	15727,4	754,9	1	188,7
Осиновское	5	19521,9	1171,3	2	468,5
Пермасское	9	13851,9	1496,0	6	997,3
Полежаевское	6	18894,8	1360,4	3	680,2
Теребаевское	9	14325,0	1547,1	6	1031,4
г. Никольск	17	15039,7	3068,1	8	1443,8
Итого	115		21584,9	67,0	12422,9
Дополнительные расходы	14	18318,6	3077,5		
<b>Итого экономия в целом по району</b>				<b>67</b>	<b>9345,4</b>

Таблица 3.5. Экономия на фонде оплаты труда от преобразования  
Шекснинского муниципального района в городской округ

Поселение	Численность работников органов МСУ	Среднемесячная зарплата, руб.	Годовой ФОТ, тыс. руб.	Число сокращаемых работников	Экономия на ФОТ, тыс. руб.
Домшинское	4	27139,6	1302,7	1	325,7
Ершовское	6	19580,0	1409,8	3	704,9
Железнодорожное	7	20234,5	1699,7	4	971,3
Камешниковское	5	21174,1	1270,4	2	508,2
Любомировское	5	23705,6	1422,3	2	568,9
Никольское	7	21634,5	1817,3	4	1038,5
Нифантовское	8	21418,7	2056,2	5	1285,1
Раменское	5	18481,5	1108,9	2	443,6
Сиземское	10	17180,0	2061,6	7	1443,1
Угольское	6	25587,5	1842,3	3	921,2
Фоминское	5	17101,7	1026,1	2	410,4
Чибсарское	7	22869,0	1921,0	4	1097,7
Чуровское	8	22974,0	2205,5	5	1378,4
Юроченское	4	28252,3	1356,1	1	339,0
пгт Шексна	17	22114,2	4511,3	8	2123,0
Итого	104	329447,2	27011,2	53	13558,9
Дополнительные расходы	15	21382,9	3848,9		
<b>Итого экономия в целом по району</b>				<b>53</b>	<b>9710,0</b>

Как видно из представленных выше таблиц, экономия только фонда оплаты труда работников органов местного самоуправления составит в каждом из рассмотренных районов 8,7–9,7 млн. руб., что приблизи-

тельно равно двум средним бюджетам поселений данных районов. Экономленные средства могут быть распределены в следующем соотношении: на увеличение ФОТ работников территориальных подразделений администрации городского округа и/или на повышение их квалификации (до 30%); на решение вопросов и наиболее приоритетных проблем местного значения соответствующих территорий (до 70%).

Вместе с тем существует возможность формирования на территории района новой сетки муниципальных образований. Такие преобразования более сложно реализовать, но они позволят сформировать муниципальные образования с учётом обоснования и обеспечения достаточной для них финансово-экономической базы. Эти вопросы, требующие существенного технико-экономического обоснования и дополнительной проработки, должны являться предметом отдельного исследования.

Общий алгоритм выбора формы осуществления территориальных преобразований, на наш взгляд, заключается в следующем [19, 63] (рис. 3.3).

На начальном этапе определяется сама целесообразность изменения территориальной структуры муниципального района (объединение, разделение поселений, объединение с городским округом и т.д.), критериями которой, по нашему мнению, могут быть [19, 63]:

- низкая численность жителей муниципального образования (менее 200 чел.);
- доля полномочий органов местного самоуправления, реализуемых самостоятельно (без передачи на районный уровень) (критерий менее 50%);
- доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов бюджета муниципального образования (менее 25%);
- отрицательная динамика собственных доходов бюджета в течение двух – трёх лет;
- доля расходов на общегосударственные вопросы в структуре бюджета муниципалитета (более 67%);
- соотношение кредиторской задолженности муниципального образования и собственных доходов бюджета (более 50%);
- отсутствие эффективно функционирующих крупных и средних производств, а также малых предприятий и ИП, которые вносят заметный вклад (более 33%) в формирование собственной доходной базы бюджета;
- низкий и крайне низкий уровень социально-экономического потенциала муниципального образования (по различным методикам его оценки);



Рисунок 3.3. Алгоритм выбора формы осуществления территориальных преобразований в муниципальных районах

Условные обозначения:  $\geq$  – процедура сравнения доходов бюджета района, при действующей системе муниципальных образований, с суммарными эффектами по 2 формам территориальных преобразований;  $>$  – процедура сравнения суммарного эффекта и выбора одной из двух форм территориальных преобразований.

- отсутствие таких разработанных инвестиционных проектов развития экономической и социальной сферы, которые могут быть реализованы в течение одного-трёх лет отдельно инвесторами (предпринимателями), а также путём софинансирования из различных бюджетов или за счёт средств бюджетов и инвесторов;

- наличие инициативы населения, выраженной на сходах, собраниях, конференциях, обращение не менее 10 человек в органы власти о возможности осуществления территориального преобразования;

- отсутствие собственной возможности предоставлять основные коммунальные и социальные услуги на территории муниципального образования (отсутствие соответствующих муниципальных и частных организаций);

- наличие устойчивых кооперационных, хозяйственных, организационных и иных связей с другими муниципальными образованиями района.

Кроме того, должно соблюдаться условие обеспечения транспортной доступности до центра поселения и района в течение одного дня. При этом любой из перечисленных критериев не может быть абсолютным условием для осуществления территориальных преобразований. В целях комплексной оценки состояния и перспектив развития территории необходима выработка соответствующего согласованного решения населения, органов власти поселения и района, а возможно, и при участии органов государственной власти региона и представителей научного сообщества.

На *следующем этапе* требуется определить, какие поселения могут быть преобразованы (объединены) с соблюдением условия наличия у них общих границ. Далее следует рассчитать доходы вновь образуемых поселений (первый вариант объединения) и доходы консолидированного бюджета района, а также возможные доходы бюджета единого городского округа в случае ликвидации всех поселений района и самого района (второй вариант объединения).

*Затем* по каждому из двух вариантов *рассчитывается* экономия в расходах бюджета городского округа и консолидированного бюджета района в результате территориальных преобразований (за счет снижения ФОТ; создания единых органов власти и служб, общего управления инфраструктурой и т.д.). Таким образом, суммарный эффект по каждому из двух вариантов будет определяться суммой доходов консолидированного бюджета района либо городского округа и экономии расходов. Если суммарный эффект окажется меньше доходов консолидированного бюджета района по действующей схеме муниципальных образований, то территориальные преобразования необходимо признать нецелесообразными (неэффективными) либо рассмотреть вариант формирования новой сетки муниципальных образований с новыми границами. В обратном случае сопоставляются суммарные эффекты по каждому из двух вариантов и выбирается для реализации вариант с наибольшим эффектом. Если выбран вариант присоединения всех сельских поселений района к городскому округу, то расчёты проводятся по величине доходов бюджета городского округа и сумме доходов консолидированного бюджета района.

### **3.3. Совершенствование стратегического планирования на региональном и муниципальном уровне**

Для повышения эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований необходимо чёткое понимание всеми уровнями власти (федеральным, региональным и местным) и согласование ими стратегических приоритетов, целей, задач развития территорий, механизмов их достижения, а также разделение полномочий, функций и задач между участниками процесса стратегического планирования. Соответственно должны быть согласованы и стратегические документы (стратегии, программы, прогнозы), разрабатываемые на этих уровнях власти. Всё это позволит увязать бюджетное и стратегическое планирование с эффективностью деятельности органов власти.

Таким образом, важнейшим инструментом перспективного развития и наиболее эффективной реализации и использования потенциала территорий является стратегическое планирование их социально-экономического развития, под которым понимается процесс самостоятельного определения и согласования населением, бизнесом и властью региона и муниципальных образований стратегических приоритетов, основных направлений и целей развития, а также механизмов и мероприятий по их достижению. В 2000-х годах у органов власти всех уровней сформировалось понимание объективной необходимости разработки стратегических и программных документов развития регионов России, определения теоретико-методологических основ разработки и реализации стратегий и более качественного подхода к этому процессу. Активно начали разрабатываться и приниматься стратегии (концепции) социально-экономического развития муниципальных образований. Постепенно сложилась определенная система стратегического планирования, подходы к которой примерно одинаковы в различных регионах [22].

Процесс стратегического планирования в регионе должен быть непрерывным и начинаться от общей идеи, миссии развития региона и заканчиваться конкретными мероприятиями по достижению стратегических целей. Общая схема взаимосвязи различных документов стратегического планирования, существовавшая до 2014 г., представлена на рисунке 3.4.

Концепция развития региона – документ, содержащий миссию региона, общие идеи, цель и задачи его социально-экономического развития, желаемое представление, видение территории через определенный

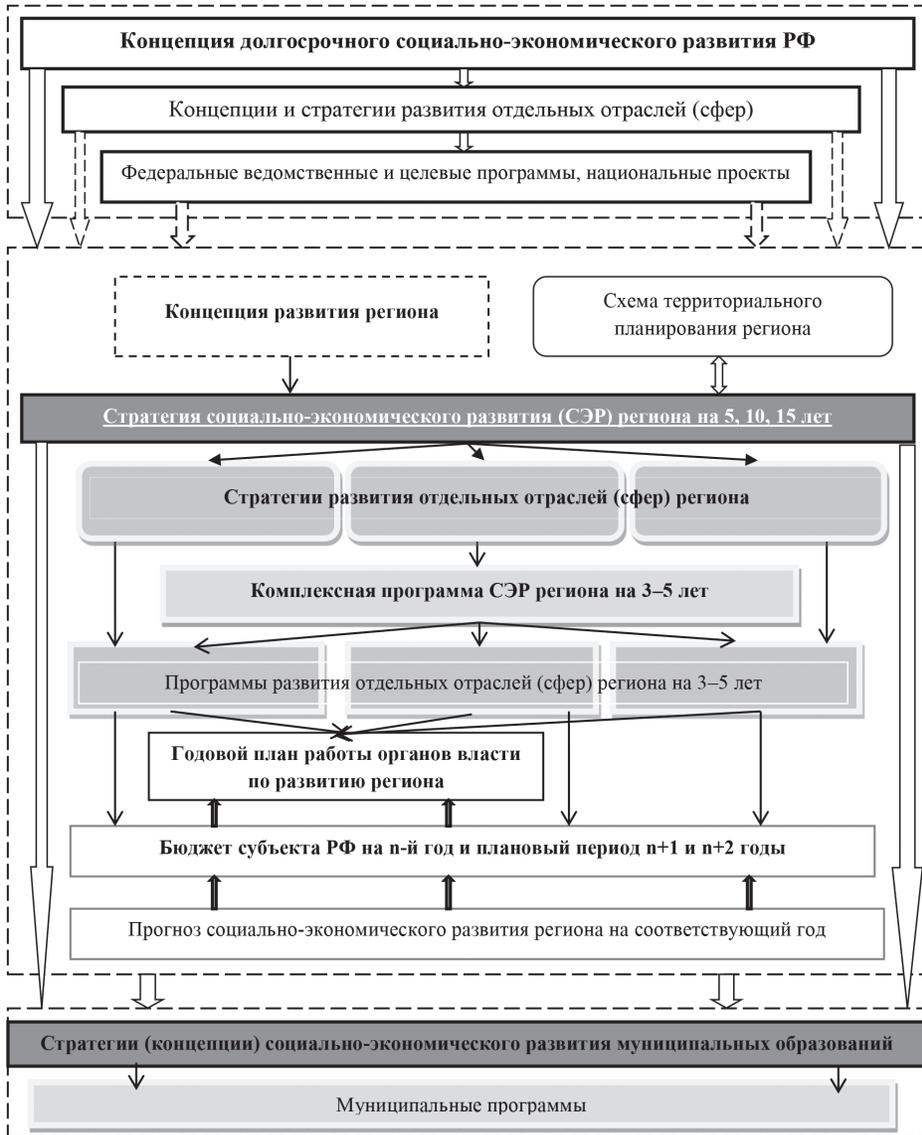


Рисунок 3.4. **Существовавшая до 2014 г. система стратегических документов региона и муниципальных образований**

временной период. Для конкретной детализации целей и задач перспективного развития территорий служат полновесные документы в виде стратегий, представляющие собой уже глубокий анализ тенденций, возможностей, ресурсов, средств и перспектив развития региона, обосно-

вание и выбор стратегических целей, механизмы и мероприятия реализации стратегии. Вместе с тем опыт ряда субъектов РФ и муниципальных образований показывает, что иногда происходит подмена понятий стратегии и концепции развития: в ряде случаев стратегия является по содержанию лишь концепцией развития на долгосрочную перспективу, и наоборот. Стратегия (концепция) развития региона должна учитывать направления и основные ориентиры, цели федеральной стратегии (в настоящее время – Концепции развития страны до 2020 года), на основе которых формируются стратегии (концепции) развития отдельных сфер на долгосрочную перспективу.

На основе обозначенных в стратегии любого уровня направлений развития и механизмов достижения целей разрабатывается программа социально-экономического развития соответствующей территории, представляющая собой увязку ресурсов (в том числе финансовых), механизмов и исполнителей по срокам достижения целей. Отдельно разрабатываются более детальные целевые и ведомственные, а также государственные программы (например, программы развития сельского хозяйства, образования, здравоохранения, ЖКХ, поддержки предпринимательства и т.д.).

В программных документах должны быть четко обозначены показатели и критерии эффективности их реализации, исполнители программы, обоснованы затраты на реализацию, определены источники финансирования. Показатели финансового обеспечения реализации программ развития каждой сферы регионального хозяйства (образование, здравоохранение, ЖКХ, социальная политика, производственная и инвестиционная сфера и т.д.) составляют статьи расходов регионального бюджета. Постепенно это приведет к тому, что расходная часть бюджета будет состоять из государственных программ с конкретными показателями достижения результатов на каждый год, с исполнителями программ. Переход к программно-целевому подходу позволит повысить эффективность расходования средств, так как они будут тратиться на достижение конкретных целей и показателей с возможностью выявления и устранения неэффективных расходов. Как известно, показатели бюджетных статей доходов и расходов составляются на основе прогноза социально-экономического развития региона на соответствующий период. На основе бюджета и целевых программ развития субъекта РФ составляются годовой, квартальный и месячный планы работы органов государственной власти по достижению обозначенных в них результатов.

Стратегические документы муниципальных образований должны соответствовать основным стратегическим приоритетам, целям и задачам соответствующего субъекта РФ. Но и стратегия развития региона должна содержать территориальный блок, то есть параметры развития, ключевые приоритеты, направления поддержки со стороны органов государственной власти субъекта РФ, ключевые проекты для муниципальных районов и городских округов, формирующих территорию соответствующего субъекта РФ. И только тогда формируется единая система стратегического планирования в регионе, позволяющая согласовывать приоритеты, средства, возможности, механизмы реализации целей для достижения устойчивого и комплексного развития различных территорий.

Правительством Вологодской области в апреле 2004 г. были утверждены «Основные положения стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2010 года», впоследствии переименованные в «Концепцию стратегии социально-экономического развития Вологодской области на долгосрочную перспективу», так как по сути и содержанию этот документ являлся именно концепцией. Главной целью стратегии обозначена диверсификация структуры экономики области и обеспечение устойчивого экономического роста, а также повышение уровня и качества жизни населения. Основными институциональными мегапроектами Стратегии определены проекты по созданию «коридоров развития» (северный, западный и восточный) и структурированию и развитию устойчивой агломерации «Вологда – Череповец», приоритетными для которых являются специфические виды деятельности. Планировалось и формирование лесного кластера, который должен был способствовать активизации социально-экономического развития отдельных районов области. Вместе с тем каких-либо параметров (показателей) достижения стратегических целей в данном документе намечено не было.

Как видно в [22], положительный эффект от реализации мероприятий и проектов, включенных в стратегию, отражается на основных параметрах социально-экономического развития региона [22]. В таблице 3.6 представлены результаты оценки динамики ряда из них за 2004–2010 гг. – период деятельности органов власти по реализации Стратегии (концепции). Как показывают приведённые данные, поставленная Президентом РФ задача по удвоению ВВП (ВРП) за 10 лет и в стране, и в большинстве субъектов РФ не была выполнена. Суммарный среднедушевой ВРП по субъектам РФ в сопоставимых ценах вырос лишь на 71%.

Таблица 3.6. Динамика показателей экономического развития страны, Северо-Западного федерального округа (СЗФО) и Вологодской области (ВО) в 2000 – 2010 гг.

Показатель	Территория	Год				2010 г. /2004 г., раз, %, +/- п.п.	2010 г. /2000 г., раз, %, +/- п.п.	
		2000	2004	2008	2009			2010
ВРП на душу населения, тыс. руб.	Россия	39,5	97,9	238,9	225,5	261,7	2,67(1,29*)	6,63 (1,71)
	СЗФО	40,6	107,0	251,3	254,0	286,5	2,68 (1,27)	7,06 (1,79)
	ВО	53,4	129,0	241,6	175,5	209,4	1,62 (1,06)	3,92 (1,32)
Инвестиции на душу населения, тыс. руб.	Россия	7,9	19,9	61,9	56,2	64,0	3,22 (1,57)	8,10 (2,31)
	СЗФО	8,2	26,1	77,2	69,4	77,2	2,96 (1,48)	9,41 (3,15)
	ВО	6,6	34,5	64,3	45,9	47,6	1,38 (0,85)	7,21 (3,14)
Степень износа основных фондов, %	Россия	43,5	43,5	43,6	44,3	45,7	105,1%	105,1%
	СЗФО	43,0	41,2	38,4	39,5	41,7	101,2%	97,0%
	ВО	42,2	50,3	42	43,8	46,1	91,7%	109,2%
Объем производства сельхозпродукции на душу населения, тыс. руб.	Россия	5,1	8,7	17,3	17,7	18,3	2,10 (1,10)	3,61 (1,28)
	СЗФО	3,1	5,0	8,5	9,0	10,2	2,05 (1,06)	3,28 (1,08)
	ВО	6,8	9,6	16,4	15,9	17,5	1,82 (0,91)	2,59 (0,85)
Инновационная активность организаций, %	Россия	8,8	9,6	9,4	9,3	9,5	-0,10 п.п.	0,70 п.п.
	СЗФО	7,7	9,1	8,9	9,5	9,4	0,30 п.п.	1,70 п.п.
	ВО	11	8,2	9,8	7,6	7,4	-0,80 п.п.	-3,60 п.п.
Производство деловой древесины, куб.м на 1 жителя	Россия	0,55	0,64	0,64	0,71	0,79	122,2%	142,6%
	СЗФО	2,13	2,53	2,32	2,27	2,65	104,5%	124,4%
	ВО	4,51	4,99	6,15	6,59	8,92	178,8%	197,8%
Численность населения	Россия	146304	143474	141904	141914	142865	99,6%	97,6%
	СЗФО	14199	13371	13462	13437	13626	101,9%	96,0%
	ВО	1290	1245	1218	1214	1201	96,5%	93,1%
Среднемесячная номинальная заработная плата, руб.	Россия	2223	6739	17290	18638	20952	3,11 (1,69**)	9,43 (2,89)
	СЗФО	2532	7518	19396	20893	23532	3,13 (1,65)	9,29 (2,75)
	ВО	2561	7971	16115	16566	18536	2,33 (1,44)	7,24 (2,32)
Уровень зарегистрированной безработицы, %	Россия	1,4	2,6	2	2,8	2,1	0,81	1,50
	СЗФО	1,6	2,0	1,4	2,2	1,5	0,75	0,94
	ВО	1,7	2,3	1,9	3,7	2,4	1,04	1,41
Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, %	Россия	29,0	17,6	13,4	13,0	12,6	-5,0п.п.	-16,4п.п.
	СЗФО	22,3	18,5	16,7	17,0	15,2	-3,3п.п.	-7,1п.п.
	ВО	25,5	17,9	15,8	18,3	17,0	-0,9п.п.	-8,5п.п.
Ввод жилья кв. м на 1 чел. в год	Россия	0,21	0,29	0,45	0,42	0,41	1,43	1,98
	СЗФО	0,17	0,28	0,49	0,43	0,41	1,47	2,37
	ВО	0,16	0,24	0,45	0,40	0,34	1,42	2,15

\* В скобках представлен темп роста значения соответствующего показателя в сопоставимых ценах.

\*\* Темп роста реальной заработной платы (с учётом индекса потребительских цен по России, СЗФО и Вологодской области соответственно).

В Вологодской области рост среднедушевого ВРП за это десятилетие составил 32%, а за период реализации Стратегии (2004–2010 гг.) – всего 6%. Во многом это было обусловлено влиянием финансово-экономического кризиса на монопрофильную экономику области. Падение спроса на продукцию металлургов и химиков вызвало сокращение объемов промышленного производства, снижение налоговых поступлений, рост безработицы. К 2010 году по сравнению с 2004 г. среднедушевой объем инвестиций в экономику области сократился в сопоставимых ценах 2010 г. на 15%, что объясняется замедлением инвестиционной актив-

ности в годы кризиса. Степень износа основных фондов в 2010 г. по сравнению с 2000 г. выросла на 9% и превысила соответствующие значения по России и по СЗФО. Наблюдалось и сокращение объемов производства сельхозпродукции (на 15 и 9% по отношению к 2000 и к 2004 гг. соответственно, хотя по России и СЗФО зафиксирован рост в 1,28 и в 1,08 раза). Кроме того, инновационная активность предприятий региона снизилась с 11 до 7,4%, в то время как в России и СЗФО она выросла в среднем на 0,7–1,7 п.п. Положительным моментом для региона можно считать существенный опережающий (1,79 раза к 2004 г. и 1,98 раза к 2000 г.) рост производства деловой древесины, связанный с реализацией ряда инвестиционных проектов в лесном комплексе. Но уйти от экономической и финансовой зависимости от металлургического комплекса так и не удалось. На долю металлургии в 2009–2010 гг. приходилось более половины объема производства промышленной продукции, объема экспорта и валовой прибыли. Вместе с тем удельный вес металлургической отрасли в формировании налоговых поступлений сократился к 2010 г. до 11–24%, а доля инвестиций в неё – до 14% [22, 77].

Некоторые отрицательные тенденции в исследуемый период наблюдались также в социальной сфере региона. Так, численность населения сократилась на 6,9%, в то время как в среднем по России и СЗФО – существенно меньше – на 2,4 и 4% соответственно. За 2004–2010 гг. реальный размер заработной платы увеличился всего на 44%, а в последние годы он был на 17–21% ниже среднего по округу и на 6–11% ниже среднего по России. Если в 2000–2004 годах доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума региона составляла от 19,9 до 25,5% (не выше средних значений по России и СЗФО), то в 2009–2010 гг. она была уже на 2–4 процентных пункта выше. В отношении уровня безработицы можно отметить, что в 2008–2010 гг. в Вологодской области он был выше среднего по России и регионам СЗФО.

Кризисные явления в экономике региона оказали заметное влияние на сферу его государственных финансов. В 2009 году по сравнению с предыдущим годом доходы областного бюджета сократились на 21%, а расходы – на 3,5%, что привело к образованию дефицита бюджета и росту государственного долга области, который на конец 2011 года составил 25,8 млрд. руб., увеличившись к уровню 2008 года в 14,7 раза! Такая ситуация поставила под угрозу реализацию ряда проектов с участием области, а в 2012 г. возникла необходимость сокращения даже некоторых социальных расходов регионального бюджета. Мировой кри-

зис 2008–2010 годов затруднил реализацию целей и мероприятий стратегии развития Вологодской области, поскольку на повестке дня стояла проблема реализации первоочередных антикризисных мер по сокращению безработицы, сохранению производства, недопущения социальной напряженности [22].

Таким образом, за достаточно короткий (6 лет) период деятельности органов власти по реализации «Стратегии социально-экономического развития Вологодской области до 2010 года» не были реализованы многие намеченные цели и задачи. Практически не удалось обеспечить устойчивый рост экономики и сформировать альтернативные источники формирования доходной части бюджета области. Отчасти все это было связано с невысоким качеством самого стратегического документа (концептуальность, декларативность, без указания конкретных механизмов, мероприятий по достижению целей и ориентиров развития на долгосрочную перспективу), отсутствием у области четких отраслевых и территориальных приоритетов развития, влиянием мирового кризиса на её экономику. На наш взгляд, при эффективной расстановке стратегических приоритетов, чётком определении параметров реализации Стратегии и ответственных за это структурных подразделений органов власти было бы возможно значительно повысить уровень развития экономики области и более мягко преодолеть влияние последствий кризиса [22].

Как можно подчеркнуть, отсутствие в России долгое время единой системы стратегического планирования с четкой взаимосвязью с бюджетным планированием не позволяло регионам в полной мере достигать стратегических целей развития, а качество самих стратегических документов зачастую было невысоким (из-за отсутствия детальных механизмов их реализации, территориальных приоритетов и т.д.). Это снижало, в частности, и эффективность реализации различных видов региональной и местной социально-экономической политики.

Поэтому после многолетних и активных обсуждений был принят Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», установивший единую систему стратегического планирования. В соответствии с этим законом, стратегическое планирование – это деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципаль-

ного управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации. Законом установлены также полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере стратегического планирования, принципы, задачи планирования, система документов стратегического планирования на федеральном, региональном и местном уровне (рис. 3.5).

В соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации для части их территорий могут тоже разрабатываться стратегии социально-экономического развития (например, для предлагаемых нами в параграфе 3.1. управленческих округов, состоящих из нескольких муниципальных районов области), если социально-экономические условия требуют выделения при разработке документов стратегического планирования субъекта РФ отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития.

Одним из достижений принятого ФЗ № 172 можно считать наличие задачи по координации государственного и муниципального стратегического управления и реализации мер бюджетной политики (ст. 8, п. 1).

До сих пор стратегии, принятые на уровне муниципалитета, как правило, не имели никакой связи с вышестоящими стратегическими документами, и это не лучшим образом сказывалось на их реалистичности. Однако в части «Закона о стратегическом планировании в РФ», касающейся этой проблемы, также выявляются значительные недочеты и недоработки [64]. Так, в число принципов стратегического планирования (ст. 7) не включён закономерный в таком случае принцип согласованности стратегий разных уровней. В отдельных статьях упомянута необходимость согласования региональных стратегий с федеральной, а муниципальных – с вышестоящими. Но в целом этим законом фактически игнорируется возможность согласования вышестоящих стратегий с нижестоящими, в строгом соответствии с субординацией. И это при том, что наработки стратегических документов и практика их использования на уровне муниципалитетов ведут свой отсчет с 1998 года. То есть муниципальная практика гораздо обширнее, чем региональная, тогда как на федеральном уровне, до указанного момента, вообще не было принято Стратегии СЭР. Так называемая «Стратегия 2020» – это всего лишь концепция развития России

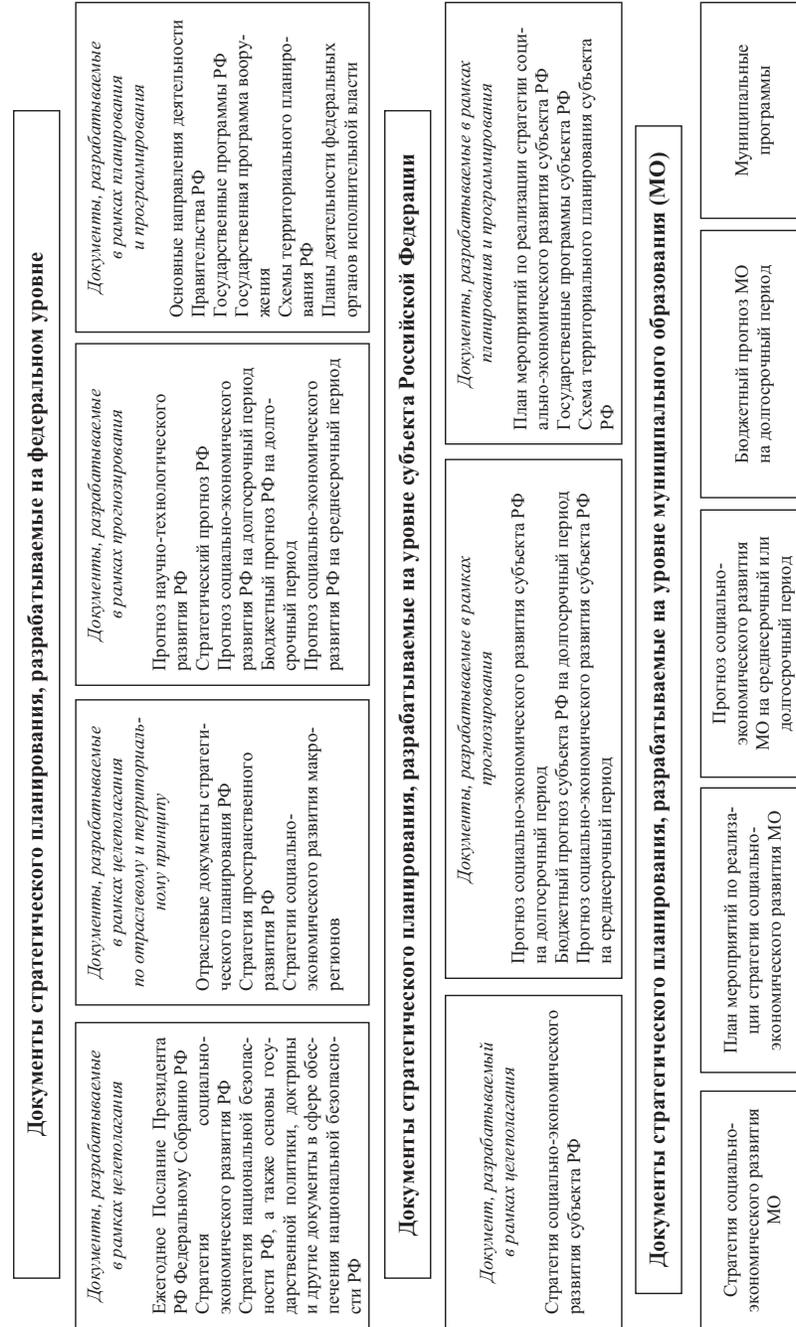


Рисунок 3.5. Система документов стратегического планирования в Российской Федерации в соответствии с ФЗ № 172 [4]

до 2020 года, причём в перечень документов стратегического планирования, согласно ст. 11 ФЗ № 172, концепции не входят [64]. Другими словами, не ориентироваться на нижестоящие структуры при формировании стратегии региона или Федерации – неправильно. В частности, это не позволяет извлечь максимальную пользу из планируемых мероприятий, более того может спровоцировать вредные эффекты. При этом учет интересов нижестоящих структур не подразумевает безоговорочного принятия их к исполнению. Следовательно, согласование вышестоящих стратегий с нижестоящими будет иметь целый ряд позитивных эффектов.

Во-первых, повысится эффективность реализуемых мероприятий за счет согласования эффектов на разных уровнях (ст. 7, п. 5 ФЗ № 172 – принцип сбалансированности).

Во-вторых, рассмотрение нижестоящих стратегических документов при разработке или корректировке вышестоящих документов обеспечивает контроль за единством методологии, позволяя избежать дублирования (ст. 7, п. 2 – принцип единства и целостности).

В-третьих, при формировании стратегических документов «снизу вверх» идет фактическое накопление идей, а также сбор аналитических материалов. В связи с этим использование материалов нижестоящих стратегий будет способствовать снижению трудоемкости процесса разработки вышестоящего документа с одновременным повышением его качества [64].

При разработке любой стратегии необходимо соблюсти принцип сбалансированности (п. 5, ст. 7 ФЗ № 172), подразумевающий согласование целей и задач. Поскольку цели строятся от общего к частному, то есть дедуктивно, то они должны определяться на федеральном уровне, но могут дополняться и уточняться на нижестоящих. Это не противоречит ФЗ № 172. При разработке стратегии на нижестоящем уровне авторы должны обеспечить согласованность с целями вышестоящего документа в части, относящейся к их зоне ответственности. То есть цели, связанные, например, с развитием Дальнего Востока, не будут копироваться в стратегиях западных регионов. При этом ничто не мешает дополнять «внешние» цели, навязанные «сверху», «внутренними», вытекающими из локальных интересов и вообще не отраженными в документе вышестоящего уровня. Таким образом, цели и задачи стратегических документов имеют два входа: из вышестоящей стратегии и из собственных интересов [64].

Таким образом, несмотря на имеющиеся в ФЗ № 172 недостатки и противоречия, органы всех уровней власти обязаны выстраивать свою работу в сфере стратегического планирования и управления в соответствии с нормами этого закона. Вместе с тем требуется принятие обширной нормативно-правовой базы в субъектах РФ, устанавливающей в них систему стратегического управления. По мнению автора [26], в рамках реализации закона ФЗ № 172 подлежат разработке и принятию на уровне субъекта РФ следующие нормативно-правовые акты (НПА):

1. Порядок разработки и корректировки стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (закон, иной нормативно-правовой акт).

2. Перечень государственных программ субъекта Российской Федерации и порядок их разработки, реализации и оценки их эффективности (правовой акт высшего исполнительного органа государственной власти – ВИОГВ).

3. Порядок разработки и корректировки бюджетного прогноза субъекта Российской Федерации на долгосрочный период (правовой акт ВИОГВ).

4. Порядок разработки и корректировки прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный и среднесрочный период (правовой акт ВИОГВ).

5. План мероприятий по реализации стратегии (правовой акт ВИОГВ).

В соответствии с законом «О стратегическом планировании в РФ» необходима также увязка стратегического планирования с бюджетным (рис. 3.6). Это даст возможность практически полностью перейти к программному бюджету, в котором большую часть расходов будут составлять расходы на реализацию соответствующих государственных и муниципальных программ, увязанных по срокам, исполнителям, мероприятиям, показателям достижения стратегических целей, показателям, позволяющим оценить эффективность деятельности органов власти.

Вместе с тем осуществлению в полной мере такой взаимоувязки препятствует в настоящее время ряд проблем (табл. 3.7), обусловленных неурегулированностью некоторых нормативно-правовых вопросов, отсутствием должного методического обеспечения, недостаточной квалификацией и готовностью специалистов органов местного самоуправления работать в рамках программных бюджетов.

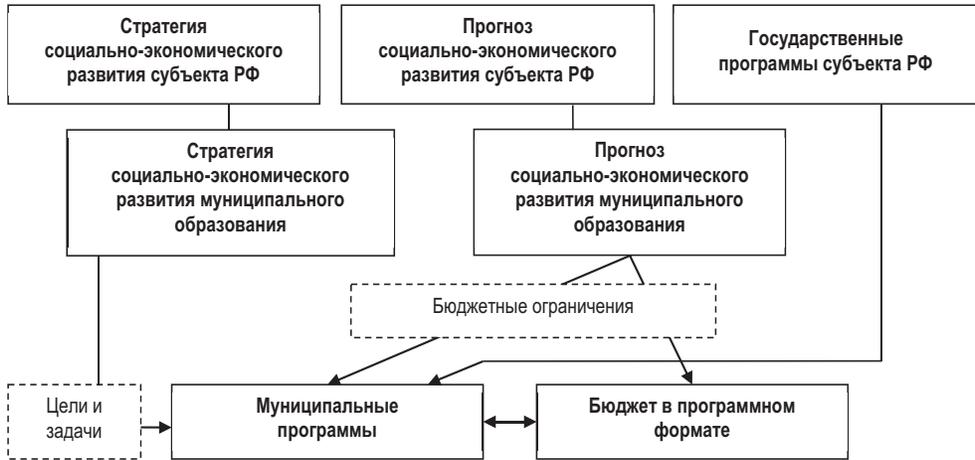


Рисунок 3.6. Увязка документов стратегического и бюджетного планирования субъекта РФ и муниципальных образований

Таблица 3.7. Проблемы разработки и реализации муниципальных программ [26]

Направление проблемы	Суть проблемы
Нормативно-правовое обеспечение	Отсутствие единого порядка формирования муниципальных программ и соответствующей нормативной документации
Взаимосвязь муниципальных программ с документами стратегического планирования	Отсутствие связи муниципальных программ (МП) с программой социально-экономического развития региона/муниципального образования
Содержание муниципальных программ	Несоответствие подготовленных ОМСУ муниципальных программ требованиям утвержденных нормативно-правовых актов по разработке и утверждению муниципальных программ Несоблюдение принципов бюджетирования, ориентированного на результат
Мониторинг муниципальных программ	Недостаточно эффективные организация и процедуры мониторинга муниципальных программ
Организация работы по разработке и утверждению муниципальных программ	Проблемы комплексного взаимодействия всех участников процесса разработки и утверждения муниципальных программ
Готовность специалистов к разработке муниципальных программ	Отсутствие методологической поддержки главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС) при разработке программ Недостаточный опыт и практика специалистов ОМСУ по разработке муниципальных программ

Способами решения и минимизации данных проблем, по мнению автора [26], на уровне региона и муниципальных образований могут стать:

- разработка и применение единого порядка формирования муниципальных программ и соответствующей нормативной документации на уровне муниципальных районов, сельских и городских поселений, а также городских округов;

- обеспечение системной методологической поддержки главных распорядителей бюджетных средств при разработке муниципальных программ;
- разработка механизмов, минимизирующих количество корректировок муниципальных программ в ходе их реализации и исполнения бюджета;
- разработка и применение технологий формирования муниципальных программ с целью максимальной унификации этого процесса, в границах одной территории, по типам муниципальных образований;
- автоматизация процесса перехода к программному бюджету.

Для приведения в соответствие с нормами ФЗ № 172 и урегулирования нормативно-правовой базы региона с целью выстраивания в нём единой, взаимоувязанной системы стратегического планирования в сфере организации взаимодействия с муниципальными образованиями на уровне субъекта необходимо следующее [26].

Во-первых, принятие закона (порядка) «О стратегическом планировании на территории субъекта»; порядка (регламента) согласования муниципальных стратегий с органами исполнительной власти субъекта; методических рекомендаций по разработке документов стратегического планирования муниципальных образований, включая шаблоны (структуру) документов и единую систему показателей; рекомендуемого плана («дорожной карты») муниципальных образований по разработке и утверждению документов стратегического планирования.

Во-вторых, обучение муниципальных служащих.

В рамках организации взаимодействия с муниципальными образованиями на уровне субъекта РФ по переходу к программному бюджету следует разработать:

- проект типового порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ муниципального района (городского округа);
- методические рекомендации по переходу муниципальных образований к программно-целевым методам планирования;
- план («дорожную карту») муниципальных образований по переходу к программному планированию бюджета;
- основные направления реализации муниципальных программ с привязкой к государственным программам субъекта;
- рекомендации по формированию программной классификации расходов местных бюджетов [26].

Этот комплекс мер позволит обеспечить формирование единых подходов к стратегическому планированию и переходу муниципальных образований к программному бюджету в масштабе региона, в т.ч.:

а) соответствие муниципальных стратегий, прогнозов, муниципальных программ основным направлениям социально-экономического развития, установленным стратегией социально-экономического развития субъекта РФ, а также государственными программами субъекта РФ;

б) единство подходов к структуре и содержанию муниципальных программ, установленным муниципальными правовыми актами требованиями о муниципальных программах, утверждающих порядок разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ;

в) возможность построения единой системы мониторинга реализации стратегий и программ на основе единой системы ключевых показателей [26].

Органам местного самоуправления в рамках деятельности в сфере стратегического планирования в соответствии с ФЗ № 172 следует [108]:

- разработать и принять план подготовки документов стратегического планирования, который должен содержать сроки разработки и утверждения (одобрения) документов стратегического планирования, а также нормативные правовые акты, определяющие порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования;

- принять меры по информационному обеспечению стратегического планирования;

- определить органы, которые будут отвечать за стратегическое планирование на соответствующей территории, и закрепить их полномочия в муниципальном нормативном акте;

- установить форму, порядок и сроки общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования в муниципальном образовании и закрепить их в муниципальном нормативном правовом акте;

- определить порядок осуществления мониторинга реализации документов стратегического планирования, подготовки документов, в которых отражаются результаты данного мониторинга, порядок контроля реализации таких документов и закрепить его в муниципальном нормативном акте.

До 1 января 2017 г. необходимо разработать документы стратегического планирования и привести в соответствие с Федеральным законом № 172 действующие документы стратегического планирования, принятые ранее. Причем такие документы считаются действительными до окончания установленного срока действия, если иное не предусмотрено законодательством [108].

В Вологодской области с 1 января 2014 г. начал свою деятельность департамент стратегического планирования, основной задачей которого является синхронизация системы стратегического планирования как на региональном, так и муниципальном уровне. В настоящее время этим департаментом выстроена система декомпозиции направлений, приоритетов, целей и задач на муниципальный уровень. Внедренная система раскладки стратегически важных индикаторов развития региона от федерального до муниципального уровня дает дополнительные возможности для контроллинга достижения целевых значений. Для оценки деятельности органов региональной власти по данному направлению в области разработана уникальная система рейтингования по уровню ключевых показателей эффективности (KPI), которая далее легко трансформируется по блокам ответственности: руководители органа исполнительной власти области, государственные гражданские служащие, проекты, подведомственные организации, хозяйственные общества и муниципалитеты в целом. Спектр показателей различен: показатели, направленные на исполнение указов Президента России, на экономический рост региона, на реализацию его государственных программ и непрограммной деятельности [70].

В апреле 2014 г. департаментом стратегического планирования были разработаны *Методические рекомендации по разработке стратегии социально-экономического развития муниципального образования Вологодской области на долгосрочный период*. В соответствии с ними стратегия муниципального образования разрабатывается в соответствии с целями, приоритетами и задачами, определенными:

- стратегией социально-экономического развития области на долгосрочный период;
- схемой территориального планирования области;
- стратегиями развития отдельных отраслей экономики и социальной сферы области;
- прогнозом социально-экономического развития области на среднесрочный период.

Стратегия муниципального образования (далее – МО) составляется в соответствии со сроком действия стратегии социально-экономического развития области на долгосрочный период. Корректировка стратегии муниципального образования производится по решению органов местного самоуправления муниципального образования на основании корректировки стратегии социально-экономического развития области на

долгосрочный период в части изменения приоритетов, задач и целевых показателей.

Мониторинг и контроль за реализацией стратегии муниципалитета, осуществляемые органами местного самоуправления муниципального образования, предполагают сбор информации о социально-экономическом развитии муниципального образования, анализ достигнутых значений показателей, оценку результативности и эффективности мероприятий, реализованных за отчетный период.

Порядок подготовки, согласования и утверждения, а также требования к содержанию документов территориального планирования муниципального образования определяются в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации и нормативными правовыми актами Вологодской области.

Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный период разрабатывается с учетом прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и Вологодской области на среднесрочный период, стратегии социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочную перспективу и прогнозных показателей деятельности организаций, расположенных на территории МО.

Стратегия муниципального образования в соответствии с этими методическими рекомендациями, как правило, должна содержать:

- анализ социально-экономического положения муниципального образования за предшествующий период (не менее 5 лет);
- ключевые проблемы и перспективы развития;
- стратегическую цель социально-экономического развития муниципального образования;
- стратегические приоритеты;
- задачи социально-экономического развития муниципального образования;
- свод приоритетных проектов (программ);
- целевые показатели эффективности реализации стратегии МО;
- согласование стратегии МО с муниципальными программами;
- механизмы реализации стратегии МО;
- характеристику приоритетных проектов МО;
- порядок согласования и утверждения стратегии МО;
- порядок внесения изменений в стратегию МО;
- мониторинг и контроль.

Пространственное и территориальное развитие внутри муниципального образования предполагает описание муниципальных образований внутри района:

- схемой размещения кластеров;
- схемой территориального планирования МО;
- генеральными планами МО.

Стратегические приоритеты муниципального образования должны соответствовать региональным приоритетам, конкретизировать цель; устанавливаться с учетом комплексной оценки существующих условий и прогноза развития ситуации на долгосрочный период. Стратегические приоритеты определяются исходя из стратегии социально-экономического развития области на долгосрочный период, стратегий развития отдельных отраслей экономики и социальной сферы области, посланий Губернатора области.

В качестве стратегических приоритетов развития Вологодской области определены:

- обеспечение экономического роста – «Качество экономики»;
- развитие человеческого капитала – «Качество жизни»;
- повышение эффективности муниципального управления – «Качество власти».

Порядок согласования и утверждения стратегии МО включает в себя:

- разработку проекта Стратегии МО и согласование главой муниципального образования;

- обсуждение и согласование проекта Стратегии МО с руководителями организаций, являющихся крупными налогоплательщиками, с представителями общественных, научных организаций, главами и депутатами сельских поселений, расположенных на территории муниципального образования;

- согласование в отраслевых департаментах области проекта Стратегии муниципального образования;

- согласование проекта Стратегии МО, доработанного с учетом замечаний и предложений отраслевых департаментов области, с департаментом стратегического планирования на соответствие целям, стратегическим приоритетам и задачам социально-экономического развития, закрепленным в региональных документах стратегического планирования;

- вынесение проекта Стратегии МО на публичные слушания, порядок организации и проведения которых определяется нормативно-правовыми актами, принятыми органом местного самоуправления;

- утверждение Стратегии МО осуществляется в соответствии с нормативно-правовыми актами, принятыми органом местного самоуправления;

- представление Стратегии муниципальных образований департаменту стратегического планирования для включения в реестр (перечень) документов стратегического планирования социально-экономического развития Вологодской области.

Эффективность реализации различных документов стратегического планирования и полнота достижения обозначенных в них целей и параметров развития региона зависят от множества факторов, к важнейшим из которых, на наш взгляд, относятся:

- качество самого стратегического документа (глубина проведённого анализа; учет мнения, приоритетов населения, бизнеса, специфики развития муниципальных образований; наличие качественного механизма реализации стратегических целей и задач, перспективных стратегических проектов и др.);

- финансовый механизм реализации стратегии (механизмы привлечения инвестиций, федеральных средств и наличие собственных средств и ресурсов);

- качество и полнота детализации стратегических целей и приоритетов в соответствующих стратегиях развития отдельных отраслей (сфер), долгосрочных целевых программах;

- наличие подготовленной управленческой команды, которая будет способна эффективно и с наибольшими усилиями действовать для достижения поставленных задач;

- влияние внешних факторов и условий (макроэкономическая ситуация в стране и в мире в целом, уровень межрегиональной конкуренции, приоритеты и направления государственной политики федеральных властей).

Качественный подход к разработке и реализации стратегий развития различных территориальных образований позволяет четко определять стратегические цели и задачи, расставлять приоритеты в социально-экономическом развитии территорий (то есть концентрировать ресурсы и усилия на направлениях, проектах, которые принесут наибольший эффект), привлекать инвестиции в реализацию крупных проектов, улучшать состояние инфраструктуры, создавать новые рабочие места и увеличивать поступления в бюджеты, согласовывать деятельность различных сторон в достижении общих целей, а в конечном счёте повышать уровень и качество жизни населения.

Резюмируя все вышесказанное, следует отметить, что Стратегия развития региона – это своего рода общественный договор между властью, населением и бизнесом по поводу определения долгосрочных целей и задач региона на основе согласования взаимных интересов и приоритетов и их роли в процессе разработки и реализации стратегии. И следовательно, стратегическое планирование и управление становится всё более важным и основополагающим инструментом реализации региональной политики по развитию муниципальных образований.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Региональная политика по развитию муниципальных образований – деятельность органов власти субъекта РФ по определению и реализации целей и приоритетов территориального развития, механизма стимулирования, поддержки и содействия развитию муниципальных образований, механизма взаимодействия субъекта и муниципалитетов в направлении решения общих проблем и задач комплексного и устойчивого развития региона.

Содержание региональной политики можно представить в виде двух блоков: функционально-реализационного и функционально-типологического. Первый включает в себя концепцию, стратегию развития территорий региона, приоритеты, механизмы пространственного развития, прогноз развития региона и входящих в него муниципальных образований, сценарии их развития, территориальный маркетинг, согласование планов, стратегий и программ развития региона и муниципалитетов, целевые программы и госпрограммы, мониторинг социально-экономического развития и экспертизу нормативно-правовых актов муниципалитетов. В составе функционально-типологического блока выделяются типы региональной политики, каждый из которых конкретно воздействует на территориальное развитие: стимулирующая, компенсирующая, адаптирующая и противодействующая региональная политика.

Механизм регулирования территориального развития включает в себя такие формы воздействия, как комплексные программы развития муниципальных образований, адресные меры поддержки отдельных предприятий и производств; прямые и косвенные методы; полномочия региональных властей по регулированию экономической деятельности на территории, по участию в хозяйственном обороте; научно-методиче-

ское, проектно-планировочное, правовое, ресурсное, организационное, стимулирующее и информационно-аналитическое обеспечение.

Для обеспечения комплексного развития региона, наиболее полного и качественного использования потенциала входящих в него муниципалитетов необходимо обоснованное определение территориальных приоритетов, то есть выделение групп территорий со специфическими ресурсами, возможностями и особенностями развития – таких, которые играют различную роль в воспроизводственном процессе региона и в отношении которых политика региональных властей будет носить дифференцированный характер.

Хотя институт местного самоуправления в 1990–2000-е годы многократно реформировался, в развитии муниципальных образований до сих пор имеется множество проблем, в частности:

- концентрация хозяйственной деятельности в городских округах и прилегающих к ним районах и, как следствие, сужение возможностей и перспектив развития большинства периферийных районов, более низкий уровень жизни проживающего в них населения;

- существенные различия в средствах, ресурсах, источниках, факторах и условиях развития, определяющие значительную неравномерность (дифференциацию) развития муниципальных образований;

- значительное отставание уровня и качества жизни сельского населения;

- низкая финансово-экономическая самостоятельность большинства муниципальных образований;

- нерешённость проблем функционирования самого института местного самоуправления;

- дефицит квалифицированных кадров органов местного самоуправления;

- низкая эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти региона и органов местного самоуправления;

- низкий уровень использования современных форм и методов управления муниципальным развитием;

- законодательные и правовые сложности, препятствия и ограничения;

- неэффективность территориальной структуры муниципальных образований;

- по-прежнему невысокая роль населения, главного субъекта управления на местном уровне, в непосредственном осуществлении местного самоуправления.

В 2011–2014 годах Правительством и органами исполнительной власти Вологодской области реализовывался комплекс мероприятий, направленных на укрепление финансово-экономических основ муниципальных образований, повышение эффективности взаимодействия между уровнями власти, развитие института местного самоуправления, повышение открытости и доступности власти. Вместе с тем, как показывает практика, не все мероприятия дали однозначный, быстрый и положительный эффект. Так, из анализа результатов реализации в 2012–2013 гг. проекта по объединению поселений следует, что оно в большинстве случаев проводилось по личной инициативе глав района или поселений в целях сокращения административных расходов и упрощения управляемости территориями, а отнюдь не исходя из экономических расчетов целесообразности и эффективности (объединялись друг с другом поселения с невысоким уровнем социально-экономического развития), однако это не позволяет решить проблемы низкой финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований.

Судя по результатам апробации разработанной авторской балльной методики комплексной оценки эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований (на основе анализа ответов глав муниципальных образований на три вопроса, в рамках ежегодно проводимого ИСЭРТ РАН опроса), эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления районов в 2007–2008 гг. увеличилась с 0,67–0,90 балла (при максимально возможном балле – 2) до 1,02–1,24 балла в 2011–2013 гг. Таким образом, данный вид эффективности все еще остается на среднем уровне. Результативность взаимодействия муниципалитетов с Общественной палатой Вологодской области, Корпорацией развития региона, Советом муниципальных образований оценивается в среднем как низкая.

По оценкам респондентов, эффективность действий региональных органов власти по поддержке муниципалитетов в 2011–2012 гг. по сравнению с 2009 годом выросла в целом с 1,81 до 1,90–2,15 балла, а по оценкам глав районов (при максимально возможном балле – 3) характеризуется уровнем выше среднего, хотя по сравнению с 2010 годом отмечается её снижение. Эффективность отраслевой региональной политики оценена главами всех муниципалитетов в 2011–2013 гг. на уровне ниже среднего: от 0,25 до 0,49 балла (при максимально возможном балле – 1). Следовательно, государственная политика Вологодской области в отно-

шении муниципальных образований недостаточно эффективна. Весьма низко оценивается главами муниципальных образований и реализация в регионе отраслевых политик.

Политика социально-экономического развития территорий, проводимая на региональном уровне, должна быть сконцентрирована на организации согласованных действий федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления в целях создания максимально благоприятных условий для развития экономики и социальной сферы муниципальных образований путем привлечения частных инвестиций и повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

Формой координации и согласования деятельности органов государственной власти субъекта РФ и крупных муниципальных образований (районов и городских округов) может быть создание на территории Вологодской области 6 управленческих округов. Они представляют собой часть территории области (несколько районов, имеющих общие границы), на которой осуществляются координация деятельности исполнительных органов государственной власти региона, действующих на территории муниципалитетов, анализ и прогноз социально-экономического развития входящих в округ административно-территориальных единиц.

В целях координации деятельности органов государственной власти области, органов МСУ целесообразно создать при Правительстве области совещательный и координирующий орган – Координационный совет по развитию муниципальных образований; нами определены его функции и порядок формирования, а также роль в разработке и реализации политики субъекта РФ по развитию муниципальных образований.

Исследование российского опыта территориальных преобразований позволяет утверждать, что существует возможность преобразования всех поселений муниципального района в единый городской округ с одной администрацией и представительным органом и их территориальными подразделениями в объединенных поселениях. Это может дать эффект экономии на фонде оплаты труда, который составит 8–9 млн. руб. по всем поселениям (например, в Шекснинском, Бабаевском и Никольском районах). К критериям целесообразности изменения территориальной структуры муниципального района могут быть отнесены, в частности, низкая численность его жителей (менее 200 чел.); малая доля полномочий органов местного самоуправления, реализуе-

мых самостоятельно (менее 50%); низкая доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов бюджета муниципального образования (менее 25%); отрицательная динамика собственных доходов бюджета в течение двух-трёх лет и др.

Важным направлением реализации региональной политики является также согласование стратегических документов региона и муниципальных образований по целям, задачам, механизмам и роли разных уровней власти в решении проблем развития территорий; увязка стратегического и бюджетного планирования, что приобретает особую актуальность в связи с вступлением в силу Федерального закона № 172 «О стратегическом планировании в РФ». Это потребует принятия множества нормативных документов и разработки методических рекомендаций на региональном уровне.

Таким образом, реализация комплекса предложенных мероприятий даст возможность повысить эффективность региональной политики по развитию муниципальных образований.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Амелин, Д.Е. Местное самоуправление в региональном развитии [Текст] / Д.Е. Амелин. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – 182 с.
2. База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] / Росстат. – Режим доступа : <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>
3. Бачлер, Дж. Оценка региональной политики в европейском сообществе [Электронный ресурс] / Дж. Бачлер. – Режим доступа: [http://www.politanaliz.ru/articles\\_501.html](http://www.politanaliz.ru/articles_501.html)
4. Бурак, П.И. К вопросу о формировании системы стратегического планирования в регионах РФ [Текст] / П.И. Бурак // Россия в XXI веке: глобальные вызовы и перспективы развития : пленарные доклады III Междунар. форума, г. Москва, 21–22 октября 2014 г. ; под ред. чл.-корр. РАН В.А. Цветкова. – М. : ИПР РАН, 2014. – С. 62-70.
5. Бюджет Вологодской области. Итоги 2012 года // Официальный сайт Законодательного Собрания Вологодской области. – Режим доступа : <http://www.vologdazso.ru/Doc/sl/V-2012-end.pdf>
6. В Алтайском крае ведется целенаправленная работа по развитию управленческих округов [Электронный ресурс] // Официальный сайт Алтайского края. – Режим доступа : [http://www.altairegion22.ru/region\\_news/v-altaiskom-krae-vedetsya-tselenapravlenaya-rabota-po-razvitiyu-upravlencheskih-okrugov\\_232192.html](http://www.altairegion22.ru/region_news/v-altaiskom-krae-vedetsya-tselenapravlenaya-rabota-po-razvitiyu-upravlencheskih-okrugov_232192.html)
7. В Удмуртии на стимулирование развития городов и районов направлено более 20 миллионов рублей [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.myudm.ru/node/32772>
8. Валентей, С.Д. Корректировка муниципальной реформы на основе общеэкономического принципа [Текст] / С.Д. Валентей // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 36-41.
9. Васильева, Е.Г. Оценка эффективности социальной политики: региональная практика [Текст] / Е.Г. Васильева // Власть. – 2008. – № 12. – С. 29-34.
10. Вечкинзова, Е.А. Институциональные основы оценки эффективности государственных, отраслевых и региональных программ в Республике Казахстан [Текст] / Е.А. Вечкинзова // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2009. – Т. 26. – № 4. – С. 151-156.
11. Ворошилов, Н.В. Дифференциация социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области 1991 – 2011 гг. [Текст] / Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2013. – № 3 (65). – С. 31-41.

12. Ворошилов, Н.В. К вопросу об оценке эффективности муниципального управления [Текст] / Н.В. Ворошилов // Материалы VII ежегодной научной сессии аспирантов и молодых ученых по отраслям наук : в 2-х т. – Вологда : ВоГУ, 2013. – Т. 2. – С. 55-60.

13. Ворошилов, Н.В. Методики оценки уровня и потенциала социально-экономического развития муниципальных образований [Текст] / Н.В. Ворошилов // Научные семинары-дискуссии. 2013 год : сборник. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2014. – С. 52-61.

14. Ворошилов, Н.В. Оценка уровня социально-экономического развития муниципальных районов Вологодской области и их потенциала [Текст] / Н.В. Ворошилов // Молодые ученые – экономике : сб. работ молодежной научной школы. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. – Вып. 13. – С. 113-142.

15. Ворошилов, Н.В. Оценка уровня социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области [Текст] / Н.В. Ворошилов, Е.С. Губанова // Экономические и социальные перемены: факты тенденции, прогноз. – 2014. – № 6 (36). – С. 54-69.

16. Ворошилов, Н.В. Оценка уровня социально-экономического развития регионов России [Текст] / Н.В. Ворошилов, Е.С. Губанова // Экономика и предпринимательство. – 2013. – № 12 (ч. 3). – С. 325-332.

17. Ворошилов, Н.В. Оценка экономического неравенства регионов России [Текст] / Н.В. Ворошилов // Экономика и предпринимательство. – 2013. – № 12 (ч.1). – С. 338-343.

18. Ворошилов, Н.В. Оценка эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований [Текст] / Н.В. Ворошилов // Вестник Череповецкого государственного университета. – 2014. – № 7 (60). – С. 54-59.

19. Ворошилов, Н.В. Преобразования муниципально-территориального устройства в регионе [Текст] / Н.В. Ворошилов // Вузовская наука – региону : материалы XII Всерос. науч.-техн. конф. – Вологда : ВоГУ, 2014. – С. 96-99.

20. Ворошилов, Н.В. Проблемы и перспективы функционирования института местного самоуправления [Текст] / Н.В. Ворошилов // Научные семинары-дискуссии. 2013 год : сборник. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2014. – С. 71-81.

21. Ворошилов, Н.В. Самая близкая к народу власть (к 10-летию принятия в России Федерального закона № 131-ФЗ от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») [Текст] / Н.В. Ворошилов // Materiały IX Międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji «Nauka i innowacja – 2013». Volume 5. Ekonomiczne nauki. Państwowy zarząd. – Przemysł (Польша) : Nauka i studia, 2013. – С. 18-22.

22. Ворошилов, Н.В. Стратегическое планирование в регионе: опыт Вологодской области 2000-х годов [Текст] / Н.В. Ворошилов, Е.С. Губанова // Материалы VI ежегодной научной сессии аспирантов и молодых ученых по отраслям наук. – Вологда : ВоГТУ, 2012. – Т. 2. – С. 98-104.

23. Ворошилов, Н.В. Тенденции и проблемы развития муниципальных районов Вологодской области [Электронный ресурс] / Н.В. Ворошилов // Вопросы территориального развития. – 2014. – № 1. – Режим доступа : <http://vtr.isert-ran.ru/?module=Articles&action=view&aid=3489>

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

25. Галиуллин, Т.Т. Современные проблемы оценки государственного управления [Текст] / Т.Т. Галиуллин // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2009. – № 4. – С. 28-32.

26. Гарин, Д.В. Создание единой системы стратегического планирования и программного бюджетирования субъекта и муниципальных образований [Электронный ресурс] / Д.В. Гарин. – Режим доступа: [sfr.bujet.ru/upload/iblock/sea/Д.В.%20Гарин.pdf](http://sfr.bujet.ru/upload/iblock/sea/Д.В.%20Гарин.pdf)

27. Гершанок, Г.А. Формирование стратегии устойчивого развития локальных территорий на основе оценки социально-экономической и экологической емкости [Текст] / Г.А. Гершанок. – М. : Экономика, 2006. – 418 с.

28. Годовой отчет ОАО «Корпорация развития Калужской области» за 2011 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.invest.kaluga.ru/files/uploads/files/Annual\\_report\\_2011.pdf](http://www.invest.kaluga.ru/files/uploads/files/Annual_report_2011.pdf)

29. Гутникова, Е.А. Социально-экономическое развитие муниципальных районов Вологодской области в 2000 – 2010 годах [Текст] / Е.А. Гутникова, А.Н. Чекавинский, Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2012. – № 61. – С. 23-34.

30. Денисенко, Н.В. Анализ существующих критериев управления эффективностью деятельности предприятия [Текст] / Н.В. Денисенко // Дискуссия. – 2010. – № 1.

31. Дифференциация социально-экономического развития районов Вологодской области и формирование эффективных территориальных агломераций [Текст] : заключительный отчет о НИР / исполн. В.А. Ильин, Т.В. Ускова, С.А. Селякова, Р.Ю. Малышев. – Вологда, 2006. – 133 с.

32. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Администрации Южного управленческого округа Свердловской области на 2013 – 2015 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.midural.ru/files/UO/doklad/doklad\\_yuo\\_2013\\_2015.pdf](http://www.midural.ru/files/UO/doklad/doklad_yuo_2013_2015.pdf)

33. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства экономического развития Республики Коми на 2010 – 2014 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://economy.rkomi.ru/page/6029/>

34. Дубровина, Н.А. Оценка эффективности регионального управления [Текст] / Н.А. Дубровина // Вестник Самарского государственного университета. – 2006. – № 8. – С. 54-59.

35. Задорожнева, Ю.В. Многофакторная оценка эффективности реализации социально-экономической политики региона [Электронный ресурс] / Ю.В. Задорожнева, А.Э. Калинина // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 4. – Режим доступа : <http://www.science-education.ru/pdf/2012/4/211.pdf>

36. Инвестиционный вестник Калужской области: Инновации. Инвестиции. Инфраструктура [Электронный ресурс]. – 2012. – Спец. выпуск. – Режим доступа : <http://invest.kaluga.ru/files/uploads/files/01-2012%20spec.pdf>

37. Информационное обеспечение процесса управления экономическими системами [Текст] / А.В. Бабилова [и др.] ; под ред. проф. М.А. Боровской, доц. И.К. Шевченко. – Таганрог : Изд-во ТТИ ЮФУ, 2008. – 340 с.

38. К вопросу о концепции и содержании системы статистических показателей для анализа социально-экономического развития России и ее регионов [Текст] / Н.С. Апаргин, Л.С. Мымрикова, Е.С. Заварина, Б.Т. Рябушкин // Вопросы статистики. – 1999. – № 7. – С. 40-45.

39. Калинина, А.Э. Интегральная многофакторная оценка эффективности управления регионом в условиях модернизации российской экономики [Текст] / А.Э. Калинина // Вестник Волгоградского государственного университета. – 2012. – № 1 (20). – С. 75-83. – (Экономика, Экология).

40. Клисторин, В.И. Российский федерализм: региональная политика, направленная на поддержку муниципальных образований [Текст] / В.И. Клисторин // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 3. – С. 41-54.

41. Кокорин, А.Г. Государственное регулирование социально-экономического развития муниципального образования (политэкономический аспект) [Текст] : дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01 / А.Г. Кокорин. – Челябинск, 2002. – 162 с.

42. Концепция региональной целевой программы социально-экономического развития северных территорий Республики Карелия на период 2011–2015 гг. [Текст] / ИЭ КарНЦ РАН ; под общей ред. А.И. Шишкина. – Петрозаводск : КарНЦ РАН, 2011. – 98 с.

43. Кормановская, И.Р. Оценка эффективности управления устойчивым развитием региона [Электронный ресурс] / И.Р. Кормановская, Н.Н. Ренкас // Вестник Новгородского государственного университета. – 2006. – Вып. № 37. – С. 10-13. – Режим доступа: <http://www.novsu.ru/file/18690>

44. Куратченко, Е.В. Оценка эффективности управления муниципальных образований (на примере Алтайского края) [Текст] / Е.В. Куратченко // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 3. – С. 233–240.

45. Мельников, Р.М. Проблемы теории и практики государственного регулирования экономического развития регионов [Текст] : монография / Р.М. Мельников. – М. : Изд-во РАГС, 2006. – 199 с.

46. Меркушов, В.В. Интегральная оценка конкурентоспособности регионов [Электронный ресурс] / В.В. Меркушов. – Режим доступа : <http://sopssecretary.narod.ru/Konferencya/programm.htm>

47. Михеева, Н.Н. Инструменты региональной политики: оценка эффективности использования [Текст] / Н.Н. Михеева, Р.И. Ананьина // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 3. – С. 39-57.

48. Моисеев, В.О. Методология анализа и оценки эффективности региональных экономических систем [Текст] / В.О. Моисеев. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2003. – 140 с.

49. Муниципальные районы и городские округа Вологодской области. Социально-экономические показатели. 2000 – 2013 [Текст] : стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2014. – 324 с.

50. Нарышкин, С.Е. Роль муниципального звена в инновационном обновлении российской экономики [Текст] / С.Е. Нарышкин // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 23-25.

51. Некипелов, А.Д. Кризис в России: логика развития и варианты экономической политики [Текст] / А.Д. Некипелов // Общество и экономика. – 2009. – № 8-9. – С. 5-21.

52. Норт, Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики [Текст] / Д. Норт. – М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.

53. О внедрении предметно-зонального (проблемно-объектного) метода государственного управления [Электронный ресурс] : постановление Администрации Алтайского края от 3 сентября 2009 г. № 383 // КонсультантПлюс.

54. О Восточном управленческом округе [Электронный ресурс] : областной закон Свердловской области от 20 мая 1997 г. № 32-03 // КонсультантПлюс.

55. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов

исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (вместе с «Правилами предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», «Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации») [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1142 : в ред. от 22.04.2013 // КонсультантПлюс.

56. О мерах по стимулированию развития муниципальных образований Кировской области [Электронный ресурс] : постановление Правительства Кировской области от 13 декабря 2010 г. № 81/591. – Режим доступа : <http://www.kirovreg.ru/publ/AkOUP.nsf/d892a81e39612dedc325714b00454a7e/C77150D4B9B4715F44257AC3001E61D7>

57. О мерах по стимулированию развития социального и экономического потенциала муниципальных образований Новосибирской области [Электронный ресурс] : постановление Правительства Новосибирской области от 10 сентября 2012 г. № 410-п. – Режим доступа : <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW049;n=57629>

58. О Программе социально-экономического развития Пермского края на 2012 – 2016 годы [Электронный ресурс] : закон Пермского края от 20 декабря 2012 г. № 140-ПК. – Режим доступа : <http://www.perm.ru/images/banners/140-20.12.12.pdf>

59. О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», «Порядком закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд», «Порядком подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд») [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 (в ред. от 11.12.2012) // КонсультантПлюс.

60. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Текст] : постановление Правительства Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 32.

61. Объединение субъектов РФ: за и против [Текст] / С.С. Артоболевский, О.И. Вендина, Е.Ш. Гонтмахер, Н.В. Зубаревич, А.В. Кынев ; под ред. С.С. Артоболевского, Е.Ш. Гонтмахера. – М. : ПРИОР, 2010. – 175 с.

62. Официальный сайт Губернатора Вологодской области. – Режим доступа : <http://okuvshinnikov.ru>

63. Оценка и направления повышения эффективности региональной политики по управлению развитием муниципальных образований [Текст] : отчет о НИР / исполн. Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, А.Н. Чекавинский. – Вологда, 2013. – 167 с. – Инв. № 02201454075.

64. Петров, И.В. Закон о стратегическом планировании: согласованность государственного и муниципального стратегического планирования [Электронный ресурс] / И.В. Петров // Стратегическое планирование в регионах и городах России : материалы XIII Общероссийского форума. – Режим доступа : [http://forumstrategov.ru/upload/documents/Petrov\\_1.10.pdf](http://forumstrategov.ru/upload/documents/Petrov_1.10.pdf)

65. Петрушкин, Н.В. Политика активного стимулирования дает свои плоды [Электронный ресурс] / Н.В. Петрушкин. – Режим доступа : <http://fz-83.ru/публикации/политика-активного-стимулирования-даёт>

66. Пивень, И.Г. Методика оценки эффективности системы стратегического управления социально-экономическим развитием региона [Электронный ресурс] / И.Г. Пивень // Теория и практика общественного развития. – 2012. – № 3. – С. 333-338. – Режим доступа: <http://teoria-practica.ru/-3-2012/economics/piven.pdf>

67. Повышение эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований [Текст] : отчет о НИР / исполн. Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, А.Н. Чекавинский, С.А. Кожевников. – Вологда, 2013. – 181 с. – Инв. № 02201454078.

68. Положение об управлении инвестиционной политики и территориального развития экономики министерства экономического развития Новосибирской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://econom.nso.ru/Common/common/02.pdf>

69. Пономарёва, С.А. Синхронизация систем стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях: опыт Вологодской области : тезисы доклада [Электронный ресурс] / С.А. Пономарёва // Стратегическое планирование в регионах и городах России : материалы XIII Общероссийского форума. – Режим доступа : <http://forumstrategov.ru/upload/documents/Ponomareva.pdf>

70. Постникова, Е.А. Новейшие тенденции регионального развития: некоторые фрагменты [Текст] / Е.А. Постникова, Е.А. Шильцин // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 3. – С. 67-86.

71. Проект Программы социально-экономического развития Пермского края [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://elprikam.psu.ru/files/0004/program.pdf>

72. Проект Стратегии социально-экономического развития Самарской области до 2030 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://economy.samregion.ru/programm/strategy\\_programm/proekt\\_strateg/](http://economy.samregion.ru/programm/strategy_programm/proekt_strateg/)

73. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента внутренней политики Правительства Вологодской области за 2013 год // Сайт Губернатора Вологодской области. – Режим доступа: <http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka/fomichev.pdf>

74. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента государственной службы и кадровой политики Вологодской области за 2012 год // Сайт Губернатора Вологодской области. – Режим доступа: [http://okuvshinnikov.ru/files/zip/men\\_shakov.pdf](http://okuvshinnikov.ru/files/zip/men_shakov.pdf)

75. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента финансов Вологодской области за 2013 год // Сайт Губернатора Вологодской области. – Режим доступа: [http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka/doklad\\_department\\_finansov.pdf](http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka/doklad_department_finansov.pdf)

76. Пчелинцев, О.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития [Текст] / О.С. Пчелинцев. – М. : Наука, 2004. – 258 с.

77. Разработка теоретико-методологических основ и инструментария управления устойчивым развитием регионов [Текст] : отчет о НИР / исполн. В.А. Ильин, Т.В. Ускова, К.А. Гулин [и др.]. – Вологда, 2012. – 128 с. – Инв. № 02201350038.

78. Районы Вологодской области в 1990 – 1999 годах [Текст] : стат. сборник / Вологдастат. – Вологда, 2001. – 384 с.

79. Районы и города Вологодской области. Социально-экономические показатели [Текст] : стат. сборник / Вологдастат. – Вологда, 2012. – 326 с.

80. Растворцева, С.Н. Управление эффективностью торговли потребительской кооперации [Текст] : дис. ... канд. экон. наук / С.Н. Растворцева. – Белгород, 2003. – 237 с.

81. Романов, В. Поселения будут укрупняться только с согласия местных жителей [Текст] / В. Романов // Красный Север. – 2012. – № 171 (26951). – 12 сент.

82. Сигов, И.И. О сущности и проблемах пространственного развития России [Текст] / И.И. Сигов // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2009. – № 1. – С. 30-35.

83. Система муниципального управления [Текст] : учеб. для вузов / под ред. В.Б. Зотова. – 4-е изд., испр. и доп. – СПб. : Питер, 2008. – 512 с.

84. Скопин, О.В. Критерии оценки эффективности системы регионального управления [Электронный ресурс] / О.В. Скопин // Региональная экономика

и управление : электронный научный журнал. – 2009. – № 1 (17). – Режим доступа: <http://region.mcnp.ru>

85. Смирнов, В.В. Повышение эффективности социально-экономического развития региона: методология, оценка, эффективность [Электронный ресурс] / В.В. Смирнов // Аудит и финансовый анализ. – 2007. – № 5. – С. 443-452. – Режим доступа : <http://www.auditfin.com/fin/2007/5/Smirnov/Smirnov%20.pdf>

86. Совершенствование партнерства: регионы и муниципалитеты в условиях реформирования управления и расширения их полномочий [Текст] / МОНФ; Администрация Самарской области; ГУ ИМЭИ. – М. : МОНФ, 2007. – 491 с.

87. Социально-экономическая эффективность регионального развития [Текст] / С.Н. Растворцева, В.В. Фаузер, В.Н. Задорожный, В.А. Залевский ; отв. ред. д.э.н., доц. С.Н. Растворцева. – М. : Экон-Информ, 2011. – 136 с.

88. Социально-экономические проблемы локальных территорий [Текст] : монография / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, Е.А. Гутникова, С.А. Кожевников. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. – 196 с.

89. Стародубровская, И.В. Проблемы сельского развития в условиях муниципальной реформы в России [Текст] / И.В. Стародубровская, М.Н. Миронова ; Ин-т экономической политики им. Е.Т. Гайдара. – М. : Ин-т Гайдара, 2010. – № 141Р. – 116 с. : ил. – (Научные труды).

90. Стимулирование глав к повышению самообеспеченности муниципальных образований [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.permkrai.ru/development\\_strategy/zadachi/mun/instr/kon/st/](http://www.permkrai.ru/development_strategy/zadachi/mun/instr/kon/st/)

91. Стрижева, Е.С. Критерии оценки эффективности функционирования системы социальной защиты населения [Электронный ресурс] / Е.С. Стрижева // Вестник филиала РГСУ. – 2006. – Режим доступа: <http://kraspubl.ru/content/view/151/1>

92. Субъект Российской Федерации и местное самоуправление: пути совершенствования экономического взаимодействия [Электронный ресурс]. – М. : МОНФ, 1999. – Режим доступа : [http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat\\_rab/books/mpsf/index7.htm#1](http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat_rab/books/mpsf/index7.htm#1)

93. Суспицын, С. Межрегиональные различия: сравнительный анализ федеральных округов и «субокругов» [Текст] / С. Суспицын // Российский экономический журнал. – 2001. – № 1. – С. 53-66.

94. Суспицын, С. Методологические проблемы прогнозирования приоритетов и последствий государственной региональной политики [Текст] / С. Суспицын // Российский экономический журнал. – 2000. – № 2. – С. 57-71.

95. Суспицын, С.А. Региональное программирование и территориальные различия: возможности и ограничения [Текст] / С.А. Суспицын // Регион: экономика и социология. – 2001. – № 3. – С. 3-20.

96. Сыроежин, И.М. Совершенствование системы показателей эффективности и качества [Текст] / И.М. Сыроежин. – М. : Экономика, 1980. – 192 с.

97. Троцковский, А.Я. Концептуальные основы регулирования территориального развития на мезоуровне [Текст] / А.Я. Троцковский, М.П. Щетинин // Известия Алтайского государственного университета. – 2010. – № 2 (66). – Т. 2. – С. 298-308.

98. Управление муниципальным экономическим развитием [Текст] / под ред. Г.Ю. Ветрова. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2009. – 258 с.

99. Ускова, Т.В. Управление устойчивым развитием региона [Текст] : монография / Т.В. Ускова. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.

100. Фатхутдинов, Р.А. Стратегическая конкурентоспособность [Текст] : учебник / Р.А. Фатхутдинов. – М. : Экономика, 2005. – 504 с.

101. Хабриева, Т.Я. Муниципальная реформа в Российской Федерации [Текст] / Т.Я. Хабриева // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 26-35.

102. Чайникова, Л.Н. Методологические и практические аспекты оценки конкурентоспособности региона [Текст] : монография / Л.Н. Чайникова. – Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2008. – 148 с.

103. Чиновники стимулируют муниципалитеты к повышению собственной доходной базы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.sibacc.ru/publications/publication/234/44507/>

104. Чирков, М.О. Оценка эффективности налоговой политики региона [Текст] : препринт / М.О. Чирков. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2005. – 84 с.

105. Шарыгин, М.Д. Электронный образовательный ресурс «e-RegionalPolicy» по курсу «Региональная политика» [Электронный ресурс] / М.Д. Шарыгин, О.Н. Миндорова. – Режим доступа: [http://course-info.narod.ru/e-RegionalPolicy/data/1\\_4.htm](http://course-info.narod.ru/e-RegionalPolicy/data/1_4.htm)

106. Швецов, А.Н. Экономические основания выбора размеров муниципальных образований [Текст] / А.Н. Швецов // Пространственная экономика. – 2007. – № 3. – С. 43-61.

107. Щетинин, М.П. Механизм пространственного регулирования экономики региона на мезоуровне: определение и подход [Текст] / М.П. Щетинин // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2008. – № 10 (48). – С. 71-73.

108. Яговкина, В.Я. О применении норм Федерального закона «О стратегическом планировании в РФ» / В.Я. Яговкина // Официальный сайт Ассоциации

«Совет муниципальных образований» Хабаровского края. – Режим доступа : <http://смо.khabkrai.ru/opinion/2014/10/22/o-primenenii-norm-federalnogo-zakona-o-strategiche/>

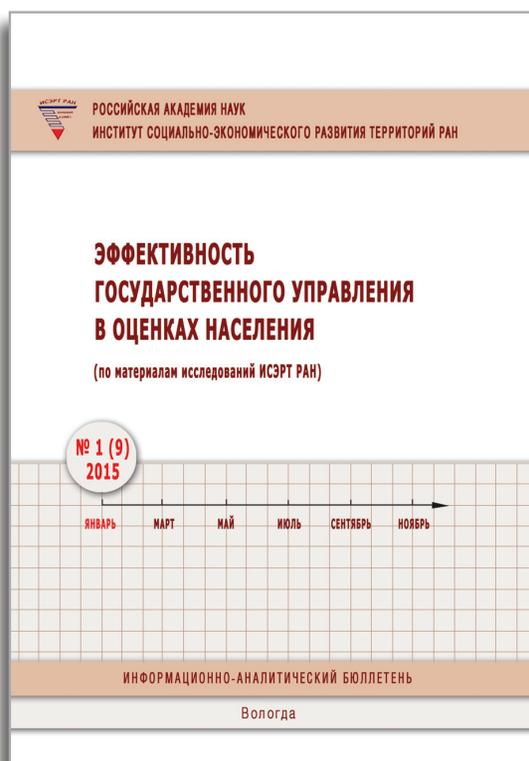
109. Kjell, L. Implementation guidelines for performance auditing / L. Kjell // Standards and Guidelines for Performance Auditing Based on INTOSAI's. Auditing Standards and Practical Experience. – Stockholm, 2004, July.

110. Porter M.E. Regions and the New Economics of Competition / Global City-Regions: Trends, Theory, Policy. – Oxford: Oxford University Press, 2001.

111. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, 2010, Sept. // CAF – Common Assessment Framework / Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi. – Electronic text data. – Mode of access: <http://www.microsoft.com/bi/>.

# ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОЦЕНКАХ НАСЕЛЕНИЯ

(по материалам исследований ИСЭРТ РАН)  
Выпуск 1(9) 2015



### УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

В итоговом выпуске информационно-аналитического бюллетеня № 1 (9) мы подводим итоги динамических изменений общественного мнения об экономической и политической ситуации в стране и регионе в 2014 году. Последняя волна опроса проходила в период с 26 ноября по 14 декабря 2014 г. В результатах исследования представлена актуальная информация, связанная с событиями последних месяцев: второй форум Общероссийского народного фронта, принятие Государственной Думой проекта федерального бюджета на 2015 год и на период 2016 – 2017 гг., ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, а также колебания курса национальной валюты и протестные выступления против реформ в системе здравоохранения и платных парковочных мест.

В выпуске бюллетеня № 1 (9) вы можете ознакомиться:

- ✓ с подробной оценкой деятельности Президента РФ и федеральных органов государственной власти;
- ✓ с динамикой общественного мнения о деятельности губернатора Вологодской области, региональных и муниципальных органов управления;
- ✓ с отношением населения к двусторонним санкциям;
- ✓ с представлениями населения о состоянии собственного материального положения и перспективах его развития;
- ✓ с основными тенденциями социального настроения, запаса терпения и протестного потенциала;
- ✓ с оценкой жителями области деятельности средств массовой информации.

### АНОНС

Следующий выпуск информационно-аналитического бюллетеня «Эффективность государственного управления в оценках населения (по результатам исследований ИСЭРТ РАН)» № 2 (10) выйдет в марте 2015 года. В нём будет представлен анализ основных тенденций общественного мнения как по ключевым тематическим блокам, так и по новым разделам мониторинга:

1. Отношение населения Вологодской области к деятельности Президента РФ и федеральных органов государственной власти.
2. Оценка деятельности губернатора Вологодской области, региональных и муниципальных органов управления.
3. Самооценка материального положения.
4. Уровень потребления товаров и услуг.
5. 2014 год в оценках населения.
6. Социальное самочувствие населения.
7. Отношение к деятельности полиции.

## РЕЗЮМЕ

В 2014 г. тенденции общественного мнения во многом определялись развитием ситуации на международной политической арене: как позитивными (успехами российской сборной на Олимпийских играх в Сочи, вхождением Крыма и Севастополя в состав Российской Федерации), так и негативными (конфликтной обстановкой на юго-востоке Украины, напряженными отношениями с США и некоторыми другими государствами, падением курса национальной валюты в условиях двусторонних санкций и снижения цен на нефть).

В ноябре – декабре 2014 г. в России состоялся ряд важных политических событий:

1. 17 – 18 ноября в Москве состоялся второй «Форум действий» Общероссийского общественного движения «Народный фронт «За Россию», основной темой которого стала реализация майских указов Президента РФ от 2012 года в непростых для российской экономики условиях западных санкций.

2. 21 ноября Государственная Дума приняла проект федерального бюджета на 2015–2017 годы. Председатель Комитета по бюджету и налогам А. М. Макаров заверил, что все свои социальные обязательства государство выполнит в полном объеме, несмотря на то, что в 2015 году доходы бюджета составят порядка 15 триллионов рублей, расходы чуть выше (на 400 миллиардов рублей). Покрывать дефицит планируют за счет госзаимствований и доходов от приватизации федерального имущества.

3. 26 ноября Общественная палата РФ представила ежегодный доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации, в котором было отмечено, что государство и общество стали партнерами в деле развития страны, резко возросла доля гражданской социальной активности.

4. 4 декабря В.В. Путин выступил с ежегодным Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, в котором еще раз озвучил свою позицию по ключевым событиям, произошедшим в стране и в мире в 2014 году, а также определил перспективные направления развития основных сфер народного хозяйства в 2015 – 2017 гг. с учетом реалий современной политической и экономической ситуации.

5. 18 декабря состоялась ежегодная пресс-конференция В.В. Путина, на которой глава государства ответил на вопросы журналистов по наиболее актуальным проблемам, волнующим общественность. «Главный вопрос сегодняшнего дня, – как отметил Президент РФ, – вопрос, который интересует граждан нашей страны, – о том, в каком состоянии находится экономика, национальная валюта, как будет развиваться ситуация в социальной сфере в этой связи... Безусловно, и я хочу это подчеркнуть, как говорят специалисты, «отскок в плюс», последующий рост и выход из сегодняшней ситуации неизбежен как минимум по двум причинам. Во-первых, рост мировой экономики будет сохраняться, темпы снижаются, но рост точно будет сохраняться. Экономика будет расти. И наша экономика выйдет из сегодняшней ситуации. Сколько на это потребуется времени? При самом неблагоприятном стечении обстоятельств, я думаю, что года два»<sup>1</sup>.

Эти и многие другие события в политической жизни России оказали влияние на тенденции общественного мнения. В настоящем выпуске бюллетеня представлены результаты опросов населения Вологодской области, проведенных в 2014 году.

<sup>1</sup> Стенограмма пресс-конференции В.В. Путина 18 декабря 2014 г. / Официальный сайт Президента РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/transcripts/47250>

В таблицах и графиках представлено сравнение итогов мониторинга общественного мнения в среднем за последние 6 опросов (с февраля по декабрь 2014 г., то есть среднегодовые данные за 2014 г.) с результатами исследований за 2013 г., а также 2007 (последний год второго президентского срока В.В. Путина, когда были

достигнуты наиболее высокие оценки президентской деятельности) и 2011 г. (последний год президентства Д.А. Медведева).

Материалы бюллетеня представляются блоками, характеризующими общественное мнение относительно ключевых аспектов политической и экономической жизни.

**В ПЕРВОМ блоке «Отношение населения Вологодской области к деятельности Президента РФ и федеральных органов государственной власти»** дана оценка жителями региона действий главы государства, Правительства РФ, Государственной Думы, Совета Федерации. Приведена информация о тенденциях общественного мнения относительно развития политической и экономической ситуации в стране в 2014 году.

**В 2014 г., по сравнению с 2013 г., уровень одобрения деятельности Президента РФ существенно увеличился как в среднем по стране (с 63 до 82% по данным ВЦИОМ), так и на территории Вологодской области (с 55 до 64%; рис. 1). Поддержка главы государства в 2014 г. значительно выше, чем в 2011 – 2013 гг.**



Рис. 1. Динамика уровня одобрения деятельности Президента РФ жителями Российской Федерации и Вологодской области (в % от числа опрошенных)

В динамике общественного мнения о деятельности Президента РФ в 2014 г. можно выделить два периода:

1. В первую половину года в связи с известными политическими и общественными событиями в жизни страны (Олимпийские игры, присоединение Крыма и Севастополя) поддержка В. Путина увеличивалась стремительными темпами: с февраля по июнь уровень одобрения деятельности главы государства возрос на 22 п.п. в среднем по стране (с 64 до 86%) и на 11 п.п. в Вологодской области (с 56 до 67%).

2. С июня 2014 г., достигнув (по данным ВЦИОМ, ИСЭРТ РАН) рекордных показателей за последние пять лет, доля положительных оценок о деятельности главы государства стабилизировалась и по-прежнему сохраняется на высоком уровне (85% – в России, 66% в Вологодской области).

**Сохраняются положительные тенденции и в динамике оценки решения Президентом ключевых проблем страны.** В 2014 г. почти половина жителей области (48 – 50%) считали, что Президент успешно справляется с укреплением международных позиций России и наведением порядка в стране, 35 – 38% положительно оценивали его деятельность по защите демократии и укреплению свобод граждан, подъему экономики и росту благосостояния населения. **По сравнению с 2011 – 2013 гг., доля жителей области, считающих, что Президент РФ успешно справляется с ключевыми проблемами России, увеличилась на 4 – 12 п.п. (особенно по проблеме наведения порядка в стране – с 38 до 48%; табл. 1).**

Таблица 1. Насколько успешно, на Ваш взгляд, Президент РФ справляется с проблемами? (в % от числа опрошенных, индекс в пунктах)

Показатель	2007	2011	2012	2013	2014	Изменение (+/-), 2014 г. к		
						2013	2011	2007
Укрепление международных позиций России								
Успешно	58,4	46,2	43,1	45,6	50,4	+5	+4	-8
Неуспешно	24,9	33,7	37,9	36,2	32,4	-4	-1	+7
Индекс	133,5	112,5	105,2	109,4	118,0	+9	+6	-16
Наведение порядка в стране								
Успешно	53,2	36,6	35,4	39,4	48,0	+9	+11	-5
Неуспешно	34,0	50,0	50,7	47,5	39,1	-8	-11	+5
Индекс	119,2	86,6	84,7	91,9	108,9	+17	+22	-10
Защита демократии, укрепление свобод граждан								
Успешно	44,4	32,4	28,8	31,8	37,5	+6	+5	-7
Неуспешно	37,0	48,3	52,3	51,0	45,4	-6	-3	+8
Индекс	107,4	84,1	76,5	80,8	92,1	+11	+8	-15
Подъём экономики, рост благополучия граждан								
Успешно	47,2	30,7	28,5	31,3	34,8	+4	+4	-12
Неуспешно	39,1	56,1	57,9	56,8	53,4	-3	-3	+14
Индекс	108,1	74,6	70,6	74,5	81,4	+7	+7	-27

В последние месяцы 2014 г. (в августе – декабре) по большинству позиций положительные тенденции сохраняются: отмечается рост доли позитивных оценок на 3 – 4 п.п.

В отношении жителей Вологодской области к деятельности Правительства РФ и Председателя кабинета министров также преобладают положительные тенденции. В 2014 г., по сравнению с 2011 – 2013 гг. доля позитивных оценок возросла соответственно на 5 п.п. (с 49 до 54%) и на 3 – 8 п.п. (с 40 – 45 до 48%). В то же время удельный

вес одобрительных характеристик остается более низким, чем в 2007 г. (59 и 52% соответственно).

**Таким образом, в 2014 году отношение населения к деятельности Президента РФ и федеральных органов государственной власти имело в целом положительную динамику. На волне эмоционального подъема, связанного с успехами внешней политики России в первой половине года, поддержка власти среди населения достигла своих рекордных показателей и продолжала оставаться на достигнутом высоком уровне во второй половине года.**

**Во ВТОРОМ блоке «Оценка деятельности губернатора Вологодской области, региональных и муниципальных органов государственной власти»** представлена оценка населением деятельности главы региона, Законодательного собрания Вологодской области, а также главы г. Вологды, мэра г. Череповца и руководителей местных администраций районов Вологодской области.

**В целом за 2014 г., по сравнению с 2011 – 2013 гг., уровень одобрения деятельности губернатора Вологодской области снизился на 4 – 6 п.п. (с 44 – 46 до 40%).**

Негативные изменения наблюдаются в оценке деятельности губернатора Вологодской области по сравнению со среднероссийским показателем: в 2007 г. уровень поддержки и в стране, и в регионе составлял 56 – 57%, к 2014 г. доля положительных

оценок деятельности глав субъектов РФ увеличилась до 66%, на территории Вологодской области – снизилась до 40% (рис. 2). Таким образом, разрыв между этими показателями составил 26 п.п.

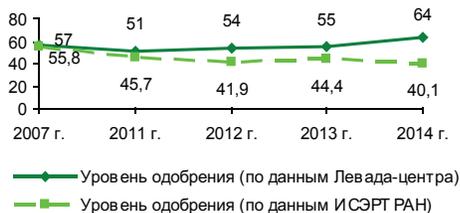


Рис. 2. Уровень одобрения деятельности глав субъектов РФ и губернатора Вологодской области (в % от числа опрошенных)

В последние месяцы 2014 г. (август – декабрь), при сохранении стабильного уровня одобрения деятельности губернатора (39%), отмечается рост его поддержки в большинстве социально-демографических категорий населения (на 3 – 7 п.п.). Снижение индекса одобрения отмечается только среди 20% наименее обеспеченных жителей области

(на 6 пунктов, с 70 до 64 п.) и жителей г. Вологды (на 4 пункта, с 93 до 89 п.).

Оценка деятельности муниципальных органов государственной власти в 2014 г., по сравнению с 2013 г., существенно не изменилась: уровень одобрения главы г. Вологды составляет 31%, мэра г. Череповца – 56%, руководителей местных администраций районов – 35%.

**Таким образом, в 2014 г. отношение жителей Вологодской области к деятельности губернатора ухудшилось по сравнению с 2007 – 2013 гг. Продолжается динамика расхождения со среднероссийским уровнем поддержки региональной власти (в целом по стране уровень одобрения глав субъектов РФ увеличивается с 2011 г., в Вологодской области наблюдаются противоположные изменения).**

На территории Вологодской области в единый день голосования 14 сентября 2014 г. была отмечена самая низкая явка из всех субъектов Российской Федерации, в которых проходили выборы губернаторов. Одной из основных причин этого может являться неудовлетворенность населения деятельностью региональных органов государственной власти.

**В ТРЕТЬЕМ блоке «Самооценка материального положения и потребительских настроений»** приводятся сведения о восприятии населением своего благосостояния и перспективах его развития.

В 2014 г., по сравнению с 2013 г., существенных изменений в социальной самоидентификации и оценке покупательной способности доходов на территории Вологодской области не произошло: доля людей, считающих себя «бедными и нищими», составляет 47 – 49%, относящих себя к людям «среднего достатка» – 43%; тех, кто отмечает, что «денег хватает в лучшем случае на еду» – 33%, кому «денег достаточно для покупки необходимых товаров» – 54%.

Ухудшились ожидания населения относительно перспектив личного материального положения и развития экономической ситуации в стране. В 2014 г., по сравнению с 2011 г., доля оптимистических прогнозов уменьшилась на 3 – 6 п.п. (табл. 2).

В 2014 г. по сравнению с 2011 г. на территории Вологодской области снизился индекс потребительских настроений (на 2 пункта, с 90 до 88 п.), что свидетельствует о тревожных ожиданиях относительно перспектив развития благосостояния. В последние месяцы 2014 г. (август – декабрь) данная негативная тенденция сохраняется: индекс потребительских настроений снизился на 5 пунктов (с 87 до 82 п.).

Таблица 2. Динамика прогнозов материального положения и экономической ситуации

Показатель	2007	2011	2012	2013	2014	Изменение (+/-), 2014 г. к		
						2013	2011	2007
Ожидания изменения личного материального положения								
Будет лучше	15,0	10,4	9,5	8,9	7,7	-1	-3	-7
Будет такое же	46,4	43,0	44,7	45,3	41,4	-4	-2	-5
Будет хуже	11,4	19,8	19,1	17,8	20,2	+2	0	+9
Краткосрочные перспективы развития экономики страны								
Хорошим	35,8	20,5	18,8	18,0	14,5	-4	-6	-21
Не хорошим, но и не плохим	34,6	34,6	34,8	33,1	33,5	0	-1	-1
Плохим	11,4	24,0	23,8	24,9	27,8	+3	+4	+16
Долгосрочные перспективы развития экономики страны								
Хорошим	13,8	6,8	6,5	4,6	4,4	0	-2	-9
Не хорошим, но и не плохим	49,3	42,3	40,5	39,2	37,8	-1	-5	-12
Плохим	8,7	16,6	16,9	17,7	17,9	0	+1	+9

Следует отметить, что снижение индекса потребительских настроений предшествовало экономическому кризису в августе 1998 г.: в апреле 1998 г. ИПН составлял 68 п., в июне – 63 п., в августе – 52 п., в октябре – 41 п., в декабре – 37 п. (рис. 3). Негативная динамика индекса потребительских настроений сопутствовала и финансовому кризису 2008 г.: в июне 2008 г. ИПН составлял 109 п., в августе – 108 п., в октябре – 98 п., в декабре – 73 п. В 2014 г. снижение ИПН отмечается во второй половине года: в июне – 91 п., в августе – 87 п., в октябре – 84 п., в декабре – 82 п.

Тенденции общественного мнения согласуются с показателями официальной статистики. По данным Вологдастата в январе – октябре 2014 г. реальная заработная плата (с учетом инфляции) составила 97,4% к соответствующему периоду предыдущего года<sup>2</sup>.

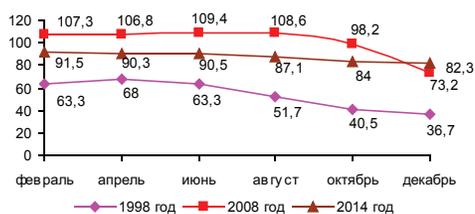


Рис. 3. Динамика индекса потребительских настроений (ИПН) в 1998, 2008 и 2014 гг. (в пунктах)

**Таким образом, негативная динамика самооценок материального положения и индекса потребительских настроений в 2014 г. наглядно отражает напряженную экономическую ситуацию в стране. Опыт проведения социологических исследований свидетельствует о том, что это является предвестником серьезных изменений, которые могут произойти в ближайшие 2 – 4 месяца при сохранении сложившейся динамики ИПН.**

<sup>2</sup> Социально-экономическое положение Вологодской области в январе – ноябре 2014 года: доклад / Вологдастат. – Вологда, 2014. – С. 99.

**В ЧЕТВЕРТОМ блоке «Социальное самочувствие населения»** представлены сведения о социальном настроении, запасе терпения и потенциале протеста.

**В 2014 г., по сравнению с 2011 г., доля жителей области, испытывающих преимущественно позитивные эмоции, существенно увеличилась на 6 п.п. (с 63 до 69%; табл. 3). В августе – декабре 2014 г. удельный вес положительных оценок социального настроения сохраняется на уровне 71%.**

Следует отметить, что в первой половине года (с февраля по июнь) доля людей, положительно характеризующих своё настроение, увеличилась на 6 п.п. (с 65 до 71%). Это было связано с эмоциональным подъёмом на волне успехов российской олимпийской сборной, присоединения Крыма и Севастополя, а также ростом патриотических настроений в условиях обострения «украинского кризиса» и притеснения русскоязычного населения киевской властью.

С июня 2014 г., когда на первый план для россиян стали выходить колебания курса рубля и действие международных

санкций, рост доли людей, положительно характеризующих свое настроение, прекратился и остается стабильным по настоящее время (71%).

**Удельный вес жителей региона, считающих, что «все не так плохо и можно жить; жить трудно, но можно терпеть», в 2014 г. составил 81%, что выше на 6 п.п., чем в 2011 г.**

**Существенно более низким является удельный вес жителей области, считающих, что на территории региона возможны акции протеста, и готовых принять в них участие. С 2011 г. протестный потенциал сохраняется на уровне 17 – 19%.**

**В целом следует отметить, что в непро-стых политических и экономических условиях сохранился позитивный фон общественного мнения. По результатам последней волны опроса, проведенной в ноябре – декабре 2014 г., практически во всех социально-демографических категориях населения отмечается незначительное улучшение индекса социального настроения (на 2 – 4 п.), что позволяет надеяться на оптимистическое развитие динамики общественного мнения.**

Таблица 3. Динамика некоторых показателей социального самочувствия населения Вологодской области

Вариант ответа	2007	2011	2013	2014	Изменение (+/-), 2014 г. к		
					2013	2011	2007
Настроение							
Нормальное состояние, прекрасное настроение	63,6	63,1	68,6	69,4	+1	+6	+6
Испытываю напряжение, раздражение, страх, тоску	27,8	28,9	26,2	24,9	-1	-4	-3
Запас терпения							
Всё не так плохо и жить можно; жить трудно, но можно терпеть	74,1	74,8	79,3	80,8	+2	+6	+7
Терпеть наше бедственное положение невозможно	13,6	15,3	14,2	12,6	-2	-3	-1
Потенциал протеста							
Потенциал протеста	20,7	19,8	16,8	19,3	+3	-1	-1

**В ПЯТОМ блоке «Отношение населения к деятельности средств массовой информации»** приведена динамика общественного мнения о работе СМИ, которые в 2014 г. играли особую роль, освещая для россиян ход политических и экономических событий в стране и за ее пределами.

Как показали результаты исследования, в 2014 г., по сравнению с 2011 – 2013 гг., в области увеличилась доля жителей, которые получают информацию о политической и экономической жизни в стране и регионе из телевизионных программ (на 2 – 4 п.п., с 82 – 84 до 86%), газет и журналов (на 15 – 20 п.п., с 29 – 34 до 49%) (табл. 4).

Проблема снижения доверия к информации в СМИ, которая отмечалась еще в 2013 г., по сравнению с 2012 г., сохранилась. В 2014 г., по сравнению с 2013 г., доля тех, кто считает, что средства массовой информации объективно освещают ход событий в мире, уменьшилась на 10 п.п. (с 46 до 36%), в стране и в области – на 5 п.п. (с 43 до 38% и с 44 до 39% соответственно).

**Таким образом, жители Вологодской области проявляют повышенный интерес к освещению в средствах массовой информации политической и экономической жизни. Вместе с тем, в 2014 г. тенденция снижения доверия к средствам массовой информации продолжилась.**

Таблица 4. Как Вы считаете, объективно или нет средства массовой информации освещают ход событий в мире, в стране и в области? (в % от числа опрошенных)

Вариант ответа		2007	2011	2013	2014	Изменение (+/-), 2014 г. к		
						2013	2011	2007
В мире	Объективно	59,3	53,1	46,1	40,9	-5	-12	-18
	Необъективно	22,4	24,9	30,8	34,5	+4	+10	+12
В стране	Объективно	59,0	48,1	43,0	43,3	0	-5	-16
	Необъективно	24,1	31,9	34,7	32,8	-2	+1	+9
В области	Объективно	60,4	49,9	43,5	43,7	0	-6	-17
	Необъективно	22,5	29,6	33,7	32,2	-2	+3	+10

\* \* \*

Подводя итоги 2014 г., следует отметить, что он был насыщен важными политическими и экономическими событиями как внутри страны, так и за ее пределами. Общественное мнение на протяжении всего года чутко реагировало на происходящие изменения. В первой половине года на фоне эмоционального подъема, связанного с удачным выступлением российской сборной на Олимпийских играх, а также с вхождением Крыма и Севастополя в состав Российской Феде-

рации, улучшалось социальное настроение людей, росла поддержка органов управления, общество консолидировалось вокруг главы государства и озвучиваемых им тезисов о национальном суверенитете и духовных скрепах российского менталитета. С июня 2014 г., когда обострились экономические проблемы, вызванные зарубежными санкциями, падением цен на нефть и снижением курса национальной валюты, позитивные тенденции в динамике общественного мнения о деятельности органов власти замедлились,

увеличилась доля негативных оценок личного материального положения, текущей и перспективной экономической ситуации в стране и регионе.

На наш взгляд, следует обратить внимание на то, что с июня 2014 г. во всех социально-демографических категориях населения наблюдается тенденция снижения индекса потребительских настроений. Как показывают результаты социологи-

ческих исследований ИСЭРТ РАН, такая динамика ИПН является предвестником существенных негативных изменений, которые могут произойти не только в экономической, но и в политической жизни, если не произойдут реальные изменения по повышению эффективности государственного управления и переходу на новые экономические формы, обеспечивающие развитие страны.

Для обозначения динамики изменений в бюллетене используются следующие

знаки:

 – тенденции ухудшения ситуации;

 – тенденции улучшения ситуации;

 – ситуация существенно не изменилась;

----- – нейтральный уровень значения индекса (100 пунктов). Индекс выше 100 пунктов означает преобладание позитивных суждений над негативными, ниже 100 – противоположную ситуацию.

**ОТНОШЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ ВОЛОГОДСКОЙ  
ОБЛАСТИ К ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕЗИДЕНТА  
РФ И ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

---

## ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕЗИДЕНТА РФ

- ▲ В среднем по стране доля положительных отзывов в период с 2013 – 2014 гг. увеличилась на 19 п.п. (с 63 до 82%), что является самым высоким значением за период измерений с 2007 г.

В 2014 г. по сравнению с 2013 г. в Вологодской области значительно возрос уровень одобрения деятельности Президента РФ (на 9 п.п., с 55 до 64%; рис. 1 – 2). Показатель также выше, чем в 2011 – 2012 гг., но он не достиг уровня 2007 г.

- ▲ Уровень одобрения в пределах 66 – 67% в регионе отмечается на протяжении второго полугодия 2014 г., что на 10 – 11 п.п. выше, чем в начале года.



Рис. 1. Динамика уровня одобрения деятельности Президента РФ жителями Российской Федерации и Вологодской области (в % от числа опрошенных)



Рис. 2. Динамика индекса одобрения деятельности Президента РФ (в пунктах)

## ОДОБРЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕЗИДЕНТА РФ В РАЗЛИЧНЫХ СОЦИАЛЬНО-ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ ГРУППАХ НАСЕЛЕНИЯ

- ▲ В 2014 г. по сравнению с 2013 г. индекс одобрения деятельности Президента РФ существенно возрос во всех социально-демографических группах населения, особенно в группе 20% наиболее обеспеченных (на 23 п.; табл. 1) и среди населения Череповца (на 20 п.). Показатели более благоприятные, чем в предшествующие 2011 – 2012 гг., однако отстают от уровня 2007 г., особенно в районах (на 28 п.).
- ▼ За период с октября по декабрь 2014 г. индекс одобрения деятельности Президента РФ увеличился среди 20% наиболее обеспеченных жителей области (на 6 пунктов, со 166 до 172 п.), но уменьшился в категории 20% наименее обеспеченных (на 16 п., со 134 до 118 п.), среди лиц со средним специальным образованием (на 8 п., со 158 до 149 п.), в возрастной группе 30 – 55 лет (на 5 п., со 148 до 143 п.), среди женщин (на 5 п., со 153 до 148 п.).

**Таблица 1. Индекс одобрения деятельности Президента РФ  
в социальных группах (в пунктах)**

Категория населения	2007	2011	2012	2013	2014	Фев. 2014	Апр. 2014	Июнь 2014	Авг. 2014	Окт. 2014	Дек. 2014	Изменение (+/-), 2014 г. к		
												2013	2011	2007
<i>Пол</i>														
Мужской	160,4	126,1	112,8	120,3	137,8	124,3	131,4	141,6	143,4	142,6	144,1	+17,5	+18,0	-22,6
Женский	166,5	138,8	124,1	130,5	144,9	128,8	142,2	147,4	150,1	152,9	148,2	+14,4	+9,4	-21,6
<i>Возраст</i>														
До 30 лет	167,5	135,3	118,2	124,9	143,4	123,6	139,2	144,4	153,3	151,7	148,5	+18,5	+13,2	-24,1
30-55 лет	163,1	130,5	117,5	125,2	139,0	125,2	135,2	144,7	138,7	147,5	142,7	+13,8	+12,2	-24,1
Старше 55 лет	161,8	135,4	122,4	127,8	144,7	131,2	139,5	145,2	155,0	147,3	149,9	+16,9	+14,5	-17,1
<i>Образование</i>														
Н/среднее и среднее	156,9	128,0	109,9	120,3	131,2	120,6	129,8	133,8	139,2	131,4	132,1	+10,9	+4,1	-25,7
Среднее специальное	165,4	135,5	119,4	126,0	145,4	130,1	137,4	148,7	148,0	157,6	149,4	+19,4	+13,9	-20,0
Н/высшее и высшее	170,3	135,9	126,9	131,6	150,0	130,6	146,4	153,2	154,3	158,1	159,5	+18,4	+23,6	-20,3
<i>Доходные группы</i>														
20% наименее обеспеченных	146,4	113,2	101,3	115,1	122,2	109,2	115,1	125,7	132,1	133,7	117,6	+7,1	+4,4	-24,2
60% средне-обеспеченных	168,1	135,6	121,0	126,6	143,9	127,7	138,1	147,2	148,8	150,4	150,9	+17,3	+15,3	-24,2
20% наиболее обеспеченных	174,7	148,3	131,4	137,6	161,0	148,4	153,1	162,3	164,2	165,9	172,0	+23,4	+23,7	-13,7
<i>Территории</i>														
Вологда	163,0	135,9	122,0	124,9	143,2	125,2	138,7	149,1	147,7	150,0	148,3	+18,3	+12,4	-19,8
Череповец	173,6	145,0	135,8	138,7	158,6	142,1	151,4	153,3	164,0	170,8	170,0	+19,9	+25,0	-15,0
Районы	159,4	125,9	109,2	119,5	131,8	119,3	129,1	137,8	137,5	135,2	132,2	+12,3	+6,3	-27,6

## ОЦЕНКА УСПЕШНОСТИ РЕШЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТОМ РФ КЛЮЧЕВЫХ ПРОБЛЕМ СТРАНЫ

- ▲ В 2014 г. по сравнению с 2013 г. улучшились оценки успешности деятельности Президента РФ по решению ключевых проблем в стране: в среднем по направлениям деятельности индекс возрос на 11 пунктов, наиболее значительно – в отношении работы по наведению порядка в стране (на 17 п., с 92 до 109 п.; табл. 2). Оценки также лучше, чем в 2011 – 2012 гг., **но менее благоприятные, чем в 2007 г. (прежде всего в отношении работы по улучшению благосостояния граждан: индекс ниже на 27 пунктов).**
- ▲ По большинству позиций позитивные изменения в оценках успешности деятельности главы государства по решению ключевых проблем в стране отмечались и в последние месяцы 2014 г. В период с октября по декабрь индекс успешности в отношении работы по подъёму экономики, росту благосостояния граждан увеличился на 7 пунктов (с 80 до 87 п.); по наведению порядка в стране и защите демократических свобод граждан – на 5 пунктов (соответственно со 112 до 117 и с 94 до 99 п.).

**Таблица 2. Насколько успешно, на Ваш взгляд, Президент РФ справляется с проблемами?** (в % от числа опрошенных, индекс в пунктах)

Показатель	2007	2011	2012	2013	2014	Фев. 2014	Апр. 2014	Июнь 2014	Авг. 2014	Окт. 2014	Дек. 2014	Изменение (+/-), 2014 г. к		
												2013	2011	2007
<i>Укрепление международных позиций России</i>														
Успешно	58,4	46,2	43,1	45,6	50,4	45,9	48,6	53,7	50,9	52,3	50,8	+5	+4	-8
Неуспешно	24,9	33,7	37,9	36,2	32,4	35,7	35,5	31,7	30,0	31,0	30,3	-4	-1	+7
Индекс	133,5	112,5	105,2	109,4	118,0	110,2	113,1	122,0	120,9	121,3	120,5	+9	+6	-16
<i>Наведение порядка в стране</i>														
Успешно	53,2	36,6	35,4	39,4	48,0	42,7	46,7	49,5	47,5	49,4	52,1	+9	+11	-5
Неуспешно	34,0	50,0	50,7	47,5	39,1	43,7	40,9	39,5	37,8	37,8	35,1	-8	-11	+5
Индекс	119,2	86,6	84,7	91,9	108,9	99,0	105,8	110,0	109,7	111,6	117,0	+17	+22	-10
<i>Защита демократии, укрепление свобод граждан</i>														
Успешно	44,4	32,4	28,8	31,8	37,5	32,3	36,3	40,1	37,6	38,2	40,7	+6	+5	-7
Неуспешно	37,0	48,3	52,3	51,0	45,4	50,1	48,7	43,9	43,7	44,3	41,9	-6	-3	+8
Индекс	107,4	84,1	76,5	80,8	92,1	82,2	87,6	96,2	93,9	93,9	98,8	+11	+8	-15
<i>Подъём экономики, рост благосостояния граждан</i>														
Успешно	47,2	30,7	28,5	31,3	34,8	31,5	34,9	35,8	35,1	33,9	37,6	+4	+4	-12
Неуспешно	39,1	56,1	57,9	56,8	53,4	57,1	54,3	53,5	50,2	54,4	50,8	-3	-3	+14
Индекс	108,1	74,6	70,6	74,5	81,4	74,4	80,6	82,3	84,9	79,5	86,8	+7	+7	-27

### ОЦЕНКА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ, ПРОВОДИМОЙ ПРЕЗИДЕНТОМ РФ

- ▲ В 2014 г. по сравнению с предыдущим годом улучшились оценки экономической политики, проводимой президентом страны. Индекс оценки экономической политики президента возрос на 11 пунктов, **но остаётся ниже уровня 2007 г. (на 11 пунктов; рис. 3 – 4).**
- ▼
- ▲ В период с октября по декабрь 2014 г. доля положительных характеристик политики, проводимой президентом страны, увеличилась с 48 до 51%, удельный вес отрицательных отзывов снизился с 17 до 14%.

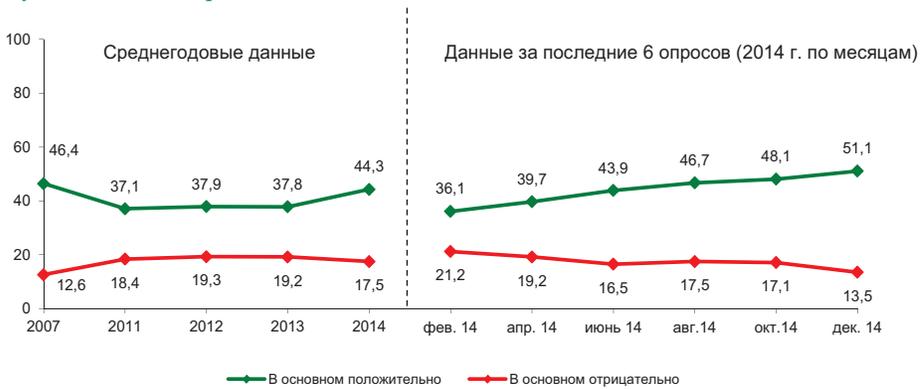


Рис. 3. Как Вы относитесь к экономической политике, проводимой президентом страны? (в % от числа опрошенных)



Рис. 4. Динамика индекса одобрения экономической политики, проводимой президентом страны (в пунктах)

## ПАРТИЙНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОЧТЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

- ▲ В партийно-политических предпочтениях населения ведущую роль сохраняет партия «Единая Россия». Уровень её поддержки населением области в 2014 г. по сравнению с 2013 г. увеличился на 4 п.п. (с 29 до 33%), что на 2 – 3 п.п. превышает показатели 2007 – 2011 гг. (табл. 3).
- КПРФ на протяжении 2011 – 2014 гг. сохраняет популярность у 10 – 11% населения, её позиции укрепились по сравнению с 2007 г. (на 3 п.п.). ЛДПР стабильно поддерживают 7 – 8% жителей области.
- ▼ Доля тех, кто симпатизирует партии «Справедливая Россия», в 2014 г. была ниже уровня предыдущих лет (4% против 5 – 8%).  
В 2014 г. удельный вес людей, не отдающих предпочтения ни одной из действующих партий, сохранился на уровне 2013 г. (34 – 35%), но остаётся выше уровня предыдущих лет (2011 г. – 29%, 2007 г. – 18%).
- ▲ В октябре – декабре доля жителей области, считающих, что никакая из политических партий не выражает их интересов, была ниже, чем в предыдущие месяцы (на 2 – 3 п.п., 33% против 35 – 36%).

Таблица 3. Какая партия выражает Ваши интересы? (в % от числа опрошенных)

Партии	2007	Выборы в ГД РФ 2007 г., факт.	2011	Выборы в ГД РФ 2011 г., факт.	2013	2014	Фев. 2014	Апр. 2014	Июнь 2014	Авг. 2014	Окт. 2014	Дек. 2014	Изменение (+/-), 2014 по отношению к		
													2013	2011	2007
Единая Россия	30,2	60,5	31,1	33,4	29,4	32,8	28,3	29,5	32,7	34,3	35,5	36,7	+3	+2	+3
КПРФ	7,0	9,3	10,3	16,8	11,3	9,7	10,9	10,7	9,8	9,1	9,3	8,3	-2	-1	+3
ЛДПР	7,5	11,0	7,8	15,4	7,2	7,6	8,9	8,3	6,2	6,9	7,3	7,8	0	0	0
Справедливая Россия	7,8	8,8	5,6	27,2	4,6	3,5	3,5	3,3	3,3	3,7	3,9	3,2	-1	-2	-4
Другая	1,8	-	1,9	-	0,6	0,3	0,4	0,2	0,1	0,1	0,7	0,1	0	-2	-2
Никакая	17,8	-	29,4	-	34,9	34,4	35,2	34,8	36,0	35,0	32,6	32,7	-1	+5	+17
Затрудняюсь ответить	21,2	-	13,2	-	10,2	11,7	12,7	13,1	11,8	10,9	10,7	11,1	+2	-2	-10

## ОЦЕНКА ПОЛИТИЧЕСКОЙ ОБСТАНОВКИ В РОССИИ

- ▼ В 2014 г. по сравнению с 2013 г. ухудшился характер суждений относительно политической обстановки в России: удельный вес тех, кто считает ситуацию «благополучной, спокойной», снизился на 5 п.п. (с 41 до 36%; *рис. 5 – 6*), доля противоположных мнений увеличилась на 8 п.п. (с 42 до 50%). Ситуация также менее благоприятная, чем в предыдущие годы. По сравнению с 2011 г. индекс ниже на 20 пунктов, по сравнению с 2007 г. – на 28 пунктов (86 п. против соответственно 106 и 114 п.).
- ▼ В 2014 г. негативные изменения наблюдались в период с февраля по октябрь, когда индекс снизился на 44 пункта (со 109 до 65 п.).
- За два последних опроса характер суждений не изменился: 24 – 25% жителей области оценивают политическую ситуацию в России положительно, 60 – 61% – отрицательно.

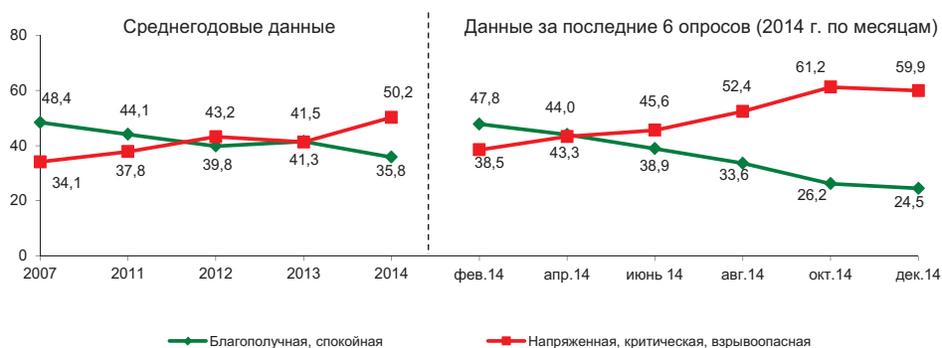


Рис. 5. Оценка населением политической обстановки в России (в % от числа опрошенных)

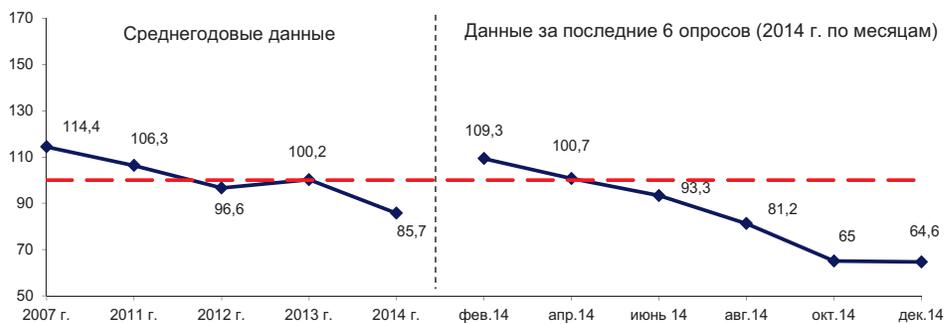


Рис. 6. Динамика индекса оценки политической обстановки в России (в пунктах)

## ОЦЕНКА ПЕРСПЕКТИВ РАЗВИТИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В РОССИИ

▼ В 2014 г. по сравнению с 2013 г. ухудшились прогнозы жителей области относительно ближайших изменений в политической жизни России. Доля тех, кто ожидает ухудшения ситуации, увеличилась с 23 до 27% (рис. 7 – 8).

Оценки менее благоприятные, чем в предыдущие годы: индекс на 9 пунктов ниже уровня 2011 г., на 29 пунктов ниже уровня 2007 г.

▼ Существенный рост негативных прогнозов отмечен в августе 2014 г.: по сравнению с февралём-июнем 2014 г. индекс снизился на 11,9 п.

● В октябре – декабре 2014 г. характер ожиданий не изменялся (индекс равнялся 88 – 89 пунктам).

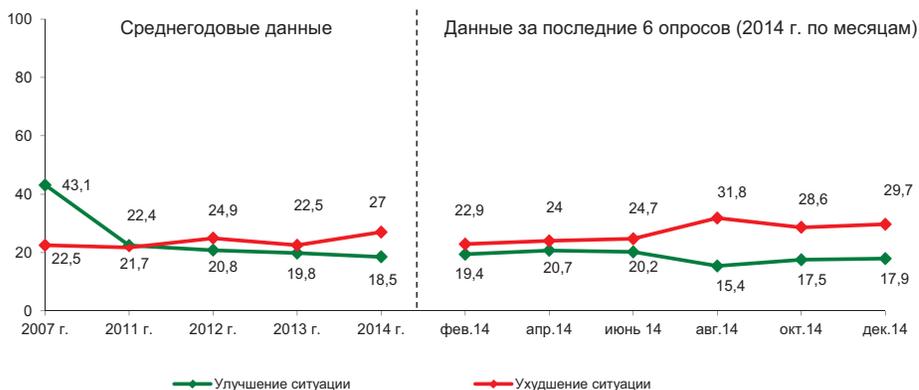


Рис. 7. Что ожидает Россию в ближайшие месяцы в политической жизни? (в % от числа опрошенных)



Рис. 8. Динамика индекса прогнозов развития политической ситуации в России (в пунктах)

## ОЦЕНКА ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОЛОЖЕНИЯ РОССИИ

- ▲▼ В 2014 г. оценки экономического положения России более благоприятны, чем в 2013 и 2011 гг. (индекс вырос с 82 до 84 п.), но хуже, чем в 2007 г. (индекс снизился со 106 до 84 п.; рис. 9 – 10).
- ▼ За последние два опроса 2014 г. выросла доля отрицательных отзывов об экономическом положении России (с 26 до 29%).

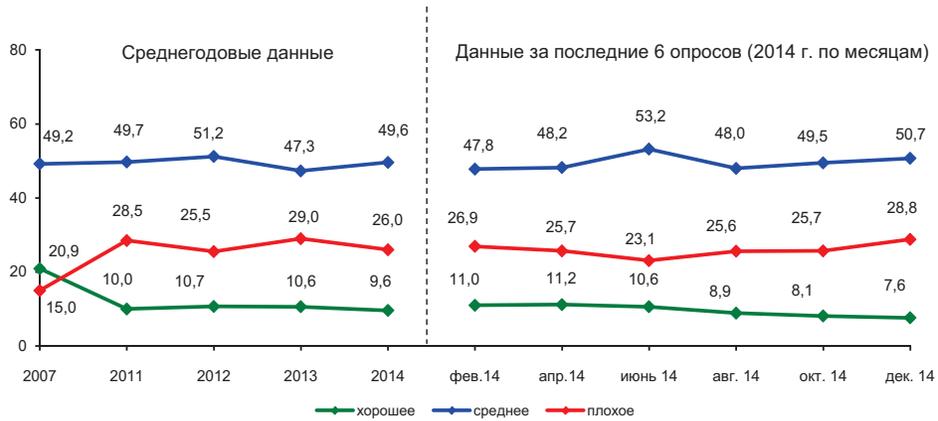


Рис. 9. Оценка населением экономического положения России (в % от числа опрошенных)



Рис. 10. Динамика индекса экономического положения России (в пунктах)

## ОЦЕНКА ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОЛОЖЕНИЯ РОССИИ В РАЗЛИЧНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ГРУППАХ НАСЕЛЕНИЯ

- ▲▼ В 2014 г. в большинстве социальных групп индекс экономического положения России выше, чем в 2013 и в 2011 гг. (на 1 – 9 п. соответственно), но ниже показателей 2007 г. (на 6 – 33 п.).
- ▼ В декабре 2014 г. по сравнению с октябрём того же года во всех социально-демографических группах не наблюдается позитивной динамики оценок экономического положения страны. Наиболее негативные изменения произошли среди лиц в возрасте от 30 до 55 лет (индекс снизился на 7 п.), среди 60% среднеобеспеченных (индекс снизился на 6 п.), в Вологде (на 5 п.).

**Таблица 4. Динамика индекса экономического положения России  
в различных социальных группах населения (в пунктах)**

Категория населения	2007	2011	2012	2013	2014	Фев. 2014	Апр. 2014	Июнь 2014	Авг. 2014	Окт. 2014	Дек. 2014	Изменение (+/-), 2014 к		
												2013	2011	2007
<i>Пол</i>														
Мужской	108,1	82,7	83,5	82,8	82,3	84,1	85,6	87,2	81,5	77,8	77,6	-1	0	-26
Женский	104,0	80,6	86,6	80,7	84,7	84,0	85,3	87,5	84,9	86,2	80,0	+4	+4	-19
<i>Возраст</i>														
До 30 лет	110,0	87,2	88,0	82,4	89,4	87,0	95,1	89,4	89,7	87,5	87,2	+7	+2	-21
30-55 лет	106,2	80,1	84,5	82,7	82,0	85,8	82,9	88,8	79,4	81,1	74,4	-1	+2	-24
Старше 55 лет	101,6	79,2	84,4	79,6	82,0	79,7	82,3	84,0	84,7	81,1	80,1	+2	+3	-20
<i>Образование</i>														
Н/среднее и среднее	103,9	79,6	78,7	76,0	77,3	79,0	79,2	80,3	79,0	75,8	70,3	+1	-2	-27
Среднее специальное	105,8	81,1	86,7	82,3	83,8	86,0	89,0	86,4	83,7	80,3	78,1	+2	+3	-22
Н/высшее и высшее	108,2	84,0	90,0	86,8	90,6	87,5	89,6	96,3	87,8	92,6	89,9	+4	+7	-18
<i>Доходные группы</i>														
20% наименее обеспеченных	98,1	67,9	69,5	60,6	67,7	67,1	67,7	76,9	64,9	64,0	65,5	+7	0	-30
60% средне-обеспеченных	106,8	82,3	86,6	83,3	83,8	86,1	86,5	83,9	84,5	83,8	78,1	+1	+2	-23
20% наиболее обеспеченных	114,9	92,5	97,0	95,0	97,7	96,7	98,8	105,9	98,5	94,4	91,9	+3	+5	-17
<i>Территории</i>														
Вологда	95,0	79,6	89,5	82,7	88,8	83,9	85,7	90,1	94,7	91,2	86,6	+6	+9	-6
Череповец	106,5	84,2	86,2	85,5	89,7	91,3	94,7	93,5	89,0	84,8	84,3	+4	+6	-17
Районы	110,4	81,1	82,8	79,1	77,5	80,2	80,2	82,5	73,8	76,3	71,8	-2	-4	-33

## ИНФОРМИРОВАННОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ О САНКЦИЯХ

▲ Большинство жителей области осведомлено о действии зарубежных санкций против России (81%), причём доля тех, кому «хорошо об этом известно», за последние два месяца несколько выросла (с 41 до 44%; табл. 5).

В декабре 2014 г., как и в октябре того же года, более 80% жителей области отметили, что информированы об ответных санкциях России против США и стран ЕС (85%; табл. 5). Высокий уровень осведомлённости в целом по области составляет 41 – 42%, что немного ниже удельного веса тех, кто имеет о них лишь общее представление (43 – 44%).

Таблица 5. Информированность жителей области о санкциях против России и об ответной реакции России на санкции (в % от числа опрошенных)

Вариант ответа	Окт. 2014	Дек. 2014	Дек. 2014 +/- к окт. 2014
<b>На фоне конфликта на Украине некоторые страны в последние месяцы ввели против России санкции. Вы знаете об этом?</b>			
Мне хорошо об этом известно	41,1	43,7	+3
Что-то слышал, но подробностей не знаю	42,8	37,6	-5
Впервые слышу	5,1	5,1	0
Затрудняюсь ответить	11,1	13,5	+2
<b>Российское государство ограничило на год ввоз в Россию сельхозпродукции, сырья и продовольствия из стран, которые ввели санкции в отношении нашей страны, Вы знаете об этом?</b>			
Мне хорошо об этом известно	41,1	42,1	+1
Что-то слышал, но подробностей не знаю	43,9	42,6	-1
Впервые слышу	5,3	4,4	-1
Затрудняюсь ответить	9,7	10,9	+1

## МНЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ О ПОСЛЕДСТВИЯХ ДВУСТОРОННИХ САНКЦИЙ

- ▼ За период с октября по декабрь 2014 г. выросла доля жителей области, по мнению которых двусторонние санкции негативно отразятся на экономике России (с 20 до 24%; табл. 6).
- ▼ Вырос удельный вес отрицательных суждений о влиянии санкций на региональную экономику (на 2 – 8%).
- Значительная часть жителей региона (29%) полагает, что санкции никак не отразятся на экономической ситуации в регионе.

Таблица 6. Мнение населения Вологодской области о последствиях двусторонних санкций для экономики России и региона (в % от числа опрошенных)

Вариант ответа	Окт. 2014	Дек. 2014	Дек. 2014 +/- к окт. 2014
<b>Как, по-вашему, санкции отразятся на экономике России?</b>			
Приведут к положительным последствиям, улучшат ситуацию	26,1	24,3	<b>-2</b>
Ничего не изменится, всё останется по-прежнему	22,1	22,7	+1
Приведут к негативным последствиям, усугубят ситуацию	20,1	24,4	<b>+4</b>
Затрудняюсь ответить	31,7	28,6	-3
<b>Как, по-вашему, санкции отразятся на экономике области?</b>			
Ничего не изменится, всё останется по-прежнему	26,9	29,3	+2
Приведут к положительным последствиям, улучшат ситуацию	23,3	20,7	<b>-3</b>
Приведут к негативным последствиям, усугубят ситуацию	17,1	20,4	<b>+3</b>
Затрудняюсь ответить	32,7	29,5	-3

### ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ

- ▲ В 2014 г. по сравнению с 2013 г. улучшились оценки работы Председателя Правительства РФ<sup>3</sup> (рис. 11 – 12). Уровень одобрения его деятельности увеличился на 5 п.п. (с 49 до 54%), доля неодобрительных мнений снизилась на 5 п.п. (с 33 до 28%). Индекс оценки работы главы правительства на 8 пунктов ниже уровня 2007 г. (127 против 135 п.).

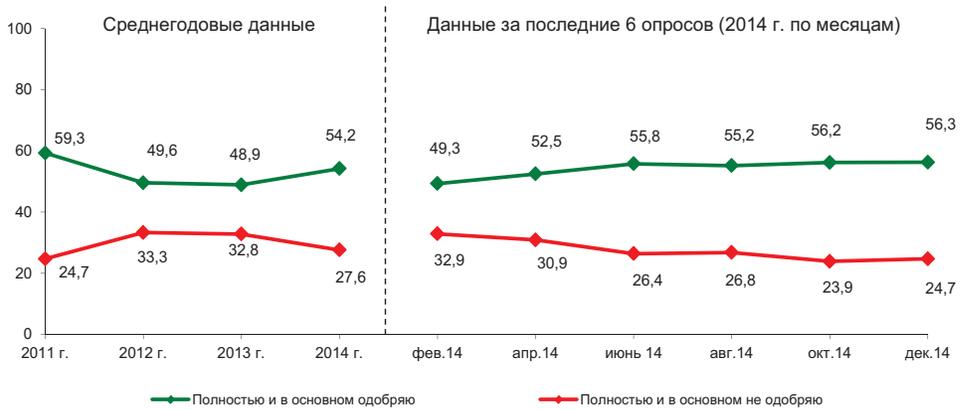


Рис. 11. Оценка деятельности Председателя Правительства РФ (в % от числа опрошенных)



Рис. 12. Динамика индекса одобрения деятельности Председателя Правительства РФ (в пунктах)

<sup>3</sup> С 8 мая 2008 по 7 мая 2012 г. – Председатель Правительства РФ В. Путин, с 8 мая 2012 г. – Председатель Правительства РФ Д. Медведев.

## ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ

- ▲ В 2014 г. по сравнению с 2013 г. улучшились оценки деятельности Правительства РФ. Уровень одобрения увеличился с 43 до 48%, доля отрицательных суждений снизилась с 34 до 29% (рис. 13 – 14). Ситуация улучшилась по сравнению с 2011 г.: индекс выше на 15 пунктов (119 п. против 104). Однако ▼ индекс остаётся на 10 п. ниже уровня 2007 г. (119 п. против 129).

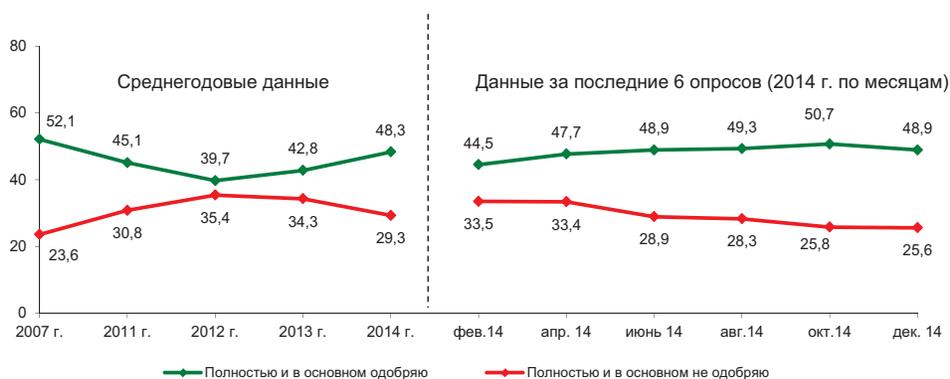


Рис. 13. Оценка деятельности Правительства РФ (в % от числа опрошенных)



Рис. 14. Динамика индекса одобрения деятельности Правительства РФ (в пунктах)

**ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГУБЕРНАТОРА  
ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ,  
РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ  
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

---

### ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГУБЕРНАТОРА ОБЛАСТИ

- ▼ В 2014 г. по сравнению с 2013 г. ухудшились оценки деятельности губернатора области<sup>4</sup>. Уровень одобрения снизился на 4 п.п. (с 44 до 40%; *рис. 15 – 16*), индекс – на 10 пунктов (со 111 до 101 п.). По сравнению с 2011 г. индекс ниже на 14 п., по сравнению с 2007 г. – на 33 пункта (101 п. против соответственно 115 и 134 п.).
- ▲ В целом по стране в период 2013 – 2014 гг. уровень одобрения деятельности глав субъектов РФ увеличился на 9 п.п. (с 55 до 64%), индекс – на 19 п. (со 110 до 129 п.)<sup>5</sup>.
- Доля одобренных отзывов в период с июня по декабрь 2014 г. составляла
- ▼ 39 – 40%, что ниже уровня первой половины года (42 – 43%).



Рис. 15. Уровень одобрения деятельности губернатора Вологодской области и работы глав субъектов РФ в среднем по стране (в % от числа опрошенных)



Рис. 16. Динамика индекса одобрения деятельности губернатора области и работы глав субъектов РФ в среднем по стране (в пунктах)

<sup>4</sup> До 14.12.2011 – Губернатор Вологодской области В. Позгалёв, с 28.12.2011 – Губернатор Вологодской области О. Кувшинников.

<sup>5</sup> Официальный сайт Левада-Центра [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.levada.ru/>

## ОТНОШЕНИЕ К ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГУБЕРНАТОРА В РАЗЛИЧНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ГРУППАХ НАСЕЛЕНИЯ

- ▼ В 2014 г. по сравнению с 2013 г. отношение к работе губернатора значительно ухудшилось во всех социально-демографических группах населения, особенно среди 20% наименее обеспеченных (индекс ниже на 21 п., 74 п. против 95; табл. 7), лиц в возрасте 30 – 55 лет (на 14 п., 97 п. против 111), жителей районов (на 13 п., 89 п. против 102). По сравнению с 2007 г. в районах снижение индекса достигло 46 п., в категории 20% наименее обеспеченных – 41 п.
- ▲ За два последних опроса 2014 г. отношение к работе губернатора значительно улучшилось в категории 20% наиболее обеспеченных жителей области (индекс увеличился на 9 пунктов, со 115 до 124 п.), среди населения старше 55 лет (на 9 п., со 101 до 110 п.), лиц со средним и неполным средним образованием (на 9 п., с 86 до 95 п.). Оценки ухудшились среди лиц с высшим и незаконченным высшим образованием (индекс снизился на 4 п., со 111 до 108 п.), а также среди жителей Вологды (на 4 п., с 93 до 89 п.).

**Таблица 7. Динамика индекса одобрения деятельности губернатора области в различных социальных группах населения (в пунктах)**

Категория населения	2007	2011	2012	2013	2014	Фев. 2014	Апр. 2014	Июнь 2014	Авг. 2014	Окт. 2014	Дек. 2014	2014 г.		
												к 2013	к 2011	к 2007
<i>Пол</i>														
Мужской	129,7	109,5	106,5	106,7	96,3	104,6	94,2	90,6	95,2	94,7	98,9	-10	-13	-33
Женский	136,7	119,8	110,2	114,7	105,1	107,0	109,4	103,2	101,4	104,3	105,1	-10	-15	-32
<i>Возраст</i>														
До 30 лет	135,2	112,7	107,4	109,6	104,6	103,9	101,5	105,5	101,2	109,0	106,7	-5	-8	-31
30-55 лет	131,8	113,0	108,1	111,0	97,3	104,3	100,4	97,6	91,4	95,3	94,8	-14	-16	-35
Старше 55 лет	135,3	120,8	110,2	112,7	104,5	109,8	106,7	92,1	107,6	100,8	110,0	-8	-16	-31
<i>Образование</i>														
Н/среднее и среднее	125,9	109,5	97,1	104,2	91,9	99,4	95,0	82,0	93,0	86,4	95,3	-12	-18	-34
Среднее специальное	137,4	116,3	109,0	110,0	104,2	109,9	108,9	100,9	96,6	104,5	104,7	-6	-12	-33
Н/высшее и высшее	138,4	119,8	118,3	119,9	108,5	109,4	105,1	112,0	105,5	111,3	107,5	-11	-11	-30
<i>Доходные группы</i>														
20% наименее обеспеченных	114,8	98,8	97,4	95,4	73,9	83,7	74,4	84,6	70,1	65,9	64,3	-21	-25	-41
60% средне-обеспеченных	139,4	118,2	110,3	112,7	103,9	106,9	108,7	93,2	98,6	106,2	110,2	-9	-14	-36
20% наиболее обеспеченных	142,4	126,2	116,1	127,4	119,6	129,2	106,4	117,5	125,0	114,9	123,9	-8	-7	-23
<i>Территории</i>														
Вологда	124,8	114,8	107,7	104,9	95,4	100,3	101,5	96,1	93,0	92,7	89,0	-10	-19	-29
Череповец	138,8	129,3	130,4	134,8	129,1	132,7	127,1	122,3	130,1	130,5	131,8	-6	0	-10
Районы	135,0	108,2	97,9	101,6	89,0	94,4	89,7	84,7	84,6	87,5	93,3	-13	-19	-46

## ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ ОБЛАСТИ

- В 2014 г. по сравнению с 2013 г. сохранились оценки деятельности Законодательного собрания области. Уровень одобрения составляет 34% (рис. 17 – 18), доля отрицательных суждений – 32 – 33%. Характер суждений менее благоприятный, чем в 2007 г. (индекс ниже на 11 пунктов, 103 п. против 114).
- ▼ За два последних опроса снизилась доля тех, кто полностью и в основном одобряет работу ЗСО (с 31 до 29%).



Рис. 17. Оценка деятельности Законодательного собрания области (в % от числа опрошенных)

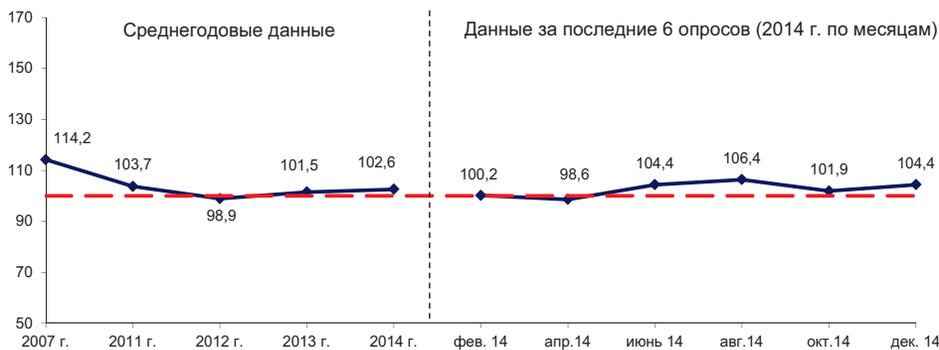


Рис. 18. Динамика индекса одобрения деятельности Законодательного собрания области (в пунктах)

## ОЦЕНКА ПОЛИТИЧЕСКОЙ ОБСТАНОВКИ В ОБЛАСТИ

▼ В 2014 г. по сравнению с 2013 г. немного ухудшился характер суждений относительно текущей политической обстановки в регионе. Доля тех, кто считает ситуацию «напряжённой, критической, взрывоопасной», составила 36% против 34 (рис. 19 – 20), индекс ниже на 4 пункта (114 п. против 118). По сравнению с 2011 г. индекс ниже на 16 п., по сравнению с 2007 г. – на 21 п. (114 п. против соответственно 130 и 135).

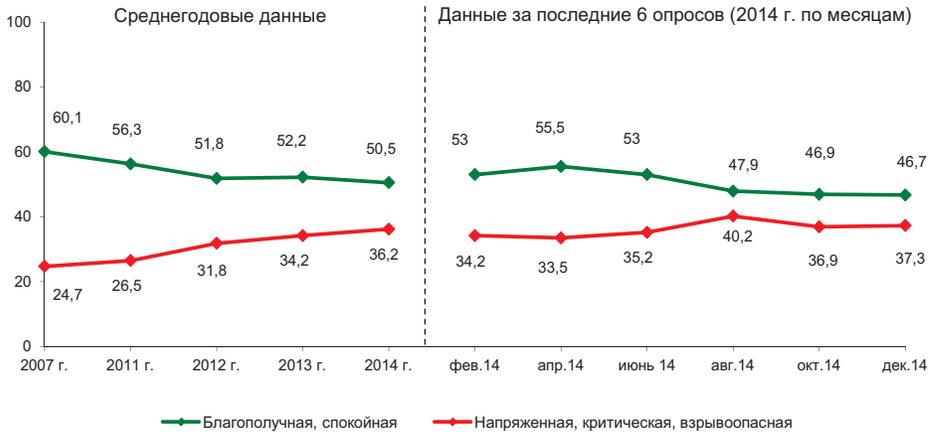


Рис. 19. Оценка населением политической обстановки в области (в % от числа опрошенных)

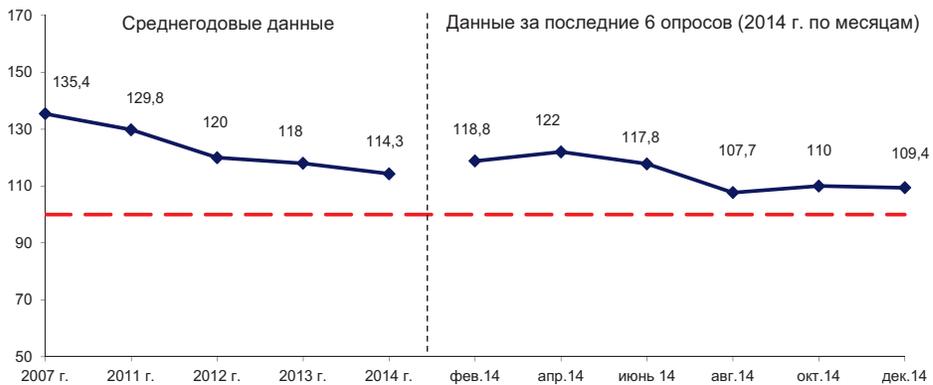


Рис. 20. Динамика индекса оценки политической обстановки в области (в пунктах)

## ОЦЕНКА ПЕРСПЕКТИВ РАЗВИТИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В ОБЛАСТИ

▼ В 2014 г. по сравнению с 2013 г. ухудшились ожидания населения относительно дальнейшего развития политической ситуации в регионе. Удельный вес «пессимистов» увеличился на 5 п.п. (с 22 до 27%; рис. 21 – 22). Оценки менее оптимистичные, чем в предыдущие годы. По сравнению с 2011 г. индекс ниже на 13 п., по сравнению с 2007 г. – на 32 п. (89 п. против соответственно 102 и 121 пунктов).



Рис. 21. Что ожидает область в ближайшие месяцы в политической жизни? (в % от числа опрошенных)

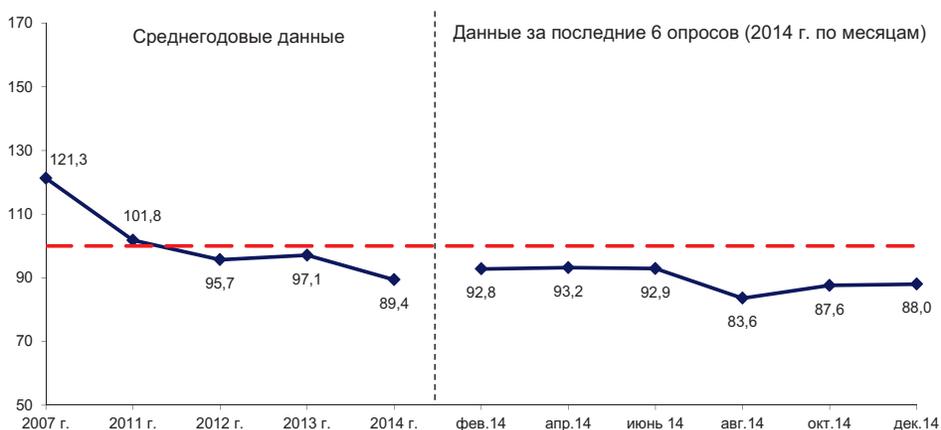


Рис. 22. Динамика индекса прогнозов развития политической ситуации в области (в пунктах)

## ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

- В 2014 г. значение индекса экономического развития примерно соответствует уровню 2013 г. (71 – 73 п.), но существенно ниже, чем в 2011 и 2007 гг. (71 против 80 и 108 п. соответственно; рис. 23 – 24).
- ▼
- За период с октября по декабрь 2014 г. суждения относительно экономической ситуации в регионе не претерпели существенных изменений. Доля положительных характеристик составила 6 – 7%, отрицательных – 38%.



Рис. 23. Оценка населением экономического положения области (в % от числа опрошенных)

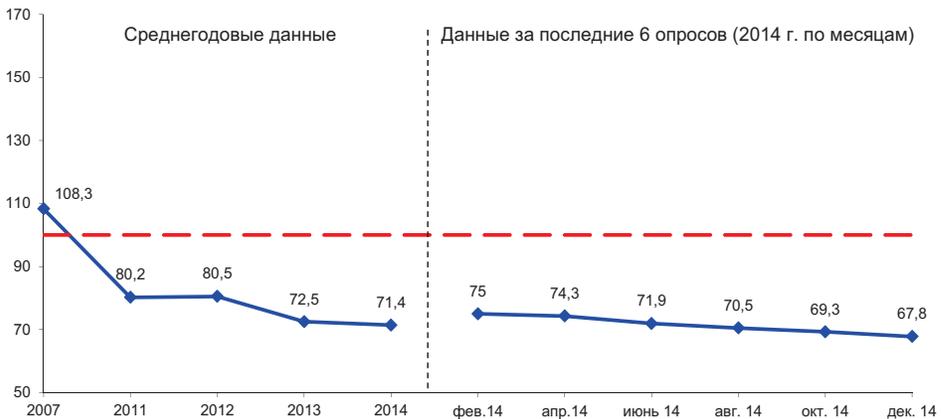


Рис. 24. Динамика индекса экономического положения области (в пунктах)

## ОЦЕНКА ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОЛОЖЕНИЯ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ В РАЗЛИЧНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ГРУППАХ НАСЕЛЕНИЯ

- ▼ В 2014 г. по сравнению с 2013, 2011 и 2007 гг. в большинстве групп населения наблюдается негативная динамика оценок экономического положения Вологодской области (табл. 8).
- ▼ За последние 2 опроса 2014 г. в разрезе социально-демографических групп не выявлено позитивных изменений. В большинстве категорий ситуация не изменилась, среди женщин, лиц в возрасте от 30 до 55 лет, имеющих среднее специальное образование, а также среди 60% людей среднего достатка и 20% наиболее обеспеченных произошло незначительное сокращение индекса (на 3 – 4 п.).

**Таблица 8. Динамика индекса экономического положения области  
в различных социальных группах населения (в пунктах)**

Категория населения	2007	2011	2012	2013	2014	Фев. 2014	Апр. 2014	Июнь 2014	Авг. 2014	Окт. 2014	Дек. 2014	Изменение (+/-), 2014 к		
												2013	2011	2007
<i>Пол</i>														
Мужской	110,3	81,4	80,7	72,8	70,9	76,4	74,6	71,3	67,0	67,0	68,9	-2	-11	-39
Женский	106,6	79,4	80,4	72,3	71,9	73,8	73,9	72,3	73,6	71,2	66,9	0	-8	-35
<i>Возраст</i>														
До 30 лет	112,0	84,9	83,2	73,2	74,6	75,2	81,6	71,9	76,1	71,1	71,9	+1	-10	-37
30-55 лет	108,7	79,0	80,3	73,0	70,2	77,0	71,3	74,3	67,1	67,7	63,7	-3	-9	-39
Старше 55 лет	104,3	78,4	78,5	71,4	71,1	71,8	73,3	68,4	71,8	70,5	70,9	0	-7	-33
<i>Образование</i>														
Н/среднее и среднее	104,1	76,3	64,8	67,5	67,0	68,7	71,7	65,1	65,8	65,4	65,7	-1	-9	-37
Среднее специальное	109,2	79,4	81,4	72,8	71,9	76,8	76,5	74,9	72,5	67,8	63,9	-1	-8	-37
Н/высшее и высшее	112,2	85,2	92,8	77,4	75,9	79,4	75,4	76,5	73,6	75,4	74,4	-2	-9	-36
<i>Доходные группы</i>														
20% наименее обеспеченных	98,0	63,2	73,6	50,1	54,6	55,7	55,7	65,2	50,0	51,6	49,6	+5	-9	-43
60% средне-обеспеченных	110,2	81,2	81,3	74,3	72,4	75,5	77,5	68,2	72,1	72,4	69,1	-2	-9	-38
20% наиболее обеспеченных	117,6	93,5	85,9	86,6	85,6	93,0	87,6	83,5	84,3	83,9	81,2	-1	-8	-32
<i>Территории</i>														
Вологда	96,8	79,8	83,0	70,2	65,5	68,0	68,3	62,4	66,4	64,2	64,0	-5	-14	-31
Череповец	108,7	88,5	86,9	82,3	83,2	87,5	89,8	82,9	83,2	78,9	76,7	+1	-5	-26
Районы	113,3	76,3	76,1	68,5	68,2	71,8	68,9	70,7	66,1	66,9	64,9	0	-8	-45

## ОЦЕНКА НАСЕЛЕНИЕМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГЛАВЫ Г. ВОЛОГДЫ

- В 2014 г. по сравнению с 2013 г. немного снизилась доля и позитивных, и негативных оценок деятельности главы города Вологды<sup>6</sup> (соответственно с 33 до 31 и с 36 до 34%; рис. 25 – 26). Индекс ниже, чем в 2011 г. (на 14 п., 97 п. против 111), но соответствует уровню 2007 г.

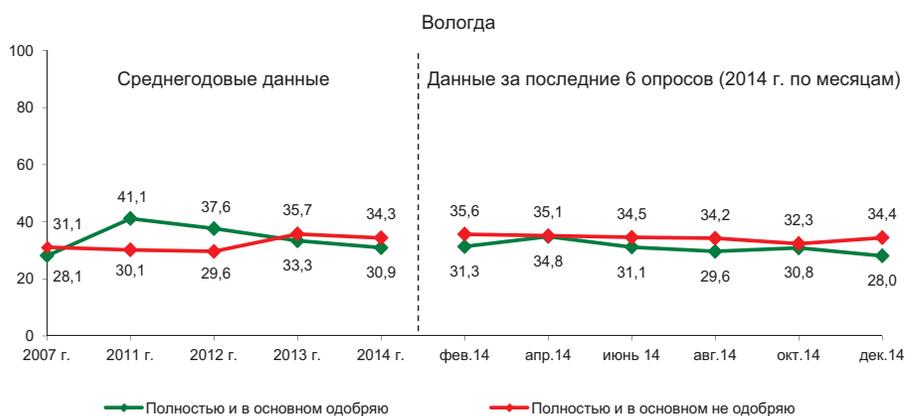


Рис. 25. Оценка деятельности главы города (в % от числа опрошенных)



Рис. 26. Динамика индекса одобрения деятельности главы города (в пунктах)

<sup>6</sup> До 05.07.2008 г. – глава города А. Якуничев, с 05.08.2008 г. до 31.10.2008 г. – исполняющий полномочия главы города В. Горбцов, с 01.11.2008 г. – глава города Е. Шулепов.

### ОЦЕНКА НАСЕЛЕНИЕМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЭРА Г. ЧЕРЕПОВЦА

- ▲ В 2014 г. по сравнению с 2013 г. немного улучшились оценки работы мэра города Череповца. Доля положительных отзывов увеличилась на 2 п.п. (с 54 до 56%; рис. 27 – 28), отрицательных – снизилась на 2 п.п. (с 27 до 25%). Значение индекса соответствует уровню 2011 и 2007 гг. (130 – 131 п.).
- ▼ За последние два опроса 2014 г. оценки работы мэра города Череповца немного ухудшились (уровень одобрения снизился с 58 до 54%).

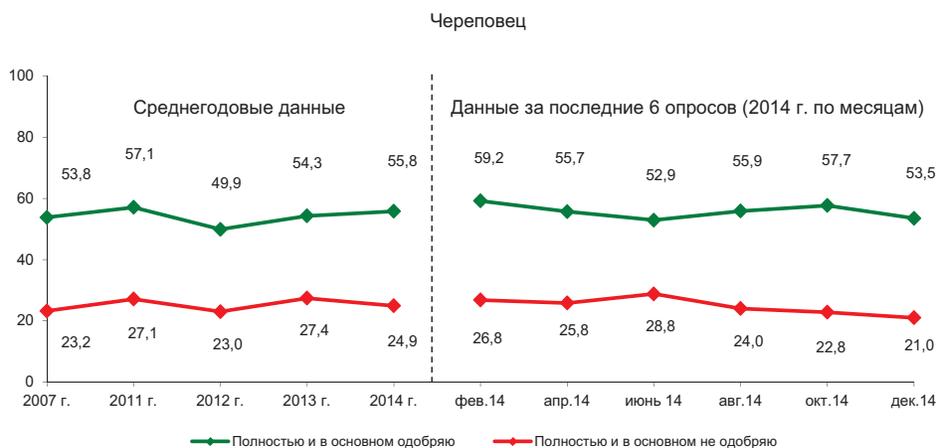


Рис. 27. Оценка деятельности мэра города (в % от числа опрошенных)

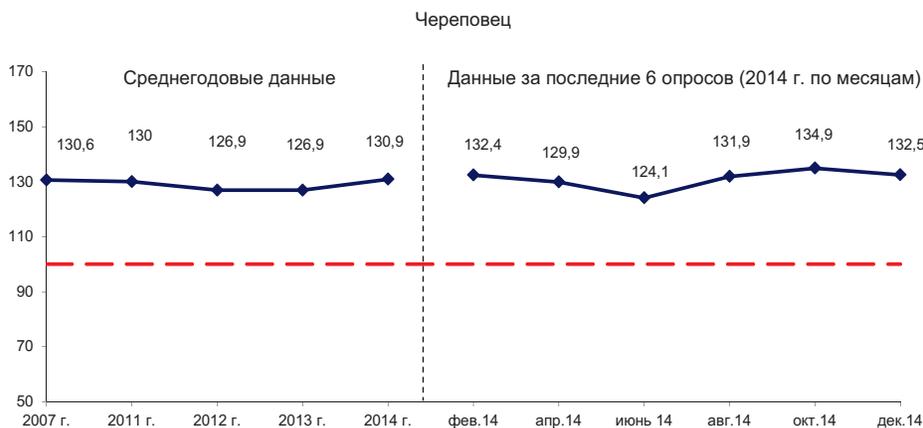


Рис. 28. Динамика индекса одобрения деятельности мэра города (в пунктах)

## ОЦЕНКА НАСЕЛЕНИЕМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГЛАВ МЕСТНЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ РАЙОНОВ

- ▼ В период с 2013 по 2014 г. немного ухудшились оценки деятельности глав местных администраций районов: доля отрицательных отзывов составила 44% против 42 (рис. 29 – 30), индекс ниже на 3 пункта (91 п. против 94).
- ▲ Характер суждений улучшился по сравнению с 2012 г. (индекс выше на 8 п.), но остаётся хуже, чем в 2011 и особенно в 2007 г. (индекс ниже соответственно на 4 и 13 п.)
- ▲ В период с октября по декабрь 2014 г. уровень одобрения увеличился с 35 до 39%, доля недобрительных отзывов снизилась с 40 до 36%.

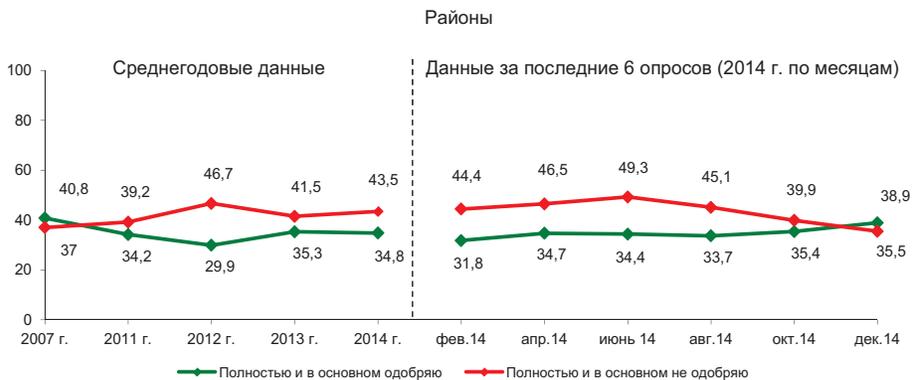


Рис. 29. Оценка деятельности главы местной администрации (в % от числа опрошенных)

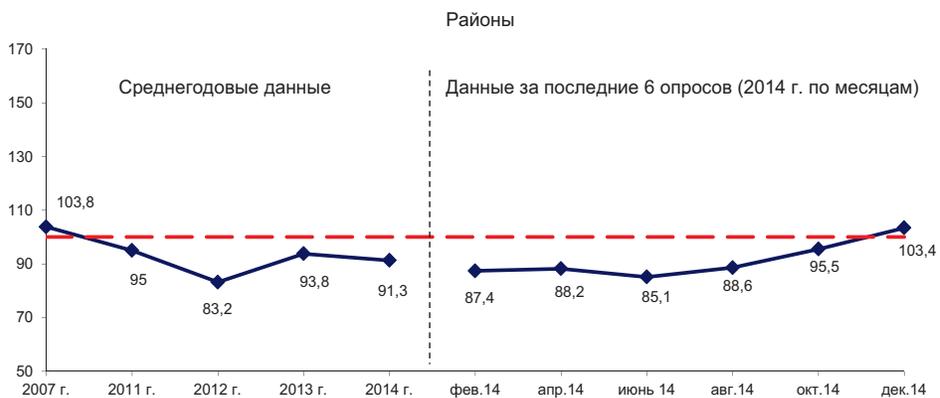


Рис. 30. Динамика индекса одобрения деятельности главы местной администрации (в пунктах)

**САМООЦЕНКА МАТЕРИАЛЬНОГО  
ПОЛОЖЕНИЯ  
И ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ НАСТРОЕНИЙ**

---

## УРОВЕНЬ ДОХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ

- ▲ В 2014 г. по сравнению с 2013, 2011 и 2007 г. размер фактического дохода вырос во всех доходных группах. Однако соотношение фактического дохода с прожиточным минимумом во всех группах осталось на уровне 2013 г., а по сравнению с 2007 г. незначительно выросло только среди жителей региона, относящихся к категории 60% среднеобеспеченных (на 0,2).
- ▼ За период с октября по декабрь 2014 г. фактический доход снизился в группах 20% наименее состоятельных и 20% наиболее обеспеченных жителей области (на 181 и 421 руб. соответственно).

По данным Вологдастата, в январе – октябре 2014 г. реальная заработная плата (с учетом инфляции) составила 97,4% к соответствующему периоду предыдущего года.<sup>7</sup>

Таблица 9. Соотношение фактического дохода на одного члена семьи и прожиточного минимума (раз, в распределении по доходным группам)

Доходные группы	2007	2011	2012	2013	2014	Фев. 2014	Апр. 2014	Июнь 2014	Авг. 2014	Окт. 2014	Дек. 2014	Изменение (+/-) 2014 к		
												2013	2011	2007
<i>Фактический доход в среднем по области, руб.</i>														
	5440	9363	10425	11319	12538	12691	12675	12269	12682	12435	12480	+1219	+3175	+7098
<i>Фактический доход по доходным группам, руб.</i>														
20% наименее обеспеченных	2086	3905	4330	4531	5191	5165	5379	5049	5310	5215	5034	+660	+1286	+3105
60% средне-обеспеченных	4633	8425	9293	10112	11187	11638	11331	10603	11402	10937	11215	+1075	+2762	+6554
20% наиболее обеспеченных	11218	17637	19907	21730	23937	23381	24003	24473	23895	24147	23726	+2207	+6300	+12719
<i>Прожиточный минимум, руб.</i>														
	3765	6514	6563	7270	8039	7474	7474	7953	8503	8503	8328	+769	+1525	+4274
<i>Соотношение фактического дохода и прожиточного минимума в среднем по области, раз</i>														
	1,4	1,4	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,5	1,5	1,5	1,5	0	+0,2	+0,2
<i>Соотношение фактического дохода и прожиточного минимума по доходным группам, раз</i>														
20% наименее обеспеченных	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0	0	0
60% средне-обеспеченных	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,6	1,5	1,3	1,3	1,3	1,3	0	+0,1	+0,2
20% наиболее обеспеченных	3,0	2,7	3,0	3,0	3,0	3,1	3,2	3,1	2,8	2,8	2,8	0	+0,3	0

<sup>7</sup> Социально-экономическое положение Вологодской области в январе – ноябре 2014 года: доклад / Вологдастат. – Вологда, 2014. – С. 99.

## ПОКУПАТЕЛЬНАЯ СПОСОБНОСТЬ ДОХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ

- В 2014 г. оценки покупательной способности остались на уровне 2013, 2011 и 2007 гг. (индекс составил 87 – 88 п.).
- За последние 2 опроса 2014 г. характеристики покупательной способности доходов существенно не изменились. Доля жителей региона, для которых «покупка различных товаров не вызывает трудностей», составила 12%, удельный вес граждан, которым «денег достаточно для покупки необходимых товаров», составил 51 – 52%, доля людей, отметивших, что «денег хватает в лучшем случае на еду», составила 36%.

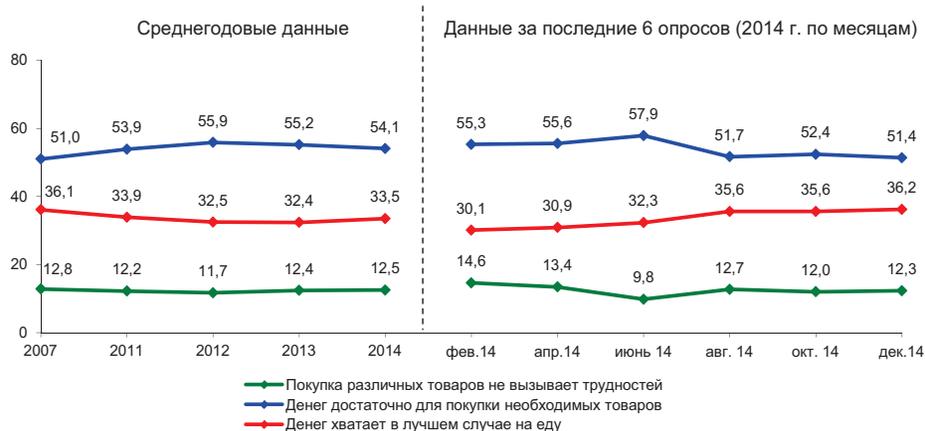


Рис. 31. Оценка покупательной способности доходов населения (в % от числа опрошенных)

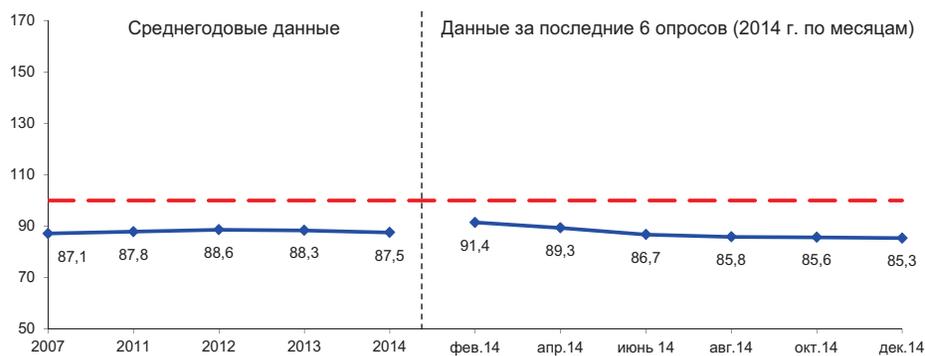


Рис. 32. Динамика индекса покупательной способности доходов населения (в пунктах)

## СОЦИАЛЬНАЯ САМОИДЕНТИФИКАЦИЯ

- ▼
 В 2014 г. значение индекса социальной самоидентификации примерно соответствует уровню 2013 г. (92 – 93 п.), но существенно ниже, чем в 2011 и 2007 гг. (92 против 96 и 100 п. соответственно), что свидетельствует об ухудшении самооценок материального положения населения (рис. 33 – 34).
- ▼
 За период с октября по декабрь 2014 г. структура социальной самоидентификации населения несколько ухудшилась: доля относящих себя к «бедным и нищим» выросла с 49 до 51%, удельный вес людей «среднего достатка» снизился с 44 до 42%.

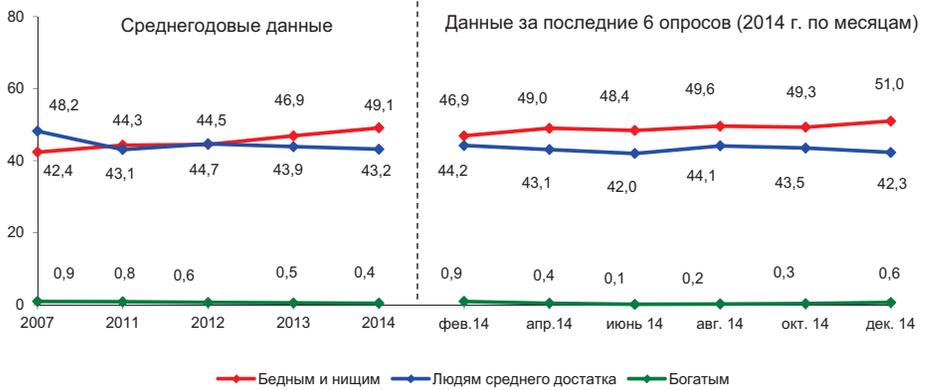


Рис. 33. Динамика социальной самоидентификации населения (в % от числа опрошенных)\*

\* Распределение ответов на вопрос «К какой категории Вы себя относите?»



Рис. 34. Динамика индекса социальной самоидентификации населения (в пунктах)

## СОЦИАЛЬНАЯ САМОИДЕНТИФИКАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ В РАЗЛИЧНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ГРУППАХ

- ▼ В 2014 г. в большинстве социально-демографических групп индекс социальной самоидентификации уступает показателям 2013 (на 1 – 5 п.), 2011 (на 2 – 10 п.) и особенно 2007 гг. (на 4 – 21 п.).
- ▲▼ В декабре 2014 г. по сравнению с октябрём того же года в разрезе социальных групп отмечаются разнонаправленные тенденции. Позитивные изменения зафиксированы среди жителей области, имеющих неоконченное высшее либо высшее образование, а также среди 20% наиболее обеспеченных (индекс вырос со 100 до 103 п. и со 118 до 128 п. соответственно). В большинстве групп отмечается снижение индекса социальной самоидентификации, особенно значительное – среди лиц, имеющих среднее и неполное среднее образование (с 86 до 75 п.; табл. 10).

Таблица 10. Динамика индекса социальной самоидентификации  
в различных социальных группах населения (в пунктах)

Категория населения	2007	2011	2012	2013	2014	Фев. 2014	Апр. 2014	Июнь 2014	Авг. 2014	Окт. 2014	Дек. 2014	Изменение (+/-), 2014 к		
												2013	2011	2007
<i>Пол</i>														
Мужской	103,4	98,0	97,5	95,3	91,5	93,2	92,6	92,2	90,2	90,6	90,6	-4	-7	-12
Женский	98,2	95,4	94,5	91,5	91,5	94,4	91,4	90,3	91,0	93,2	89,2	0	-4	-7
<i>Возраст</i>														
До 30 лет	110,8	102,2	105,0	98,7	97,1	95,4	99,3	97,3	101,7	95,8	92,1	-2	-5	-14
30-55 лет	103,2	97,3	96,2	94,0	91,8	94,1	94,5	91,5	91,2	91,8	87,7	-2	-6	-11
Старше 55 лет	87,0	90,2	87,4	88,1	87,6	92,5	82,6	86,3	82,1	89,9	91,0	-1	-3	+1
<i>Образование</i>														
Н/среднее и среднее	87,9	85,4	81,6	82,3	80,0	80,0	81,9	79,1	78,8	85,7	75,4	-2	-5	-8
Среднее специальное	103,4	94,0	94,0	91,4	93,6	98,2	92,3	91,2	95,1	91,5	93,0	+2	0	-10
Н/высшее и высшее	112,3	109,9	110,6	106,6	102,5	104,2	103,6	104,6	99,8	99,5	103,0	-4	-7	-10
<i>Доходные группы</i>														
20% наименее обеспеченных	74,1	72,6	66,8	62,5	62,9	62,7	63,3	63,4	67,6	64,0	56,3	0	-10	-11
60% средне-обеспеченных	98,5	93,8	93,1	92,7	91,0	95,1	91,7	90,7	88,2	92,3	88,6	-2	-3	-8
20% наиболее обеспеченных	131,3	125,3	129,7	127,0	123,5	128,1	123,3	122,4	121,8	117,9	127,6	-4	-2	-8
<i>Территории</i>														
Вологда	111,7	95,0	96,6	92,2	90,8	91,0	90,9	90,9	91,1	92,5	89,2	-1	-4	-21
Череповец	115,2	111,4	112,5	109,9	105,1	111,3	106,9	104,2	104,3	101,5	101,9	-5	-6	-10
Районы	88,1	89,6	87,1	84,8	84,5	85,8	84,2	84,0	82,7	86,6	83,2	0	-5	-4

### ИНДЕКС ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ НАСТРОЕНИЙ

- ▼ В 2014 г. значение ИПН уменьшилось по сравнению с 2013 г. на 2,7 пункта и осталось заметно ниже показателей 2007-2013 гг. (рис. 35).
- ▼ За последние 2 опроса потребительские настроения жителей Вологодской области ухудшились (82,3 п. против 84 п. соответственно). Динамика ИПН свидетельствует о снижении потребительской активности населения, неуверенности в благоприятном развитии материального положения.

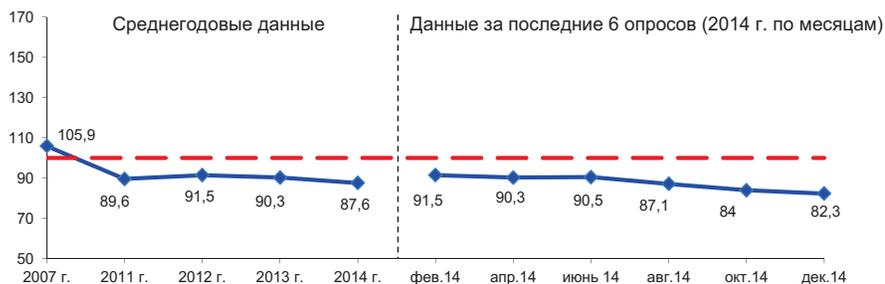


Рис. 35. Динамика индекса потребительских настроений в Вологодской области (в пунктах)

### ИНДЕКС ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ НАСТРОЕНИЙ В РАЗЛИЧНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ГРУППАХ НАСЕЛЕНИЯ

- ▼ В 2014 г. во всех социальных группах ИПН ниже уровня 2013 г., а также средних показателей предыдущих лет.
- ▼ Во всех группах населения отмечают заметные негативные изменения по сравнению с началом года, преимущественно среди жителей области в возрасте от 30 до 55 лет (на 13 п.), 20% наименее обеспеченных (на 11 п.), среди череповчан (на 13 п.).
- ▼ За последние 2 опроса индекс снизился во всех социально-демографических группах населения (табл. 11), особенно в 20%-й группе наименее обеспеченных (на 4 п.), среди жителей областного центра (на 4 п.).

Таблица 11. Динамика индекса потребительских настроений в различных социальных группах населения (в пунктах)

Категория населения	2007	2011	2012	2013	2014	Фев. 2014	Апр. 2014	Июнь 2014	Авг. 2014	Окт. 2014	Дек. 2014	Изменение (+/-), 2014 г. к		
												2013	2011	2007
<b>Пол</b>														
Мужской	107,8	90,3	92,2	91,0	87,6	92,2	91,3	90,1	86,6	82,9	82,6	-8	-8	-25
Женский	104,4	89,1	91,0	89,8	87,6	90,9	89,6	90,8	87,5	84,9	81,9	-8	-7	-23
<b>Возраст</b>														
До 30 лет	115,2	95,0	97,0	94,5	93,0	94,6	97,4	93,4	94,7	89,3	87,8	-7	-7	-27
30-55 лет	107,1	89,1	91,9	91,4	87,5	93,1	90,1	92,2	86,3	83,1	80,1	-11	-9	-27
Старше 55 лет	95,7	86,0	86,3	85,6	84,2	87,0	85,5	86,1	82,9	81,8	81,6	-4	-4	-14
<b>Образование</b>														
Н/среднее и среднее	100,2	85,6	84,9	83,4	80,5	83,5	84,4	82,5	79,0	78,8	75,0	-8	-11	-25
Среднее специальное	105,9	87,9	90,2	88,7	86,9	92,4	89,5	89,5	86,5	82,2	82,0	-7	-6	-24
Н/высшее и высшее	113,1	95,6	98,8	99,2	96,3	98,9	98,4	100,2	96,9	92,1	91,0	-8	-5	-22
<b>Доходные группы</b>														
20% наименее обеспеченных	88,2	74,8	77,6	71,2	69,8	74,7	72,3	73,2	66,5	67,8	64,2	-7	-11	-24
60% средне-обеспеченных	105,5	89,0	90,3	90,8	87,0	92,1	88,9	88,5	87,0	83,6	81,9	-9	-7	-24
20% наиболее обеспеченных	124,7	105,3	107,5	108,9	107,5	110,9	112,4	111,3	105,7	103,7	101,2	-8	-4	-24
<b>Территории</b>														
Вологда	104,2	90,9	93,6	92,3	90,8	93,7	93,6	94,9	90,8	87,8	84,3	-8	-7	-20
Череповец	114,9	98,9	100,2	97,7	95,3	102,6	99,0	96,8	93,6	90,1	90,0	-8	-9	-25
Районы	102,3	84,4	86,2	85,3	81,7	84,2	83,8	84,6	81,5	78,7	76,9	-8	-8	-25

## ИНДЕКС ТЕКУЩЕГО ЛИЧНОГО МАТЕРИАЛЬНОГО ПОЛОЖЕНИЯ

- ▼ В 2014 г. индекс материального благосостояния семьи заметно ниже, чем в 2012-2013 гг. (83 пункта против 87 и 89,3 пункта соответственно) и существенно уступает показателю 2007 г. (83 пункта против 101,1 пункта).
- ▼ За 2 последних опроса 2014 г. индекс текущего личного материального положения уменьшился с 80,8 до 77,1 пункта (рис. 37).

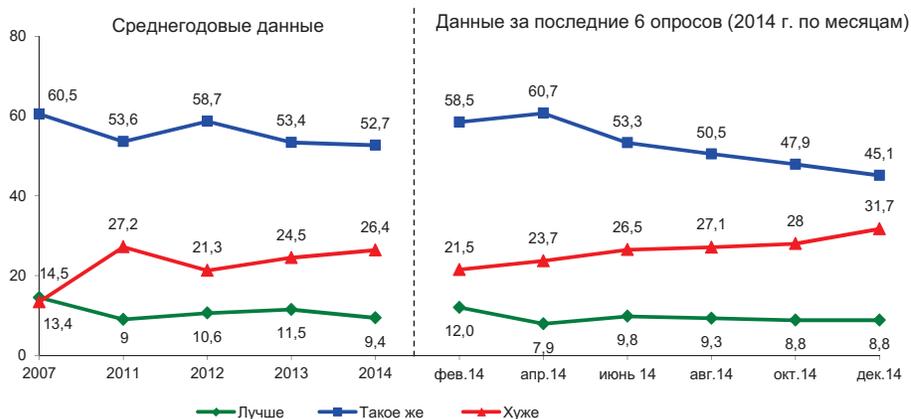


Рис. 36. Как Вы оцениваете своё материальное положение: оно лучше или хуже, чем было год назад? (в % от числа опрошенных)

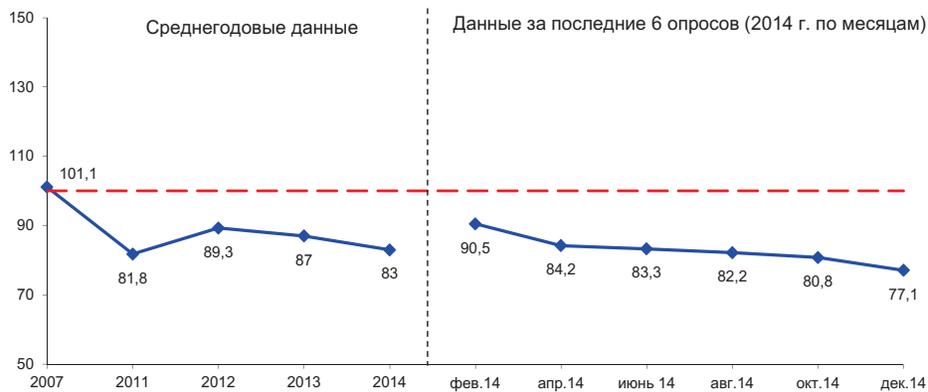


Рис. 37. Индекс текущего личного материального положения (оценка изменений за последний год, в пунктах)

## ИНДЕКС ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ СОВЕРШЕНИЯ КРУПНЫХ ПОКУПОК

- ▼ В 2014 г. оценки целесообразности крупных покупок менее благоприятны по сравнению с показателями предыдущих лет (87,6 п. против 93,3 п. – в 2012 и 2013 гг., 89,1 п. – в 2011 г. и 95,5 п. – в 2007 г.).
- ▼ В период с февраля по декабрь 2014 г. индекс целесообразности приобретения товаров длительного пользования снизился на 14,3 пункта (82,3 против 96,6 пункта; рис. 39). Это произошло за счёт увеличения доли жителей области, полагающих, что сейчас плохое время для того, чтобы совершать крупные покупки (с 20 до 24%), и снижения удельного веса положительных оценок (с 16 до 12%; рис. 38).
- ▼ За последние 2 опроса индекс целесообразности приобретения товаров длительного пользования снизился на 8,6 пункта (82,3 против 90,9 пункта).

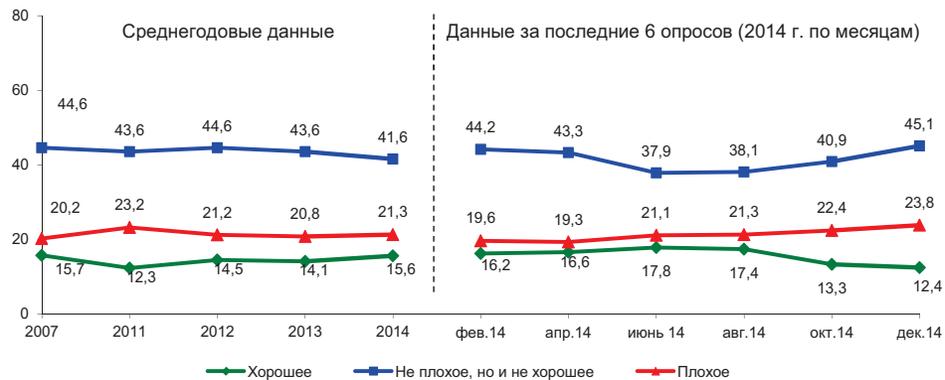


Рис. 38. Если говорить о крупных покупках для дома, то, как Вы считаете, сейчас хорошее или плохое время для того, чтобы их совершать? (в % от числа опрошенных)

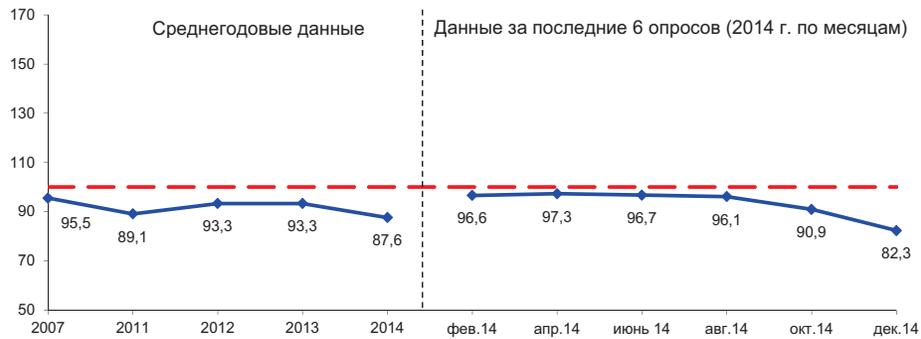


Рис. 39. Индекс целесообразности совершения крупных покупок (в пунктах)

## ИНДЕКС ОЖИДАНИЙ ИЗМЕНЕНИЯ ЛИЧНОГО МАТЕРИАЛЬНОГО ПОЛОЖЕНИЯ

- ▼ В 2014 г. индекс ожиданий изменения личного материального положения заметно уступает показателям предыдущих лет (87,5 против 91,1 п. – в 2013 г., 90,4 п. – в 2012 г., 103,6 п. – в 2007 г.).
- ▼ За последние 2 опроса индекс перспектив личного материального положения снизился с 82,5 до 79,6 пункта за счёт увеличения удельного веса тех, кто ожидает ухудшения материального положения через год (с 23 до 27%; рис. 41).

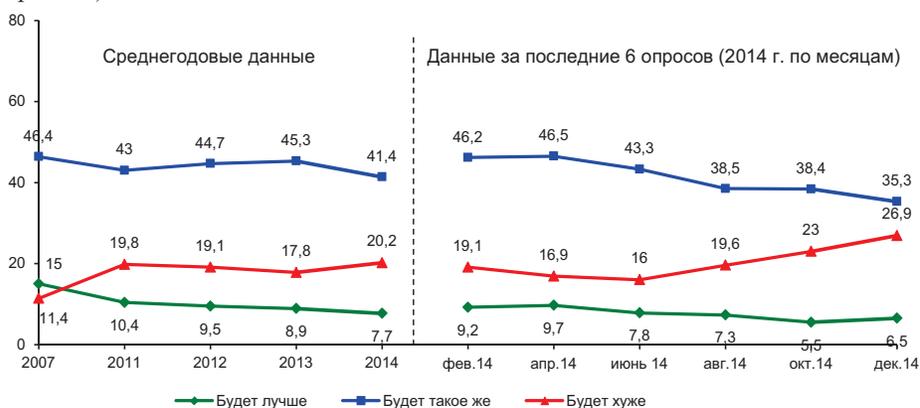


Рис. 40. Как Вы считаете, через год Ваше материальное положение будет лучше, хуже или примерно такое же, как сейчас? (в % от числа опрошенных)

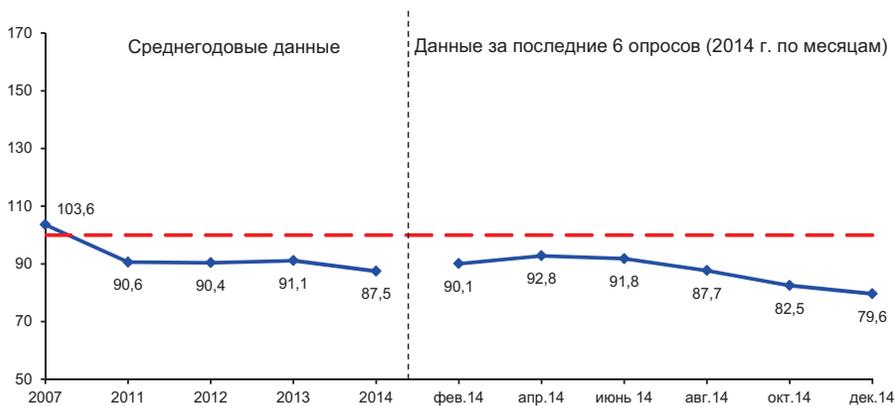


Рис. 41. Индекс перспектив личного материального положения (1 год, в пунктах)

## ИНДЕКС ОЦЕНОК КРАТКОСРОЧНЫХ ПЕРСПЕКТИВ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ СТРАНЫ

- ▼ Краткосрочные прогнозы жителей области в 2014 г. менее благоприятны по сравнению с показателями предыдущих лет. Индекс ближайших перспектив уменьшился по сравнению с 2013 г. – на 6,3 п., с 2012 г. – на 8,2 п., с 2007 г. – на 37,6 п.
- ▼ За последние 2 опроса по сравнению с июнем-августом 2014 г. индекс перспектив развития экономики страны снизился на 8,7 и 2 пункта соответственно. Это произошло за счёт увеличения доли тех, кто считает, что следующие 12 месяцев будут плохим временем для экономики России (с 23 и 28% до 33% соответственно; рис. 42 – 43).

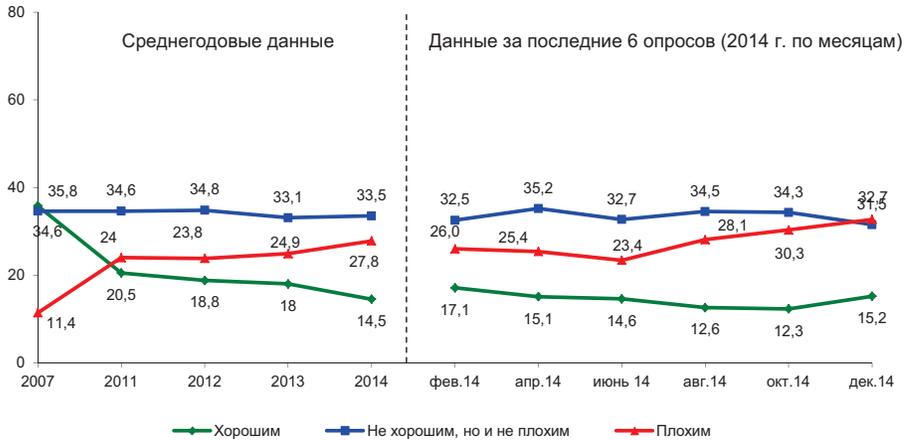


Рис. 42. Как Вы считаете, следующие 12 месяцев будут хорошим временем или плохим или каким-либо ещё для экономики России? (в % от числа опрошенных)



Рис. 43. Индекс краткосрочных перспектив развития экономики страны (1 год, в пунктах)

## ИНДЕКС ДОЛГОСРОЧНЫХ ПЕРСПЕКТИВ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ СТРАНЫ

- В 2014 г. индекс примерно соответствует показателю 2013 г. (86,5 пункта),
- ▼ однако заметно ниже уровня 2011-2012 гг. (90,2 и 89,6 п. соответственно) и 2007 г. (105,1 пункта).
- ▼ С начала 2014 года индекс долгосрочных перспектив снизился на 5,6 пункта (с 89,2 до 83,6 пункта). Это связано с увеличением удельного веса негативных прогнозов (с 16 до 20% соответственно; рис. 44 – 45).
- Ожидания населения относительно перспектив развития экономики страны в ближайшие 5 лет сохранились на уровне октября 2014 г. (83,6 пункта).

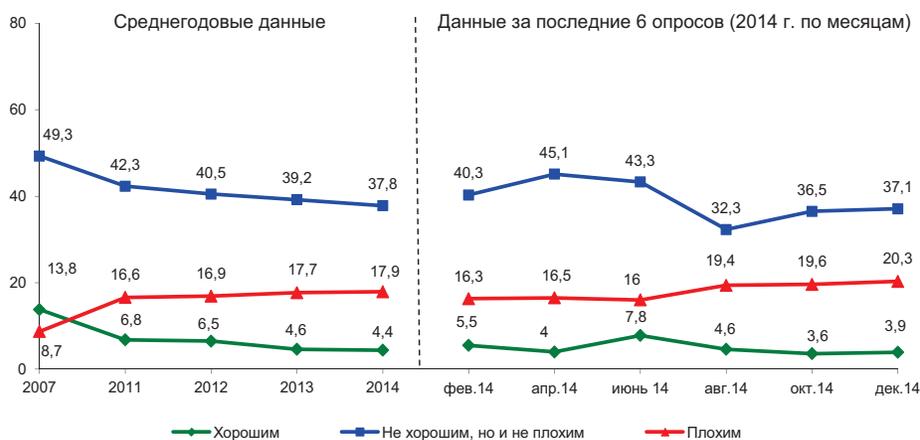


Рис. 44. Следующие 5 лет будут для экономики страны хорошим или плохим временем? (в % от числа опрошенных)

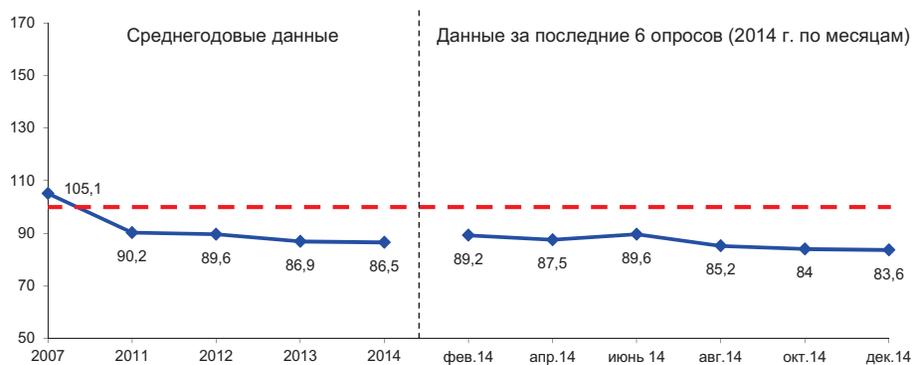


Рис. 45. Индекс долгосрочных перспектив развития экономики страны (5 лет, в пунктах)

**СОЦИАЛЬНОЕ САМОЧУВСТВИЕ  
НАСЕЛЕНИЯ**

---

## СОЦИАЛЬНОЕ НАСТРОЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ

- ▲ В 2014 г. индекс социального настроения возрос по сравнению с 2013 г. (144,5 п. против 142,1 п.), а также со средними показателями 2007-2013 гг.; *рис. 46 – 47*).
- За последние 2 опроса в динамике социального настроения жителей региона не выявлено значительных изменений: доля тех, кто испытывает положительные эмоции, составила 69 – 71%, удельный вес противоположных отзывов – 25%. Отсутствие позитивных изменений в октябре-декабре 2014 г. связано с ухудшением материального положения населения и неуверенностью в благоприятном развитии экономической ситуации. Для сравнения: в первой половине 2014 г. (февраль-июнь) доля позитивных оценок социального настроения выросла на 6 п.п. (с 65 до 71%).

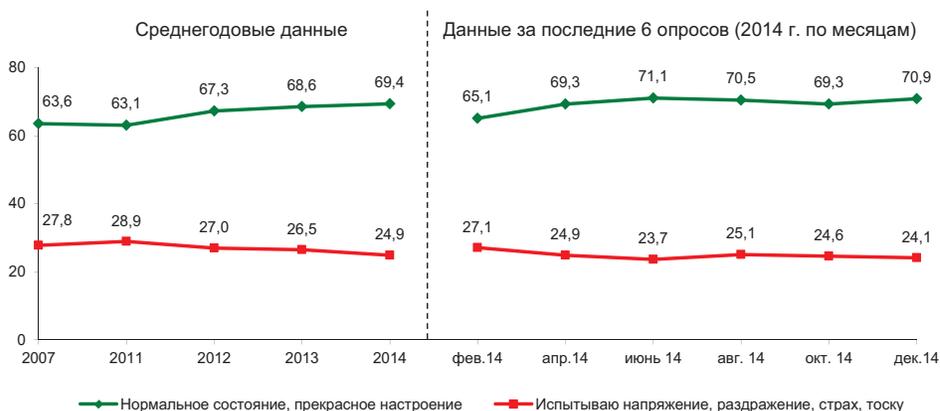


Рис. 46. Динамика показателя социального настроения (в % от числа опрошенных)

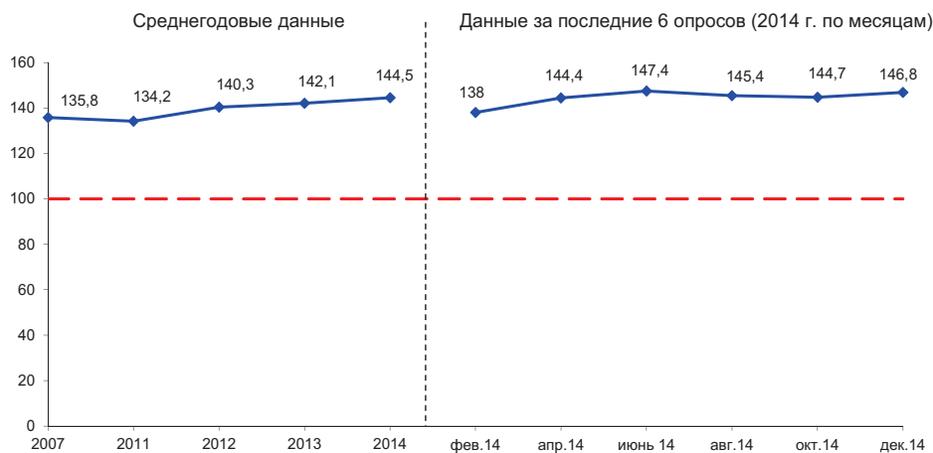


Рис. 47. Динамика индекса социального настроения (в пунктах)

## СОЦИАЛЬНОЕ НАСТРОЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ В РАЗЛИЧНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ГРУППАХ

- ▲ В среднем за 2014 г. по сравнению с показателями 2013, 2011 и 2007 гг. практически во всех социальных группах зафиксирована позитивная динамика индекса (на 1 – 8 и на 3 – 23 п. соответственно; табл. 12).
- ▲▼ За период с февраля по декабрь 2014 г. в большинстве социальных групп отмечаются позитивные изменения. Снижение индекса произошло в 20%-й группе наиболее обеспеченных жителей области (на 11,7 пункта), а также среди череповчан (на 5,6 пункта).
- ▲▼ За два последних опроса во всех социальных группах отмечается рост индекса социального настроения. Исключение составляют лица в возрасте до 30 лет и жители Вологды. В этих категориях зафиксировано падение индекса (на 1 – 2 п.п.).

Таблица 12. Индекс социального настроения в различных социальных группах (в пунктах)

Категория населения	2007	2011	2012	2013	2014	Фев. 2014	Апр. 2014	Июнь 2014	Авг. 2014	Окт. 2014	Дек. 2014	Изменение (+/-), 2014 г. к		
												2013	2011	2007
<i>Пол</i>														
Мужской	140,0	137,6	144,2	145,3	144,4	141,4	143,6	149,0	144,7	143,5	144,6	-1	+7	+4
Женский	131,4	131,4	137,0	139,5	144,5	135,1	145,1	146,2	146,0	145,8	148,8	+5	+13	+13
<i>Возраст</i>														
До 30 лет	149,5	147,1	149,6	155,7	155,8	151,5	149,2	158,0	161,5	158,5	156,6	0	+9	+6
30-55 лет	137,4	132,9	141,7	143,4	144,6	140,2	146,1	148,7	144,9	142,2	145,0	+1	+12	+7
Старше 55 лет	119,0	125,3	129,9	129,9	136,7	125,7	138,3	138,4	134,9	139,4	143,4	+7	+11	+18
<i>Образование</i>														
Среднее и н/среднее	127,5	125,5	123,1	128,1	131,7	120,0	128,1	130,9	131,1	138,5	141,6	+4	+6	+4
Среднее специальное	136,9	135,0	138,7	140,9	146,3	140,8	147,8	148,6	146,0	146,1	148,3	+5	+11	+9
Высшее и н/высшее	142,6	141,9	157,2	158,0	157,1	154,1	161,1	164,5	160,3	151,1	151,2	-1	+15	+15
<i>Доходные группы</i>														
20% наименее обеспеченных	114,0	105,7	111,6	100,9	109,9	97,4	102,3	117,9	112,3	111,2	118,3	+9	+4	-4
60% средне-обеспеченных	133,2	136,6	142,0	147,6	149,2	143,5	150,2	150,1	146,1	151,7	153,6	+2	+13	+16
20% наиболее обеспеченных	155,7	155,3	165,6	169,4	172,7	178,2	169,5	179,5	181,8	160,6	166,5	+3	+17	+17
<i>Территории</i>														
Вологда	134,4	142,0	151,2	153,6	157,0	151,8	157,2	159,5	163,4	155,6	154,8	+3	+15	+23
Череповец	140,5	145,7	154,8	152,8	155,5	155,8	160,0	162,1	155,1	149,5	150,2	+3	+10	+15
Районы	133,1	124,6	127,7	130,3	131,6	120,8	129,0	132,9	130,0	136,1	140,7	+1	+7	-1

### ЗАПАС ТЕРПЕНИЯ

- ▲ В 2014 г. индекс запаса терпения превысил уровень 2013 г. (168,3 п. против 165,1 п.), а также средние показатели 2007 – 2013 гг.
- С февраля по декабрь 2014 г. оценки населения остаются стабильными: удельный вес позитивных отзывов составил 80%, негативных – 14% (рис. 48 – 49).
- За два последних опроса показатели запаса терпения существенно не изменились: 80% жителей региона указывают, что «всё не так плохо и можно жить; жить трудно, но можно и терпеть», 12 – 14% населения считают, что «терпеть наше бедственное положение уже невозможно».

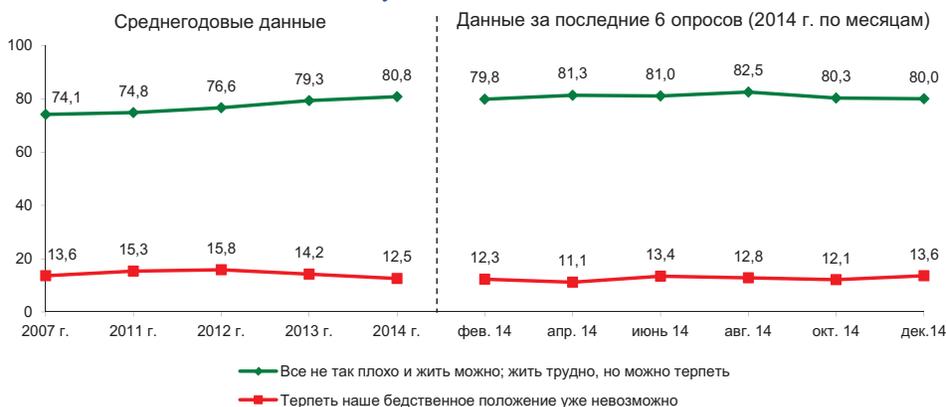


Рис. 48. Динамика показателя запаса терпения (в % от числа опрошенных)

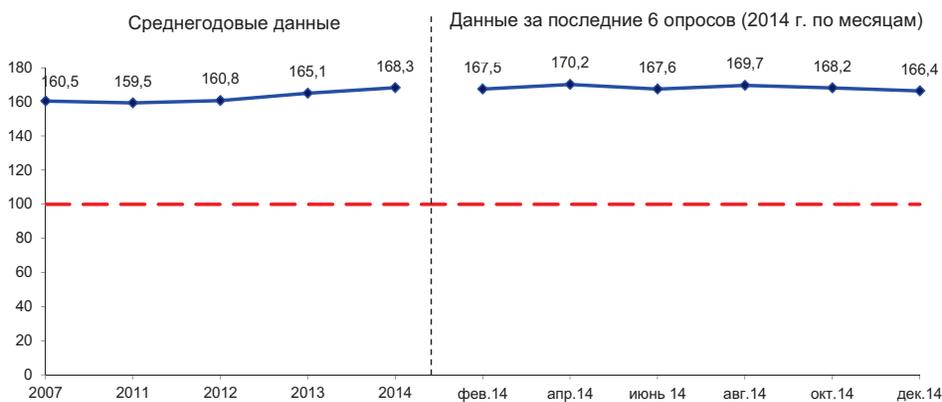


Рис. 49. Динамика индекса показателя запаса терпения (в пунктах)

### ЗАПАС ТЕРПЕНИЯ В РАЗЛИЧНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ГРУППАХ

- ▲ В 2014 г. в большинстве социальных групп индекс запаса социального терпения превышает уровень 2013 г. (на 1 – 8 п.), особенно среди жителей Вологды и 20% наиболее обеспеченных. Значение индекса больше, чем в 2007 и 2011 гг. (на 3 – 13 п.; табл. 13).
- ▼ За два последних месяца уровень запаса терпения снизился в большинстве социальных групп, особенно среди 20% наиболее обеспеченных (индекс снизился на 10 п.: со 194 до 184 п.).

Таблица 13. Индекс запаса терпения в различных социальных группах (в пунктах)

Категория населения	2007	2011	2012	2013	2014	Фев. 2014	Апр. 2014	Июнь 2014	Авг. 2014	Окт. 2014	Дек. 2014	Изменение (+/-), 2014 г. к		
												2013	2011	2007
<i>Пол</i>														
Мужской	162,1	158,3	159,3	165,0	166,4	164,7	168,7	166,3	166,7	165,1	167,1	+1	+8	+4
Женский	159,2	160,3	161,9	165,0	169,8	169,9	171,6	168,7	172,0	170,6	165,9	+5	+10	+11
<i>Возраст</i>														
До 30 лет	165,7	164,7	164,6	170,2	175,2	172,4	177,7	172,8	179,1	176,6	172,5	+5	+11	+10
30-55 лет	160,5	158,5	160,9	165,5	167,9	167,9	171,1	167,5	172,0	164,5	164,6	+2	+9	+7
Старше 55 лет	156,1	156,6	157,2	160,5	164,0	163,8	163,4	164,2	159,6	167,8	165,0	+4	+7	+8
<i>Образование</i>														
Среднее и н/среднее	152,0	153,1	147,5	156,1	156,8	153,0	156,4	157,2	157,7	157,3	158,8	+1	+4	+5
Среднее специальное	162,3	160,0	160,7	164,2	170,3	169,7	172,2	165,0	173,7	173,1	167,7	+6	+10	+8
Высшее и н/высшее	168,6	165,5	172,7	175,3	179,1	180,0	185,2	181,5	178,5	175,8	173,7	+4	+14	+11
<i>Доходные группы</i>														
20% наименее обеспеченных	137,5	134,1	132,9	136,6	137,6	129,9	138,0	145,8	145,8	134,1	132,0	+1	+4	0
60% средне-обеспеченных	161,3	162,7	162,8	168,8	172,6	173,6	173,6	169,7	172,6	172,5	173,7	+4	+10	+11
20% наиболее обеспеченных	178,3	174,9	179,7	183,4	190,3	193,3	191,3	188,3	191,1	194,0	183,8	+7	+15	+12
<i>Территории</i>														
Вологда	167,2	161,6	165,3	170,6	178,5	178,0	179,5	179,4	182,2	175,0	176,8	+8	+17	+11
Череповец	169,5	173,7	175,1	177,9	181,5	182,7	181,0	183,2	186,7	179,2	176,6	+4	+8	+12
Районы	153,0	151,2	151,3	155,3	155,4	153,6	159,4	152,7	153,2	158,4	155,1	0	+4	+2

### ДИНАМИКА ПРОТЕСТНОГО ПОТЕНЦИАЛА

- ▼
▲
●
 В 2014 г. уровень протестных настроений жителей области выше, чем в 2013 г. (19 против 17%) и примерно соответствует показателям 2011-2012 гг. (20%). При этом доля жителей региона, склонных к участию в акциях протеста, несколько ниже, чем в 2007 г. (19 против 21%; рис. 50).

Для сравнения: по данным ВЦИОМ, доля россиян, готовых принять участие в акциях протеста, в среднем за период с января по ноябрь 2014 г. составила 16% (в 2007 г. – 23%).



Рис. 50. Динамика потенциала протеста\* (в % от числа опрошенных)

\*Потенциал протеста составляют респонденты, ответившие на вопрос «Что Вы готовы предпринять в защиту своих интересов?» следующим образом: «Выйду на митинг, демонстрацию»; «Буду участвовать в забастовках, акциях протеста»; «Если надо, возьму оружие, выйду на баррикады».

### ДИНАМИКА ПРОТЕСТНОГО ПОТЕНЦИАЛА В РАЗЛИЧНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ГРУППАХ НАСЕЛЕНИЯ

- ▼
▲
 В 2014 г. в большинстве категорий доля лиц, склонных к участию в протестных акциях, выше по сравнению с 2013 г. и ниже по сравнению с 2011 и 2007 гг. (кроме жителей Череповца; табл. 14).
- ▼
 В декабре 2014 г. по сравнению с февралём наблюдается рост потенциала протеста во всех группах, особенно в возрастной группе от 30 до 55 лет (на 6 п.п.), в 20%-й группе наиболее обеспеченных (на 7 п.п.), в Вологде (на 8 п.п.) и Череповце (на 7 п.п.).
- ▼
 В октябре – декабре 2014 г. протестный потенциал увеличился в возрастной группе от 30 до 55 лет (на 2 п.п.), в 20%-й группе наиболее обеспеченных (на 2 п.п.), в Череповце (на 3 п.п.).

Таблица 14. Потенциал протеста в различных социально-демографических группах (в %)

Категория населения	2007	2011	2012	2013	2014	Фев. 2014	Апр. 2014	Июнь 2014	Авг. 2014	Окт. 2014	Дек. 2014	Изменение (+/-), 2014 г. к		
												2013	2011	2007
<i>Пол</i>														
Мужской	23,6	22,6	23,0	19,3	21,7	17,5	21,0	21,0	27,2	22,3	21,2	+2	-1	-2
Женский	18,3	17,5	17,7	15,7	16,6	14,6	14,9	16,3	18,5	17,6	17,8	+1	-1	-2
<i>Возраст</i>														
До 30 лет	20,2	19,2	19,1	17,4	17,7	15,2	17,5	16,3	21,5	19,3	16,6	0	-2	-3
30-55 лет	20,8	20,8	20,9	17,3	20,1	16,9	18,2	18,4	23,8	20,9	22,6	+3	-1	-1
Старше 55 лет	20,9	18,5	19,6	17,4	18,0	15,1	17,2	19,8	21,0	18,2	16,6	+1	-1	-3
<i>Образование</i>														
Среднее и н/среднее	20,5	20,5	22,8	17,3	21,4	18,4	21,9	22,8	23,9	21,9	19,5	+4	+1	+1
Среднее специальное	21,1	19,6	20,0	18,2	17,9	14,1	14,6	17,2	22,7	18,3	19,9	0	-2	-3
Высшее и н/высшее	20,4	19,1	17,6	16,5	17,2	15,1	16,2	14,8	20,8	18,2	18,6	+1	-2	-3
<i>Доходные группы</i>														
20% наименее обеспеченных	23,9	26,8	25,2	21,7	23,3	21,4	24,1	14,7	29,5	25,1	25,0	+2	-4	-1
60% средне-обеспеченных	21,2	19,0	21,3	16,4	19,1	16,3	17,9	20,9	22,1	19,5	17,9	+3	0	-2
20% наиболее обеспеченных	16,1	14,7	12,9	13,6	11,4	8,1	6,8	11,0	13,8	13,1	15,4	-2	-3	-5
<i>Территории</i>														
Вологда	21,4	21,6	23,4	20,3	20,2	15,4	18,4	18,0	23,6	22,5	23,1	0	0	-1
Череповец	20,3	19,7	18,5	17,6	22,7	18,1	21,5	24,1	25,8	22,1	24,7	+5	+3	+2
Районы	20,5	19,0	19,3	15,7	16,1	15,0	15,3	15,5	19,9	16,8	14,3	0	-3	-4

**ОТНОШЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ  
К ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СРЕДСТВ  
МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ**

---

## УРОВЕНЬ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ИСТОЧНИКОВ СМИ СРЕДИ НАСЕЛЕНИЯ

- ▲▼ Телевидение по-прежнему остаётся главным источником информации о политической и экономической жизни страны, а также сведений культурно-развлекательного характера, причём по сравнению с 2013, 2011 и 2007 гг. увеличилась доля людей, использующих телевидение для этих целей (на 2 – 4 и на 5 – 8% соответственно; табл. 15). Значительно повысилась роль газет и журналов: за период 2013 – 2014 гг. удельный вес людей, получающих из них информацию о политической и экономической жизни, увеличился на 20% (с 29 до 49%), о культурных, спортивных событиях и развлечениях – на 21% (с 28 до 49%). Продолжает снижаться роль радио.

**Таблица 15. Доля жителей Вологодской области, получающих информацию о политической и экономической жизни, культурных и спортивных событиях, развлекательную из различных СМИ в 2011 – 2013 гг.\* (в % от числа опрошенных)**

Вариант ответа	Информация о политической и экономической жизни						Информация о культурных, спортивных событиях, развлекательная									
	2010	2011	2012	2013	2014	2014 +/- к 2013	2014 +/- к 2012	2014 +/- к 2011	2010	2011	2012	2013	2014	2014 +/- к 2013	2014 +/- к 2012	2014 +/- к 2011
Телевидение	88,9	82,0	84,2	83,6	86,3	+3	+2	+4	81,9	74,2	76,9	77,4	81,9	+5	+5	+8
Газеты и журналы	38,1	36,1	33,8	28,9	49,3	+20	+16	+13	36,4	35,6	35,9	28,2	49,2	+21	+13	+14
Интернет	24,0	27,8	29,8	37,2	36,3	-1	+7	+9	27,6	30,7	34,9	39,0	38,3	-1	+3	+8
Радио	21,2	21,2	22,6	22,5	19,6	-3	-3	-2	20,7	22,3	23,8	21,0	19,9	-1	-4	-2

\* Вопрос задается с 2010 года.

## ОЦЕНКА ОБЪЕКТИВНОСТИ СМИ

- ▼ В 2014 г. по сравнению с 2013, 2011 и 2007 гг. оценки объективности СМИ ухудшились. В 2013 – 2014 гг. доля жителей области, считающих, что СМИ необъективно освещают ход событий в мире, увеличилась на 7% (с 31 до 38%), в стране и области – на 2 п. (с 35 до 37% и с 34 до 36% соответственно; табл. 16). Наиболее негативные изменения отмечаются по сравнению с 2007 г.: удельный вес негативных отзывов вырос на 13 – 16%.

**Таблица 16. Как Вы считаете, объективно или нет средства массовой информации освещают ход событий в мире, в стране и в области? (в % от числа опрошенных)**

Вариант ответа		1996	1999	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Изменение +/- 2014 к		
															2013	2011	2007
В мире	Объективно	34,1	50,0	50,6	58,2	58,8	59,3	60,1	57,8	53,6	53,1	55,9	46,1	40,9	-5	-12	-18
	Необъективно	26,8	23,2	21,4	24,2	22,6	22,4	21,6	22,2	25,2	24,9	22,1	30,8	34,5	+4	+10	+12
В стране	Объективно	25,5	40,5	43,7	53,5	56,4	59,0	57,2	58,1	50,3	48,1	52,2	43,0	43,3	0	-5	-16
	Необъективно	38,1	34,6	33,4	30,5	27,2	24,1	26,3	24,2	30,3	31,9	26,4	34,7	32,8	-2	+1	+9
В области	Объективно	29,5	44,5	51,0	51,8	57,5	60,4	57,3	58,5	50,2	49,9	52,6	43,5	43,7	0	-6	-17
	Необъективно	32,4	27,6	24,0	31,4	26,1	22,5	26,0	23,5	29,3	29,6	25,9	33,7	32,2	-2	+3	+10

## **МЕТОДИЧЕСКИЙ КОММЕНТАРИЙ**

В настоящее время для оценки динамики социально-экономического развития, эффективности государственного управления используются преимущественно данные, собираемые и анализируемые органами государственной статистики. У информации, разрабатываемой Федеральной службой государственной статистики и её территориальными органами, имеется множество несомненных достоинств (сопоставимость, оперативность, достаточно высокая степень достоверности измеряемых показателей). Тем не менее она не даёт полного представления о социальном и общественно-политическом развитии, и прежде всего по таким важнейшим аспектам, как настроения людей, их отношение к различным сферам личной и общественной жизни, к деятельности властных структур, принимаемым ими решениям, тем или иным социальным действиям.

Такие сведения можно получить только посредством изучения общественного мнения. И не случайно в развитых странах уже давно существуют многообразные институты, с помощью которых обеспечивается функционирование целостной системы непрерывного наблюдения, анализа и прогнозирования социальных процессов. Эту систему именуют термином «мониторинг». Его организация ныне присутствует в подавляющем большинстве стран мира и рассматривается как необходимое звено подготовки, принятия и контроля в органах законодательной и исполнительной власти, а также в структурах хозяйственного управления.

Мониторинг общественного мнения россиян проводится в настоящее время рядом научных центров федерального уровня<sup>8</sup>. Однако мониторинговые исследования общественного мнения на уровне регионов пока не имеют регулярности, в большинстве территорий нет постоянно действующей сети наблюдений, их целевой координации.

Между тем соответствующий опыт уже накоплен в Вологодской области. Здесь на протяжении двух последних десятилетий научным коллективом Института социально-экономического развития территорий РАН под руководством д.э.н., проф. В.А. Ильина проводится мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения области, который позволяет получать значительный объём информации для всесторонней оценки процессов, происходящих в различных сферах общественной жизни региона.

Первые измерения общественного мнения были проведены в 1993 г. на территории городов Вологды и Череповца и трёх муниципальных районов области. С 1996 г. стала строиться областная выборка: регулярно, один раз в каждые два месяца, опрашивается 1500 человек в возрасте старше 18 лет.

Большую роль в становлении социологического направления в ИСЭРТ РАН сыграл Институт социально-политических исследований РАН и лично его директор академик Геннадий Васильевич Осипов. Нарботки ИСПИ стали основой методологических и методических подходов социологических мониторинговых исследований, проводимых в ИСЭРТ.

---

<sup>8</sup> Среди них ВЦИОМ, Левада-Центр и другие.

Данные социологических опросов, проводимых ИСЭРТ РАН, позволяют получить широкий срез информации о динамике и тенденциях социального самочувствия населения и восприятии различными слоями населения области политической и экономической обстановки в стране и регионе. В связи с этим осуществление независимого мониторинга общественного мнения приобретает особенно важное значение как инструмент оценки эффективности государственного управления.

В ходе работ состав изучаемых вопросов расширялся и уточнялся с учётом проходивших в стране и регионе общественно значимых событий. Особо отметим, что мониторинг общественного мнения ИСЭРТ РАН является пока единственным прецедентом в стране по организации и регулярности его проведения в регионе.

Для регулярного проведения опросов на территории области создана постоянно действующая сеть, включающая в себя супервайзеров и анкетёров в каждой точке опроса на местах, а также непосредственно сотрудников ИСЭРТ РАН, в функции которых входит общая координация работ, обработка и анализ информации.

Метод опроса — анкетирование по месту жительства респондентов. При этом респондент самостоятельно заполняет анкету и затем возвращает ее анкетёру. Репрезентативность социологической информации обеспечивается использованием модели многоступенчатой районированной выбор-

ки с квотным отбором единиц наблюдения на последней ступени. Первая ступень выборки — это выделение типичных субъектов Вологодской области, которое включает города Вологду, Череповец и районы: Бабаевский, Великоустюгский, Вожегодский, Грязовецкий, Кирилловский, Никольский, Тарногский, Шекснинский. Вторая ступень представляет собой территориальное районирование внутри выбранных субъектов. На третьей ступени ведётся отбор респондентов по заданным квотам по полу и возрасту. Величина ошибки выборки не превышает 3% при доверительном интервале 4—5%. Годовой объём выборки охватывает 9 тыс. респондентов, ошибка выборки при этом не превышает 2%.

В качестве способа, обеспечивающего оценку динамики измеряемых показателей, используется индексный метод. Для расчёта большинства индексов из доли положительных ответов вычитается доля отрицательных, затем к полученному значению прибавляется 100, чтобы не иметь отрицательных величин. Таким образом, полностью отрицательные ответы дали бы общий индекс 0, положительные — 200, равновесие первых и вторых выражает значение индекса 100, являющееся, по сути, нейтральной отметкой (- - -). У индекса социальной напряженности — обратный порядок значений: отметка 0 пунктов является абсолютно положительной величиной, 200 пунктов — абсолютно отрицательной величиной.

## АВТОРЫ ТОМА 1 НАУЧНЫХ ТРУДОВ



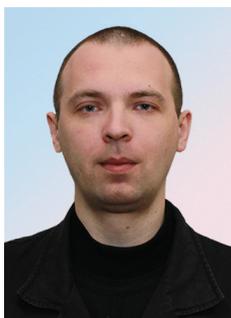
**Ильин  
Владимир  
Александрович**  
директор ИСЭРТ РАН,  
д.э.н., профессор,  
заслуженный деятель  
науки РФ



**Ускова  
Тамара  
Витальевна**  
зам. директора  
по научной работе  
ИСЭРТ РАН,  
д.э.н., доцент



**Поварова  
Анна  
Ивановна**  
с.н.с.  
ИСЭРТ РАН



**Морев  
Михаил  
Владимирович**  
зав. лабораторией  
ИСЭРТ РАН,  
к.э.н.



**Ворошилов  
Николай  
Владимирович**  
м.н.с.  
ИСЭРТ РАН

## СОДЕРЖАНИЕ

<i>Ильин В.А. Предисловие к изданию</i> .....	7
<i>Предисловие к тому 1</i> .....	13

### **ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ. Тенденции рыночных трансформаций. Кризис бюджетной системы. Роль частного капитала. Стратегия-2020: проблемы реализации**

<i>Предисловие</i> .....	16
--------------------------	----

#### **Раздел I. Повышение эффективности государственного управления – императив модернизации России**

##### **Глава 1. Государственное управление в период рыночных трансформаций в России**

1.1. Горбачёвская перестройка как предтеча рыночных реформ .....	23
1.2. Политика «шоковой терапии» и её результаты .....	26
1.3. Государственное управление в период восстановительного экономического роста .....	36

##### **Глава 2. Особенности государственного управления в 2012–2013 годах**

2.1. Основные тенденции социально-экономического развития .....	44
2.2. Управление государственной собственностью .....	52
2.3. Кризис бюджетной системы как отражение неэффективности государственного управления .....	62
<i>Выводы по разделу I</i> .....	78

#### **Раздел II. Эволюция поведения российских металлургических корпораций в 2008–2013 гг. и её последствия для регионального и национального развития**

<b>Глава 3. Производственные и финансовые результаты деятельности металлургических корпораций</b> .....	81
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

<b>Глава 4. Факторы, влияющие на формирование прибыли до налогообложения</b>	
4.1. Транснационализация бизнеса. Экспортные операции .....	92
4.2. Управленческие и коммерческие расходы .....	102
4.3. Процентные и прочие внереализационные расходы .....	107
<b>Глава 5. Влияние финансовых результатов металлургических корпораций на взаимоотношения с бюджетом .....</b>	<b>111</b>
<b>Глава 6. Деструктивное влияние консолидированных групп налогоплательщиков на формирование бюджетных доходов .....</b>	<b>124</b>
<b>Глава 7. Тенденции распределительной политики металлургических корпораций .....</b>	<b>132</b>
<i>Выводы по разделу II</i> .....	139
<b>Раздел III. Увеличение доходного потенциала бюджетной системы – ключевой показатель эффективности государственного управления</b>	
<b>Глава 8. Риски исполнения субфедеральных бюджетов в 2014–2016 годах .....</b>	<b>141</b>
<b>Глава 9. Резервы увеличения доходного потенциала бюджетной системы .....</b>	<b>149</b>
<i>Заключение. Стратегия-2020: проблемы реализации</i> .....	152
<i>Приложения</i> .....	158

## **РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ**

<i>Введение</i> .....	194
<b>1. Государственное управление развитием муниципальных образований в условиях рынка: теоретические основы</b>	
1.1. Цели, методы, инструменты реализации региональной политики территориального развития .....	197

1.2. Отечественный и зарубежный опыт управления развитием муниципальных образований .....	212
1.3. Подходы к оценке эффективности региональной социально-экономической политики .....	223
<b>2. Муниципальные образования в условиях рыночной экономики</b>	
2.1. Проблемы локальных территорий на современном этапе .....	241
2.2. Внутрорегиональная социально-экономическая дифференциация .....	255
2.3. Эффективность региональной политики по развитию муниципальных образований .....	271
<b>3. Направления повышения эффективности государственного управления развитием территорий</b>	
3.1. Организационный механизм реализации региональной социально-экономической политики .....	283
3.2. Направления модернизации территориально-управленческой структуры муниципальных образований в субъекте РФ .....	298
3.3. Совершенствование стратегического планирования на региональном и муниципальном уровне .....	310
<i>Заключение</i> .....	329
<i>Список использованных источников</i> .....	334

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
В ОЦЕНКАХ НАСЕЛЕНИЯ (по материалам исследований ИСЭРТ РАН)  
Выпуск 1(9) 2015**

<i>Резюме</i> .....	347
Отношение населения Вологодской области к деятельности Президента РФ и федеральных органов государственной власти .....	355
Оценка деятельности губернатора Вологодской области, региональных и муниципальных органов государственной власти .....	369

Самооценка материального положения и потребительских настроений .....	380
Социальное самочувствие населения .....	391
Отношение населения к деятельности средств массовой информации .....	397
Методический комментарий .....	399
Авторы тома 1 научных трудов .....	401

**ДЛЯ ЗАМЕТОК**

*Научное издание*

## **ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ**

Научные труды 2011–2015 гг.

В 6 томах

Под научным руководством д.э.н., проф., засл. деят. науки РФ

**Ильина В.А.**

### **Том первый**

**Эффективность государственного управления  
и социально-экономическое развитие территорий**

Редакционная подготовка  
Оригинал-макет  
Корректор

Л.Н. Воронина  
Т.В. Попова  
Н.С. Киселева

---

Подписано в печать 01.10.2015.

Формат 70×108/16. Печать цифровая.

Усл. печ. л. 35,7. Тираж 500 экз. Заказ № 248.

---

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

ISBN 978-5-93299-307-1



9 785932 993071

ISBN 978-5-93299-308-8



9 785932 993088