

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

---

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
ГИДРОМЕТЕОРОЛОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

С.В. Арапов, А.А. Курочкина, Е.Е. Петрова

РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ  
И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ  
ПЛАНИРОВАНИЕ

Санкт-Петербург,

РГГМУ

2021

УДК [338.2:332.146](075.8)  
ББК 65.2/4(2Рос-4)-2я43

*Рецензенты:*

Верзилин Д.Н., доктор экономических наук, профессор  
Национального государственного университета физической  
культуры, спорта и здоровья им. П.Ф. Лесгафта;  
Максимова Т.Г., доктор экономических наук, профессор  
Национального исследовательского университета ИТМО

**Арапов С.В., Курочкина А.А., Петрова Е.Е.**

Региональное управление и территориальное планирование /  
С.В. Арапов, А.А. Курочкина. Е.Е. Петрова. – Санкт-Петербург:  
РГГМУ, 2021. – 460 с.

В учебном пособии раскрывается комплекс методических и практических положений регионального управления и территориального планирования. Значительное место отводится инструментальным основаниям регионального управления, теориям пространственной организации региона, вопросам стратегического планирования и роли территориального планирования в системе стратегического управления. Представлены современные научные подходы и инструментарий управления регионом как совокупностью процессов региональной социально-экономической системы. Особо обращается внимание на перспективы регионального управления. Для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление».

© С.В. Арапов,

© А.А. Курочкина.

© Е.Е. Петрова, 2021

© Российский государственный гидрометеорологический  
университет, 2021

## Оглавление

Введение.....	5
Раздел 1. Управление регионом .....	8
1.1. Регион как объект управления.....	8
1.1.1. Понятие региона .....	8
1.1.2. Виды и функции регионов .....	11
1.1.3. Факторы регионального развития.....	13
1.1.4. Общие положения о региональном управлении .....	19
1.2. Системные положения .....	26
1.2.1. Теории региональной хозяйственной деятельности .....	26
1.2.2. Территориальные ресурсные системы .....	53
1.2.3. Закономерности и факторы размещения производительных сил.....	73
1.2.4. Основы пространственного развития .....	80
1.2.5. Функциональное зонирование.....	97
1.2.6. Специализация и конкурентоспособность регионов.....	105
1.2.7. Система региональных рынков .....	131
1.3. Инструменты территориального управления.....	138
1.3.1. Программно-целевой метод .....	138
1.3.2. Капитализация регионов .....	145
1.3.3. Экономические кластеры .....	166
1.3.4. Территории с особым экономическим статусом .....	180
1.3.5. Государственная региональная политика .....	188
1.3.6. Региональная финансовая система .....	209
1.3.7. Региональный инвестиционный стандарт .....	223
Раздел 2. Стратегическое планирование.....	248
2.1. Основные положения стратегического планирования ...	248
2.1.1. Правовые основы стратегического планирования ...	250
2.1.2. Классификация и структура документов стратегического планирования.....	255
2.2. Целеполагание и прогнозирование .....	267
2.2.1. Документы стратегического планирования в рамках целеполагания.....	267
2.2.2. Общие положения о рамках прогнозирования .....	271
2.2.3. Сценарирование и стратегическое планирование .....	287
2.2.4. Прогнозирование территориального развития Российской Федерации.....	305

2.2.5. Прогнозирование научно-технологического и инновационно- инвестиционного развития.....	315
2.3. Планирование и программирование .....	336
2.3.1. Планирование: документы стратегического планирования .....	336
2.3.2. Система территориального планирования .....	342
2.3.3. Планирование развития государственного и муниципального секторов экономики .....	359
2.3.4. Программирование .....	383
Раздел 3. Перспективы регионального управления .....	399
3.1. О перспективах регионального управления. Ресурс Будущего .....	399
3.2. Особенности социального запроса для формирования показателей регионального развития .....	412
3.3. Сюжет территории в пространстве общности судьбы ....	416
3.4. К основаниям Экономики Будущего .....	422
Заключение .....	438
Литература.....	444

## Введение

Управление территориями – самый тонкий и самый важный раздел управления. Иногда он представляется, как самый тайный и закрытый вид управления. Не всегда понятно, чем, собственно, управляет управляющий субъект, какими системами, какими ресурсами. Но сейчас речь идет не просто об управлении территорией, а об управлении территориальным развитием. Считается, что социально-экономическое развитие является базой в системе развития Страны и территорий. Но при таком подходе другие виды ресурсов либо не будут развиваться вообще, либо их развитие будет замедлено.

Управление должно располагать прогностическими данными. Обширный набор прогностических исследований обещает миру три сценария. Первый инерционный сценарий — это продолжение того, что есть, то есть существующего настоящего, которое в последнее время дает сбой. Второй «неофеодальный» сценарий предполагает отбрасывание цивилизации назад в «темные века» с утратой всех существующих технологий. Третий сценарий предусматривает новую когнитивную фазу развития социальной системы, и этот сценарий представляется наиболее привлекательным. Когнитивное Будущее – это такое состояние социальной системы, к которому должны стремиться все органы управления. Однако переход к когнитивной фазе развития социальной системы связан с определенными сложностями и кризисными явлениями. Следовательно, задачи регионального управления постоянно усложняются, а органы управления должны быть готовыми к любым вызовам и угрозам.

В современных условиях формирования инновационной модели развития страны особо возрастает значение эффективного управления различными видами ресурсов и процессами при смещении центра управления социально-экономическими преобразованиями на уровень территорий страны.

Перспективное развитие России будет определяться успешной модернизацией экономики в ее территориях, которое предполагает многополярное развитие территории страны и создание эффективных региональных и межрегиональных ареалов инновационно ориентированного опережающего социально-экономического прогресса.

Значительный вклад в разработку современных экономических и управленческих проблем развития территорий внесли многие российские ученые: А. В. Андреев, П. И. Бурак, Л. С. Валинурова, А. Г. Гранберг, М. Г. Лапаева, С. Б. Мельников, П. А. Минакир, В. П. Орешин, С.Б. Переслегин, О. С. Пчелинцев, В. Г. Ростанец, Е. Ф. Самофалова, С. А. Суспин, А. И. Татаркин, Р. И. Шнипер, К. Н. Юсупов и другие.

Управление территориальным развитием – это специально организуемые системные действия, направленные на обеспечение устойчивого и сбалансированного воспроизводства социального, хозяйственного и природного потенциалов территории при позитивной динамике параметров уровня и качества жизни населения.

В существующих условиях государственная региональная политика должна быть сориентирована на повышение сбалансированности пространственного развития национальной экономики путем выявления и раскрытия достоинств и преимуществ каждого региона,

формирования и содействия укреплению новых агломераций динамичного экономического роста, причем на всей территории России.

Решению задач получения положительных результатов развития и повышения эффективности целенаправленных управленческих воздействий, определяющих направления и динамику территориального развития посвящено данное учебное пособие.

Целью освоения дисциплин «Региональное управление и территориальное планирование» является приобретение студентами профессиональных знаний о методах и моделях регионального управления и территориального планирования, формирование у них представления об уровнях территориального управления и планирования. Основная цель изучения дисциплины – изучение теоретических основ и практики территориального планирования, а также получение знаний в области управления социально-экономическим развитием регионов и муниципальных образований.

Задачами изучения дисциплины являются:

- осознание роли региональных аспектов и факторов в социально-экономическом развитии РФ;
- овладение теоретическими основами управления региональной экономикой, методами региональных исследований, инструментами региональной политики;
- анализ современных тенденций регионального социально-экономического развития и управления в России и в мире;
- ознакомление с зарубежным опытом региональных исследований и региональной политики; ознакомление с теоретическими вопросами территориального планирования.

## Раздел 1. Управление регионом

### 1.1. Регион как объект управления

#### 1.1.1. Понятие региона

Понятие «*регион*» происходит от латинского «*regionis*» в экономической географии и означает область или район. Данное понятие первоначально выражает определенную территорию по тем или иным признакам. Содержание региона характеризуется в современных условиях на основе географических, экономических, социальных, культурных, политических, институциональных и других подходах.

Существует огромное количество трактовок понятия «регион». В российских исследованиях чаще других используются два основных термина: регион и район, но между ними не проводят строгого разграничения.

*Район* – локализованная территория, которая обладает единством, взаимосвязанностью составляющих ее элементов и целостностью, которая выступает и как объективное условие, и как закономерный результат экономического развития данной территории [11]. В этом определении понятие района истолковано очень широко, под него подходит и район в городе, и район в стране.

Научный термин «регион» появился в СССР в 1975 году, и он был введен академиком Н.Н. Некрасовым. Он выделил на территории страны макрорегионы (зоны). Н.Н. Некрасов под *регионом* понимал крупную территорию страны с более или менее однородными природными условиями и характерной направленностью развития производственных сил на основе сочетания в комплексе природных ресурсов, сложившейся материально-технической базы и производственной и социальной инфраструктур [24].



В этом определении в качестве основного критерия выделения региона была взята общность народно-хозяйственных задач, в том числе совокупность природных богатств региона и исторически сложившаяся хозяйственная деятельность. А.И. Добрынин в качестве критерия для определения региона использовал исключительно экономический признак – единство и целостность воспроизводственного процесса. Он предложил понимать под *регионом* территориально специализированную часть народного хозяйства страны, которая характеризуется единством воспроизводственного процесса [17].

В.Н. Лексин и А.Н. Швецов предложили под *регионом* понимать субъект Российской Федерации [22]. В таком случае, речь идет об административном, а не об экономическом районировании.

Таким образом, в современной науке существует несколько трактовок определения «регион»: географическая, экономическая, социально-политическая.

В рамках географической трактовки регион определяет как район, большой участок суши, часть земной поверхности со специальными физико-географическими параметрами, географическая единица, определяемая географическими рубежами.

Экономическая трактовка подразумевает под регионом часть территории, где существует система связей между хозяйственными субъектами, подсистему всего социально-экономического комплекса страны. Это сложный территориально-экономический комплекс со своей структурой связи с внешней и внутренней средой.

Социально-политическая трактовка региона показывает регион в качестве социально-территориальной общности, то есть совокупности социальных,

экономических, политических факторов развития территории. Сюда входит целый набор характеристик такие как: этнический состав населения, трудовые ресурсы, социальная инфраструктура, социально-психологический климат, полит аспекты развития региона, культурные факторы и т. д.

С трактовками понятия «регион» тесным образом связаны критерии выделения региона, как территориальной единицы.

Наиболее часто употребляемыми критериями для формирования понятия «регион» являются:

- географические (расположение, величина территории и количество населения);
- производственно-функциональные (специфика преобладающих видов деятельности);
- градостроительные (характер застройки объектов производственной деятельности, жилья и обслуживания);
- социологические (нормы общения, поведения).

Исходя из этого, наиболее общим определением региона является следующее:

**Регион – это территория в административных границах субъекта Российской Федерации, характеризующаяся комплексностью, целостностью, специализацией и управляемостью, то есть наличием политико-административных органов управления.**

*Объект исследования* дисциплины «Региональное управление и территориальное планирование» – территориальные аспекты социо-эколого-экономической системы страны, функционирование территориальных подсистем национальной экономики, их отдельных элементов и взаимодействия между ними, а также

механизмы управления социально-экономическим развитием регионов.

***Предметом регионального управления и территориального планирования*** являются:

- 1) исследование управленческих аспектов решения пространственных проблем экономического развития национальной экономики,
- 2) определение путей и механизмов развития,
- 3) изучение географических и экономических условий размещения производительных сил в России.

Региональное управление и территориальное планирование изучает:

- структуризацию территориально-экономического пространства и составляющих его территориальных образований;
- территориальную организацию хозяйства;
- управление территориальным развитием;
- развитие территориальных ресурсов;
- социальную систему;
- стратегическое планирование;
- особенности регионального управления.

### **1.1.2. Виды и функции регионов**

Регионы в зависимости от масштабов и содержательных частей можно подразделять на следующие виды: мегарегион, макрорегион, мезорегион, микрорегион, минирегион. Подразделение региона на виды макрорегион, мезорегион, микрорегион встречается в работах Видяпина В. И., Степанова М. В. [18].

Мегарегионы – регионы, определяемые на основе географических и геополитических, мирохозяйственных признаках, характеризующих территории, охватывающих целые континенты, группы стран.

Макрорегион предполагает преимущественно масштабы страны, государства.

Мезорегион - составные части страны (область, край, республика).

Микрорегион — территории городов, районы областей и республик.

**К основным функциям региона** относятся:

- воспроизводственная (воспроизводство материального, нематериального, духовного развития населения и субъектов хозяйствования в определенном территориальном пространстве);
- рыночная (отражает обеспечение производства, обмена, распределения, потребления на основе законов рынка: спроса и предложения, закона стоимости, конкуренции);
- образовательная;
- инновационная;
- социально-культурная;
- этно-национальная;
- организационная;
- управленческая.

Государственная региональная политика представляет собой концентрированное отражение интересов общества, и именно интересы общества являются стимулом и двигателем общественного развития. Ключевыми элементами социально-экономической политики являются такие категории как приоритеты и принципы реализации этих приоритетов. Приоритеты государственной социально-экономической политики – это обоснованная совокупность первоочередных задач социально-экономического развития государства, решение которых направлено на достижение стратегических целей.

Принципы реализации государственной социально-экономической политики применительно к проблеме общественно-экономического развития представляют собой методологическую основу системы управления и отражают объективные закономерности общественно-экономического развития. Принципы могут быть взаимно противоречивыми. Например, принцип экономической эффективности связан с закономерностью поиска решений, минимизирующих затраты производства. Если эта минимизация происходит за счет снижения оплаты труда, сокращения затрат на природоохранные мероприятия, то это вступает в противоречие с принципом социальной справедливости, с принципом экологической безопасности. Создание эффективной системы управления – это поиск баланса в использовании установленных принципов. Реализация принципов должна находить отражение в законодательно-правовой базе, лежащей в основе системы управления и используемых инструментах механизма системы управления [75].

### **1.1.3. Факторы регионального развития**

В научной литературе нет единого мнения относительно факторов регионального развития. Исследователи выделяют различные их группы и виды. Факторы – причина, движущая сила какого-либо процесса, явления, определяющая его характер или отдельные его черты. Таким образом, под фактором регионального развития следует понимать совокупность движущих сил, определяющих процесс социально-экономического развития региона.

Все факторы регионального развития принято делить на:

- 1) внешние (за счет внешних источников) и внутренние (за счет внутренних источников);

## 2) экономические

- экстенсивные (увеличение объемов использования ресурсов) и интенсивные (увеличение эффективности использования ресурсов, инновации);
- контролируемые (в компетенции руководства региона);
- неконтролируемые (не определяются органами власти региона).

## 3) неэкономические (военно-политические и пр.).

Совокупность неконтролируемых факторов подразделяется на факторы макроуровня (мировые тенденции и условия конкретной страны) и факторы мезоуровня (условия рынка конкретного региона).

Существует деление факторов по критерию «пространственность» на две группы: внешние и внутренние. Такое деление увязывается с характеристикой региона – частичная открытость. Источником внешних факторов является внешняя среда в процессе обмена по «открытым каналам», источником внутренних – внутренняя среда, представленная подсистемами с их элементами. Из этих характеристик вытекает разделение факторов по критерию «ограниченность» на две группы: ограниченные и неограниченные факторы развития.

Факторы, источником которых является внешняя среда, не ограничены, факторы, источником которых является внутренняя среда, могут быть либо ограничены, если природа их возникновения в закрытом или в частично закрытом идентификационном пространстве (территориальный, экономический, организационный), либо не ограничены, если источник их возникновения – идентификационное пространство, обменивающееся с внешней средой по «открытым каналам».

По критерию «контролируемость» факторы могут быть разделены на три группы: полностью контролируемые, частично контролируемые и неконтролируемые. Контролируемость со стороны региональной власти заключается в возможности влияния на них в процессе управления регионом с использованием определенного инструментария. Контролируемые факторы могут быть как среди внутренних, так и среди внешних, их точнее назвать «частично контролируемыми». Неконтролируемые факторы относятся к группе внешних факторов.

Факторы представляют собой совокупность условий, свойств, требований, способствующих наиболее рациональному размещению объектов. Факторы являются главным при выборе отраслей специализации региона, при размещении производства и объектов инфраструктуры, а также при расселении населения.

Действие закономерностей и принципов региональной экономики проявляется в ряде факторов, связанных с региональными особенностями размещения производства и расселения населения. Факторы, количественно и качественно влияющие на развитие региона представляют собой совокупность условий, свойств, требований, способствующих наиболее рациональному размещению объектов.

Часть факторов (причин, определяющих характер и черты процесса) одновременно следует выделять и в качестве предпосылок социально-экономического развития региона. К предпосылкам регионального развития можно отнести потенциал экономики, науки, производственной и социальной инфраструктуры, информационный и демографический потенциал, социально-культурный потенциал, характер расселения, освоенность и запасы природно-сырьевых и топливно-

энергетических ресурсов. Предпосылки имеют долговременный характер воздействия на развитие региона.

Факторы, оказывающие непосредственное влияние на развитие региона, сводятся к следующим группам, неоднородным по своему составу:

Факторы, оказывающие влияние на развитие региона:

1. Природные факторы – рельеф, климатическая зона, сейсмичность, экология, земельные, минерально-сырьевые, топливно-энергетические, водные, лесные, рекреационные (зоны отдыха) и другие ресурсы. Эти факторы оказывают решающее влияние при определении специализации региона, а также ограничивают возможность хозяйственного освоения территории (то есть если регион направлен на развитие туристических зон, то в этих зонах нужно ограничить хозяйственную деятельность). Особенно это касается северных регионов, поскольку издержки предприятий на электроэнергию, отопление, инфраструктуру, укрепление зданий и сооружений резко возрастают.
2. Социально-экономические факторы – степень территориального разделения труда (где-то преобладает оленеводство, где-то с/х, промышленность и т.д.), сложившаяся структура хозяйства, уровень социально-экономического развития региона (самый главный показатель – это ВРП на одного человека), экономико-географическое и транспортное положение, формы общественной организации производства (специализация, кооперирование - когда несколько территорий взаимовыгодно сотрудничают, либо



что-то поставляют друг другу, либо объединяются для решения какой-то задачи), и т.д. Эти факторы способствуют или ограничивают дальнейшее развитие региона. Развитые регионы притягательны для размещения производств и населения

3. Политические факторы – экономическая стратегия правительства по развитию регионов.
4. Техничко-экономические факторы – конкретные производства, использующие специфические ресурсы, уровень научно-технического прогресса, показатели топливоемкости, энергоемкости, материалоемкости (то есть на сколько регион обеспечен этими ресурсами), транспортабельности, наукоемкости, экологичности и т.п.

Вышеперечисленные факторы можно классифицировать, как:

- а) факторы относительно постоянного (длительного) действия – топливно-энергетические, минерально-сырьевые, водные, рекреационные и земельные ресурсы, рельеф, климатические условия;
- б) факторы, быстро изменяющиеся во времени – экономико-географическое положение, транспортные условия, демографический фактор, производственная и социальная инфраструктура, санитарно-гигиенические условия (чистая вода в кране, хорошее отопление, качественная канализация).

В региональном развитии главным признаком в классификации факторов, предпосылок и условий является их отнесение к базовому или надстроечному уровню. Базовый уровень составляют экономические, социальные и природно-ресурсные

факторы и предпосылки. Но определяющую роль в развитии региона играют факторы надстроечного уровня: институциональные, политические, управленческие и финансовые (то есть грамотное управление регионом).

В современных условиях главным в региональном развитии стал человеческий капитал (интеллектуальный ресурс, потенциал и качество трудовых ресурсов), который в значительной степени влияет на конкурентоспособность хозяйствующих субъектов и региональной экономики в целом. Качество трудовых ресурсов, в свою очередь, зависит от состояния здоровья населения, от уровня его благосостояния и качества жизни. Научно-образовательный потенциал (количество и качество научных работников, состояние системы образования и науки) создает базу для инновационного и научно-технического развития, а, следовательно, для структурной перестройки экономики региона. Развитая региональная инфраструктура способствует привлечению инвестиций, а, следовательно, созданию высоких технологий и повышению конкурентоспособности продукции.

Влияние базовых факторов и барьеров на пространственное развитие следует учитывать в первую очередь при разработке прогнозов. Второй основой для прогноза являются сложившиеся неравенства и тренды, поскольку пространственное развитие очень инерционно. И только третьим компонентом может быть прогноз политики властей, причем совсем не обязательно региональной. В России до сих пор не сформировалась приоритеты региональной политики, плохо работают ее инструменты, поэтому основное воздействие на развитие регионов оказывают меры не региональной, а экономической и социальной политики.

На основе всей совокупности факторов регионального развития представлена классификационная модель факторов развития региона по критериям:

- критерий «идентификационный признак»: группа территориальных факторов, административных, экономических, институциональных, организационных, демографических;
- критерий «пространственность»: внешние и внутренние факторы;
- критерий «ограниченность»: ограниченные и неограниченные факторы;
- критерий «контролируемость»: полностью контролируемые, частично контролируемые и неконтролируемые факторы;
- критерий «возобновляемость»: возобновляемые и невозобновляемые факторы [76].

#### **1.1.4. Общие положения о региональном управлении**

Региональное управление – это одно из направлений деятельности государства. Оно предполагает организующее и регулирующее воздействие органов государственной власти на жизнедеятельность населения территорий в целях ее упорядочивания, воспроизводства, повышения качества жизни путем развития экономики и социальной инфраструктуры.

Региональное управление включает в себя совокупность принципов, методов, форм и средств воздействия на социально-экономические процессы в регионе. Поскольку региональное управление является частью государственного управления, то оно представляет собой систему государственного управления социально-экономическими процессами в отдельном регионе.

**К принципам** регионального управления относятся:

- принцип плановости развития;
- принцип межбюджетной сбалансированности;
- учет растущей потребности населения региона;
- учет объективных интересов субъектов регионального хозяйствования;
- формирование условий устойчивого развития и оптимизации хозяйственной деятельности региона;
- стимулирование активизации и повышение эффективности инновационной деятельности региона;
- развитие конкурентной среды и выработка адаптационных структур экономики, механизмов при учете внутренних и внешних факторов;
- гармонизация интересов региона и национальной экономики.

Данные принципы предназначены решению следующих задач регионального развития:

- рациональное использование природных ресурсов;
- создание условий производства товаров и услуг, соответствующих современным требованиям потребителей;
- развитие инфраструктуры и благоприятного экономического климата для устойчивого роста инвестиций в регионе;
- формирование и развитие региональных рынков;
- развитие межрегиональных и внешнеэкономических связей в интересах государства и региона;
- создание условий для развития малого и среднего бизнеса;
- совершенствование экономических и институциональных механизмов повышения благосостояния населения, повышение эффективности

субъектов хозяйствования, сохранение экологического баланса в регионе [2].

**Объектами регионального управления и территориального планирования** выступают административно-территориальные единицы страны (регион-субъект РФ, ассоциация регионов, муниципальное образование и т.п.).

**Главной целью** регионального управления является повышение степени удовлетворения социально-экономических потребностей населения, проживающего на территории конкретного региона, на основе комплексного развития.

К наиболее значимым **региональным интересам** относятся:

- соответствие уровня и образа жизни населения государственным и иным стандартам;
- наличие бюджетно-финансовых и прочих материальных источников (собственности и др.);
- потенциал для использования имеющихся ресурсов, мест приложения труда, интеллекта;
- наличие инфраструктуры для развития внутри- и межрегиональных связей;
- природоресурсный и экологический потенциал региона;
- стабильность общественно-политической и национально-этнической ситуации.

**Методы регионального управления:**

- Организационные методы управления представляют собой систему воздействия на организационные отношения для достижения конкретных целей.
- Экономические методы управления представляют собой совокупность способов воздействия путем создания определенных экономических условий для

выполнения поставленных задач. Их можно осуществить при помощи финансово-ценовых рычагов, составления прогнозов, создания экономических стимулов, утверждения прогрессивных форм организации труда.

- Социально-психологические методы управления представляют собой способы воздействия, основанные на использовании социально-психологических факторов, к которым можно отнести черты характера госслужащего, его способности, темперамент и т.д.

### **Система органов управления субъектами РФ**

Президент РФ, Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, являясь органами общей компетенции, учитывают федеральные и региональные интересы в осуществлении межотраслевого и отраслевого управления. Президент РФ, соблюдая Конституцию РФ и федеральные законы, вправе решать различные вопросы по организации и руководству всеми отраслями и сферами управления. И хотя его полномочия в этой области не конкретизированы, на практике он издает правовые акты по самым разнообразным вопросам.

Важная роль по руководству отраслями и сферами управления в общероссийском масштабе отводится Правительству РФ. Организационное и юридическое обеспечение региональных интересов в деятельности Правительства РФ достигается благодаря тому, что оно объединяет и направляет деятельность федеральных органов межотраслевого и отраслевого управления; принимает по вопросам своей компетенции нормативные акты, обязательные для исполнения на всей территории государства.

Председателю Правительства России по определенным вопросам подчинены главы администраций субъектов РФ, на него возложен контроль над осуществлением полномочий главами администрации регионов в целях обеспечения полномочий федеральных органов исполнительной власти на всей территории Российской Федерации по предметам ведения РФ и по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов.

Органы исполнительной власти общей компетенции субъектов Федерации осуществляют координирующую деятельность непосредственно, а также через подчиненные им органы отраслевого и межотраслевого управления. Свою деятельность по осуществлению регионального управления эти органы осуществляют с учетом:

- взаимоотношений региона и Федерации;
- взаимодействий региональных органов и органов местного самоуправления;
- обеспечения комплексного развития региона как единой системы.

Таким образом, система регионального управления функционирует на основе общих для федеральных и региональных органов целей и принципов осуществления государственно-властного воздействия на жизнедеятельность региона, выраженных обычно в правовых формах, и включает:

- а) систему государственных органов (федеральных и региональных);
- б) систему государственной службы;
- в) совокупность реализуемых государственными органами функций и используемый комплекс методов, средств и ресурсов;

г) систему прямых и обратных связей между субъектами и объектами управления, а также необходимые при этом информационные потоки, документооборот и т.д.

Существуют сферы управления, которые одинаково важны для всех субъектов Федерации. Среди них выделяют управление:

- политической жизнью;
- сферой материального производства;
- финансово-кредитным комплексом;
- потребительским рынком;
- социально-бюджетным комплексом;
- использованием природных ресурсов;
- общественной безопасностью;
- информационной средой.

Экономическую основу деятельности органов субъекта федерации составляет собственность субъекта Федерации, а финансовую – бюджет субъекта Федерации.

### **Уровни регионального управления и территориального планирования:**

- **Федеральный:** на нем разрабатывается и реализуется стратегия социально-экономического развития;
- **Межрегиональный (уровень макрорегионов):** на нем координируются крупномасштабные социально-экономические программы и приоритетные национальные проекты на территории федеральных округов, а также действий администрации на территории округов;
- **Региональный:** на нем формируется региональная социально-экономическая политика, то есть политика субъектов федерации, основными задачами которой выступают задачи решения социально-экономических проблем на основе развития и использования региональных факторов производства;



- Муниципальный: это среда обитания и общения, основа формирования сообщества, где каждый индивид имеет возможности реализовать свои потребности, интересы, способности;
- Микроуровень (уровень корпораций): хозяйствующие субъекты, осуществляющие предпринимательскую деятельность, участвуют в процессах регионального управления и территориального планирования, руководствуясь принципами корпоративной социальной ответственности.

## **1.2. Системные положения**

### **1.2.1. Теории региональной хозяйственной деятельности**

#### **Теории специализации региональной экономики Теория абсолютных преимуществ**

Первоначально большинство экономистов предполагало, что источником богатства территории является неэквивалентный обмен. Это направление экономической мысли получило название «меркантилизм» и было разработано европейскими учеными<sup>1</sup>. Взгляды меркантилистов относились в первую очередь к межгосударственной торговле, однако они применимы и по отношению к межрегиональному обмену.

Считая, что богатство территории определяется количеством золота и серебра, меркантилисты предполагали, что внешняя торговля должна всецело способствовать его увеличению.

Для этого необходимо:

- 1) стимулировать экспорт и ограничивать импорт;
- 2) запретить вывоз сырья, используемого при производстве экспортируемых товаров и беспошлинно импортировать сырье, используемое для экспортно-ориентированного производства;
- 3) ограничивать вывоз золота и серебра.

Таким образом, признание важной роли внешней торговли в обеспечении экономического роста сопровождалось увеличением ограничений и жесткой регламентацией внешней торговли со стороны государства. Эти ограничения одним из первых подверг критике представитель английской классической

---

<sup>1</sup> Т. Мун, 1571-1641, В. Петти, 1623-1687, Дж.В. Колберт, 1619-1683

экономической теории Адам Смит (1723-1790). Он показал, что благосостояние территории зависит не столько от количества золота и серебра, сколько от уровня развития производства за счет разделения труда и кооперации.

Специализация региона во внешней торговле должна основываться на **принципе абсолютного преимущества**. Согласно этому принципу, регион экспортирует те товары, которые он производит с меньшими издержками, и импортирует те товары, которые производятся другими регионами с меньшими издержками. При этом производители должны действовать в условиях свободы конкуренции и невмешательства государства в экономику.

Теория абсолютного преимущества четко и ясно показывала, как должна осуществляться внешняя торговля, если регион обладает абсолютным преимуществом. Однако, она не давала ответа на вопрос, каким же образом могут участвовать во внешней торговле регионы, которые таким преимуществом не обладают. Ответ на этот вопрос был получен в рамках теории «сравнительного преимущества».

### **Теория сравнительных преимуществ**

Другой представитель классической школы Д. Рикардо (1772-1823), развил теорию абсолютных преимуществ и показал, что торговля может быть взаимовыгодной, даже если один из регионов не обладает абсолютным преимуществом в производстве конкретных товаров.

Д. Рикардо продвинулся в теории существенно дальше А. Смита. Он доказал, что абсолютные преимущества представляют лишь частный случай общего принципа рационального разделения труда.

Главное — не абсолютные, а относительные (сравнительные) преимущества. Даже страны (регионы), имеющие более высокие производственные издержки по всем товарам, могут выиграть от специализации и обмена благодаря игре на разнице издержек.

**Принцип сравнительных преимуществ** заключается в том, что регионы должны специализироваться на производстве тех товаров, которые они могут выпускать с наиболее низкими сравнительными издержками по сравнению с другими регионами. **Сравнительные (относительные) издержки** показывают, от какого количества одного из производимых товаров необходимо отказаться при увеличении производства другого товара на единицу.

Из анализа, проведенного Д. Рикардо, следуют два вывода:

- 1) выигрыш при обмене происходит не из абсолютного преимущества, а из того, что соотношения издержек в разных регионах различны;
- 2) производство и потребление всех товаров может быть увеличено, если регионы будут специализироваться на производстве и торговле теми товарами, по которым они обладают сравнительными преимуществами.

### **Теория Хекшера - Олина**

В теориях Адама Смита и Давида Рикардо главным фактором, определяющим рациональную структуру производства и обмена, являются трудовые издержки. Шведские экономисты Эли Хекшер и Бертиль Олин в 30-х годах XX века развили теорию международного (межрегионального) разделения труда, введя в рассмотрение соотношения основных взаимозаменяемых факторов производства (труда, капитала, земли и др.). Их

основные теоретические положения сводятся к следующему:

- 1) страны (регионы) должны вывозить продукты интенсивного использования избыточных (относительно недефицитных) факторов производства и ввозить продукты интенсивного использования дефицитных для них факторов;
- 2) в международной (межрегиональной) торговле при соответствующих условиях осуществляется тенденция выравнивания факторных цен;
- 3) вывоз и ввоз товаров могут заменяться перемещением факторов производства.

Хекшер и Олин обосновывали целесообразность либерализации не только торговли, но и международного (межрегионального) перемещения факторов производства. Отметим, что в приведенных постулатах и выводах отсутствует какая-либо международная специфика. Эта теория находится полностью в рамках условий межрегиональных отношений, тем более что по сравнению с товарообменом перемещение труда и капитала между регионами одной страны встречает гораздо меньше препятствий, чем между разными странами.

Из выводов Хекшера и Олина следует, что отсталые или развивающиеся страны (регионы), имеющие, как правило, сильный дефицит капитала и избыток рабочей силы, должны специализироваться на производстве и вывозе трудоемкой продукции. Развитые страны (регионы), накопившие большие массы функционирующего капитала (в том числе научно-технического), должны стремиться к вывозу капиталоемкой продукции.

Страны (регионы), обладающие большими площадями сельскохозяйственных угодий и

относительно низкой плотностью населения, заинтересованы в расширении вывоза сельскохозяйственной продукции. Заметим, что земля и другие естественные ресурсы являются немобильными факторами, а перемещаться могут только продукты их использования.

Основные допущения и интерпретации теории Хекшера — Олина подвергались проверке и корректировке в последующие десятилетия. В частности, было установлено, что для выбора целесообразной структуры вывоза и ввоза товаров необходимо принимать во внимание не только прямые затраты производственных факторов, но и косвенные, сконцентрированные в потребляемых сырье и материалах. Эту аналитическую задачу реализовал много позже *В. Леонтьев* на основе метода межотраслевого баланса. Полученные им результаты вошли в историю как парадокс В. Леонтьева.

## **Теории размещения хозяйственной деятельности**

### **Теория размещения сельскохозяйственного производства**

Становление теории размещения принято связывать с выходом в 1826 году книги немецкого экономиста Иогана Тюнена «Изолированное государство в его отношении к сельскому хозяйству и национальной экономике», посвященной выявлению закономерностей размещения сельского хозяйства.

Теория предполагает наличие экономически изолированного от основного мира государства, в пределах которого имеется центральный город, являющийся единственным рынком сбыта сельскохозяйственной продукции и источником обеспечения промышленными товарами. Здесь цена

каждого продукта в любой точке пространства отличается от его цены в городе на величину транспортных затрат, которые принимаются прямо пропорциональными весу груза и дальности перевозки.

Тюнен методом сопоставления транспортных затрат на перевозку продукции от места производства до рынка выделил зоны, наиболее благоприятные для размещения в их пределах тех или иных видов сельскохозяйственных производств.

Иоган Тюнен доказывает, что в рамках сделанных допущений оптимальная схема размещения сельскохозяйственного производства — это система концентрических кругов (поясов) разного диаметра вокруг центрального города, разделяющих зоны размещения различных видов сельскохозяйственной деятельности. Чем выше урожайность (продуктивность), тем ближе к городу должно размещаться производство. В то же время чем дороже тот или иной продукт на единицу веса, тем дальше от города целесообразно его размещение. В результате интенсивность ведения хозяйства снижается по мере удаления от города.

Работа И. Тюнена была первым и весьма показательным примером использования абстрактных математических моделей в теории пространственной экономики. Ее важное методическое значение признано в новой экономической науке.

### **Теории размещения промышленности**

Следующим шагом в развитии теорий размещения стало появление теории размещения промышленности. Ее основоположниками стали немецкие ученые Вильгельм Лаундхарт и Альфред Вебер.

**Вильгельм Лаундхарт** разработал теорию рационального штандорта промышленного предприятия.

Его главное открытие - метод нахождения пункта оптимального размещения отдельного промышленного предприятия относительно источников сырья и рынков сбыта продукции. В отличие от размещения сельскохозяйственного производства, при размещении промышленности место производства и место добычи сырья рассматриваются как разные пространственные пункты.

Решающим фактором размещения производства у В. Лаунхардта, так же, как и у И.Тюнена, являются транспортные издержки. Производственные затраты принимаются равными для всех точек исследуемой территории. Точка оптимального размещения предприятия находится в зависимости от соотношений перевозимых грузов и расстояний.

Взгляды Лаундхарта получили дальнейшее развитие в работах **Альфреда Вебера**. Основополагающей работой немецкого экономиста и социолога А.Вебера является: «О размещении промышленности: чистая теория штандорта» (1909 г.). Принципиальное отличие подхода А.Вебера от подхода Лаундхарта состоит в том, что Вебер более комплексно сформулировал задачу размещения. Задача размещения, по мнению Вебера, является минимизация общих издержек производства изолированного предприятия, а не только транспортных издержек.

Для решения этой задачи была создана классификация факторов размещения производства. Сначала Вебер исключил элементы производственных издержек, не зависящие от местоположения, и оставил в результате три фактора - издержки на рабочую силу, транспортные издержки, включая издержки на сырые материалы, и все остальные условия, влияющие на



размещение предприятия, которые представляют объединенную агломерационную силу. В конечном итоге анализируется влияние на размещение трех факторов - транспорт, рабочая сила, агломерация. Соответственно выделяются и три основные ориентации в размещении - транспортная, рабочая и агломерационная:

- 1. Транспортная ориентация.** Согласно А. Веберу, величина транспортных издержек зависит от веса перевозимого груза и расстояния перевозки. Под влиянием транспортных издержек промышленное предприятие будет притягиваться к тому пункту, в котором с учетом местоположения центра потребления и источников сырья имеются минимальные транспортные издержки. Этот пункт – транспортный штандорт. Производства с высокой материалоемкостью тяготеют к пунктам производства сырья и материалов, а производства с низкой материалоемкостью - к центру потребления.
- 2. Рабочая ориентация.** Рабочий пункт определяется с учетом различий в издержках на рабочую силу. Перемещение производства из транспортного пункта в рабочий пункт может произойти тогда, когда экономия на рабочих издержках в данном пункте перекрывает перерасход в транспортных затратах из-за перемещения производства.
- 3. Агломерационная ориентация.** Анализ влияния агломерационных факторов на размещение промышленного предприятия заключается в оценке эффекта экономии за счет укрупнения производства. Слияние мелкого производства с крупным происходит, если величина экономии от слияния предприятий больше перерасхода транспортных затрат из-за переноса мелкого производства.

## **Теория размещения населенных пунктов**

Следующим шагом в развитии теорий размещения стало появление теории размещения населенных пунктов. Первую теорию о функциях и размещении системы населенных пунктов (центральных мест) в рыночном пространстве выдвинул Вальтер Кристаллер. Его теория центральных мест раскрывается в вышедшей в 1913 г. работе «Центральные места в Южной Германии».

*Центральными местами* Кристаллер называет экономические центры, которые обслуживают товарами и услугами не только себя, но и население своей округи (зоны сбыта). Зоны обслуживания и сбыта имеют тенденцию оформляться в соты (правильные шестиугольники), а все заселенная территория покрывается шестиугольниками без просвета (кристаллеровская решетка).

Благодаря этому минимизируется среднее расстояние для сбыта продукции или поездок в центры для покупок и обслуживания. Одни товары и услуги (товары первой необходимости) должны предоставляться в каждом населенном пункте, другие - в средних поселениях (обычная одежда, основные бытовые услуги), третьи - только в крупных городах (театры, музеи, предметы роскоши). Каждое центральное место имеет тем большую зону сбыта, чем выше уровень иерархии, к которому оно принадлежит. Кроме продукции, необходимой для зоны своего ранга, центр производит товары и услуги, типичные для всех центров более низших рангов. Тип иерархии определяется числом центральных мест следующего, более низкого уровня иерархии, подчиненных одному центральному месту.

Таким образом, теория центральных мест позволяет создать эталон системы расселения.

## **Теории пространственной организации**

### **Теория А. Лёша**

Общая теория размещения получила развитие в XX веке. Ее автором стал немецкий экономист Август Лёш, взгляды которого изложены в работе «Пространственная организация хозяйства», вышедшей в 1940 году. Общая теория размещения связывает частные теории Тюнена, Вебера, Кристаллера. Она расширяет предмет теории размещения, переходя от уровня предприятий и поселений к проблемам формирования экономических регионов.

Наиболее важным вкладом А. Лёша считается разработка принципиальных основ теории пространственного экономического равновесия. Состояние равновесия по А. Лёшу характеризуется следующими условиями:

- местоположение каждой фирмы характеризуется максимально возможными преимуществами для потребителей и производителей;
- фирмы размещаются так, что территория используется полностью;
- существует равенство цен и издержек;
- все рыночные зоны имеют минимальный размер (в виде шестиугольников).

Особенностью мышления А. Лёша является высокая степень абстрагирования и теоретических обобщений при объяснении возникновения территориального разделения труда. Начальную проблему Лёш формулирует следующим образом: какие условия необходимы и достаточны для возникновения территориального разделения труда? Предполагается, что территория абсолютно однородна и изначально пуста. Учитываются только два фактора: эффект концентрации производства и транспортные издержки. Для каждого вида

деятельности существует свой рациональный предел концентрации, превышение которого перекрывается ростом транспортных издержек. Для разных видов производств сочетания указанных двух факторов дают разные оптимальные решения. И уже в силу этих обстоятельств возникают разные концентрации разных производств по территории, т.е. территориальное разделение труда.

### **Новые парадигмы и концепции региона**

Первоначально в трудах основоположников региональной экономики регион выступал только как сосредоточение природных ресурсов и населения, производства и потребления товаров, сферы обслуживания. Регион не рассматривался как субъект экономических отношений, носитель особых экономических интересов. Напротив, в современных теориях регион исследуется как многофункциональная и многоаспектная система.

**Регион как квазигосударство.** В этом качестве регион представляет собой относительно обособленную систему национальной экономики. Регионы аккумулируют все больше функций и финансовых ресурсов, принадлежащих центру. Взаимодействие федеральных и региональных властей, а также разные формы межрегиональных экономических отношений, обеспечивает функционирование региональных экономик в рамках национальной экономики.

**Регион как квазикорпорация.** В этом качестве регион представляет собой крупный субъект собственности (региональной и муниципальной) и экономической деятельности. В этом качестве регионы становятся участниками конкурентной борьбы на рынках

товаров, услуг, капитала (например, защита торговой марки местных продуктов, соревнования за более высокий региональный инвестиционный рейтинг и т.п.) Регион как экономический субъект взаимодействует с национальными и транснациональными корпорациями. Размещение штаб-квартир и филиалов корпораций, их механизмы ценообразования, распределение рабочих мест и заказов, уплата налогов и т.д. оказывают влияние на экономическое положение регионов. В не меньшей степени, чем корпорации, регионы обладают способностями для саморазвития.

**Регион как рынок.** Подход к региону как к рынку, имеющему определенные границы, акцентирует внимание на общих условиях экономической деятельности (предпринимательский климат) и особенностях региональных рынков различных товаров и услуг. Указанные парадигмы (регион как квазигосударство, регион как квазикорпорация, регион как рынок) затрагивают проблему соотношения рыночного саморегулирования, государственного регулирования и социального контроля.

**Регион как социум.** Подход к региону как к социуму (общности людей, живущих на определенной территории) выдвигает на первый план воспроизводство социальной жизни (населения и трудовых ресурсов, образования, здравоохранения, окружающей среды и т.д.) и развитие системы расселения. Данный подход шире экономического, включает культурные, социально-психологические, политические и др. аспекты жизни регионального социума.

Макроэкономическим теориям больше соответствует подход «регион как квазигосударство». Методологии микроэкономического анализа больше соответствуют парадигмы «регион как квазикорпорация»

и «регион как рынок». Применение макроэкономических теорий более уместно для гомогенных регионов. Микроэкономические теории целесообразно привлекать для гетерогенных регионов.

### **Современные теории размещения хозяйственной деятельности**

Современной тенденцией развития этих теорий является смещение акцентов на новые нематериальные сферы деятельности и факторы размещения (разнообразие и качество сферы культуры и рекреационных услуг; творческий климат, экология). Закономерности размещения объясняются на основе анализа противоречивых индивидуальных, региональных, корпоративных и государственных интересов.

В рамках этого научного направления следует отметить теорию диффузии инноваций (автор Торсен Хегерстанд).

Согласно этой теории, диффузия инноваций может быть трех видов:

- диффузия расширения, когда инновации равномерно распространяются по всем направлениям от точки возникновения;
- диффузия перемещения (распространение в определенном направлении);
- смешанный тип, когда одно поколение инноваций имеет четыре стадии: возникновение, диффузия, накопление, насыщение.

Теория отражает волнообразный характер диффузии инноваций.

Другая теория размещения хозяйственной деятельности - теория регионального жизненного

цикла. В рамках этой теории процесс производства товаров рассматривается как процесс с несколькими стадиями: появление нового продукта, рост его производства, зрелость (насыщение), сокращение. На стадии инноваций требуются активные персональные контакты, поэтому размещение идет в больших городах. На стадии роста производство перемещается в периферийные регионы, но это создает риск для небольших городов, так как за стадией насыщения начинается снижение или прекращение производства, пока не появятся другие инновации в больших городах.

Таким образом, региональная экономическая политика должна строиться на создании благоприятных условий для инновационной стадии в менее развитых регионах, например, в виде создания образовательных и научных центров, технополисов и др.

### **Характеристика теорий экономического развития<sup>2</sup>**

Экономическое развитие охватывает широкий спектр интересов, и это обуславливает существование множества различных трактовок данного понятия. Существует множество теорий экономического развития. Различаясь в базовых, фундаментальных подходах, они предлагают различные поведенческие гипотезы, используют разные понятия и категории, различным образом объясняют процесс развития, и дают различные руководящие указания. Теории, используемые

---

<sup>2</sup> По материалам книги «Понимание регионального экономического развития», подготовленной авторами из Центра исследований урбанистики (подразделение школы планирования и публичной политики Эдварда Дж. Блоуштейна) при Университете Роджерса, шт. Нью-Джерси (Malizia, Emil E. and Edward J. Feser. 1999. Understanding Local Economic Development. New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research, Rutgers University) перевод А.В. Веретенова

девелоперами, явно или неявно, формируют их собственное представление об экономическом развитии, определяют интересующий их круг вопросов, то, какую информацию они собирают для анализа развития, и каких стратегий развития придерживаются. Наконец, степень теоретического понимания определяет, насколько будет успешен девелопер в развитии конкурентоспособности региона. Для успешного применения теории, необходимо понимать ее язык. Для того чтобы дать общее представление об основных теориях экономического развития далее приводится их краткая характеристика. Характеристика каждой теории базируется на пяти положениях:

1. Основные категории: приводятся базовые понятия, на которых строится теория.
2. Определение понятия «развитие»: дается ответ на вопрос «что такое экономическое развитие или чем оно должно быть согласно конкретной теории?».
3. Основные движущие силы: приводятся ключевые переменные или взаимосвязи, управляющие логикой теории.
4. Слабые и сильные стороны: характеризуется, насколько хорошо теория позволяет понять экономическое развитие.
5. Практическое применение: описываются направления, по которым данная теория может быть применена на практике.

### **Теория «экономической базы»**

Основными категориями являются понятия базового и не базового секторов экономики. Особенность базового сектора в том, что деятельность в нем ориентирована на удовлетворение внешнего спроса. Не базовый сектор, наоборот, ориентируется на внутрирегиональные



потребности. Согласно данной теории, эквивалентом регионального экономического развития является экономический рост, измеряемый показателями динамики физических объемов производства, уровня доходов населения или занятости.

Основные движущие силы экономического развития заключены в реакции базового сектора на внешний спрос, повышение которого приводит к увеличению регионального экспорта и росту в базовом секторе. Далее, изменение выпуска, доходов и занятости в базовом секторе мультипликативно транслируется на всю региональную экономику.

Сильными сторонами теории «экономической базы» являются:

- 1) ее популярность при описании экономического развития Северной Америки;
- 2) простота как теории и инструмента прогнозирования.

Главной слабостью является ее неадекватность в качестве теории, объясняющей экономическое развитие, особенно в долгосрочной перспективе. Практическое применение теории «экономической базы» предполагает активное развитие базового сектора на территории региона посредством вербовки фирм или путем регионального маркетинга.

### **Сырьевая теория**

В «сырьевой» теории основными категориями являются понятия промышленных секторов (прим. переводчика. ...ориентированных на добычу природных ресурсов).

Согласно данной теории, экономическое развитие представляет собой устойчивый экономический рост в течение долгосрочного периода. Основными движущими силами развития выступают внешние инвестиции в

производство экспортного сырьевого товара и устойчивый внешний спрос. В сумме это дает позитивную производственную и сбытовую динамику экспортного товара на мировых рынках. В свою очередь, приток экспортной выручки позволяет развивать внутреннюю экономику региона.

Сильной стороной теории является ее историческая значимость для экономического развития государств Северной Америки. В «сырьевой» теории особое внимание уделяется объяснению региональной экономической истории.

Основная слабость теории является оборотной стороной ее сильных качеств: в своем историческом подходе она больше описывает процесс развития, нежели объясняет его. В сфере практического применения «сырьевая» теория предлагает общепринятую стратегию развития, признавая связи экономической базы с политической надстройкой. Согласно этой стратегии, девелоперам следует продолжать наращивать производство и улучшать основной экспортный товар до тех пор, пока он остается конкурентоспособным в более крупной экономической системе. Смысл в том, что усиление существующей специализации может оказаться более разумным, чем попытки диверсификации экономической базы. Рано или поздно, на территории региона появятся «вольные» (footloose) виды экономической деятельности (которые тесно не привязаны к специфическим ресурсам, поставкам или рынкам). Однако прежде для этого должны сформироваться соответствующие условия: достижение определенных масштабов внутреннего рынка, или появление возможностей экономии издержек за счет эффекта урбанизации, которые могут быть использованы другими экспортерами.

## Теория секторов

В данной теории основными категориями являются понятия трех агрегированных секторов экономики – первичного, вторичного и третичного. Критерием экономического развития является степень секторальной диверсификации и темпы роста производительности труда.

Основными движущими силами развития являются два фактора: эластичность спроса по доходу на продукцию третичного сектора и производительность труда в первичном и вторичном секторах. Логика развития описывается моделью перераспределения трудовых ресурсов между секторами под действием названных факторов. Рост производительности труда в экономике приводит к повышению уровня доходов населения. С повышением доходов, опережающими темпами начинает расти спрос на продукцию третичного сектора экономики. В то же время производительность труда в первичном и вторичном секторах растет быстрее, чем в третичном. Эти две тенденции приводят к высвобождению рабочей силы в первичном и вторичном секторах и ее поглощению третичным сектором.

Привлекательность теории секторов в том, что она может быть легко применена и проверена эмпирически.

Слабой стороной теории является то, что разделение экономики на первичный, вторичный и третичный сектора дает слишком обобщенные оценки. Это, в свою очередь, ограничивает возможности ее эффективного использования на практике. Практическая полезность данной теории связана с тем, что она акцентирует внимание девелоперов на отраслях, производящих товары эластичного по доходу спроса, развитие которых

необходимо для обеспечения устойчивого роста экономики в целом.

### **Теория полюсов роста**

Основной категорией является понятие отрасли промышленности. В теоретической модели отрасли являются первичной единицей анализа, они рассматриваются как нечто существующее в абстрактном экономическом пространстве. В теории полюсов роста понятию «экономическое развитие» дается следующее определение: это структурное изменение, вызванное ростом новых, «увлекающих» отраслей.

Данные отрасли содержат в себе движущую силу экономического развития. Эти отрасли – полюса роста, которые сперва иницируют, а затем распространяют развитие на окружающее пространство.

Сильная сторона теории полюсов роста в том, что она получила признание в качестве основной теории инициации и распространения развития. В ее основе лежит эффект доминирования, открытый Франсуа Перру (François Perroux's domination effect). Созвучными теории полюсов роста являются работы Гуннара Мюрдаля (Gunnar Myrdal) и Альберта Хиршмана (Albert Hirschman). Хотя видение, выработанное в теории Перру полезно, она не смогла занять позицию главной теории экономического развития. Практическое применение данная теория нашла в разработке стратегий центров экономического роста.

### **Неоклассическая теория роста**

Основной категорией неоклассической теории роста является понятие сектора или региона, имеющего макроэкономическую организацию. Понятие «экономического развития» определяется как повышение

темпа экономического роста, выраженного в показателях динамики валового продукта или уровня доходов на душу населения. Теория описывает две основных движущих силы развития. Первая проявляет себя в агрегатных моделях роста. В этих моделях движущей силой развития выступают сбережения, поддерживающие инвестиционные процессы и процесс капиталообразования, побуждая тем самым экономический рост.

Вторая движущая сила развития проявляется на уровне региональных моделей и заключена в ценах на факторы производства (особенно важное значение играет отдача на вложенный капитал и уровень оплаты труда). Относительно более высокая стоимость ресурсов на определенной территории (или в каком-либо секторе) инициирует их переток в данном направлении и, в конечном счете, обеспечивает экономический рост (в регионе или секторе).

Неоклассическая теория роста предполагает, что девелоперы придерживаются правил свободного рынка и предпринимают все необходимое для эффективного распределения ресурсов и верного действия ценового механизма. Простейшие модели роста вообще не предполагают вмешательства девелоперов. В более сложных моделях девелоперам все же отводится определенная роль, заключающаяся в поддержке развития разнообразных видов экономической деятельности.

Слабая сторона неоклассической теории в том, что в ней большая роль отводится внешнему фактору, действие которого очень слабо изучено. (прим. переводчика. Теория роста имеет схожую сферу практического применения с теорией межрегиональной торговли.

## Теория межрегиональной торговли

Основными категориями являются используемые в микроэкономической теории понятия цены и количества товаров и факторов производства. Определение развития – это экономический рост, который приводит к увеличению благосостояния потребителей.

Основной движущей силой экономического развития является механизм ценообразования, работающий на устранение ценовой дифференциации и установление равновесных цен.

Теория имеет две свойственные только ей сильные черты.

Первая особенность заключается в том, что благосостояние потребителей, а не создание рабочих мест, является главной целью развития.

Вторая сильная сторона теории в высокой точности используемых моделей, основанных на данных о ценах и издержках.

Слабость теории в том, что ее точность достигается ценой большого количества допущений и, по большому счету, за счет игнорирования динамики развития (теория строит статичные модели). Экономисты используют теории неоклассического роста и межрегиональной торговли для обоснования необходимости снижения государственного вмешательства в экономику, освобождения внешней торговли, повышения открытости региональных экономик, и, в целом, усиления конкуренции на рынках. Эти теории обеспечивают сильную поддержку развитию региональных инфраструктур, повышению эффективности правительства и другим мерам, способным повысить производительность и снизить затраты всех производителей. Региональные девелоперы часто игнорируют выводы, которые следуют из теорий

неоклассического роста и межрегиональной торговли. Вместо содействия либерализации торговли, они реализуют протекционистские меры и стратегии роста, которые не редко приводят к ухудшению экономического благосостояния региональных потребителей.

### **Теория товарного цикла**

Основной категорией является понятие жизненного цикла продукции. Классификация товаров по данному признаку позволяет выделить три группы: новые товары, и зрелые, и стандартизированные. В каждый момент времени на экономическом пространстве можно выделить районы, специализирующиеся на создании новых видов продукции и районы, ориентирующиеся на производство стандартизированных товаров.

Согласно данной теории, экономическое развитие состоит в непрерывном процессе создания новых видов продукции.

Основной движущей силой экономического развития является инновационный процесс, воплощающийся в форме разработки новых видов продукции. Из точек появления инноваций, производство новой продукции распространяется на другие районы экономического пространства, а новый продукт, в конечном счете, становится стандартизированным. Данный процесс стимулирует экономическое развитие в районах обоих типов (как в зонах инноваций, так и в районах стандартизированного производства), однако характер развития в них различный. Понимание этого помогает объяснить причины территориальных различий в уровне экономического развития, и ответить на вопрос, почему такие различия могут сохраняться в течение продолжительного времени.

Существуют два варианта практического применения данной теории.

Первый вариант предполагает прямое содействие конкретным фирмам, способным создавать новую продукцию (задача девелопера заключается в поиске таких фирм на территории региона и разработке механизмов их поддержки).

Второй вариант является альтернативным вариантом и заключается в косвенной поддержке инновационных фирм за счет вложений в развитие инфраструктуры. Задача девелоперов в этом случае состоит в формировании стратегии развития инфраструктуры, которая бы максимально способствовала активизации инновационных процессов в региональной экономике.

### **Предпринимательские теории**

Основной категорией является понятие предпринимательской функции, носителями которой являются физические лица – предприниматели. Смысл экономического развития состоит в повышении гибкости и разнообразия форм экономической деятельности. Развитие происходит в силу того, что изменения, происходящие в отдельных фирмах и отраслях, в целом способствуют становлению более мобильных и диверсифицированных региональных экономик.

Основной движущей силой развития, согласно предпринимательским теориям, является инновационный процесс. Различные теории по-разному формулируют концепцию инноваций, трактуя их как поиск новых сочетаний, импровизацию или предпринятие креативного риска.

Предпринимательская теория – это теория опосредованного развития, теория, согласно которой



развитие обеспечивают предприниматели. В этом ее сила и одновременно – слабость, так как в силу опосредованного характера ее не так просто последовательно реализовывать на практике. Наиболее распространенное применение теории – поддержка благоприятной для предпринимательства промышленной среды (industrial environment or ecology).

### **Теории гибкой специализации**

Основными категориями являются понятия производственного режима и метода организации промышленного производства. Основными вопросами, исследуемыми в данных теориях, являются:

- Оценка влияния на региональное развитие различных производственных режимов (штучное производство на заказ, серийное производство, а также фордистская модель производства);
- Практика использования привлеченных специалистов;
- Отношения с поставщиками;
- Процесс вертикальной интеграции и дезинтеграции.

Развитие рассматривается не просто как количественный рост, но еще и как качественное изменение структуры промышленности и конкурентных преимуществ (к примеру, переход от минимизации издержек и ценовой конкуренции к конкуренции, основанной на инновации, дифференциации продукции и маркетинге, ориентированном на отдельные рыночные ниши). В более поздних исследованиях внимание акцентируется на исследовании влияния гибкого производства на трудовые отношения, жалование, и отношения рыночной власти между большими и мелкими фирмами.

Основной движущей силой развития является изменение характера спроса, требующее от фирм большей мобильности. Стандартизированное массовое производство, ориентированное на снижение себестоимости продукции, оказывается все менее жизнеспособным, поскольку вкусы потребителя в промышленно развитых странах становятся более изощренными, а также нарастает международная конкуренция.

Фирмы адаптируются к новым условиям за счет внедрения гибких производственных технологий, выстраивания гибких отношений с поставщиками, использования межфирменных сетей для обмена информацией и совместного решения проблем.

Среди сильных сторон теории гибкой специализации – ее фокусирование на сложной производственной динамике внутри фирмы, между фирмой и другими фирмами, между фирмой и работниками.

Слабость теории является обратной стороной ее сильных качеств – фокусирование внимания на специфических микроэкономических связях зачастую приводит к пренебрежению агрегированными региональными показателями.

В плане практического применения теория гибкой специализации поддерживает стратегии промышленных кластеров, инициативы развития сетей «покупатель-поставщик», программы передачи технологий, программы создания мелких фирм, некоторые виды участия работников в собственности и принципы участия работников в управлении, применяемые на уровне сообществ.

## **Советская школа региональных исследований**

Теоретические и методологические исследования по региональной экономике в СССР до перехода к рыночным отношениям концентрировались вокруг трех проблем:

- выявление закономерностей, принципов и факторов размещения производительных сил;
- формирование теории экономического районирования;
- создание методологии планирования и регулирования территориального и регионального развития.

Закономерности размещения производства:

- 1) рациональное, наиболее эффективное размещение производства;
- 2) комплексное развитие хозяйства экономических районов;
- 3) рациональное территориальное разделение труда между регионами и в пределах территории;
- 4) выравнивание уровней экономического и социального развития регионов.

### **Принципы размещения производительных сил:**

- приближение производства к источникам сырья, топлива, энергии и местам потребления готовой продукции;
- равномерное размещение производства по территории страны;
- специализация хозяйства отдельных регионов с целью максимального использования эффекта территориального разделения труда;
- комплексное развитие хозяйства регионов;
- укрепление обороноспособности страны и т.п.

**Основные положения теории экономического районирования сводятся к следующему:**

- вся территория страны делится на экономические

районы, образованные по производственным признакам;

- каждый экономический район объединяет природные ресурсы, производственный аппарат, население с его трудовыми навыками, транспортные коммуникации и др. наиболее выгодным образом в виде производственно-территориального сочетания;
- специализация каждого экономического района на тех отраслях производства, которые в нем могут быть развиты наиболее полно и выгодно. При этом каждый район осуществляет комплексное развитие хозяйства на своей территории для наиболее полного удовлетворения местных производственных и потребительских нужд за счет местных источников сырья и энергии.

Наиболее сильной стороной отечественной школы региональной экономики были исследования, обеспечивающие **планирование размещения производительных сил** и разработку **методов территориального развития**.

Эти исследования были направлены на осуществление радикальных сдвигов в размещении производительных сил (движение на восток и север), разработку региональных программ, крупных инвестиционных проектов, создание методических основ системы территориального планирования и управления.

Рассмотренные разнообразные экономические теории целесообразно применять к конкретным ресурсам или целым ресурсным системам, которые расположены в регионах.

### **1.2.2. Территориальные ресурсные системы**

В настоящее время можно встретить различные классификации территориальных ресурсов для целей оценки их потенциала. Особого внимания заслуживают основания и признаки их выделения. Важным принципом построения классификаций является функциональность. Модели систем, в которых элементы распределены по функциональному признаку, представляются наиболее перспективными для оценки ресурсного потенциала территорий.

Модель под названием Баланс Распределенных Оснований дает возможность распределить ресурсы территории на пять функциональных балансов, которые содержат по пять ресурсных систем. Так образуется пирамида балансов территориальных ресурсов. Баланс Распределенных Оснований является чисто управленческим.

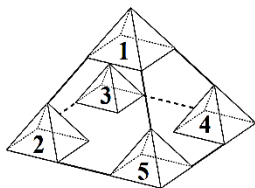
Основания, составляющие баланс, нужны именно для согласованного управления.

Баланс Распределенных Оснований (БРО) является способом описания очевидных взаимодействующих связей, для которых функциональные взаимодействия между элементами-основаниями являются обязательными. Основания, составляющие баланс, сводятся к следующему:

- Целевое основание;
- Ресурсное основание;
- Инструментальное основание;
- Деятельностное основание-процесс;
- Деятельностное основание-итог.

Таким образом, Баланс Распределенных Оснований способен послужить моделью, позволяющей создать классификацию территориальных ресурсов или ресурсных

систем. При этом мы будем рассматривать ресурсные системы независимо от их форм собственности (государственной, муниципальной, частной) и ведомственной принадлежности. Здесь важен принцип расположения на конкретной территории.



- 1 - Целевое Основание
- 2 - Ресурсное Основание
- 3 - Инструментальное Основание
- 4 - Деятельностное Процессное Основание
- 5 - Деятельностное Итоговое Основание

*Рисунок 1. Графическое отражение баланса распределенных оснований (БРО)*

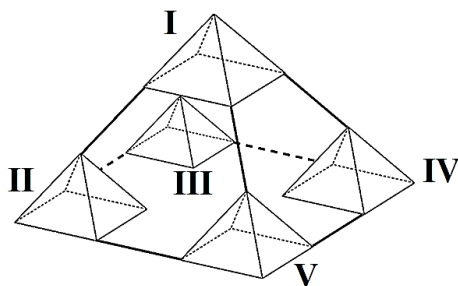
### **Содержание ресурсных систем**

Модель Баланса Распределенных Оснований была разработана автором и применялась ранее в ряде работ по различным направлениям.

Классификация территориальных ресурсов на основе Баланса Распределенных Оснований была излагалась автором в различных работах [12, 102].

С учетом уточнений структурно-функциональная модель территориальных (социосистемных) ресурсов представляется в следующем виде:

1. Баланс Административных Ресурсов – целевое основание;
2. Баланс Стратегических Ресурсов – ресурсное основание;
3. Баланс Гуманитарных Ресурсов – инструментальное основание;
4. Баланс Отраслевых Ресурсов – деятельностное процессное основание;
5. Баланс Ресурсов Человека – деятельностное итоговое основание.



- I - Баланс Административных Ресурсов**
- II - Баланс Стратегических Ресурсов**
- III - Баланс Гуманитарных Ресурсов**
- IV - Баланс Отраслевых Ресурсов**
- V - Баланс Ресурсов Человека**

*Рисунок 2. Структурно-функциональная модель территориальных ресурсов*

Указанный баланс представляет собой сочетание ресурсных систем региона. Следует учесть, что ресурсные системы могут находиться как в государственной собственности (федеральной или региональной), так и в муниципальной и частной. Важно расположение ресурсных систем на конкретной территории конкретного региона.

**I. Целевым основанием баланса ресурсов социосистемы является Баланс Административных Ресурсов.**

Управленческий ресурс всегда является целью социосистемы. Любая система нуждается в упорядоченности и управляемости. Даже если социосистема обновляется под воздействием процессов самоорганизации, появляются некие структуры-аттракторы, которые призваны привести систему к некой

упорядоченности и устойчивости [21, с. 218]. Это касается и системы административных ресурсов.

В состав Баланса Административных Ресурсов входят следующие ресурсные системы:

1. Административная ресурсная система – целевое основание Баланса Административных Ресурсов. В состав этой системы входит инфраструктура и органы управления;
2. Территориальная ресурсная система – ресурсное основание Баланса Административных Ресурсов;
3. Правовая ресурсная система – инструментальное основание Баланса Административных Ресурсов;
4. Информационная ресурсная система – деятельностное процессное основание Баланса Административных Ресурсов;
5. Защитная ресурсная система – деятельностное процессное основание Баланса Административных Ресурсов.

Рассмотрим подробнее характеристики всех ресурсных систем, которые объединены в пять управляющих балансов.

### **1. Административная ресурсная система**

В составе этой системы описывается конструкция, инфраструктура и функции всех органов текущего управления территорией. Эта важная часть социосистемы, поскольку от быстроты принятия управленческих решений зависит их реализация в быстром мире.

### **2. Территориальная ресурсная система**

В эту систему входит вся территория Страны в ее административных границах с ее ресурсами и юрисдикцией. Территориальная система отражает суверенитет Страны и правовой режим территории. Когда речь идет о каком-либо региональном, территориальном образовании, то это часть суверенитета Страны. Думается,



что со временем институт государственного суверенитета подвергнется серьезной переработке. Скорее всего, включение определенных территориальных образований в состав той или иной страны будет связан с проектностью, которую генерирует конкретная страна. Территории связываются свою судьбу с определенными перспективами, с определенной проектностью.

### **3. Правовая ресурсная система**

Структура правовой системы содержит источники права и юрисдикционные органы. Источники права по принявшему их органу подразделяются на центральные, региональные и местные. Юрисдикционные органы также подразделяются на общие и специальные.

### **4. Информационная ресурсная система**

Ядро информационной системы составляет информационный оборот Страны и ее территорий, источники и приёмники информации.

Именно информационная система управляет общественными взаимодействиями. Эта система активно взаимодействует с другими ресурсными системами, поскольку по своей сути является наиболее мобильным ресурсом. Информационная система может оказаться основным источником развития для других ресурсных систем, например, для научно-технологической и проектной и систем. Дополнительным источником развития информационная система может оказаться для культурной, образовательной, экономической и онтологической систем.

### **5. Защитная ресурсная система**

Система защищает территорию от последствий стихийных бедствий. Поэтому социосистеме требуется система гражданской обороны, пожарной охраны и чрезвычайных ситуаций Страны и территориальных подразделений.

## **II. Ресурсным основанием баланса ресурсов является Баланс Стратегических Ресурсов.**

В состав Баланса Стратегических Ресурсов входят следующие ресурсные системы:

6. Проектная ресурсная система – целевое основание Баланса Стратегических Административных Ресурсов. Проектная ресурсная система представляет собой систему стратегического управления Страной и регионом;

7. Система экономических ресурсов – ресурсное основание Баланса Стратегических Административных Ресурсов;

8. Научно-Технологическая ресурсная система – инструментальное основание Баланса Стратегических Административных Ресурсов;

9. Военная ресурсная система – деятельностное процессное основание Баланса Стратегических Административных Ресурсов;

10. Международная ресурсная система или Ресурсная система внешних связей (дипломатическая) – деятельностное итоговое основание Баланса Стратегических Административных Ресурсов.

### **6. Проектная ресурсная система**

Проектная система представляет собой систему стратегического управления Страной и регионом. Это управление изменениями, включающее все проекты Развития Страны, а также проекты территориального развития: от муниципальных образований до региональных. Здесь действует принцип: без проектности нижестоящих уровней не существует проектности структур вышестоящих. Именно эта система включает в себя разработку сценариев развития и сюжетов развития всего Общества. С этой системой связана и система

безопасности Страны, в функцию которой входит защита от внешних угроз и деятельности иностранных разведок.

### **7. Система экономических ресурсов**

Система представляет собой совокупность всех обменных операций внутри Страны, на территориях, между территориями, а также за пределами Страны. Развитие этой системы является важным показателем развития Страны в целом, а также показателем развития составляющих ее территорий.

Система устанавливает:

- 1) закономерности оборота экономических ресурсов;
- 2) правила конвертации ресурсов;
- 3) правила капитализации ресурсов.

В числе новых экономических ресурсов выступает Знание.

### **8. Научно-Технологическая ресурсная система**

В систему включаются все научные ресурсы территории: отделения РАН, территориальные и отраслевые НИИ, НПО, ВУЗовские научные ресурсы. В перспективе необходимы:

- 1) орган управления знаниями;
- 2) научная структура, которая оценивает Знания;
- 3) Знаниевая биржа, которая занимается оборотом проектов, в которые включены определенные знания.

Так образом, знание становится инвестиционным ресурсом. Требуется система оборота знаний. Научные структуры оценивают знания и возможности их применения. Знаниевая биржа оперирует проектами, в которые упаковано то или иное знание. С наукой тесно связан и комплекс взаимосвязанных обслуживающих структур или объектов, составляющих и/или обеспечивающих основу функционирования системы.

Все технологии, обращаемые на всех территориях Страны, а также технологии, созданные, но не

обращаемые. В систему входят технические и гуманитарные технологии, а также технологическая инфраструктура территории и Страны.

### **9. Военная ресурсная система**

Состав военной системы включает в себя всю инфраструктуру вооруженных сил Страны. Военная система включает в себя и оборонную промышленность, поставляющую все системы вооружения. Здесь большое значение имеет инженерное знание и наука. Эта система выстраивает собственную проектность в сфере обороны (безопасности) и способна включиться во все территориальные процессы.

### **10. Международная ресурсная система или Ресурсная система внешних связей (дипломатическая).**

Все внешние связи Страны и Территории с территориями других стран. В этой системе описываются все международные взаимодействия в политике, экономике, культуре и взаимодействия по всем остальным социосистемным ресурсам.

## **III. Инструментальным основанием баланса ресурсов социосистемы является Баланс Гуманитарных Ресурсов.**

Инструментальное основание Баланса Территориальных Ресурсов.

Этот баланс всегда требует существенных затрат. При этом затраты всегда оправданы, хотя возвратность вложений имеют неденежный эффект. Этот эффект имеет не менее существенное значение для развития социальной системы, нежели простая денежная возвратность.

В состав Баланса Гуманитарных Ресурсов входят следующие ресурсные системы:

11. Система социальных ресурсов – целевое основание Баланса Гуманитарных Ресурсов;

12. Онтологическая ресурсная система – ресурсное основание Баланса Гуманитарных Ресурсов;

13. Система культурных ресурсов – инструментальное основание Баланса Гуманитарных Ресурсов;

14. Система образовательных ресурсов – деятельностное процессное основание Баланса Стратегических Гуманитарных Ресурсов;

15. Смысловая ресурсная система – деятельностное итоговое основание Баланса Стратегических Гуманитарных Ресурсов. Смысловая ресурсная система призвана быть некоторым итогом формирования онтологии – комплексом представлений о сущности существования социосистемы на конкретной территории. Ресурс смыслов относится к числу наиважнейших.

### **11. Система социальных ресурсов**

Это название достаточно условное и под ним в данном контексте понимается система социальных ресурсов. Социальные ресурсы представляют собой творческий потенциал личностей, социальных групп, организаций, их возможностей, творческой энергии.

Социальные ресурсы – это носители социального потенциала. Социальный потенциал является характеристикой возможностей социальных ресурсов в удовлетворении общественных потребностей.

В контексте управления социосистемными ресурсами социальная система рассматривается как система по управлению существованием, социальными ресурсами и удовлетворению коллективных потребностей.

### **12. Онтологическая ресурсная система**

Эта система представляет собой систему совокупность представлений о ее образовании территории, о ее существовании и включении социосистемы в состав Страны. Эта ресурсная система содержит ценности и

смыслы Страны и Территории как части Страны. Управление меняющимся мировидением входит в систему главных видов управления наряду с управлением изменениями (проектное управление), управлением соответствиями (судебное управление) и управлением существованием (социальное управление).

Перспективы развития – важнейшая сторона существования этой системы.

### **13. Система культурных ресурсов**

В контексте управления социосистемными ресурсами культурная система представляет собой совокупность всех культурных объектов, связей и культуuroобразующих процессов, которая порождается и поддерживается благодаря выполнению социально значимых функций.

Культура как система включает в себя устойчивые формы человеческой деятельности, набор кодов, которые предписывают человеку определенное поведение с присущими ему переживаниями и мыслями, оказывая на него тем самым управленческое воздействие.

Источником происхождения культуры мыслится человеческая деятельность, познание и творчество. Культурная система прошивает и связывает различные системные процессы и ресурсы Человека.

Например, согласно концепции Л.И. Спиридонова «... источник права – процесс селективной эволюции культуры, аккумулирующей в своих нормах поведения социальный опыт человечества (или опыт того общества, в котором они действуют), Если нормы культуры обеспечивают существование социального целого, то они объективно становятся общеобязательными, т.е. правом.»<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> См. Спиридонов Л.И. Теория государства и права. М.1996. Проспект, с.138

В связи с этим указанная идея Л.И. Спиридонова о том, что культурные нормы становятся правовыми, может стать базовой и для других социосистемных ресурсов.

#### **14. Система образовательных ресурсов**

Эта система содержит совокупность всех образовательных объектов и образовательных процессов. Это модель, объединяющая институциональные структуры (школа, университет, дошкольные образовательные учреждения, дополнительное образование, колледжи, др.), основной целью которых является образование обучающихся в них. **Принципы образовательной системы: доступность, актуальность, оперативность, безвредность, высокое качество, многовариантность.**

Эта система также тесным образом связана с ресурсами Человека. Здесь важно, чтобы учили:

- тех, кого надо;
- тому, чему надо;
- так, как надо!

Важно, чтобы эта ресурсная система была постоянно обновляемой, а само образование было бы по-настоящему непрерывным процессом.

#### **15. Смысловая ресурсная система**

Управление смыслами или смысловыми взаимодействиями относится к тонкой сфере управления. В состав смысловой ресурсной системы входит ряд балансов, с которыми связывается смысловое взаимодействие:

- 1) баланс Смыслового направления – целевого основания смысловой системы;
- 2) баланс Ценностных Смысловых Оснований – ресурсного основания системы

- 3) баланс Смыслового Аккумуляции – инструментального основания системы
- 4) баланс Смыслового образования – деятельностного процессного основания системы
- 5) баланс Смыслового установления – деятельностного итогового основания системы.

Смысловая ресурсная система призвана быть некоторым итогом формирования онтологии – представлений о сущности существования социосистемы на конкретной территории. Ресурс смыслов относится к числу важнейших. Например, Смыслообразование относится к базовым социосистемным процессам. Не исключено, что эта ресурсная система со временем может стать и доминирующей.

#### **IV. Деятельностным процессным основанием баланса ресурсов социосистемы является Баланс Отраслевых Ресурсов**

Баланс отраслевых ресурсов является, безусловно, доходной деятельностной ресурсной системой. Именно отраслевые ресурсы являются существенными добытчиками необходимых благ.

В состав Баланса Отраслевых Ресурсов входят следующие ресурсные системы:

16. Система природных ресурсов – целевое основание Баланса Отраслевых Ресурсов;
17. Система транспортных ресурсов – ресурсное основание Баланса Отраслевых Ресурсов, устанавливающее транспортную связанность;
18. Система строительных ресурсов – инструментальное основание Баланса Отраслевых Ресурсов;
19. Система промышленных ресурсов – деятельностное процессное основание Баланса Отраслевых Ресурсов;



20. Система агропромышленных ресурсов – деятельностное итоговое основание Баланса Отраслевых Ресурсов.

Рассмотрим подробнее этот баланс.

### **16. Система природных ресурсов**

Природоресурсную систему составляют:

- 1) сами природные ресурсы,
- 2) все добывающие отрасли Страны и территорий,
- 3) пользователи природных ресурсов,
- 4) система надзора за использованием природных ресурсов.

Помимо других элементов эта система содержит технологии, изготавливающие продукты, заменяющие природные ресурсы.

### **17. Система транспортных ресурсов**

Система транспортных ресурсов представляет собой совокупность инфраструктуры Страны и территории, транспортных предприятий, транспортных средств и системы управления.

Помимо этого, Система транспортных ресурсов включает в себя также транспортные сети и пути сообщения, транспортные узлы или терминалы. Система транспортных ресурсов является показателем транспортной связности.

### **18. Система строительных ресурсов**

Система представляет собой всю строительную отрасль Страны и регионов, предназначенную для ввода в действие новых объектов производственного и непроизводственного назначения. Помимо этого, строительная отрасль предназначена для реконструкции, расширения, ремонта и технического преобразования действующих объектов.

Строительная система включает в себя совокупность подрядных организаций, предприятий по производству

строительных материалов, предприятий механизации, транспорта, проектных и научно-исследовательских институтов, лизинговых фирм, учебных заведений и других предприятий и организаций.

### **19. Система промышленных ресурсов**

Система содержит все объекты различных отраслей промышленности и связывает производство со сферами экономики, науки и образования.

### **20. Система агропромышленных ресурсов**

Система агропромышленных ресурсов представляет собой совокупность отраслей, включающую в себя:

- 1) собственно сельское хозяйство (земледелие, скотоводство, рыболовство и традиционные промыслы);
- 2) промышленность, связанную с сельским хозяйством, переработкой и сбытом сельскохозяйственной продукции.

Эта система тесно связана с Продовольственной системой Баланса Ресурсов Человека.

## **V. В качестве деятельностного результата баланса ресурсов социосистемы выступает Баланс Ресурсов Человека.**

Баланс Ресурсов Человека – это по-настоящему деятельностный результат функционирования социальной системы. Именно для Человека и во имя Человека должно осуществляться управление территориальными ресурсами.

В состав Баланс Ресурсов Человека входят следующие ресурсные системы:

21. Человеческая ресурсная система – целевое основание Баланса Ресурсов Человека;

22. Медицинская ресурсная система – ресурсное основание Баланса Ресурсов Человека или система поддержки ресурсов Человека;
23. Продовольственная ресурсная система – инструментальное основание Баланса Ресурсов Человека;
24. Система трудовых ресурсов – деятельностное процессное основание Баланса Ресурсов Человека;
25. Система коммуникационных ресурсов – деятельностное итоговое основание Баланса Ресурсов Человека.

Что представляют собой система ресурсов Человека?

#### 21. Человеческая ресурсная система

Человек представляется как творческая система. Человеческая ресурсная система представляет собой совокупность умений и навыков, связанных с процессами познания, обучения, творения, преобразования действительности и ее элементов. Потенциал Человека должен постоянно расти. Поэтому остальные системы в этом балансе представлены как ресурсы его жизнеобеспечения.

#### 22. Медицинская ресурсная система

Это система поддержки ресурсов Человека. Она содержит всю систему медицинского обслуживания Страны и ее территорий. Принципы: доступность, оперативность, безвредность, качество, многовариантность. Эта система настроена на совершенствование, так как с ней в первую очередь связана поддержка ресурсов Человека на высоком уровне. Повышающаяся ценность ресурсов Человека заставляет медицинскую ресурсную систему постоянно совершенствовать свой потенциал.

### **23. Продовольственная ресурсная система**

Продовольственная ресурсная система связана с системой агропромышленных ресурсов. В систему включается вся инфраструктура производства продовольствия, его обмена, распределения и торговли, а также вся система продовольственного оборота Страны. Продовольственная система включает в себя и систему Продовольственного Резерва. В случае необходимости эта система может работать в мобилизационном режиме. Рациональная организация Продовольственной ресурсной системы является основой безопасности Страны. Эта организация должна быть многовариантной на все случаи жизни.

### **24. Система трудовых ресурсов**

Система трудовых ресурсов представляет собой совокупность трудовых возможностей человека. Труд является одним из важнейших экономических ресурсов. Именно поэтому трудовая функция человека является важнейшим условием обеспечения необходимыми благами и отдельного человека, и всей социальной системы. Человек включает в трудовую ресурсную систему свое физическое развитие, умственные способности, знания, умения и навыки, то есть способность к труду или трудоспособность. У Человека может проявляться способность к квалифицированному труду, то есть к конкретному виду труда, требующему специального обучения (профессиональная трудоспособность) или к неквалифицированному труду (общая трудоспособность), где специальные знания, умения и навыки не требуются.

Показателями качества трудовой ресурсной системы является образовательный уровень и профессиональное мастерство человека или группы лиц, составляющих трудовую ресурсную систему.

## 25. Система коммуникационных ресурсов

Эта система является необходимым и всеобщим условием жизнедеятельности Человека. Она является одной из фундаментальных основ существования общества. **Система содержит все объекты коммуникации человека, представленные ее разновидностями и спецификой взаимодействия.** В систему включены индивиды, группы индивидов, системы управления и организации в целом.

Поскольку социосистема настроена на плотные социальные связи, то коммуникационная система должна быть настроена именно на соответствующую плотность. Коммуникационная система взаимодействует с различными системами других балансов, например, с системами баланса гуманитарных ресурсов.

Баланс Ресурсов Человека является главным ресурсом социосистемы. Человек – это творческая система. Человек способен создать новые ресурсы. Человек способен применить знания для создания новых ресурсов. Человек – это Созидатель. Именно поэтому ресурсы Человека являются наиболее значимыми. И потому итог деятельности социосистемы представляет собой именно Человек, его развитие, его созидательные свойства. Именно поэтому благосостояние Человека, развитие его ресурсов является итоговым балансом социосистемных ресурсов.

Таковы функциональные характеристики территориальных, на которые и направлены управляющие воздействия. Они составляют систему ресурсных балансов. Однако в системе управления ресурсами особую роль играют проектные балансы. Чем отличаются ресурсные и проектные балансы? Проектные балансы – это сфера динамического управления и самоорганизации. Ресурсные балансы – это сфера статического управления и

упорядоченности, которые работают в системном взаимодействии. Системное взаимодействие проектных и ресурсных балансов осуществляется всеми органами управления. Напряжение между проектными и ресурсными балансами создает определенную систему взаимодействий.

Проектные балансы осуществляют целенаправленную деятельность по преобразованию ресурсов в определенные общественные блага. В связи с этим система управления территорий может использовать методы внеэкономического оценивания.

### **Новые возможности оценивания ресурсов**

Каждая территория нуждается в проектности. Всегда есть разные причины возникновения территориального проекта. Есть также разные основания для стратегии развития территории. Но есть сущностные характеристики территориальной проектности, которые необходимо учитывать.

Во-первых, территория является пространством локальной проектности. Если мы говорим о проектности, то мы представляем территорию как пространство общности судьбы.

Во-вторых, территория генерирует свою, только ей свойственную, систему смысловых сочетаний.

В-третьих, смысловые сочетания могут быть основанием для оценки территориальных ресурсов.

Система смысловых взаимодействий так же относится к ресурсному потенциалу. Смыслы воспринимаются как цель, как ценность, как некое начало. Смыслы воздействуют на экономику, когда ресурсы преобразуются в активы. Принятие важных экономических решений также происходит под воздействием смыслов. К числу таких решений относятся

и те, которые направлены на усиление ресурсного потенциала территорий. Кроме того, смыслы могут служить фундаментом онтологии, без которой невозможно реализовать ни один масштабный проект [45].

Соответственно, в системе территориальных ресурсов важно найти верный способ организации смысловых единиц в точные смысловые сочетания. Получается, что смысл является важным недооцененным ресурсом, который проявляется именно в деятельности, в смысловых взаимодействиях. Так, сочетание смыслов в любом из рассмотренных балансах может послужить эффективным механизмом регулирования и координирования всех ресурсов, инструментов и процессов социальной системы.

Однако вернемся к территориальной проектности. Смыслы порождают общность судьбы населения конкретной территории. Вместе с тем, смыслы в составе онтологии могут воздействовать на социальную активность населения. Например, онтология территории может содержать представления о зависимости экономического роста от социальной активности населения и от его социальной инициативы. Тогда динамика территориальной проектности будет достаточно высокой, а все ресурсные системы будут работать более согласованно. Это обеспечит и рост регионального ресурсного потенциала.

### **Особенности оценки потенциала ресурсных систем**

Показателем эффективного развития территорий может быть оценка ресурсного потенциала региона [59]. Этот показатель может стать основой для формирования социально-экономических показателей на определенный период [45].

Развитие каждого региона определяется эффективностью использования территориальных ресурсов. В научной литературе эта тема актуальна, поэтому методы оценки ресурсного потенциала региона достаточно разнообразны. Ресурсному потенциалу придают определенные свойства: нестабильность состояния, неопределенность и динамичность развития. По этой причине необходимо придать ресурсному потенциалу стабильный и определенный во времени характер [62].

Следует учесть, что методика оценки ресурсного потенциала напрямую связана с природой того или иного ресурса. Методика оценки ресурсного потенциала также тесно связана и с классификациями ресурсов и ресурсных потенциалов [69].

В связи с этим необходимо принять во внимание, что классификации ресурсов могут постоянно меняться в сторону их детализации. Примером такой классификации может служить предложенный баланс территориальных ресурсов, в котором ресурсы регионов объединяются в функциональные ресурсные системы [12, 57, 102].

При этом разработанные системы расчетов регионального ресурсного потенциала эффективно могут применяться, когда речь идет о материальных ресурсах регионов. Применительно к Балансу Стратегических Ресурсов, Балансу Отраслевых Ресурсов и Балансу Ресурсов Человека уже имеется определенная система расчетов [59]. Системы расчетов, отражающие баланс административных ресурсов и баланс гуманитарных ресурсов, пока не разработаны. Если говорить об оценке эффективности государственного управления, то следует предусмотреть множество критериев: экономических, социально-правовых, политических, культурных. Соответствующее поручение Президента России о



разработке показателей эффективности работы региональных руководителей является положительным явлением, которое со временем приведет и к разработке более детальных показателей Баланса Административных Ресурсов.

Функциональный подход к классификации и оценке территориальных ресурсов потребует соответствующее правовое регулирование. Ведь динамика оборота ресурсов должна иметь четкую правовую основу. По всей видимости, правовые подходы к регулированию оборота территориальных ресурсов должны быть нестандартными.

Не исключено, что предложенный баланс территориальных ресурсных систем может стать основой для обновления или создания обновленных методик оценки ресурсного потенциала регионов и страны в целом.

### **1.2.3. Закономерности и факторы размещения производительных сил**

**Методологические положения** современной теории регионального воспроизводства включают следующие моменты:

- региональный воспроизводственный процесс, с одной стороны, представляет собой подсистему общественного воспроизводства, а с другой – интегрирует единичные воспроизводственные процессы на уровне предприятий;
- социально-экономическое развитие региональных систем осуществляется в соответствии с законами расширенного воспроизводства;
- экономика региона рассматривается как система взаимодействующих субъектов – предприятий и организаций различных форм собственности, между

- которыми существуют связи на основе технологии производства и обращений;
- региональный воспроизводственный процесс охватывает все фазы общественного воспроизводства: производство, распределение, обмен, потребление.

**К первой группе принципов** размещения производительных сил относятся:

- принцип приближения ее к источникам сырья энергии;
- принцип рациональной пространственной концентрации (агломерации) в виде ТПК и отраслево-территориальных комплексов и т.д.;
- принцип кооперирования производства между различными предприятиями с всемерным сокращением нерациональных перевозок.

**Вторая группа принципов:**

- экологический;
- градостроительный;
- недопущение чрезмерной концентрации промышленности и вытекающих отсюда отрицательных социальных последствий.

**Третью группу принципов** составляют:

- принцип специализации отдельных частей страны с рациональными территориальными экономическими связями между ними;
- принцип выравнивания уровней экономического и социального развития различных частей страны;
- принцип учета международного разделения труда.

**Под факторами размещения производительных сил** понимаются конкретные причины и условия, оказывающие влияние на размещение отраслей производства и опосредствующие действие закономерностей и принципов размещения производительных сил.

**Энергетический фактор** имеет наиболее важное значение в связи с дефицитностью энергоресурсов и необходимостью проведения энергосберегающей политики.

**Водный фактор** играет решающую роль при размещении предприятий химической, целлюлозно-бумажной, текстильной промышленности, черной металлургии, электроэнергетики.

**Трудовой фактор** (затраты живого труда на изготовление продукции) сохраняет важное значение при размещении машиностроения (в частности, приборостроения), легкой промышленности, а также наиболее крупных предприятий других отраслей.

**Земельный фактор** приобретает особую остроту при отводе площадок для промышленного строительства (их размеры для крупных предприятий достигают сотен гектаров) в районах интенсивного сельскохозяйственного производства и городах в условиях ограниченности земельного фонда и высокой стоимости городских коммуникаций и инженерных сооружений.

**Сырьевой фактор** определяет материалоемкость, т.е. расход сырья и основных материалов на единицу готовой продукции.

Особого внимания требуют предприятия, удаленные от источников снабжения сырьем, предприятия с многотоннажной продукцией (металлургические, химические, целлюлозно-бумажные комбинаты). При их размещении необходимо правильное определение районов потребления готовой продукции и расходов по ее перевозкам, т.е. учет транспортного фактора.

Различные факторы отражаются в показателях сравнительной экономической эффективности при определении минимума приведенных затрат на производство и транспортировку продукции до потребителя.

### **Формы организации производства на территории СССР**

С 1960 года стала разрабатываться Генеральная схема развития и размещения производительных сил СССР, а с 1970 г. г. параллельно с ней стал разрабатываться другой предплановый синтетический документ — Комплексная программа научно-технического прогресса.

**Территориально-производственный комплекс (ТПК)** — совокупность экономически и технологически взаимосвязанных предприятий независимо от их форм собственности и ведомственной подчиненности, находящихся на ограниченной территории, использующих ее ресурсы и общую инфраструктуру. ТПК включает специализированные предприятия, дополняющие производства (обеспечивающие рациональное использование трудовых и других ресурсов), объекты.

Основной задачей формирования ТПК является достижение целей, предусмотренных территориальной программой или схемой развития производительных сил, с получением дополнительного экономического эффекта за счет:

- рационального подбора предприятий в состав ТПК;
- оптимальных уровней производства на специализированных предприятиях;
- пропорциональности между отраслями специализации и дополняющими производствами, между производством и инфраструктурой, производством и транспортом;

- рационального использования всех видов ресурсов, а также хорошо продуманного и обоснованного размещения на территории ТПК строящихся предприятий;
- асинхронного ввода в действие взаимосвязанных объектов.

Можно выделить три основных типа ТПК:

- 1) районные, на базе которых формируются экономические районы страны;
- 2) внутрирайонные (в пределах экономических районов);
- 3) локальные (промышленные, агропромышленные) в городах и сельской местности.

В СССР были приняты и разработаны ТПК: Западно-Сибирского (северо-запад Сибири), Саянского, Канско-Ачинского и Южно-Якутского ТПК и сводные планы капитального строительства по зоне Курской магнитной аномалии, Тимано-Печорскому ТПК.

Еще одной формой организации производства на территории является промышленный узел.

**Промышленный узел** — группа предприятий с общими объектами: вспомогательными производствами и хозяйствами, инженерными сооружениями и коммуникациями (общезуловые объекты). Для каждого промышленного узла составляется схема генерального плана, в которой определяются головной застройщик общезуловых объектов и их генеральные проектировщики, содержатся материалы и предлагаемые решения по вопросам транспорта, водоснабжения и канализации, снабжения электроэнергией, теплом, газом и т.д.

При размещении предприятий в промышленном узле экономия земельной площади составляет 9–10%, капитальных вложений — около 3%.

## Районирование

**Районирование** – деление территории на регионы. Когда еще Россия не была централизованным государством, первое деление территории на районы предпринял князь Ярослав, он поделил государство на 4 области, затем области поделились на особые княжеские уделы, Петр I выделил на территории России 8 губерний, а при правлении Екатерины II число губерний возросло до 68. Районирование всегда целевое или проблемно ориентированное. Оно необходимо для выделения устойчивых территориальных образований для конкретного этапа развития государства.

Выделяют следующие принципы районирования:

- экономический,
- национальный,
- административный.

Сегодня на территории страны выделяют две макрзоны: Европейскую и Восточную. Основным элементом макроуровня считается экономический район, на территории России 11 экономических районов: Северный, Северо-западный, Центральный, Волго-Вятский, Центральнo-черноземный, Поволжский, Северокавказский, Уральский, Западносибирский, Восточносибирский, Дальневосточный.

Кроме этого, особая территория (полуанклав) – Калининградская область.

**Полуанклав** – анклав имеющий выход к морю.

**Анклав** – это часть территории одного государства, полностью окруженная сухопутной территорией другого или нескольких государств.

На территории было выделено в соответствии с Указом Президента от 13 мая 2000 г., 7 федеральных округов, в настоящее время на территории Российской

федерации 8 федеральных округов. Крымский федеральный округ, образованный Указом Президента России от 21 марта 2014 г. № 168, вошел в состав Южного федерального округа. В состав округа входят два субъекта федерации. В состав округа входят два субъекта федерации – Республика Крым и город федерального значения Севастополь.

В каждом округе определены города-центры, в которых размещаются их руководяще-координирующие органы в виде полномочного представителя президента, его аппарата и управлений федеральных ведомств (таблица 1).

Таблица 1

**Федеральные округа РФ**

<b>Название округа</b>	<b>Центр округа</b>	<b>Состав округа</b>
Центральный	Москва	Субъектов РФ 18
Северо-Западный	Санкт-Петербург	Субъектов РФ 11
Уральский	Екатеринбург	Субъектов РФ 6
Южный	Ростов-на-Дону	Субъектов РФ 8
Приволжский	Нижний Новгород	Субъектов РФ 14
Сибирский	Новосибирск	Субъектов РФ 12
Дальневосточный	Хабаровск	Субъектов РФ 9
Северокавказский	Пятигорск	Субъектов РФ 7

В Российской Федерации насчитывается всего 85 субъектов: 3 города федерального значения, 22

республики, 46 областей, 9 краев, 4 автономных округа, 1 автономная область.

#### **1.2.4. Основы пространственного развития**

Основным источником правового регулирования основ пространственного развития является Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р (далее Стратегия) [8].

Итоги предшествующего этапа пространственного развития на момент принятия Стратегии отмечены целым рядом важных явлений.

##### **1. Концентрация экономического роста в ограниченном числе центров, рост социально-экономической роли городов.**

Так, в Российской Федерации сформировалось около 40 крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций, в большинстве из которых численность населения с начала 2000-х годов устойчиво возрастает и в настоящее время превысила 73 млн. человек.

В Российской Федерации сформировалось несколько крупных центров экономического роста, каждый из которых обеспечивает более одного процента суммарного прироста валового регионального продукта субъектов Российской Федерации. В их состав входят 19 крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций, а также 4 минерально-сырьевых центра, которые расположены в Республике Саха (Якутия), Сахалинской области, Ямало-Ненецком автономном округе, Ханты-Мансийском автономном округе - Югре.



В субъектах Российской Федерации сформировались центры экономического роста меньшего масштаба, которыми являются административные центры субъектов Российской Федерации, а также отдельные городские населенные пункты, агропромышленные и минерально-сырьевые центры и территории, специализирующиеся на туризме.

## **2. Трансформация пространственной организации экономики**

Пространственная организация экономики Российской Федерации начиная с 1990-х годов трансформируется под влиянием изменения факторов размещения экономики, условий международной торговли и научно-технологического развития.

Наиболее существенными изменениями в пространственной организации экономики являются:

- ускоренное развитие производства потребительских товаров в центральных районах европейской части Российской Федерации и субъектах Российской Федерации, обладающих выходами к Балтийскому и Черному морям;
- концентрация научной, научно-технической и инновационной деятельности в крупных городских агломерациях и крупнейших городских агломерациях;
- сдвиг производств по добыче углеводородного сырья в малоосвоенные территории Восточной Сибири и Дальнего Востока и акватории шельфов Дальневосточного и Арктического бассейнов;
- концентрация производства сельскохозяйственной продукции на территориях с наиболее благоприятными агроклиматическими и почвенными условиями и выгодным положением относительно емких потребительских рынков.

### **3. Стабилизация численности населения в большинстве субъектов Российской Федерации**

На фоне роста демографической нагрузки на трудоспособное население и возрастающей миграционной подвижности отмечается стабилизация численности населения в большинстве субъектов Российской Федерации. В течение последних 10 лет наблюдается постепенное сокращение миграционного оттока из Восточной Сибири и северных районов европейской части Российской Федерации, с Дальнего Востока. Сохраняется устойчивое снижение численности населения городов с численностью населения менее 100 тыс. человек, а также сельских территорий, за исключением большей части южных районов европейской части Российской Федерации и территорий и населенных пунктов, входящих в крупные городские агломерации и крупнейшие городские агломерации.

### **4. Сокращение межрегиональных социально-экономических диспропорций**

В Российской Федерации в течение последних 10 лет в результате проводимой государственной политики регионального развития наблюдается сокращение межрегиональных социально-экономических диспропорций.

### **5. Сохранение инфраструктурных ограничений федерального значения**

5.1. Сохраняются участки с ограниченной пропускной способностью на магистральных железных и автомобильных дорогах, образующих международные транспортные коридоры «Запад – Восток» и «Север – Юг»:

- на участках федеральных автомобильных трасс центральных, южных и северо-западных районов европейской части Российской Федерации, в

Поволжье, на Урале, в южных районах Сибири и Дальнего Востока;

- на отдельных участках Транссибирской и Байкало-Амурской железных дорог;
- на подъездах к крупным морским портам, крупным транспортным узлам и международным пунктам пропуска на государственной границе Российской Федерации.

5.2. Сохраняются низкие темпы развития сети скоростного и высокоскоростного движения, препятствующие реализации транзитного потенциала Российской Федерации и повышению скорости передвижения между крупными городскими агломерациями и крупнейшими городскими агломерациями и административными центрами субъектов Российской Федерации.

5.3. Сохраняются транспортные и энергетические ограничения, препятствующие увеличению масштабов хозяйственного освоения Арктики, а также повышению значения Северного морского пути как международного транспортного коридора.

5.4. Сохраняется высокий уровень централизации авиационных пассажирских перевозок вследствие недостаточного развития крупных узловых аэропортов. В удаленных и труднодоступных районах Дальнего Востока и в Арктической зоне Российской Федерации сохраняется значительное количество аэропортов и аэродромов, находящихся в критическом эксплуатационном состоянии.

## **6. Усиление влияния научно-технического прогресса на пространственное развитие Российской Федерации**

Активно распространяются дистанционные формы выполнения трудовой деятельности и увеличивается пространственная доступность услуг вследствие

внедрения информационно-телекоммуникационных технологий.

### **Проблемы пространственного развития Российской Федерации**

Стратегия содержит перечень основных проблем пространственного развития Российской Федерации, среди которых:

- высокий уровень межрегионального социально-экономического неравенства;
- недостаточное количество центров экономического роста для обеспечения ускорения экономического роста Российской Федерации;
- возрастание демографической нагрузки на трудоспособное население в большинстве субъектов Российской Федерации, угроза ухудшения демографической ситуации вследствие снижения рождаемости и уменьшения миграционного притока населения из стран ближнего зарубежья;
- существенное отставание межрегиональной и внутрирегиональной миграционной подвижности населения от средних значений, характерных для развитых стран, что приводит к возникновению проблем на региональных и внутрирегиональных рынках труда;
- значительное отставание по ключевым социально-экономическим показателям от среднероссийского уровня части субъектов Российской Федерации, имеющих геостратегическое значение, в том числе ряда субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Дальнего Востока, из которых продолжается значительный миграционный отток населения;

- существенные внутрирегиональные различия по уровню социально-экономического развития, в том числе отставание уровня жизни значительной части населения сельских территорий от уровня жизни жителей городов;
- низкий уровень комфортности городской среды в большинстве городов, в том числе в большинстве крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций;
- высокая доля малопроизводительных и низкотехнологичных производств в структуре экономик субъектов Российской Федерации;
- низкий уровень предпринимательской активности в большинстве малых и средних городов, на сельских территориях за пределами крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций;
- несоответствие существующего уровня развития магистральной транспортной инфраструктуры потребностям экономики и населения субъектов Российской Федерации и страны в целом, наличие инфраструктурных ограничений федерального значения на опорной транспортной сети и в сфере энергетики, низкая транспортная связанность центров экономического роста между собой и с другими территориями, недостаточный уровень интегрированности различных видов транспорта и нереализованный транзитный потенциал Российской Федерации;
- нереализованный потенциал межрегионального и межмуниципального взаимодействия;
- несбалансированное пространственное развитие крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций;

- неудовлетворительное состояние окружающей среды в большинстве городов с численностью населения более 500 тыс. человек и промышленных городах, дефицит зеленого фонда, фрагментация и нарушение его целостности в указанных городах, продолжающееся накопление и низкий уровень переработки и утилизации твердых коммунальных отходов, сохранение неудовлетворительного экологического состояния бассейнов рек Амура, Волги и Оби, а также трансграничных рек в азиатской части Российской Федерации, деградация некоторых уникальных природных экосистем Алтая, Арктики, бассейна озера Байкал, Каспийского бассейна, полуострова Крым и Северного Кавказа;
- негативное влияние глобальных климатических изменений, в том числе таяния вечной мерзлоты и увеличения числа опасных гидрометеорологических явлений, на социально-экономическое развитие территорий Российской Федерации.

### **Цель, задачи и приоритеты пространственного развития Российской Федерации**

Целью пространственного развития Российской Федерации является обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также на обеспечение национальной безопасности страны.

**Для достижения цели пространственного развития Российской Федерации Стратегия устанавливает следующие задачи:**

- 1) ликвидация инфраструктурных ограничений федерального значения и повышение доступности и качества магистральной транспортной, энергетической и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры;
- 2) сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации, а также снижение внутрирегиональных социально-экономических различий:
  - за счет повышения устойчивости системы расселения путем социально-экономического развития городов и сельских территорий;
  - за счет повышения конкурентоспособности экономик субъектов Российской Федерации путем обеспечения условий для развития производства товаров и услуг в отраслях перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации, приведенных по перечню согласно приложению № 1;
  - за счет совершенствования территориальной организации оказания услуг отраслей социальной сферы;
  - за счет усиления межрегионального сотрудничества и координации социально-экономического развития субъектов Российской Федерации в рамках макрорегионов Российской Федерации, состав которых приведен согласно приложению № 2;
  - за счет формирования и развития минерально-сырьевых центров;
- 3) обеспечение расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития Российской Федерации за счет социально-экономического развития

- перспективных центров экономического роста, которые приведены согласно приложению № 3;
- 4) обеспечение национальной безопасности Российской Федерации за счет социально-экономического развития геостратегических территорий Российской Федерации, перечень которых приведен согласно приложению № 4, в том числе за счет опережающего среднероссийские темпы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Дальнего Востока, и обеспечения устойчивого прироста численности постоянного населения в указанном макрорегионе.

Стратегия направлена на обеспечение скоординированных действий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, субъектов естественных монополий по реализации приоритетов пространственного развития Российской Федерации.

**Приоритетами пространственного развития Российской Федерации до 2025 года являются:**

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



## **Принципами пространственного развития Российской Федерации являются:**

- обеспечение территориальной целостности, единства правового и экономического пространства Российской Федерации;
- обеспечение равных возможностей для реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации на всей территории Российской Федерации;
- дифференцированный подход к направлениям и мерам государственной поддержки социально-экономического развития территорий с учетом демографической ситуации, особенностей системы расселения, уровня и динамики развития экономики и специфических природных условий;
- комплексный подход к социально-экономическому развитию территорий;
- содействие развитию межрегионального и межмуниципального сотрудничества;
- учет этнокультурного фактора при обеспечении социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;
- обеспечение гарантий прав коренных малочисленных народов, включая поддержку их экономического, социального и культурного развития, защиту исконной среды обитания и традиционного природопользования и образа жизни;
- рациональное природопользование, сохранение природного и историко-культурного наследия, обеспечение доступа к природным и культурным ценностям;
- учет интересов и мнения населения и бизнеса при планировании социально-экономического развития территорий.

**Основными направлениями пространственного развития Российской Федерации являются:**

- ликвидация инфраструктурных ограничений федерального значения и повышение доступности и качества магистральной транспортной, энергетической и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры;
- сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации и снижение внутрирегиональных социально-экономических различий;
- обеспечение расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития Российской Федерации за счет социально-экономического развития перспективных крупных центров экономического роста Российской Федерации – крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций;
- обеспечение национальной безопасности Российской Федерации за счет социально-экономического развития геостратегических территорий Российской Федерации.

Для реализации Стратегии распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 3227-р утвержден План реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. План представляет собой дорожную карту по решению задач пространственного развития страны на среднесрочный период.

В нем предусмотрены мероприятия, которые способствуют достижению стратегических целей пространственного развития, направленные на:

- Совершенствование стратегического планирования и прогнозирования на региональном и муниципальном уровнях;
- Сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии регионов;
- Развитие приоритетных геостратегических территорий (Дальнего Востока, Северного Кавказа, Крыма, Калининградской области и Арктики);
- Стимулирование развития эффективных отраслей специализации регионов России;
- Усиление межрегионального взаимодействия в результате разработки и реализации стратегий социально-экономического развития макрорегионов;
- Развитие сельских территорий, городов, в том числе моногородов и исторических поселений, городских агломераций;
- Стимулирование развития приграничных территорий.

Результатом исполнения плана станет более эффективная организация экономического пространства страны и раскрытие экономического потенциала различных типов территорий.

*Отличительной чертой пространственного направления является отход от рассмотрения территории в контексте административного деления и переход к укрупненному делению на макрорегионы (по различным признакам), в рамках процессов региональной интеграции, сбалансированности социально-экономического развития регионов, межрегионального и трансграничного взаимодействия.*

Однако, на наш взгляд, действительное расширение исследований до границ пространственной экономики подразумевает рассмотрение экономической деятельности

в различных составных частях физического пространства [106].

Структуризация экономической системы по признаку пространства должна базироваться на представлении о физическом пространстве, включающем в себя:

- 1) ограниченную часть твердой поверхности Земли («территория»),
- 2) ограниченную часть водной поверхности Земли («акватория»),
- 3) часть воздушной оболочки Земли («аэротория»), соотнесенной с определенной территорией или акваторией («аэротория»),
- 4) внутреннюю часть земного пространства (недра).

Можно сказать, что подобное исследование физического пространства с точки зрения потребностей деятельности человека происходит в контексте понятия биосферы, точнее — высшей стадии ее эволюции, которой является ноосфера.

Впервые разработанное русских ученым В.И. Вернадским понятие включает в себе часть планеты и околопланетного пространства и характеризует сферу взаимодействия общества и природы, в границах которой разумная человеческая деятельность становится определяющим фактором развития [14].

Исходя из этого, все предприятия как производственно-хозяйственные комплексы, осуществляющие экономическую деятельность, следует подразделять на:

- 1) предприятия воздушного бассейна;
- 2) предприятия водного бассейна;
- 3) территориальные предприятия;
- 4) недро-почвенные предприятия.

Цель предлагаемой структуризации экономической системы заключается в том, чтобы уйти от ограничений

рассмотрения экономики в рамках территориальной и связанной с ней региональной структур.

1. К предприятиям воздушного бассейна относятся те, основная деятельность которых связана с использованием воздушного и космического пространств. В данную группу также включаются предприятия, деятельность которых направлена на минимизацию негативного воздействия, либо на восстановление экологического баланса воздушного бассейна.

2. Группа предприятий водного бассейна охватывает виды экономической деятельности, связанные с использованием воды. Помимо рыболовства, рыбоводства, это, в основном, инфраструктурные предприятия, осуществляющие сбор, очистку и распределение воды, эксплуатирующие водный флот и т.д.

3. Территориальные предприятия — обрабатывающие отрасли промышленности, предприятия сферы услуг, страховые, финансовые, образовательные — то есть все те предприятия, организации и учреждения, деятельность которых напрямую не зависит от природных ресурсов и полезных ископаемых. Большая часть предприятий малого и среднего бизнеса, осуществляющих свою деятельность преимущественно в таких отраслях, как *торговля, текстильное производство, гостиничный бизнес, оказание сервисных услуг и т.д.*, попадают именно в эту группу.

Здесь же относятся предприятия инновационной направленности, связанные, например, с рынком телекоммуникаций, информационными технологиями, робототехникой, нанотехнологиями, кибернетикой и т.д.

4. В группу недропочвенных предприятий входят те, деятельность которых связана с извлечением дохода от использования почв (сельское хозяйство, лесная промышленность), либо от использования недр Земли

(добыча полезных ископаемых). То есть это, в основном, предприятия-поставщики первичных ресурсов.

Таким образом, классификация экономической деятельности с позиций пространственной структуры экономики примет следующий вид:

1. Предприятия воздушного бассейна. Виды деятельности:

- 1) Деятельность воздушного и космического транспорта;
- 2) Связь;
- 3) Сбор сточных вод, отходов и деятельность по восстановлению окружающей среды.

2. Виды деятельности предприятий водного бассейна:

- 1) Рыболовство, рыбоводство;
- 2) Сбор, очистка и распределение воды;
- 3) Деятельность водного транспорта;
- 4) Сбор сточных вод, отходов и деятельность по восстановлению окружающей среды.

3. Виды деятельности территориальных предприятий:

- 1) Обрабатывающие производства;
- 2) Производство, передача и распределение электроэнергии, газа, пара и горячей воды;
- 3) Строительство;
- 4) Оптовая и розничная торговля;
- 5) Ремонт транспортных средств, бытовых изделий и предметов личного пользования;
- 6) Гостиницы и рестораны;
- 7) Деятельность сухопутного транспорта;
- 8) Финансовая деятельность;
- 9) Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг;
- 10) Государственное управление, обеспечение военной безопасности, социальное страхование;
- 11) Образование;

- 12) Здравоохранение и предоставление социальных услуг;
- 13) Деятельность общественных объединений;
- 14) Деятельность по организации отдыха и развлечений, культуры и спорта;
- 15) Деятельность домашних хозяйств;
- 16) Деятельность экстерриториальных организаций (дипломатические представительства).
- 17) Сбор сточных вод, отходов и деятельность по восстановлению окружающей среды.

#### 4. Виды деятельности недропочвенных предприятий:

- 1) Сельское хозяйство, охота и предоставление услуг в этих областях;
- 2) Лесное хозяйство, лесозаготовки и предоставление услуг в этих областях;
- 3) Добыча полезных ископаемых;
- 4) Сбор сточных вод, отходов и деятельность по восстановлению окружающей среды.

Отталкиваясь от положений пространственной экономики, нам представляется возможным внести уточнения в традиционное понимание экономико-географического положения (ЭГП).

Предлагается рассматривать положение объекта (места, района, города) по отношению ко всем сферам пространства.

Подобным образом пересматриваются и более частные категории ЭГП:

- транспортно-географическое положение,
- политико-географическое,
- ресурсно-географическое, агро-географическое,
- демо-географическое,
- сбыто-географическое и др.

Целесообразно для большей ясности при использовании терминологии заменить в данных понятиях слово «географический» на «пространственный».

Аналогично в новых условиях понятие территориального разделения труда (ТРТ) трансформируется в понятие пространственного разделения труда (ПРТ), отражая возникновение новых факторов и объектов изучения экономической специализации и обособления районов (регионов).

Также пересмотра потребует оценивание ресурсного потенциала территории. Введение пространственного ресурсного потенциала приведет к раздельному рассмотрению потенциала района (региона) в различных областях пространства. Так при оценивании качества трудовых ресурсов необходимо будет провести отдельные оценки данного ресурса применительно к видам экономической деятельности воздушного бассейна, водного бассейна, территориальным и недро-почвенным предприятиям.

Таким образом, политика экономического развития государства должна быть направлена на максимально эффективное комплексное использование потенциала пространства. Данный подход потребует от органов государственного управления выработки новых целей, методов, подсистем, аппарата и принципов управления и т.д.

В конечном итоге, рассмотрение экономической системы страны с позиции пространственной структуры позволит:

1) экономическим субъектам:

- более системно подходить к построению бизнеса,
- оценивать результаты инвестиций и хозяйственной деятельности (рассматриваются показатели предельной отдачи от всех видов ресурсов, происходит отход игнорирования негативного воздействия хозяйственной



деятельности на не связанные с основным производством структуры пространства, так как деятельность предприятий анализируется в контексте целостного пространства);

– анализировать деятельность предприятий в контексте целостного пространства

2) системе государственного управления:

– по-новому оценить потенциал и привлекательность пространства страны,

– выделить новые пространственно-экономические пропорции,

– выработать новые комплексные принципы и подходы в системе стратегического планирования (целеполагании, прогнозировании, планировании, программировании).

### **1.2.5. Функциональное зонирование**

*Размещение производительных сил в пределах региона тесно связано с зонированием территории. Место размещения предприятий в значительной степени зависит от функционального зонирования территории.*

Функциональное зонирование территории – это инструмент регулирования территориального развития, где определяется состав функциональных зон, их границы, режимы использования территории. Границы функциональных зон устанавливаются на основе выявленных в процессе анализа территории участков, однородных по природным признакам и характеру хозяйственного использования.

Функциональная зона – это территория в определенных границах, с однородным функциональным назначением и соответствующими ему режимами использования. Функциональное назначение территории

понимается как преимущественный вид деятельности, для которого предназначена территория.

**Основными целями функционального зонирования, утверждаемого в генеральном плане, являются:**

- 1) установление назначений и видов использования территорий поселения;
- 2) подготовка основы для разработки нормативного правового акта – правил землепользования и застройки, включающих градостроительное зонирование и установление градостроительных регламентов для территориальных зон;
- 3) выявление территориальных ресурсов и оптимальной инвестиционно- строительной стратегии развития городского округа, основанных на эффективном градостроительном использовании территории.

**Основаниями для проведения функционального зонирования являются:**

- 1) комплексный градостроительный анализ территории и оценка системы планировочных условий, в том числе ограничений по развитию территории;
- 2) экономические предпосылки развития территории городского округа;
- 3) проектная, планировочная организация территории городского округа.

**Функциональное зонирование территории города**

*Функциональное зонирование территории города – это дифференциация территории на районы и зоны, имеющие различное назначение. Целью зонирования является создание комфортной среды для горожан и оптимальное размещение производств [108].*

## **Общие положения о функциональном зонировании**

Функциональное зонирование – это выделение на городской и сельской территории зон, которые застраиваются преимущественно постройками одного целевого назначения с учетом наибольшей целесообразности их функционального использования. Виды зонирования территории различаются по трем основаниям:

- функциональное;
- территориальное;
- строительное.

Следует помнить, что в соответствии со статьей 85 Земельного кодекса РФ вводится термин «территориальное зонирование», который не полностью совпадает с функциональным: в границах одной территориальной зоны могут оказаться кварталы с разным функциональным назначением.

В рамках территориального планирования в Земельном кодексе выделяются, например, зоны:

- жилые;
- общественно-деловые;
- производственные;
- инженерных и транспортных инфраструктур/

Границы территориальных зон по правилам ст. 35 Градостроительного кодекса РФ (далее — Грск РФ) устанавливаются с учетом функциональных зон, причем в рамках одной территориальной зоны могут размещаться участки, относящиеся к различным функциональным зонам.

Термин «строительное зонирование» используется для зон жилой застройки в целях выделения ареалов размещения жилых строений разных типов и этажности.

Граница зоны устанавливается по территории квартала или совпадает с осью улицы. Для планирования застройки жилого микрорайона составляется схема функционального зонирования территории.

### **Нормативно-правовая база функционального планирования территории**

Правила функционального зонирования территории города вводятся в целях:

- сохранения общей стратегии застройки населенного пункта;
- наиболее эффективного использования территорий с различными характеристиками с точки зрения климата, транспортной доступности, ресурсной составляющей и других существенных параметров.

*Основные параметры для определения границ той или иной функциональной зоны в рамках градостроительного зонирования территории утверждаются строительными правилами. На сегодняшний день действует СП 42.13330.2016 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений», утвержденный приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 30.12.2016 № 1034/пр (далее — Правила).*

Правила определяют:

- выбор территории для застройки городов и поселений;
- особенности подготовки генеральных планов их развития с опорой на численность населения;
- природно-климатические и ресурсные особенности территории;
- транспортную составляющую и другие особенности.

После проведения зонирования для каждой городской территории местными администрациями в порядке, установленном ст. 30–32 Грск РФ, разрабатываются и принимаются правила землепользования и застройки.

**Карта градостроительного зонирования территории**

На основе проведения работ по определению функционального назначения составляется карта градостроительного зонирования территории. Согласно нормам подп. 2 п. 2 ст. 30 Грск РФ она становится частью правил землепользования и застройки населенного пункта, утверждаемых согласно ст. 32 Грск РФ представительными органами местного самоуправления, за исключением населенных пунктов, указанных в ст. 63 кодекса. Карта размещается на официальном сайте муниципального образования и публикуется в федеральной информационной системе (пп. 3 и 3.1 ст. 30 Грск РФ).

*На карте выделяются территориальные зоны, они отмечаются различными цветами. Для границ зон действует правило принадлежности одного земельного участка только к одной территориальной зоне. Крайне редко одна территориальная зона относится к одному земельному участку. Также на карте отмечаются зоны устойчивого развития, в границах которых могут находиться сразу несколько территориальных зон.*

### **Схема и правила зонирования территории**

Зонирование территорий производится по строгим правилам. В более ранних редакциях Правил выделялись такие основные функциональные зоны:

- селитебная (жилая, включающая торговые объекты и объекты озеленения);
- производственная;

– ландшафтно-рекреационная.

В последних редакциях Правил названия и назначения зон уже полностью совпадают с территориальным зонированием, установленным Земельным кодексом.

Определение границ зон регулируется ст. 34 ГрСК РФ. При этом необходимо учитывать:

- возможность в рамках одной территориальной зоны объединять участки с уже существующим типом использования и запланированным для развития поселения типом;
- исторически сложившиеся особенности использования территорий;
- предполагаемые изменения границ участков;
- исключение возможности причинения вреда уже построенным объектам;
- исторические и культурные особенности района.

Границы зон согласно п. 2 ст. 34 Градостроительного кодекса устанавливаются таким образом, чтобы они совпадали:

- с осевыми линиями улиц и магистралей;
- красными линиями улиц и дорог, отделяющих территории улицы или дороги от территорий, имеющих иное использование;
- границами землевладения;
- границами поселений;
- естественными границами природных объектов (рек, озер, оврагов).

### **Соотношение зонирования и установления видов разрешенного использования земельного участка**

При разработке правил землепользования и застройки каждого населенного пункта территория муниципального образования и входящих в него

населенных пунктов делится на функциональные и территориальные зоны. Если функциональная зона должна использоваться по особым правилам (например, там расположен военный объект или объект культурного наследия), ее границы могут не соответствовать границам территориальной зоны.

Практика допускает формирование участка, в структуре которого окажутся части, имеющие разное функциональное назначение, и зонирование территории земельного участка проводится с учетом функциональной зоны, к которой относится каждая часть. Существующие участки такого типа вносятся при составлении документов градостроительного планирования в категорию зон градостроительного преобразования. Функциональное зонирование в первую очередь влияет на целевое назначение и разрешенное использование участка.

Классификация видов разрешенного использования вводится приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 [9]. Для каждого участка в пределах территориальной зоны в процессе подготовки правил землепользования определяются виды разрешенного использования.

*Особо следует обратить внимание, что возведение постройки в зоне, не предназначенной для строительства такого типа, становится одним из признаков самовольной постройки [4, 10]. Согласно статье 222 ГК РФ самовольной постройкой является здание, сооружение или другое строение, возведенные, созданные на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке, или на земельном участке, разрешенное использование которого не допускает строительства на нем данного объекта, либо возведенные, созданные без получения на это необходимых разрешений или с нарушением градостроительных и строительных норм и правил (пункт*

1). Правовые последствия самовольной постройки достаточно суровы: лицо, осуществившее самовольную постройку, не приобретает на нее право собственности. Оно не вправе распоряжаться постройкой - продавать, дарить, сдавать в аренду, совершать другие сделки. Сама самовольная постройка подлежит сносу (пункт 2).

### **Ограничение прав собственника зонированием территории**

Собственник земельного участка или объекта недвижимости должен иметь возможность определить, к какой именно территориальной и функциональной зоне относится объект, чтобы понять, каким именно образом он вправе его использовать. Зависит от этого и возможность изменения вида разрешенного использования земельного участка (ст. 7 Земельного кодекса РФ). Узнать принадлежность своего участка/здания к определенной зоне собственник может на основе карты градостроительного зонирования территории.

Разрешенные виды использования могут быть (ч. 1 ст. 37 Грск РФ):

- Основными. Собственник сам выбирает любой вид из их числа, смена одного основного вида на другой не требует согласований.
- Условно разрешенными. Выбор такого вида нуждается в согласовании на общественном обсуждении или публичных слушаниях и утверждении главой местной власти (чч. 2, 9 ст. 39 Грск РФ).
- Вспомогательными. Можно выбрать без согласования, но только дополнительно к разрешенному или условно разрешенному виду (п. 3 ч. 1 ст. 37 Грск РФ).



Изменить зонирование можно, внося изменения в правила землепользования и застройки путем проведения общественных слушаний. Порядок проведения слушаний установлен ст. 28 Градостроительного кодекса, и это довольно длительный и затратный процесс. Запрет на постройку объекта с не разрешенными правилами функциональным назначением не ограничивает права собственника.

Функциональное зонирование территории города и населенного пункта призвано обеспечить его развитие в интересах всего населения с учетом территориальных и ресурсных особенностей. Порядок разработки документов функционального зонирования и внесения в них изменений призван сбалансировать все направления развития территории.

### **1.2.6. Специализация и конкурентоспособность регионов**

#### **Территориальное разделение труда и специализация**

*Под территориальным разделением понимается специализация регионов на производстве определенных видов товаров и услуг с последующим обменом.*

Отрасли специализации играют ведущую роль в экономике региона и составляют основу регионального хозяйственного комплекса. Как правило, под **специализацией** понимается концентрация на территории региона конкретных видов производства, который удовлетворяет не только внутритерриториальные потребности, но и потребности других регионов.

Для правильного обоснования специализации и комплексности применяют схемы очередности размещения отраслей в регионе – районо отраслевые ряды. Этот способ последовательного улучшения состава регионального комплекса базируется на сопоставлении показателей данной отрасли с показателями не только других регионов, но и других отраслей в исследуемом регионе.

Основной метод расчета основан на использовании расчетов суммарных или неполных затрат, сравниваются затраты на 1 рубль производимой продукции.

Если в регионе большая плотность населения, а ресурсы ограничены, применяют другой метод сопоставления, основанный на приведенных затратах по завозу сырья, материалов, топлива и вывозу готовой продукции.

Для ориентировочных расчетов применяют ресурсный метод. Можно рассчитать потребление энергии и топлива разными видами производства на одного занятого в год. Для количественного определения уровня занятости используют ряд показателей.

Сопоставляя долю населения экономического района (Н) от населения страны и долю производимой районом продукции (П) в общем производстве этой продукции (в масштабах РФ) можно определить *показатель специализации* (К) экономики регионов по формуле:  $K = П : Н$ .

Отраслями специализации будут те, у которых показатель К выше единицы. Чем выше значения К, тем больше роль данного экономического района в производстве продукции соответствующей отрасли. Можно рассчитать коэффициенты специализации отдельного региона, города, поселка и т.д.

Для количественного определения специализации региона существуют следующие формулы и показатели.

1. Коэффициент локализации отрасли региона (Кл). Коэффициент рассчитывается на основе сопоставления отраслевой структуры хозяйства региона с аналогичной структурой хозяйства страны в целом. Кл представляет собой отношение удельного веса данной отрасли в хозяйстве региона к удельному весу этой отрасли в хозяйстве страны.

Расчеты производятся по валовой товарной продукции (ВТП), основным производственным фондам, численности промышленного и производственного персонала:

$$\text{Кл} = \text{Ор} : \text{Хр} \times 100 : \text{Ос} : \text{Хс} \times 100,$$

где Ор – показатели по отраслям региона;

Хр – показатели по хозяйству региона;

Ос – показатели по отраслям страны;

Хс – показатели по хозяйству страны.

Кл показывает степень сконцентрированности данной отрасли в данном регионе. Если  $\text{Кл} > 1$ , то эта отрасль является отраслью региональной специализации.

2. Индекс специализации (Ис)

Ис представляет собой отношение удельного веса отрасли региона в объеме выпуска продукции отрасли страны к удельному весу хозяйства региона к хозяйству страны.

$$\text{Ис} = \text{Ор} : \text{Ос} \times 100 : \text{Хр} : \text{Хс} \times 100.$$

Если  $\text{Ис} > 1$ , то эту отрасль можно считать специализацией в регионе.

3. Коэффициент уровня развития отрасли в регионе (Ку)

Ку представляет собой отношение объема производственной продукции в регионе к объему ее потребления в данном регионе.

$$\text{Ку} = \text{Ор} : \text{Пр},$$

Где Пр – объем потребления произведенной продукции отрасли в данном регионе.

Если  $K_u > 1$ , то есть продуктов производится больше, чем потребляется, то это отрасль специализации.

4. Коэффициент межрайонной товарности ( $K_{мт}$ ).

Рассчитывается как отношение объема ввозимой продукции отрасли региона к объему ее производства в регионе.

$$K_{мт} = V_r : O_p,$$

где  $V_r$  – объем вывозимой отрасли региона.

Если  $K_{мт} > 0,5$ , то есть из региона вывозится больше половины продукции, отрасль считается отраслью специализации.

5. Коэффициент душевого производства ( $K_d$ ).

Этот коэффициент рассчитывается как отношение удельного веса массовой доли региона соответствующей отрасли хозяйства страны к удельному весу населения региона или к удельному весу населения страны.

$$K_d = O_p : O_c \times 100 : N_p : N_c \times 100.$$

Если  $K_d > 1$ , то есть производство продукции на душу населения в регионе больше, чем в стране, то отрасль считается отраслью специализации.

Если расчетные отраслевые коэффициента локализации, уровня развития и душевого производства больше 1 и продукция данных отраслей значительна в объеме вывозимой в другие регионы, то данные отрасли выступают как отрасли рыночной специализации региона.

6. Эффективность производства ( $\Theta$ ).

$$\Theta = V : Z,$$

Где  $V$  – объем производства;  $Z$  – затраты.

### **Специализация и комплексное развитие регионов**

Каждый регион должен осуществлять комплексный подход к развитию всех отраслей **экономики**, а не просто специализируется на определенной продукции. Это связано с диверсификацией экономики. Чем более

диверсифицирована будет структура его экономики, тем больше будет в регионе качественных, высокооплачиваемых в регионе мест. Следовательно:

- будут выше доходы населения;
- региональный бюджет может через налоги собрать больше доходов из бизнеса, из фондов оплаты труда;
- может больше вкладываться денег в социальную сферу.

Специализация и комплексный подход должны развиваться параллельно. Нельзя допускать структурных перекосов в экономике, чтобы преобладала одна сфера, потому что любая диспропорция приводит к тяжелейшим последствиям для территории страны в целом.

Для региона, важно сохранить следующие пропорции:

- 1) между добывающей и обрабатывающей промышленностью;
- 2) между тяжелой и легкой промышленностью;
- 3) между с/х и переработкой с//х продукции;
- 4) между промышленностью и сферой услуг.

Показатели:

- 1) объем производства той продукции, которая потребляется внутри региона;
- 2) удельный вес продукции, произведенной в регионе, который имеет межотраслевое назначение;
- 3) степень использования внутрирегиональных ресурсов;
- 4) отраслевая структура хозяйства региона.

На базе регионального хозяйственного комплекса можно создать 2 вида комплексов:

- 1) простой хозяйственный комплекс;
- 2) сложный хозяйственный комплекс.

**Простой хозяйственный комплекс** сочетает обособленные друг от друга, параллельные отрасли специализации в экономике.

**Сложный хозяйственный комплекс** сочетает отрасли специализации, которые предполагают наличие непосредственных производственных связей. Эти связи могут быть выстроены как по вертикали, так и по горизонтали.

Сложный комплекс гораздо более эффективен, чем простой, т.к. взаимодополняющие отрасли создают мощный согласованный эффект.

**При формировании сложных комплексов возрастает экономия за счет:**

- 1) сокращения транспортных перевозок;
- 2) совместного использования энергии;
- 3) уменьшения удельных капиталовложений.

### **Конкурентная среда и инфраструктура региональных рынков**

Напомним, специализация представляет собой концентрацию на территории региона конкретных видов производства, который удовлетворяет не только потребности внутри своего региона, но и потребности других регионов. Соответственно, региональная специализация предоставляет региональной экономической системе конкурентное преимущество перед другими. Среди важнейших факторов конкурентоспособности регионов является внутренняя и внешняя конкурентная среда.

Конкурентная среда – это совокупность рыночных субъектов и факторов, которые определяют характер взаимоотношений между производителями и потребителями в регионе.

Среда определяется типом конкуренции, структурой регионального рынка, развитием различных организационно-правовых форм и форм собственности субъектов рынка. В современной России для

региональных рынков характерны в основном регионально-монополистическая и регионально-олигополистическая системы. В зависимости от соотношения на региональном рынке иностранных и отечественных предприятий конкурентная среда на рынках характеризуется как:

1. Монополия иностранной фирмы.
2. Доминирование иностранных фирм.
3. Конкурирующие иностранные фирмы при наличии отечественных производителей.
4. Конкурирующие иностранные фирмы при отсутствии отечественных производителей.

Развитие конкурентной среды во многом зависит от институциональной структуры экономики региона. Она представляет собой совокупность субъектов рынка различных форм собственности, которые действуют на конкретном региональном рынке. Субъекты рынка могут быть в государственной или муниципальной собственности, являться акционерными обществами, частными предприятиями, смешанного типа и иностранными предприятиями.

Важным показателем степени конкуренции на региональном рынке и показателем возможности создать конкурентный рынок является наличие либо отсутствие барьеров входа на рынок.

Барьеры – факторы и обстоятельства, которые препятствуют новым хозяйствующим субъектам вступить на данный рынок и работать на нем на равных условиях с уже действующими там субъектами.

Выделяют также и барьеры выхода с региональных рынков – это факторы, которые затрудняют прекращение деятельности на конкретном рынке без значительных экономических потерь. В России такие факторы носят в основном объективный характер, например, ограниченная

возможность диверсификации производства предприятия с использованием оборудования, которое у него есть, невозможность перейти на новые источники сырья и другие.

Все барьеры делятся на 2 группы:

- 1) Барьеры экзогенного (внешнего) характера.
- 2) Барьеры эндогенного (внутреннего) характера.

Барьеры экзогенного (внешнего) характера обусловлены особенностями регионального рынка и включают в себя:

- ограниченную емкость рынка;
- неравенство стартовых условий;
- высокие капитальные затраты;
- ограниченный доступ новых производителей к относительно более дешевым и удобным источникам сырья;
- технологическое превосходство действующих субъектов рынка над новыми;
- административные ограничения (лицензирование, квотирование, условия регистрации);
- экономические и организационные ограничения (налоговая политика, таможенная политика, кредитно-денежная политика, ценовая политика, инвестиционная политика).

Вышеперечисленные барьеры носят объективно-субъективный характер и во многом зависят от деятельности административных органов власти и государственных контролирующих инстанций.

Барьеры эндогенного (внутреннего) характера обусловлены деятельностью уже действующих на рынке предприятий:

- изменение цен;



- наличие/отсутствие резервных производственных мощностей;
- контроль над стратегическими ресурсами.

Эти барьеры объективны и возможность их снижения либо увеличения со стороны государственных органов крайне мала.

Рыночная инфраструктура представляет собой совокупность объектов, которые обеспечивают материальные, финансовые и информационные связи между субъектами рынка. Она представляет собой также достаточно сложную информационно-экономическую систему, в качестве элементов которой выступают:

1. Объекты оптово-розничной торговли, материально технического снабжения.
2. Объекты страхования и кредитования.
3. Объекты информационно-правового обслуживания.

Рыночная инфраструктура является одной из основных подсистем региональной экономики, которая должна обеспечивать необходимые условия для формирования и развития нормальных рыночных отношений.

Рыночная инфраструктура может быть классифицирована по нескольким признакам.

### **1. Функциональный признак**

- 1.1. Торгово-посредническая инфраструктура;
- 1.2. Финансово-кредитная инфраструктура;
- 1.3. Экономико-информационная инфраструктура;
- 1.4. Экономико-правовая инфраструктура;
- 1.5. Внешнеэкономическая инфраструктура.

### **2. Признак – обслуживание рынка**

- 2.1. Общерыночная инфраструктура;
- 2.2. Инфраструктура, обслуживающая несколько рынков;

2.3. Инфраструктура, обслуживающая конкретный рынок.

### **3. Пространственный признак**

- 3.1. Международная инфраструктура;
- 3.2. Общегосударственная инфраструктура;
- 3.3. Межрегиональная инфраструктура;
- 3.4. Региональная инфраструктура;
- 3.5. Городская, районная инфраструктура.

### **4. Признак – форма собственности**

- 4.1. Частная;
- 4.2. Кооперативная;
- 4.3. Государственная;
- 4.4. Смешанная;
- 4.5. Иностранная;
- 4.6. Собственность некоммерческих организаций.

Экономический потенциал региональной рыночной инфраструктуры представляет собой систему материально-технических объектов, определяющих функционирование регионального рынка. Данный экономический потенциал включает в себя:

- складские помещения;
- торговые площади и оборудование;
- специальный транспорт;
- тарно-контейнерное хозяйство;
- погрузочно-разгрузочные средства;
- здания и оборудование бирж;
- телекоммуникационные сети;
- здания и оборудование таможенных организаций;
- терминалы портов, аэропортов и т.д.

В зависимости от выполняемых функций выделяют также торгово-посреднические организации и организации информационной инфраструктуры.

К торгово-посредническим организациям относятся ассоциации оптовой торговли, оптово-розничные предприятия, региональные центры предпринимательства, биржи, брокерские конторы, банки, страховые компании.

К организациям информационной инфраструктуры относятся различные региональные маркетинговые центры, рекламные агентства и другие.

### **Конкурентоспособность территории: общие положения**

В общем виде конкурентоспособность означает способность выполнять свои функции с требуемыми качеством и стоимостью в условиях конкурентного рынка. Конкурентоспособность – это свойство объекта, характеризующее степень реального или потенциального удовлетворения им конкретной потребности по сравнению с аналогичными объектами, представленными на данном рынке [90].

До недавнего времени такие понятия, как конкуренция и конкурентоспособность использовались применительно к категориям товар, предприятие и отрасль (рынок). Сейчас их начинают изучать и на уровне территорий (городов, регионов и страны в целом). Рассмотрение территориальной конкуренции на уровне государства увязывается со способностью промышленности страны вводить новшества и модернизироваться. Кроме того, в достижение успешной конкурентоспособности того или иного государства вносят вклад различия в национальных ценностях, культуре, структуре экономики, в существующих организациях и историческом развитии. В конечном итоге страны достигают успеха в определенных отраслях и сферах в связи с тем, что их внутренние условия оказываются в соответствующих условиях наиболее благоприятными, динамичными и перспективными [107].

Конкурентоспособность региона – продуктивность (производительность) использования региональных ресурсов, и в первую очередь рабочей силы и капитала, по сравнению с другими регионами, которая в итоге отражается в величине валового регионального продукта (ВРП) на душу населения, а также в его динамике.

Вследствие большой сложности она может оцениваться системой показателей и индикаторов:

- по размеру ВРП;
- по величине производственных ресурсов;
- по величине природных ресурсов;
- по величине человеческих ресурсов;
- по уровню прямых инвестиций в экономику региона с учетом необходимого для воспроизводства объема, в том числе и в наукоемкое производство [95].

Конкурентоспособность города – это способность урбанизированной территории соревноваться на равных с аналогичными ей территориями на рынке инвестиционных ресурсов, соперничать на рынке товаров и услуг, которые соответствуют требованиям мирового и национального рынков, представляют более высокую ценность по сравнению с аналогичными продуктами, производимыми на территории других городов, а также возможность создавать в результате благоприятные условия для жизни горожан [43].

Конкурентоспособность территории любого уровня — итоговое проявление огромного числа факторов, суммарное выражение которых определяет либо конкурентные преимущества, либо конкурентное отставание территориальной системы в сравнении с ее аналогами на конкретном типе рынка в данный момент времени [80].

В настоящее время существует множество классификаций факторов конкурентоспособности

территорий. М. Портер [33] в его известной модели «бриллианта» дает четыре элемента, объясняющих экономическое развитие территории: стратегическое (геополитическое) расположение, спрос на местном рынке, интеграция с местными «кластерами», человеческие ресурсы. Кроме того, он выделяет еще две переменные – случайные события и действия правительства.

С. Ю. Юрпалов, В. Г. Старовойтов предлагают факторы конкурентоспособности классифицировать по двум принципам [96, 115].

Первый принцип предполагает деление факторов на основные и развитые. К основным факторам относятся такие, создание которых не требует больших усилий и значительных капиталовложений (природные ресурсы, наличие рабочей силы, климатические условия, географическое положение и др.).

Развитые факторы, в отличие от основных, требуют для своего создания достаточно ощутимых вложений, человеческих усилий и капитала (информационная инфраструктура, высококвалифицированные кадры, исследовательские организации и др.). В совокупности они являются непременным условием инновационной деятельности на территории.

Второй принцип учитывает степень специализации, разделяющей факторы на общие и специализированные. Общие факторы дают преимущества ограниченного характера, поскольку, как правило, имеются на любой территории и применяются в широком спектре отраслей (сеть автомобильных дорог, квалифицированный персонал и т. п.). В отличие от них специализированные факторы образуют солидную и долговременную основу для создания конкурентных преимуществ (персонал с узкой

квалификацией, специфическая инфраструктура и другие факторы, применяемые в ограниченном круге отраслей).

Т. Бурцева разделяет факторы на две группы по длительности действия: неизменяемые и изменяемые [104]. К неизменяемым факторам относятся: географическое положение города, обеспеченность природными ресурсами по доступным ценам, то есть это те факторы, с которыми приходится мириться – они могут быть как в высшей степени благоприятными, так и неблагоприятными.

Изменяемые факторы различаются по срокам их действия. В связи с этим они делятся на две группы: медленно изменяемые (транспортная и техническая инфраструктура, социальная, политическая, экологическая обстановка, интеллектуальный потенциал территории и др.), и быстро изменяемые (местное законодательство, политика органов местного самоуправления в отношении инвесторов и т. д.).

Необходимым инструментом эффективного управления развитием территории является оценка ее конкурентоспособности. В работе Б. М. Гринчеля и Н. Е. Костылевой обобщаются существующие методы оценки конкурентоспособности территорий, и предлагается измерять данный показатель двумя способами: ранговым методом и методом измерения потенциалов [107].

*Ранговый метод* состоит в определении места (ранга) изучаемой территории в определенной системе сопоставляемых территорий и имеет следующие важные характеристики:

- область применения рангового метода не ограничивается исследованием только экономических тенденций общества и может использоваться в различных областях науки;

- для применения рангового метода не обязательно охватывать весь спектр имеющихся показателей, характеризующих тенденции развития территории, можно ограничиться выбором группы нескольких показателей, наиболее ярко характеризующих конкурентоспособность;
- пространственные критерии сопоставления территорий могут изменяться в зависимости от поставленной задачи исследования;
- возможно выявление динамики изменения рангов исследуемых объектов по определенным видам показателей за определенный период времени, что является относительным измерением более высокого порядка тенденций изменения конкурентоспособности территорий.

*Метод измерения потенциалов.* Потенциал любой территории — сложное понятие, включающее в себя, по мнению авторов, пять основных составляющих, являющихся основными факторами территориальной конкурентоспособности.

1. Ресурсный потенциал (географическое положение, наличие природных ресурсов, характеристика климатических условий развития, земельные ресурсы, основной капитал, трудовые ресурсы).
2. Потенциал качества жизни (уровень социальной защиты, степень безопасности проживания населения, возможности получения услуг ЖКХ, качество жилья, качество культурной среды и др.).
3. Финансовый потенциал (бюджетная сила, уровень развития банковской, финансовой, страховой инфраструктуры, инвестиционный климат и др.).

4. Экологический потенциал (качество воды, воздуха, состояние окружающей природы, красота ландшафтов и т. д.).
5. Организационный потенциал (политическая стабильность, эффективность структур управления и др.).

Конкуренция играет важную роль в экономике, способствуя решению многих проблем. Создание и развитие конкурентоспособности территорий различного уровня позволит наиболее эффективно использовать имеющиеся в их распоряжении ресурсы и привлекать новые, улучшая тем самым социально-экономические условия городов, регионов и страны в целом.

### **Конкурентоспособность и развитие региона**

Приобретение экономической независимости регионами вызывает необходимость переоценки их положения и функционирования в экономическом пространстве. В связи с этим регион представляет собой организованную на территории экономическую систему, способную обеспечить конкурентоспособность на рынке. Регион как независимая территория – организованная экономическая система постепенно становится не только отдельным действующим экономическим агентом национальной экономики, но и входит в мировые конкурентные процессы [61].

Конкурентоспособность национальной экономики в значительной степени обусловлена неоднородностью экономического пространства и взаимодействием региональной экономики [13], при этом проблема экономической конкурентоспособности имеет существенные особенности, соответствующие различным регионам страны. Поэтому необходим анализ политико-экономических основ конкурентоспособности региона,



определения его преимуществ, критериев обоснования его роста.

Конкурентоспособность в широком понимании этого слова сама по себе представляет возможность оставить других в достижении определенных целей. Конкурентоспособность региона как категории была введена в научную фразу сравнительно недавно, потому что экономическое явление относится к числу неразвитых. Точка зрения Селезнева А.З., которая дает следующее определение: «конкурентоспособность региона – обусловленная экономическими, социальными, политическими и другими факторами ситуации в регионе и отдельными товаропроизводителями на внутреннем и внешнем рынках, отражается через индикаторы, адекватно характеризующие такое состояние и динамический» [36].

В то же время конкурентный потенциал носит многоаспектный характер и формируется как возможность разнообразия возможности участия региона в конкурентных отношениях как между регионами, так и национальными конкурентными отношениями, взаимодействующими со странами мира [19].

Конкурентоспособность территорий – организованные экономические системы в вышеуказанном значении слова описываются такими характеристиками, как конкурентные преимущества региона в самых разных сферах и отраслях экономики и социальной сферы, условия существования региона в климате, географический смысл слово, наличие природных ресурсов, интеллектуальный уровень развития населения.

Конкурентные преимущества могут быть сгруппированы в соответствии с двумя особенностями: базовыми и обеспечивающими.

К базовым особенностям можно отнести:

- природные сырьевые ресурсы;
- трудовые ресурсы и их классификации;
- научный, управленческий потенциал;
- производственная база.

К обеспечивающим особенностям можно отнести:

- бизнес-климат;
- качество управленческого потенциала;
- стоимость рабочей силы;
- инфраструктура.

Приобретение регионами экономической независимости на рынке обуславливает необходимость переоценки государства и функций каждого региона в системе координат системы экономического пространства, в которой необходимо принять решение, обеспечивающее условия для устойчивого развития. Любое решение, связанное с межрегиональным взаимодействием, оценивается с точки зрения экономической выгоды и возможности достижения бюджета – финансовой стабильности, а также реализации стратегических целей социально-экономического и экологического развития региона.

Конкуренция должна стать фактором, стимулирующим эффективное распределение и территориальную организацию производительных сил, совершенствование экономических структур региона, расширение ассортимента и рост качества продукции и услуг в соответствии с современными требованиями национальных и международных рынков [24].

Таким образом, конкурентоспособность региона – это экономическая категория, выражающая взаимосвязь системы производительных сил определенной территории и институциональной формы развития указанных процессов, выступая в качестве синергетического эффекта

такой взаимосвязи. Помимо конкурентных возможностей в реальной жизни существуют процессы, препятствующие формированию конкурентоспособности региона.

К таким процессам можно отнести:

- экстремальные условия производства, жизнеобеспечения населения, которые собираются на территории организованных экономических системах одной и той же страны;
- низкий уровень производства товаров и услуг как реализация определенного экономического спада в данном регионе;
- удаленность определенного региона от экономических центров несовершенства транспортной системы страны.

К примеру, в настоящее время конкурентоспособность ряда регионов формируется под влиянием противоречивых условий, влияя как положительно, так и отрицательно на формирование. Поэтому условия формирования конкурентоспособности региона можно разделить на две группы: положительное влияние и отрицательное влияние.

### **1 группа. Положительное влияние**

К ней относятся:

- рост производства региона,
- приток инвестиций,
- внедрение технического прогресса,
- соответствие структуры региональной экономики уровню технологического прогресса, степени управления экономикой региона, внутреннего спроса на производство региона, внешнего спроса для региона.

### **2 группа. Отрицательное влияние**

К этой группе можно отнести:

- недобросовестная конкуренция;
- негативный имидж территориально организованных экономических систем;
- расходы на приватизацию;
- негативные основы ценообразования;
- криминализация региональной экономики;
- субсидирование территориально организованных систем.

Общий фон конкурентоспособности регионов – это состояние экономики в целом. Важнейшим условием формирования конкурентоспособности региона является рост производства, вызванный новыми технологиями, прогрессивным оборудованием, развитием квалификации персонала и т. д. Современный подход к оценке производства заключается в том, что он представляет собой величину доходности продукта по удельной стоимости реализованных средств производства, который общепризнан в мировой практике и экономической теории. Анализ показал, что эта позиция перестает рассматриваться при формировании конкурентоспособности организованных на территории экономических систем, поэтому используются методы экспертной оценки. Эти методы имеют свои недостатки. Прежде всего, экспертная оценка имеет субъективный характер. Иногда она основана на недостоверных данных. Следовательно, говорить о конкурентоспособности региона, полагаясь только на статистические данные, такие как производительность, для оценки конкурентоспособности региона очень сложно и нереально [36].

В любом случае экспертная оценка, тем не менее, является косвенными характеристиками динамики производства.

Еще одним условием формирования конкурентоспособности региона является социальная напряженность на данной организованной территории экономической системе. Правда, это не экономическое, а социальное условие, которое становится очевидным в экономических процессах и результатах. Однако оно напрямую влияет на степень развития конкурентоспособности.

Современная концепция формирования конкурентоспособности региона может существовать только как комплексное использование возможностей и условий территориального образования. Система управления в сфере формирования конкурентоспособности региона должна генерировать такой комплекс ценностей, который будет поддерживать совокупность всех факторов существования региона. Прежде всего, это касается производства, социальной сферы и региональных ресурсных систем.

Другим основным фактором формирования конкурентоспособности региона являются инновации. Они обеспечивают рост производительности труда и общий технический и технологический уровень. Инновации должны планироваться как единый региональный процесс. Направленные на рынок инновации могут быть успешными только тогда, когда они генерируются современными участниками экономических процессов, обладая всеми современными техническими, организационными и экономическими знаниями.

Важное значение для формирования конкурентоспособности региона имеет временный фактор. Это скорость реализации инноваций, обеспечение

скорости роста производительности. Эта скорость выражается в том, как быстро они выходят на рынок и как быстро они объединяются с рыночными процессами.

Таким образом, среди социально-организованных факторов формирования конкурентоспособности региона необходимо отметить не только установление условий нормальной жизнедеятельности людей в этом регионе, но и особые условия – расширение ответственности исполнителей на их рабочих местах, адекватность работы качество мест и качество рабочей силы и другие. Формирование конкурентоспособности региона невозможно без учета такого состояния, как ориентация всех факторов этого процесса не на краткосрочную, а на долгосрочную перспективу, что невозможно без надлежащего управления.

### **Оценка конкурентоспособности региона**

**Оценка конкурентоспособности региона** может быть основана на определении уровня социально-экономического развития и инвестиционной привлекательности регионов, экспертной оценки определения рейтинга региона по инвестиционной привлекательности на основе показателей оценки инвестиционного потенциала региона и уровня инвестиционных рисков. С оценкой **конкурентоспособности региона** тесно связано эффективность использования региональных ресурсов. Для оценки конкурентоспособности региона предлагается использовать следующие частные показатели:

- рентабельность валового регионального продукта;
- доля инвестиции в основной капитал в ВРП;
- доля инновационно активных предприятий;

- удельный вес малых предприятий в общем числе зарегистрированных предприятий; доля экспорта в ВРП;
- индекс развития человеческого потенциала.

Указанные показатели представляют собой сбалансированную систему, которая заключается в следующем. Финансовые показатели (рентабельность валового регионального продукта, доля инвестиций в основной капитал в ВРП, доля экспорта в ВРП), с одной стороны, позволяют эффективно оценить результаты деятельности региональной экономики, а с другой, отражают прошлые результаты и являются запаздывающими.

### **Факторы, влияющие на конкурентоспособность регионов**

*Инфраструктура и доступность – первый фактор, который включает следующие показатели:*

1. Базовая инфраструктура
  - Автодороги;
  - Железные дороги;
  - Авиатранспорт;
  - Права собственности.
2. Технологическая инфраструктура
  - Информационно –коммуникационные технологии;
  - Телекоммуникации;
  - Интернет.
3. Инфраструктура обмена знаниями
  - Образовательные возможности.
4. Условия для жизни
  - Жилищные условия;

- Природная среда;
- Безопасность.

*Человеческие ресурсы -второй фактор, который содержит следующие показатели:*

1. Доступность рабочей силы
  - Демографические тренды;
  - Миграция квалифицированных трудовых ресурсов;
  - Безработица.
2. Квалификация рабочей силы.

*Условия для конкуренции и развития – третий фактор, который включает в себя следующие показатели:*

1. Предпринимательская культура
  - Низкие барьеры на вход;
  - Готовность рисковать.
2. Сосредоточение секторов
  - Специализация (фокус) региона;
  - Концентрация занятости;
  - Деятельность с высокой добавленной стоимостью.
3. Интернационализация
  - Экспорт/мировой объем продаж;
  - Инвестиции;
  - Культура ведения бизнеса.
4. Инновации
  - Патенты;
  - Уровень R&D<sup>4</sup>;
  - НИИ и университеты.

---

<sup>4</sup> Компании, которые по заказу выполняют разработку новой продукции и не оказывают производственных услуг (в России это НИИ и КБ). Уровень НИР и НИОКР.



## 5. Специализация (фокус) региона

- Административная поддержка (снижение барьеров) и институциональные возможности;
- Доступность капитала.

Доминирующим показателем при оценке эффективности институтов власти является экономическая эффективность, поскольку уровнем эффективности региональной экономики определяется и уровень социального развития, и экологическая эффективность, и уровень развития инфраструктуры региона. Известно, что валовой региональный продукт – это обобщающий показатель функционирования экономики региона, который позволяет адекватно оценивать процессы экономического развития области, и показатель объема ВРП возможно использовать для характеристики управления региональной экономикой.

Ключевые показатели для оценки факторов конкурентоспособности распределяются следующим образом:

### **1. Базовая инфраструктура:**

- Коэффициент плотности автомобильных дорог;
- Экономико-географические преимущества.

### **2. Технологическая инфраструктура:**

- Уровень проникновения Интернета;
- Уровень проникновения сотовой связи;
- Количество личных телефонных аппаратов сети общего пользования на 1000 семей.

### **3. Инфраструктура обмена знаниями (образовательные возможности):**

- Численность преподавателей высших учебных заведений на 10 тыс. жителей;
- Численность студентов высших и средних специальных учебных заведений.

#### **4. Условия для жизни**

- Климатические (среднемесячная температура января по Цельсию);
- Жилищные (размер жилищного фонда в расчете на душу населения; Отношение размера жилой площади, оборудованной горячим водоснабжением, к общей площади жилых помещений);
- Безопасность (количество преступлений на 1000 чел. населения);
- Экологические (отношение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух к площади территории региона).

#### **5. Демографические тренды**

- Ожидаемая продолжительность жизни населения;
- Естественный прирост населения (на 1000 человек);
- Миграционный прирост населения (тыс. чел.).

#### **6. Высококвалифицированная рабочая сила:**

- Доля работников с высшим и средним образованием в общей численности занятых;
- Индекс развития человеческого потенциала.

#### **7. Предпринимательская культура:**

- Вклад малого бизнеса в ВРП;
- Отношение численности работников, занятых в малых предприятиях к численности занятых;
- Производительность труда малого бизнеса.

#### **8. Интернационализация**

- Доля иностранных инвестиций в ВРП;
- Удельный вес регионов в экспорте России;
- Темпы прироста внешней торговли по регионам.

#### **9. Инновации**

- Затраты НИОКР на один патент;
- Количество выданных патентов на изобретения.

## **10. Доступность финансирования:**

- Объем активов кредитных организаций;
- Объем предоставленных кредитов;
- Рейтинг инвестиционного потенциала региона и средневзвешенный индекс риска.

### **1.2.7. Система региональных рынков**

Развитие территориальной экономики, кооперация субъектов хозяйствования и разделение общественного труда в региональном и национальном производстве обуславливают формирование и функционирование регионального рынка. Региональный рынок в общем виде представляет собой совокупность рыночных отношений определенной территории. Сущность регионального рынка выражают социально-экономические взаимодействия купли-продажи, позволяющие осуществить обмен и распределение товаров и услуг на основе стоимостных эквивалентов и учета спроса и предложения на определенной территории.

Региональный рынок осуществляет функции, вытекающие из его основного содержания, как непосредственные, так и опосредованные. К непосредственным функциям относятся:

- обмен и распределение товаров и услуг;
- реализация сущностных отношений собственности, конкуренции, индивидуального воспроизводства, развитие внутренней структуры и другие.

К опосредованным функциям относятся способствование к развитию межрегиональных хозяйственных отношений, национальной экономики, межнациональных экономических связей, влияние на социальные, надстроечные отношения.

**Система региональных рынков** – совокупность взаимосвязанных рынков различного типа, которая располагается на определенной территории.

Региональные рынки различаются:

1) по воспроизводству:

- рынки обеспечения потребности населения региона;
- рынки, обеспечивающие формирование и использование отдельных факторов производства;
- рынки, обеспечивающие перемещение вещественных потоков;

2) по объекту купли – продажи:

- региональные;
- рынки средств производства;
- финансовые рынки;
- рынки труда;
- рынки недвижимости;
- рынки информации.

3) по признаку субъекта:

- рынки потребителей;
- рынки производителей;
- рынки промежуточных продавцов и потребителей.

4) по экономико – правовому признаку:

- легальные;
- нелегальные;
- полуплегальные.

5) по материально – вещественному признаку:

- рынки товаров;
- рынки услуг.

Основной является вторая классификация.

### **Рынок средств производства**

Важная роль отводится рынку средств производства, который представляет собой систему

социально – экономических отношений в сфере обмена, который обеспечивает процесс производства орудий труда, предметов труда. Эта система размещена на определенной территории.

В рамках этого рынка есть основные группы товаров, включенные в рынок средств производства:

- 1) топливно-энергетические ресурсы и их рынки;
- 2) черные и цветные металлы и их рынки;
- 3) рынок леса;
- 4) рынок стройматериалов;
- 5) рынок машиностроения.

Рынок средств производства регулируется государством при помощи административных и экономических методов.

К административным методам относятся:

- квотирование по отдельным видам товаров,
- определение масштабов сферы деятельности,
- прямое участие государства.

К экономическим методам относятся:

- налоговое регулирование,
- регулирование по отдельным видам товаров,
- государственные гарантии под кредиты коммерческих банков,
- регулирование при помощи ставок ЦБ,
- льготные условия аренды,
- свободный доступ всем производителям к научно-технической информации и патентованию.

### **Финансовый рынок**

Следующий по значению является региональный финансовый рынок – территориальная система социально-экономических взаимодействий по всем вопросам купли-продажи и размещения денежно-кредитных ресурсов.

Субъекты рынка:

- финансово-кредитные учреждения,
  - хозяйственные объекты, использующие деньги.
- Этот рынок состоит из ряда взаимосвязанных и взаимодействующих частей.
- Развитие регионального финансового рынка определяется:
- 1) отраслевой структурой региона,
  - 2) соотношением отраслей,
  - 3) соотношением государственного и негосударственного секторов экономики,
  - 4) удельным весом оборонного комплекса в экономике региона,
  - 5) удельным весом предприятий по производству основной продукции.

### **Региональный рынок недвижимости**

Региональный рынок недвижимости – система социально-экономических взаимодействий субъектов, которые обеспечивают перераспределение объектов недвижимости.

Особенности недвижимости как товара:

- 1) длительность функционирования как предмета потребления;
- 2) физически неподвижно;
- 3) сохранение в течение всего жизненного цикла в натуральной и вещественной форме;
- 4) относительно высокая стоимость;
- 5) ограниченность земельных ресурсов;
- 6) значительная дифференциация потребителей;
- 7) неоднородность.

Региональный рынок недвижимости делится на сегменты, каждый имеет свои особенности и развивается относительно самостоятельно:

- рынок земли;

- рынок жилья;
- рынок нежилых помещений.

Ситуация на рынке недвижимости зависит от:

- 1) государственной-региональной политики по управлению недвижимостью;
- 2) политики приватизации государственного имущества;
- 3) управления инфраструктурой, обслуживающей недвижимость;
- 4) территориальных особенностей,
- 5) климатических особенностей.

Особого внимания заслуживает региональный рынок жилья. Большое значение имеет место положения рынка. Покупатель вместе с жильем определяет характеристику местности.

Принято разделять первичный и вторичный рынки жилья. Первичный – ввод в эксплуатацию; Вторичный – уже имел владельцев.

В современных условиях сокращения ввода нового жилья на 1 место выходит вторичное жилье; 85% покупается именно на вторичном рынке жилья.

### **Региональный информационный рынок**

**Информационные ресурсы** представляют собой совокупность информационных, организационных, нормативных, правовых, технических средств, которые обеспечивают возможность сбора информации, ее хранения, накопления и передачи.

Региональный информационный рынок – это часть регионального рынка, которая активно взаимодействует с другими его частями и отраслями при помощи купли-продажи информационных ресурсов.

Основными элементами этого рынка являются:

- 1) информационные продукты и услуги,
- 2) их производители,

- 3) потребители информационных продуктов и услуг,
- 4) информационные посредники.

Субъектами информационного рынка являются участники остальных видов рынков, которые нуждаются в достоверном информировании о своей деятельности, о рынках конъюнктуры, системе и динамике цен и т.д.

Кроме этого, субъектами информационного рынка являются специальные институты по сбору и обработке рыночной информации. В качестве таких институтов выступают рекламные агентства, маркетинговые центры, специальные СМИ, региональные выставочные центры.

Направления развития информационного рынка:

- 1) рынок информации;
- 2) рынок сделок (электронные банковские и биржевые операции);
- 3) рынок программного обеспечения;
- 4) рынок электронных коммуникаций.

### **Региональный потребительский рынок**

Региональный потребительский рынок – территориальная система социально-экономических взаимодействий в сфере обмена, который обеспечивает удовлетворение основных физических и материальных потребностей населения.

Элементами регионального потребительского рынка являются:

- 1) рынок производственных товаров;
- 2) рынок продовольственных/непродовольственных товаров;
- 3) рынок потребительских услуг.

Факторы влияния на региональный потребительский рынок

- 1) социально-демографический фактор,
- 2) изменения в сфере потребительских предпочтений и ожиданий,



- 3) динамика цен,
- 4) уровень жизни,
- 5) уровень доходов населения.

С целью максимального удовлетворения запросов в различных товарах и рациональных программ с целью продаж осуществляется (производственная) сегментация рынка, в ходе которой выделяются относительно однородные группы потребителей по их имущественному критерию, по критерию управления доходом. В итоге определяется отношение потребителей к определенным видам товаров и их стоимости. Это позволяет производителям и поставщикам оценивать емкость региональных рынков для своей продукции и планировать поставки.

Критерии сегментации рынка:

- географический критерий: величина региона, население, климатические условия, удаленность от производителей;
- демографический;
- социально-экономический: социально-профессиональная принадлежность, уровень образования, доходов.

Все эти критерии существуют во взаимосвязи. Но даже однородные с точки зрения этих критериев группы потребителей ведут себя по-разному, на это влияют субъективные причины. Воздействуя на мотивы, можно вызывать массовый искусственный спрос.

## 1.3. Инструменты территориального управления

### 1.3.1. Программно-целевой метод

**Программно-целевой метод** — это способ формирования системы плановых решений, сущность которого состоит в отборе основных целей социального, экономического и научно-технического развития объекта управления, разработке взаимоувязанных мероприятий по их достижению в намеченные сроки при сбалансированном обеспечении ресурсами и эффективном развитии самого объекта.

Можно выделить следующие уровни использования программно-целевого метода в планировании:

- макроэкономический (общегосударственный) – программы направлены на решение проблем, оказывающих влияние на всю национальную экономику;
- межотраслевой - программы охватывают группу однородных, технологически связанных между собой отраслей;
- общепромышленной – программы, реализация которых имеет принципиальное значение для технического развития конкретной отрасли народного хозяйства;
- региональный (муниципальный) – программы, цели и ресурсы которых ограничиваются рамками отдельных регионов (муниципальных образований);
- уровень предприятий и организаций.

Использование программно-целевого метода на макроэкономическом уровне предполагает разработку плановых документов с предварительной оценкой конечных общественных потребностей, исходя - при дальнейшем определении эффективных путей, средств и организационных мероприятий по их достижению и

ресурсному обеспечению - из народнохозяйственных целей.

При этом связующим звеном между целью и средствами ее достижения выступают программы. Они разрабатываются на весь период, необходимый для достижения поставленных целей, с выделением плановых периодов и основных этапов реализации.

Если программа предусматривает для достижения конечных целей все необходимые мероприятия социально-экономического, производственного, научно-исследовательского, организационно-хозяйственного характера, то такая программа называется комплексной.

**Целевая комплексная программа** – документ, в котором отражаются цель и комплекс производственных, научно-исследовательских, организационно-хозяйственных, социальных и других заданий и мероприятий, направленных на реализацию наиболее эффективным путем народнохозяйственных проблем и увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления.

Программно-целевому методу управления социально-экономическими системами посвящено большое количество научных работ. При этом отсутствует четко сформулированный понятийный и терминологический аппарат. Нами были проанализированы различные подходы к трактовке сущности программно-целевого метода и определению его места в системе государственного планирования [110].

Нередко в научной литературе, посвященной изучению данного вопроса, можно встретить понятия «программно-целевой подход», «программно-целевое планирование», «программное планирование», «социально-экономическое программирование», «программно-целевое прогнозирование». Недостаточная

теоретическая и методическая разработанность вопросов взаимодействия процессов прогнозирования, планирования и программирования и возрастающая практическая значимость программно-целевого метода определили выбор данной темы. Для успешного решения поставленной цели необходимо разобраться в содержательном феномене программно-целевого метода. Нередко происходит отождествление или путаница понятий прогнозирование, планирование и программирование. Так, например, по мнению Кучукова Р.А., общегосударственное планирование, как ведущий элемент системы управления, базируется на научно обоснованном прогнозировании и представлено бюджетным планированием, государственными социально-экономическими программами, государственными заказами, целевыми комплексными программами, а также планированием развития государственного сектора экономики [22]. Современной формой планирования является программирование. Программы представляют собой плановые документы, с определенной степенью директивности, разрабатываемые на основе программно-целевого метода планирования для решения наиболее важных проблем государства, отдельных регионов, а также межотраслевых комплексов. Сущность этого метода заключается в выборе целей социально-экономического развития объекта, определении задач для каждого этапа и конкретных мероприятий по их достижению [60]. По мнению Попова Р.А. программно-целевой подход выступает элементом единого плана экономического и социального развития, страны и ее регионов, суть которого состоит в увязывании целей развития с ресурсами с помощью специальных программ [32]. Шапкин И.Н., Блинов А.О., Кестер Я.М. считают программирование одним из элементов

регионального стратегического управления наряду со стратегическим анализом, концептуированием, стратегированием и мониторингом [38]. С их точки зрения программирование означает построение и обоснование комплекса конкретных механизмов и тактических средств достижения стратегических целей, конкретизацию и корректировку стратегических направлений социально-экономического развития региона. На данном этапе выявляются и анализируются проблемы развития региональных хозяйств, формулируются конкретные задачи и механизмы их решения [67]. В соответствии с позицией Харченко Е.В. и Вертакова Ю.В. целевые программы это так называемые предплановые документы по решению важнейших проблем социально-экономического развития региона [92]. Составляя план социально-экономического развития, необходимо обращаться к соответствующей целевой программе. Разработка целевой программы должна предшествовать плану, а ее реализация осуществляется путем включения в план соответствующих показателей и заданий программ [67, с.337]. Соответственно, согласно такому подходу, план детализирует программу, что, представляется спорным, учитывая детальность составления современных программ. Кистанов В.В. и Копылов Н.В. в свою очередь определяют план как общую форму программы [20], а программа – детализированный план, отвечающий на вопрос не только, что делать, но и как делать, в какие сроки, в какой последовательности и т.д. Следовательно, по их мнению, не программа предшествует плану, а, наоборот, план – программе. При этом и программа и план, базируются на одних и тех же предпрограммных, предплановых разработках (схемы развития регионов) [20]. Наиболее детально раскрывает сущностные характеристики программирования Райзберг Б.А. [34].

По его мнению, программно-целевой метод есть способ решения крупных и сложных социально-экономических проблем посредством выработки и проведения органами управления (с привлечением участников, исполнителей) системы взаимосвязанных программных мер, направленных на достижение целей устранения, подавления, смягчения возникшей проблемы. Государственное программирование (программно-целевое планирование) представляет применение программно-целевого метода планирования в государственном управлении экономикой в виде разработки и практической реализации периодически дополняемой и изменяемой совокупности целевых экономических программ, формируемых в соответствии с возникающими или обостряющимися социально – экономическими проблемами народно-хозяйственного масштаба и значения, решение которых требует концентрации или привлечения ресурсов [70]. Федотов Г.В. определяет государственное стратегическое планирование – процесс формирования долгосрочных целей устойчивого социально-экономического развития субъектов РФ посредством реализации управленческих функций уполномоченных органов государственной и муниципальной власти и разработки системы согласованных планов и прогнозов [91]. Отмечается, что система стратегического планирования состоит из 3 этапов, второй из которых этап программно-целевого планирования. На этом этапе разрабатываются следующие документы: концепции долгосрочного планирования, бюджетная стратегия, отраслевые документы стратегического планирования, стратегии социально-экономического планирования, государственные программы, федеральные целевые программы.

На практике программы не являются концептуальными документами. По всей видимости, они конкретизируют концепции развития отраслей, регионов и т.д., т.е. являются плановыми документами по достижению концептуальных целей развития. Проанализировав основные подходы к определению программно-целевого метода, мы пришли к выводу что неверно и методологически неправильно включать в программно-целевой метод все три аспекта и отождествлять планирование с целевым программным развитием, т.к. между данными понятиями есть существенные различия.

Каждая из этих форм является самостоятельным элементом системы территориального управления и имеет свою специфику и содержание. Прогнозирование – самостоятельная функция предвидения будущего состояния экономики и социальной сферы региона. Прогноз – это вероятностное суждение о состоянии объекта в определенный момент времени в будущем или об альтернативных способах достижения этого состояния. Планирование – проекция в будущее для достижения установленной цели при определенных ресурсах, преобразование информации о будущем в директивы для управленческой деятельности. Программирование – разработка и реализация специальных документов, описывающих цели, процедуру, мероприятия и средства решения проблем регионального развития. Программа – это управленческое решение, которое содержит взаимосвязанные действия исходя из целей, ресурсов, выделяемых для достижения этих целей, научно обоснованных нормативов расходования ресурсов. В той или иной мере план обладает всеми признаками программы, и именно это является основным камнем преткновения для четкой интерпретации сущности

программного феномена. Однако, исходя из проведенного нами анализа, можно сделать вывод, что мера проявления программных свойств выше, чем в плане, что и позволяет выделять программу как относительно самостоятельным инструментом социально-экономического развития региона.

Взаимосвязь прогнозирования, планирования и программирования Райзбергом Б.А. было обоснованно замечено, что планы есть общее проявление планомерности функционирования и развития, присущих экономике, тогда как программа – это частное проявление планомерности в рамках локальной проблемы. Программа представляет собой своего рода «одноцелевой», проблемно-ориентированный план, обладающий более узкой и четко очерченной целевой областью по сравнению с планом того же уровня, масштаба. Структурными элементами программно-целевого подхода в регулировании регионального развития являются

- установление целей социально-экономического развития;
- разработка мероприятий, которые направлены на достижение этих целей;
- обеспечение согласований целей и мероприятий;
- ресурсное обеспечение намеченных мер.

Особенностью данного метода является не просто прогнозирование будущих состояний системы, а составление конкретной программы достижения желаемых результатов. Программно-целевой метод позволяет не только наблюдать ситуацию, но и влиять на ее последствия, что отличает его от других методов. Также он является одним из основных инструментов формирования бюджета, ориентированного на результат, и наиболее ярко выражает его основные принципы. Несмотря на ряд отличий программ и планов, особенности



программ как специфической формы планового управления ни в коей мере не отменяют того, что они представляют одно из проявлений государственной плановой деятельности.

### **1.3.2. Капитализация регионов**

*Модернизация страны требует стратегической смены курса государственной политики регионального развития: об изменении ее целей, механизмов, статуса и степени участия различных субъектов [111].*

#### **Страна и регионы**

В конце 1990-х автор известной работы «Конец национального государства» *Кеничи Омаэ* подсчитал, что если бы Токио и три прилегающие к нему японские префектуры образовали самостоятельное государство, то по объему ВВП оно бы заняло третье место в мире после США и Германии. Другой регион Японии, включающий Осаку, Киото и Кобе, оказался бы шестым после Великобритании. Глобальный рынок гипотетически позволял каждому из этих образований существовать в качестве самодостаточного и автономного «государства-региона». Производя свои расчеты, Омаэ не выступал идеологом нового сепаратизма. Он лишь обратил внимание на то, что в конце XX века на экономической карте мира значимость той или иной страны стала определяться не ее регионами. Правда, лишь теми из них, которые смогли стать «узлами», связывающими мировые потоки товаров, финансов, людей, технологий и информации: Тихоокеанское побережье и полоса вдоль Великих Американских озер, города «большой пятерки» ЕС (Лондон, Париж, Милан, Мюнхен и Гамбург), бывшие специальные экономические зоны Китая (СЭЗ) и так далее [111].

Иногда масштаб глобализированных регионов столь велик, что они уже не вмещаются в старые государственные границы, надстраиваются над ними, задавая новую архитектуру не только экономико-географического, но и политико-правового пространства (территория от Тихуаны до Сан-Франциско, «еврорегионы» и тому подобное).

Пока нельзя стопроцентно утверждать, что государства больше не управляют миром, а их место в качестве строителей мирового порядка заняли глобализированные регионы. Однако, очевидно, что экономическая мощь государства теперь зависит не столько от валовых объемов производства и природных запасов, скрытых в его земле, сколько от обладания центрами, управляющими потоками на глобальном рынке.

Для такой большой страны, как Российская Федерация, необходимо вывести российские регионы на глобальный рынок в качестве значимых узлов в системе товарных, финансовых, технологических и культурных обменов, а с другой стороны, закрепить за страной значимое место в этой системе. Успешность развития России сегодня напрямую зависит от успешности ее регионального развития.

### **Курс на развитие**

На протяжении всей новой и новейшей истории России основным субъектом регионального развития – региональным девелопером – выступало государство. Оно ставило цели, определяло место и статус регионов в хозяйственной и политической жизни страны, осуществляло в них гигантские капиталовложения.

Строительство Транссиба к 1903 году обошлось российскому государству в сумму более 1 млрд. рублей, или 5-6 млрд. долларов в ценах тех лет. Формирование

Западно-Сибирского нефтегазового комплекса за четыре пятилетки (1970-1980) было профинансировано в объеме около 200 млрд. рублей, то есть более 200 млрд. долларов. На БАМ было затрачено более 11 млрд. рублей [111].

Повторить этот опыт регионального развития в современных условиях невозможно. Причем не только в силу отсутствия ресурсов, но и в силу отсутствия у государства эксклюзивного проекта развития страны, которого еще нет, но хотелось бы иметь в будущем. Старые цели развития в виде индустриализации всех территорий, интенсификации промышленного освоения их ресурсов себя исчерпали. Показатели, характеризующие уровень регионального развития в виде физических объемов производства, суммы привлеченных капиталовложений и даже размера ВРП, безнадежно устарели. Регионы — чемпионы по данным показателям — больше не могут рассматриваться в качестве безусловных лидеров развития. Ну, не считать же самыми передовыми регионами России два округа Тюменской области — Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий?!

Старая государственная политика развития регионов, понимаемая как выравнивание уровня их социально-экономического развития, а точнее, уровня индустриализации, безнадежно устарела. О каком выравнивании может идти речь, если, по расчетам Александра Гранберга, сделанным в конце 1990-х годов, разрыв по объемам ВВП на душу населения между разными субъектами Российской Федерации составлял 18,9 раза и превышал разрыв между группой стран так называемого "золотого миллиарда" и беднейшими государствами? Чтобы его преодолеть наиболее отстающим субъектам федерации понадобилось бы демонстрировать темпы роста ВРП выше среднероссийских на протяжении десятков лет. В случае,

если аутсайдеры смогли бы достичь темпов роста ВРП на уровне 15-20%, а Россия ограничилась бы показателем 3-5% роста ВВП в год, отстающие регионы смогли бы догнать середняков за 10-15 лет.

Очевидно, что встает вопрос о стратегической смене курса государственной политики регионального развития: об изменении ее целей, механизмов, статуса и степени участия различных субъектов.

### **Сущность капитализация регионов**

Кто выигрывает в глобальных рыночных обменах? Производитель товаров? Нет! Выигрывает тот, кто управляет их потоками, кто привлекает финансы, права, технологии, наиболее квалифицированные кадры. Таким образом, целью регионального развития становится увеличение капитализации региона, то есть рост стоимости активов, находящихся на его территории.

В условиях открытого рынка это ведет к концентрации мобильного капитала в наиболее капитализированном регионе, так как активы стекаются туда, где их стоимость максимальна. Например,

1) перемещение специалиста из периферии в центр автоматически повышает стоимость его рабочей силы;

2) выведение ценных бумаг российского эмитента на основные фондовые биржи мира, как правило, приводит к росту цены данного актива и так далее.

Соответственно, государственная политика регионального развития РФ должна быть направлена на формирование такой ее пространственной организации, которая бы повышала стоимость активов, находящихся в распоряжении территориальных сообществ, стоимость человеческого капитала и среды жизни людей (недвижимости, природных и культурно-смысловых ландшафтов).

Принятие решения о следовании новой цели (регионального развития) в виде повышения капитализации региона недостаточно для того, чтобы эта капитализация повысилась автоматически.

Для того, чтобы «завести» мировые потоки капитала, технологий и товаров, устроить для них на своей территории своеобразные hubs — коммуникационные узлы, многие страны вынуждены были приложить во второй половине XX века значительные усилия.

1. Китай пошел на создание специальных экономических зон (СЭЗ).
2. Япония реализовала программу развертывания новых «промышленных городов», «специальных промышленных зон» и технополисов.
3. В Восточной Европе в настоящее время создаются рекреационно-туристические зоны, рассчитанные на привлечение потока туристов со всего мира.

Все это делалось и делается ради повышения капитализации регионов, роста стоимости, концентрируемых в них активов. Однако везде приходилось начинать с выделения и надлежащего институционального оформления последних.

### **Что такое формула де Сото?**

В 1990-е годы, когда страны «догоняющего развития» уже отчаялись догнать «большую семерку» (G7) по уровню социально-экономического развития, группа исследователей Института свободы и демократии под руководством *Эрнандо де Сото* провела масштабные полевые исследования экономических процессов в Перу, Мексике, Египте, Гаити и Филиппинах.

Оказалось, что эти страны располагают колоссальным богатством, например, в виде недвижимости. По экспертным оценкам, совокупная

стоимость недвижимости, используемой бедняками стран третьего мира и бывшего соцлагеря, составляла на тот период времени около 9,3 трлн. долларов.

Это примерно вдвое больше, чем сумма циркулирующих в мировом хозяйственном обороте долларов США. Примерно столько же, сколько составляет совокупная стоимость всех компаний, акции которых имеют хождение на 20 крупнейших фондовых биржах мира. И более чем в 20 раз превышает суммы прямых иностранных инвестиций в страны третьего мира и бывшего соцлагеря за 1990-е годы. Однако большая часть активов стран «догоняющего развития» могла обращаться только на локальных рынках: внутри гетто бедняков, в теневом секторе экономики, — а потому не выполняла функции капитала, не обеспечивала интеграцию этих гетто в глобальный рынок.

Де Сото предложил переоценить территории с помощью целого ряда последовательных действий:

- 1) осуществить реструктуризацию активов, выделив разные имущественные комплексы;
- 2) придать данным активам институциональную форму (правовое оформление прав на имущество, развитие ипотечного кредитования и т.д.), которая бы обеспечила их мобильность, наивысшую отдачу в системе глобальных обменов;
- 3) произвести новую «сборку» активов на территории таким образом, чтобы их совокупная стоимость превысила механическую сумму цен по отдельности.

Тогда владельцу жилого дома или завода в Лиме, Маниле, Мехико, Порт-о-Пренсе можно было бы получить кредит под их залог в кредитных учреждениях мира точно так же, как владельцу подобного имущественного комплекса в Нью-Йорке или Париже (а разница в сумме кредита покажет различие в капитализации региона).

Такова была формула регионального развития предложенная де Сото.

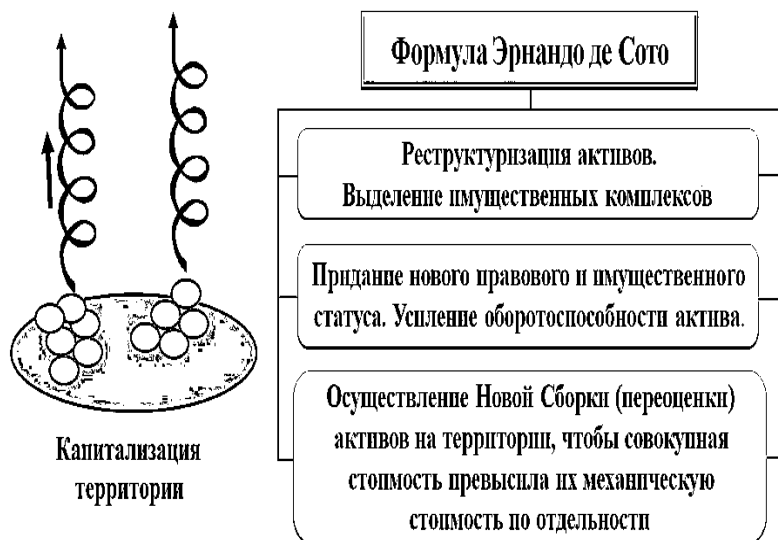


Рисунок 3. Формула де Сото.

Все, кто смог реально повысить в последние десятилетия капитализацию своих регионов, в той или иной мере руководствовался этой формулой.

Например, Китай, делая ставку на капитализацию находившейся в его распоряжении неисчерпаемой рабочей силы, начал с того, что осуществил ее реструктуризацию — создал выделенные площадки (СЭЗ), на которых дооценил рабочие руки своих граждан. Другим важнейшим элементом политики регионального развития КНР стало развертывание торговой периферии новых промышленных регионов в виде разбросанных по всему миру отделений китайских торговых сетей. Только в Африке за последние годы развернули свою деятельность свыше 150 торговых китайских компаний. Кроме того, установив торговые и инвестиционные связи с китайской

диаспорой, КНР включила в мировой оборот значительную массу собственных активов, существенно повысив их капитализацию.

Сергей Переслегин указывает на опасности как недостаточной, так и избыточной капитализации:

- 1) «недокапитализированные» территории не способны удерживать капитал;
- 2) «недокапитализированные» предприятия не могут сохранить кадры, «недокапитализированные» страны – сберечь население [83]. В то же время «перекапитализация» территорий приводит к бегству с нее производств, поскольку все формы деятельности (кроме управления) оказываются здесь неэффективными из-за чрезмерной дороговизны ресурсов. При этом управлять капитализацией территории можно, соблюдая баланс между «традиционными» и инновационными секторами экономики, поскольку инновационная деятельность, с одной стороны, обесценивает основные фонды и снижает капитализацию, с другой – повышает ее, увеличивая стоимость оборотных активов и человеческого капитала.

### **Перспективы России**

Для Российской Федерации проблема реструктуризации активов регионов выражается в постановке двух взаимосвязанных вопросов.

1. Во-первых, **вовлечение, каких именно активов в глобальные обмены существенно повысит капитализацию российских регионов?** Причем, как уже говорилось ранее, капитализация регионов – единственный путь капитализации страны.
2. Во-вторых, там, где в российском пространстве должны быть локализованы региональные центры, которые таковыми становятся не в силу их административного статуса, а в результате того, что которые способны:



- замыкать на себя потоки активов;
- оформлять их, дооценивать как капитал;
- за счет этой «сборки» повышать их совокупную значимость на глобальном рынке.

Очевидно, что капитализацию российских регионов не удастся существенно повысить за счет вовлечения в оборот новых природных ресурсов. Большая их часть обращается и оформляется как капитал за рубежом России и, уж во всяком случае, за пределами мест их разработки. Не поможет и укрупнение регионов.

Капитализации регионов должна осуществляться комплексно. Понятно, что одними административными методами не достичь.

Основным методом государственного управления ростом капитализации регионов являются

- 1) переговоры и стратегические партнерства между государством и бизнесом, государством и гражданским обществом.
- 2) Создание новых регионов и макрорегионов на территории России. Это возможно за счет административного, транспортно-логистического, торгового и культурного выделения наиболее динамичных городов или мегаполисов с исполнением ими функций национальных «окон-переходников» в глобальный рынок и функций девелоперов по отношению ко всей остальной территории страны.

Эти «регионы-города» должны составить каркас новой пространственной организации страны.

Можно закрепить в их особом государственно-правовом статусе внутри Российской Федерации. Они должны отвечать за совокупную капитализацию России.

Таковыми «опорными регионами» могли бы стать:

- Владивосток или Хабаровск на Дальнем Востоке,

- Новосибирск или Красноярск в Сибири,
- Екатеринбург на Урале,
- Ростов-на-Дону или Краснодарский край с Новороссийским и Туапсинским портовыми комплексами на юге страны,
- Москва и Санкт-Петербург на Северо-Западе.

### Структура капитализации активов региона



Рисунок 4. Структура капитализации

В Приволжье возможно несколько претендентов – Самара, Казань или Нижний Новгород.

Базой для новой региональной организации должна стать так называемая «новая экономика», включающая в себя не только инновационную индустрию, но и новые торговые системы, и интенсивные культурные объекты.

По его мнению, основная проблема для государств в XXI веке будет заключаться в том, как оно сможет справиться с вызовами нарастающего обесценения территориальных владений и резкого роста значимости мобильного капитала — прав на финансы, технологии, информацию.

Ближайшие годы покажут, сможет ли Российская Федерация таким образом перестроить свою пространственную организацию, чтобы повысить капитализацию территории и из донора материальных активов превратиться в реципиента мобильных капиталов. Для этого стране требуется пять-десять новых глобализированных регионов.

### **Особенности капитализации муниципального образования**

Сущность капитализации в практике муниципального управления не всегда находит точное понимание. В экономической науке под капитализацией понимается оценка стоимости предприятия, земельного участка, ценных бумаг и другого имущества, посредством расчета приведенной суммы ожидаемых доходов, взятой за весь период его предполагаемого использования. В муниципальном управлении термин «*капитализация территории*» чаще всего используется при разработке планов социально-экономического развития и стратегии города [68].

Следует учитывать следующие принципиальные положения:

1. Показатели капитализации – это показатели будущей стоимости территории.
2. Население, проживающее на территории, также несет в себе потенциал капитализации.

### 3. Капитализация понимается как сосредоточения ресурсов.

Капитализация территории и населения, таким образом, – это определенный уровень возможностей территории и населения, мобилизация которых приносит добавочную стоимость.

Капитализация территории – это результат деятельности населения по преобразованию территории, то есть придания ей нового качества, образующего добавочную стоимость.

Капитализация населения – это результат процесса воздействия территории на население. Население в ходе этого процесса обретает новые количественные и качественные характеристики, что также влечет за собой расширение его возможностей по преобразованию территории и использованию ее возможностей для удовлетворения своих потребностей. Капитализация задается:

- потенциальными возможностями территории и населения (энергией конкуренции);
- наличием конкурентной силы, которая эти возможности стремится использовать, привести в действие, придать им движение в заданном направлении;
- наличием механизмов использования потенциальных возможностей территории и населения для приведения их в активизированное состояние.

В результате воздействия силы возможности территории и населения превращаются в ресурсы для ее дальнейшего развития, повышения стоимости, что, в конечном итоге, обеспечивает создание более высокого уровня конкурентоспособности муниципального образования. Кроме того, явление капитализации несет в

себе новое видение оценки показателей процессов социально-экономического развития муниципального образования: традиционное понимание показателей развития через рост, улучшение, изменение имеет значение только в смысле того, как они показывают капитализацию территории и населения. Следовательно, выявленные рост, изменения и улучшения должны быть проанализированы с точки зрения того, какой в них содержится потенциал капитализации.

Общим показателем как капитализации территории, так и капитализации населения являются выявленные потенциальные возможности территории и населения и готовность активизироваться для повышения своей стоимости.

Показателем капитализации территории при этом является уровень капиталоемкости территории, готовности территории для вливания в нее финансовых средств, привлечение трудовых ресурсов и населения в целом:

- стоимость размещенных на ней объектов: аренды, стоимости жилья, земельных участков, офисных помещений;
- объемы внешних инвестиций, способствующих капитализации как самой территории, так и населения (инвестиционная привлекательность);
- емкость внутреннего потребительского рынка для потребления собственных товаров и экспортируемых из других регионов, объемы ввоза – вывоза ресурсов.

Показатель капитализации населения – уровень готовности населения направлять свои ресурсы, свою конкурентную энергию для извлечения возможностей территории в целях повышения ее стоимости, в частности. Таким показателем является инициативная активность

граждан (гражданская, предпринимательская, социальная).

Инициативная активность – это понятие, обобщающее все направления и проявления общественно-значимой деятельности населения с точки зрения мобилизации его возможностей для развития территории. Она включает в себя гражданскую, деловую, социальную активность. Представления об инициативной активности населения как капитализирующем факторе находят свое отражение в выдвинутой в конце 60-х гг. XX века Амитай Этциони теории «активного общества», ключевыми понятиями которой являются «мобилизация» и «социальная активность». Мобилизационные силы коллективов и обществ рассматриваются в качестве основного источника их собственных преобразований и изменений окружающего пространства. «Когда социальная единица мобилизуется, она имеет тенденцию изменять свою собственную структуру и границы, а также структуру той, более высокой единицы, членом которой они являются» [39].

Кроме того, показателем капитализации населения может быть уровень идентификации человека и территории, на которой он проживает [105]. Идентичность строится, в том числе, на осознании единства населения и территории. Идентификация себя и города, себя и территории – это признак капитализации как населения, так и территории. Она мобилизует возможности населения для преобразования территории.

Для оценки капитализации существенное значение имеет степень оседлости населения и потоки миграций из города относительно приезжающего населения. Особенно этот показатель опасен, если среди покидающих город высокий процент высокопрофессиональных работников, предпринимателей, людей интеллектуального труда, а

среди приезжающих господствует низкоквалифицированный персонал. Это типичный процесс декапитализации населения города и декапитализации территории соответственно.

При рассмотрении показателей капитализации территории и населения не идет речь о создании новых показателей. В отдельных случаях предполагается корректировка показателей. Мы берем те, которые уже разработаны для различных целей на различных методологических основаниях, и рассматриваем эти показатели не только и даже не сколько с точки зрения их роста, изменения, улучшения, но с точки зрения капитализации или декапитализации территории и населения. Например, такой традиционный показатель, как рост числа малых предприятий, и сопутствующие ему показатели: количество на душу населения, объемы производимых товаров и услуг, доля в общем объеме произведенных на территории товаров и услуг и т.д. Что они показывают, если мы их будем рассматривать в фокусе капитализации? Они показывают степень предпринимательской активности граждан как готовность задействовать все свои собственные ресурсы и активизировать дополнительные возможности, идти на риск для решения значимых для развития территории задач как в решении проблемы занятости, так и в обеспечении населения товарами и услугами первой необходимости.

Таким образом, показатель роста малых предприятий (а особенно в расчете на душу населения) является показателем капитализации населения. Причем показателем, направленным в будущее.

Например, оборудование предпринимателем заброшенного парка запускает механизм воспроизводства предпринимательской активности населения путем

создания вокруг парка новых малых предприятий: кафе, спортивных площадок, музыкальных салонов и т.д.

Кроме того, рост числа малых предприятий показывает уровень капитализации территории: изменение арендной платы на недвижимость в районе размещения малых предприятий, стоимости жилья, привлекательности территории для крупных инвесторов и т.д.; повышение уровня безопасности территории (раньше был заброшенный парк, теперь культурно-развлекательный центр). Предложенный инструмент оценки уровня развития муниципального образования позволяет проанализировать практически все показатели конкурентоспособности территории муниципального образования и стать тонким, в буквальном смысле ювелирным, инструментом разработки показателей и реализации стратегии города.

### **Особенности бренда для капитализации территории**

Процессы глобализации и регионализации, о которых так много говорится в последнее время, предъявляют новые требования не только к качеству продукции, но и к конкурентоспособности самих регионов, на территории которых она производится. Прежде всего, это влияет на уровень инвестиций, которые может получить та или иная территория и предприятия, находящиеся на ней [44].

В стране и мире сегодня наблюдается конкуренция нового типа: это касается конкуренции за ресурсы для регионального развития. Сейчас понятно, что в процессе новой регионализации особую роль играют инфраструктуры и социокультурная и экономическая мобильность. Экономические аспекты глобализации одновременно выдвигают на первый план региональные экономические аспекты, так как выживание в условиях



развивающейся глобальной экономики все в большей степени зависит от инновационности и квалификации людей, их умений и талантов и от институтов, имеющих на региональном уровне. Регионализация уравнивает глобализацию, она раскрывает местное разнообразие и креативность.

Именно современные рыночные процессы предъявляют новые вызовы субъектам развития регионов различного ранга. Регионы должны четко представлять, какую роль они играют в местной, национальной, мировой экономике. Им надо ответить на вопрос: кто захочет жить и работать здесь, на каких условиях и с какими ожиданиями? Регион, который не способен критически проанализировать свои перспективы и потенциал, сегодня будет бесспорно проигрывать более привлекательным конкурентам. Таким образом, администрациям и деловым кругам регионов различного ранга приходится переосмысливать представления, исходя из которых они строят свое будущее, больше узнавать об определении целевых клиентов для привлечения и удержания предприятий и людей, создания на своей базе новых социокультурно-экономических регионов, расширении экспорта своих товаров, развития туризма и инвестиций. Каждое место должно признать природу соперничества на свободном рынке и оттачивать навыки конкурентной борьбы. Регионы учатся сегодня тому, как преобразовать затратное мышление в инвестиционное, поэтому некоторые традиционные инструменты региональной политики замещаются более эффективными в рыночной ситуации приемами из менеджмента и маркетинга.

Ключевым и принципиально важным для возникновения и реализации маркетинговых проектов и программ по отношению к территории является представление о том, что региональный маркетинг – это

фокус взаимодействия регионального и глобального. Региональное рассматривается при этом как исследование конкретного социокультурно-экономического пространства, в котором живет человек, а глобальное – как овладение современными научными концепциями, технологиями и образами жизни [109]. Именно так возможно преодолевать разрыв между желанием наиболее прогрессивного населения, быть частью международного социокультурно-экономического пространства и житейским многообразием природных, социальных, культурных, экономических обстоятельств жизни на каждой конкретной территории, превращая их тем самым в некое уникальное торговое предложение конкретного региона.

Своеобразной сверхзадачей регионального маркетинга является создание новых и усиление имеющихся преимуществ для привлечения в регион экономических агентов, способных повысить благосостояние жителей региона. Точно также, как маркетинг продукта выявляет и доводит до потребителя уникальные свойства продукта, региональный маркетинг выявляет и продвигает уникальные свойства региона, которые могут быть полезны для потребителей: для предпринимателей – близость рынков сбыта, квалификация рабочей силы; для туристов – климатические условия, достопримечательности; для инвесторов – цены на недвижимость, социальная и политическая стабильность в регионе, инвестиционный климат [112].

Особенностью объекта и предмета регионального маркетинга является объединение всех уровней регионального строительства, даже тех, которые традиционно относились к сфере государственного управления.

Однако современные рыночные тенденции, описанные выше, выводят регион в сферу коммерческого мышления, а значит, позволяют применить к такому специфическому предмету и объекту, как целый регион со своими социокультурно-экономическими и политическими особенностями апробированные маркетинговые подходы. Только имея влияние на все элементы создания стоимости региона, классические маркетинговые четыре «Р»: Product, Price, Place, Promotion, – возможно комплексное и эффективное воздействие на региональное развитие.

Применительно к региональному маркетингу Product – это сам регион, его материальное и виртуальное воплощение, образ жизни, идеология (бренд региона). Price – стоимость, которую придется инвестировать нерезиденту, чтобы приобщиться к бренду региона (стать туристом, жителем и/или инвестором какого-либо регионального проекта). Place – охват целевых рынков, рынков физических и юридических лиц, которых может заинтересовать знакомство с региональным брендом. Promotion – все, что связано со средствами продвижения регионального предложения, в том числе реклама, PR, информационная кампания и прямые контакты с заинтересованными лицами. Соответственно, специалист по региональному маркетингу должен быть включен во все этапы разработки и реализации регионального бренда.

Формирование бренда региона носит сложный, продолжительный характер. Однако брендинг – это наиболее эффективный инструмент активного позиционирования региона, процесс построения, развития и управления брендом, цель которого – создание сильного и конкурентоспособного региона.

Бренд региона – это существующий в сознании совокупности различных групп реальных и потенциальных потребителей комплекс восприятий, образов, ассоциаций, ожиданий по отношению к региону, который представляет рациональную и/или эмоциональную ценность, формируемую в процессе взаимоотношений между брендом и его потребителем. Результатом формирования и управления брендом региона является создание его капитала, т. е. нематериального актива, который имеет регион в случае успешной реализации идентичности. Капитал может использоваться в качестве критерия оценки бренда и является гарантом определенного качества.

Бренд региона выступает гарантией качества региональных товаров и услуг, качества коммуникаций и впечатлений, полученных в процессе взаимодействия с регионом как с устойчивой открытой системой социокультурно-экономического типа, локализованной на определенной территории.

Особое внимание нам бы хотелось обратить на разграничение полномочий по разработке бренда региона между органами государственной и муниципальной власти, деловыми кругами и населением региона. В частности, мы считаем, что формирование бренда региона (как субъекта федерации) является частью региональной политики и обусловлено объективными законами экономического развития, международной конкурентоспособности, а также самоопределением регионального сообщества. Здесь речь идет больше об отраслевом позиционировании в тех сферах, в которых региональное сообщество планирует доказывать свою конкурентоспособность. Таким образом, формируется архитектура бренда региона, которая защищает и

представляет интересы региональных производителей и потенциальных инвесторов на внешних рынках.

Когда мы говорим о бренде региона, подразумевая уровень муниципального образования, то, безусловно, рамочной для нас должна быть стратегия развития того административно-территориального субъекта РФ, в котором оно находится. Местные стратегии должны усиливать и развивать те положения, которые согласованы на уровне субъекта РФ, распределяя роли и сферы влияния даже в рамках одной отрасли, создавая разнообразие территориальных продуктов, товаров и услуг. На уровне отдельных городов и поселений ведущая роль отдается именно гражданскому сообществу, поскольку именно оно формирует ту среду, сеть социальных взаимоотношений, социокультурно-экономический климат в месте конкретного проживания, пребывания или же ведения предпринимательской деятельности. Именно люди, сложившиеся традиции, нормы культуры и делового обихода, кодифицированные и негласные определяют комфортность пребывания на территории и жителей, и туристов, и инвесторов.

Таким образом, в основе создания бренда региона лежит сложный многоступенчатый процесс капитализации территории, который последовательно охватывает этапы от оценки конкурентоспособности региона, его конкурентной позиции, выработки стратегии регионального развития и основных направлений ее реализации, формирования концепции и архитектуры бренда региона до разработки брендов регионов на уровне отдельных городов и поселений.

### 1.3.3. Экономические кластеры

#### Понятие экономического кластера

Понятие «кластер» по отношению к отраслям и компаниям было введено в научный оборот американским экономистом М. Портером в 1990 г. в рамках его концепции **национальных конкурентных преимуществ**, которая является наиболее известной среди всех исследований о национальной и региональной конкурентоспособности.

Существует много видов и определений кластеров, они различаются по масштабам, направленности, но в целом суть кластеров едина:

Кластер представляет собой группу географически локализованных взаимосвязанных компаний, поставщиков оборудования, комплектующих, специализированных услуг, инфраструктуры, научно-исследовательских институтов, вузов и других организаций, взаимодополняющих друг друга. Совместно эти компании усиливают конкурентные преимущества друг друга и кластера в целом [42, с.129].

*Кластерный подход основывается на учете положительных синергетических эффектов региональной агломерации, т.е. близости потребителя и производителя, сетевых эффектах и диффузии знаний и умений за счет миграции персонала и выделения бизнеса. Взаимодействие предприятий и организаций, входящих в кластер, представляет собой совокупность кооперации и конкуренции.*

В составе кластера происходит постоянный обмен кадрами, инновациями, технологиями, осуществляется совместное использование инфраструктуры, услуг и рекламно-маркетинговое продвижение.

*Предприятия и организации, составляющие кластер, являются самостоятельными хозяйствующими субъектами,*

*и конкуренция внутри кластера – не менее важная движущая сила развития кластера в целом, чем кооперация. Конкуренция внутри кластера помогает оптимизировать систему и повысить свои возможности для участия в глобальной конкуренции.*

Здесь же происходит распространение ноу-хау, различных технологий (включая организационные) по всей системе взаимосвязей в кластере. *Данные инновации быстро становятся фактором производства многих фирм, перерабатываются применительно к рыночной стратегии конкретных компаний, что приводит к новому витку инновационного развития.*

Постоянное взаимодействие и обмен информацией внутри кластера приводят к принятию и распространению внутренних систем ограничений, которые выражаются в стандартах и типовых процедурах (например, процедура одобрения субконтрактного производства<sup>5</sup>).

Распространение технологий и типовых процедур приводит к развитию системы профессиональной подготовки специалистов и упрощает перемещение персонала между хозяйствующими субъектами, что, в свою очередь, ведет к дальнейшему распространению знаний [82].

Важной отличительной чертой кластера является фактор инновационной ориентированности. ***Кластеры, как правило, формируются там, где осуществляется***

---

<sup>5</sup> Субконтрактинг – способ организации производства, использующий разделение труда между: подрядчиком (заказчиком) и субподрядчиками (поставщиками).

*или ожидается «прорывное» продвижение в области техники и технологии производства и последующего выхода на новые рыночные ниши.*

В этой связи многие страны – как экономически развитые, так и только начинающие формировать рыночную экономику – все активнее используют кластерный подход в поддержке наиболее перспективных направлений и форм предпринимательской деятельности, в формировании и регулировании своих инновационных систем.

В большинстве случаев **отрасли промышленности**, входящие в кластеры, группируются, исходя из степени межотраслевой циркуляции продукции и знаний. Эти отрасли включают в себя:

- 1) потоки технологий, обусловленные приобретением продуктов и промежуточных товаров в других отраслях, а также взаимодействием между их производителями и пользователями;
- 2) техническое взаимодействие, выраженное в патентовании, освоении патентов, использовании научных результатов в нескольких смежных отраслях, а также в совместных исследовательских проектах;
- 3) мобильность персонала между сегментами кластера с целью распространения лучших достижений управления [42, с. 131].

Выгоды для бизнеса от развития кластера в целом состоят в повышении эффективности и снижении издержек в текущей деятельности, а также в освоении рынков, повышении гибкости инновационного потенциала. Это касается создания новых продуктов, технологий.



Предприятия получают выгоды от принадлежности к кластеру посредством:

- 1) повышения эффективности системы поставок сырья, компонентов и комплектующих; более успешного применения субконтрактации;
- 2) доступности и качеству специализированного сервиса;
- 3) доступу к различным финансовым ресурсам (например, источники рискованного финансирования для новых технологических компаний в кластере информационных технологий);
- 4) доступности и качеству возможностей для проведения НИОКР;
- 5) доступности специализированных и производительных человеческих ресурсов;
- 6) построения сети формальных и неформальных отношений, для передачи рыночной и технологической информации, знаний и опыта;
- 7) создания системы для выявления коллективных выгод и опасностей, формирования общего видения и продуктивной стратегии развития кластера;
- 8) создания системы взаимоотношений бизнес – власть.

Типичный кластер состоит из компаний малого и среднего размера, каждая из которых не получает значительных выигрышей от конкуренции с другой входящей в кластер компанией (в противоположность нескольким группам компаний на олигополистических рынках). В то же время компании кластера получают выигрыш от компактного расположения, связанный с использованием специализированных ресурсов (наличие на данной территории квалифицированного персонала и специфичной инфраструктуры, необходимой для осуществления данного бизнеса).

Успешное развитие кластеров предполагает массовое производство, обычно ориентированное на мировой рынок. В этом смысле развитие кластеров требует значительной интеграции территории в более широкое экономическое пространство [82].

### **Типовая модель и перспективы применения**

В 2004 – 2007 годах в результате проведения конкретных экономических исследований кластеров в различных регионах России нами разработана и апробирована типовая модель кластера (см. схему). Применение ее идентично практически во всех отраслях. Она позволяет использовать статические данные для оценки размеров кластера по социально-экономическим показателям и расчета его вклада в развитие региона по критериям эффективности. Кроме того, использование статических данных за определенный период создает возможность оценки развития кластера в динамике: падения или роста конкурентоспособности предприятий, эффективности поддержки инвестиционных проектов по созданию местного производителя для замены внешнего поставщика и т.д.

Для совокупной оценки кластера необходимо провести аналогичную оценку социально-экономических показателей местных поставщиков, оценить их значимость. При анализе спроса на продукцию кластера — рассмотреть долю местных потребителей, сколько процентов объема продукции идет на вывоз за пределы региона. Отдельно выяснить, проводится ли анализ с точки зрения региональной экономики, является ли кластер «ввозящим денежные средства».

Необходимо дать оценку добавочной стоимости, формируемой в рамках кластера, проанализировать объем закупаемого сырья и материала («вывоз денежных средств»). В рамках административной поддержки необходимо разработать мероприятия по увеличению вывоза (экспорта) продукции кластера, а также по углублению специализации. Как пример, нужно рассматривать инвестиционные проекты по углублению отраслевого передела в кластере.

Государственная политика в данном случае будет заключаться в административной поддержке выстраивания взаимоотношений местных и потенциальных партнеров. У Портера это обозначено как «влияние правительства на совершенствование кластера <...> – повышение уровня местного спроса на продажу и услуги, поставляемые кластером».

Также Портер неоднократно делает акцент на «пристальном внимании к межличностным отношениям <...> Многие обеспеченные кластерами преимущества вытекают из личных контактов, облегчающих установление связей, из открытого общения и доверительных отношений». Портер подчеркивает важность правительства и организаций по сотрудничеству в установлении кооперационных связей в кластере для замены «чужих» поставщиков на местных.

Для прогнозирования развития кластера предлагаемый подход позволяет использовать разные экономическо-математические модели (например, балансовые матричные, которые показывают объемы поставок одной отрасли для другой, т.е. взаимосвязи местных предприятий), а также математические методы, включая теорию нечетких множеств.

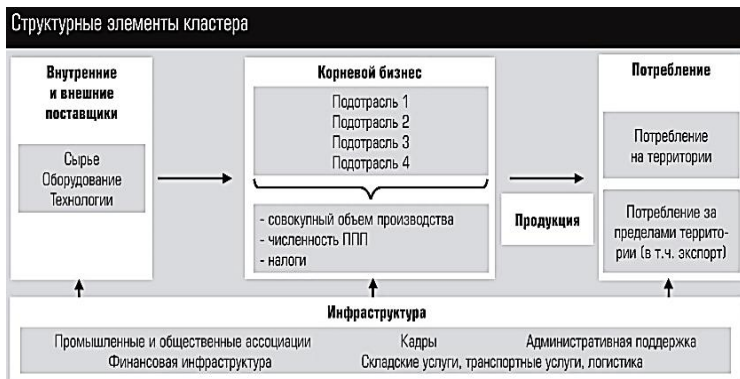


Рисунок 5. Модель кластера

### Блок 1 — ядро (корневой бизнес)

Все предприятия отрасли, локализованные на территории, сгруппированы по видам основной продукции или по подотраслям.

*Дается оценка вклада предприятий в экономику территории. Сюда входит общее количество предприятий, объем отгруженной продукции, численность работников, оценка налогов как экономического вклада в региональный бюджет.*

### Блок 2 — поставщики предприятий кластера

Поставщики разделены на местные компании и предприятия из других регионов. При этом проводится оценка влияния поставщиков из других регионов и анализ возможности развития собственных поставщиков, т.е. наращивания охвата кластера. Поставщики также группируются по видам поставок.

### Блок 3 — потребители предприятий кластера

Входят сегменты:

- внутреннее потребление,
- межрегиональные поставки,
- экспорт.

Это позволяет:

- напрямую оценить экспорт кластера как основной критерий эффективности, а также
- разработать меры государственной поддержки, исходя из возможности наращивания экспортных поставок.

#### **Блок 4 — поддерживающая инфраструктура.**

Блок включает в себя промышленные и общественные ассоциации, административную поддержку, финансовые, складские и транспортные услуги.

В типовую модель включены элементы, формально не входящие в структуру кластера, — внешние поставщики и вывоз за пределы региона.

Такое расширение необходимо для анализа экономической целесообразности замены внешних поставщиков на местных или углубления цепочки переработки для изменения структуры экспорта продукции кластера.

#### **Виды кластеров**

Существует немало классификаций кластеров в зависимости от разных признаков. В своей работе я остановлюсь на двух из них, показавшихся мне наиболее значимыми и основательными.

Первой из рассматриваемых классификаций является выделение двух основных категорий кластеров, сформированных по пространственной и функциональной осям:

функционально-связанные системы, которые менее ограничены строго определенными регионами обычно относятся к промышленным кластерам, тогда как пространственные группировки подобных и связанных фирм и отраслей относятся к региональным кластерам.

***Промышленный кластер фокусируется на конкуренции внутри сектора.*** Он состоит из всевозможных действующих лиц, ресурсов и видов

деятельности, которые объединяются вместе для развития, производства и продажи разнообразных типов товаров и услуг.

Промышленный кластер, как правило, пространственно не привязан к какой-либо территории или урбанизированной области. В противоположность региональному кластеру, он обладает тенденцией иметь более широкие границы, возможно охватывая весь регион или страну.

**Региональный кластер** – это пространственная агломерация подобной и связанной экономической деятельности, формирующая основу местной среды, способствующая переливам знания и стимулирующая различные формы обучения и адаптации. Такие кластеры, обычно, состоят из малых и средних предприятий. Центральный элемент их успеха сосредоточен в силах социального капитала и географической близости. Другая их особенность состоит в том, что **фирмы менее взаимосвязаны, чем в промышленных кластерах.**

К. З. Адамова разделила кластеры на следующие типы [42, с.133]:

**1. «Маршаллианские» кластеры** – кластеры, в которых мелкие фирмы в одной и той же отрасли используют экономию от масштаба благодаря совместному (вследствие компактного расположения) использованию общих ресурсов.

Типично для обувной промышленности Италии, швейных производств Турции, Индии. В настоящее время реализуется программа по формированию подобного сельскохозяйственно-пищевого кластера в Грузии.

**2. «Ступицы и спицы» (hub-and-spoke) или «радиальные» кластеры.** Такие кластеры создаются крупными сборочными предприятиями автомобильной и электронной промышленности (как, например, в

Детройте или Северной Италии).

Ключевая черта подобных кластеров состоит в том, что крупная фирма (одна или несколько) выполняет роль «центра», «корневого бизнеса» для региональной экономики.

При этом взаимоотношения между «центром» и прочими компонентами кластера могут быть и жесткими, и слабыми.

Связи обычно носят иерархический характер, с выраженно доминирующим «центром». Основой механизма существования подобных кластеров является применение субконтрактации и аутсорсинга<sup>6</sup>.

**3. «Спутниковый» кластер** представляет собой совокупность компаний, ориентированных на поставку товаров, работ и услуг **предприятию, внешнему по отношению к кластеру.**

Такой тип кластеров часто возникает в результате успешной политики привлечения в регион иностранных инвестиций (перемещение производства комплектующих). Фирмы в таких кластерах относительно независимы и от других производителей в той же технологической цепочке, и от конкурентов в регионе. *В то же время конкуренция между «спутниками» ограничена, в том числе и потому, что они зачастую производят различные виды продукции.*

**4. «Кластер, прикованный к государству»** кластер (англ. state anchored cluster) – *кластер, в котором экономическая активность в регионе привязана к государственному предприятию, такому, как военная база, оборонный завод, университет, или органу*

---

<sup>6</sup> Аутсорсинг - это передача неосновных (второстепенных) бизнес-процессов организации (аутсорсеру) для их реализации и функционирования.

*государственного управления, связанного с государственным (оборонным) заказом.*

Данные классификации, по мнению автора, чётко разграничивают кластеры по выделенным признакам, а также достаточно полно отражают специфику выделенных кластеров, поэтому в данной курсовой работе не приведены иные существующие классификации.

### **Условия возникновения и функционирования кластера**

В мировом опыте можно выделить два основных подхода к формированию кластеров:

- 1) Классический либеральный (англосаксонский) подход** предложен в 80-90-е гг. М. Портером и основан на самоорганизации экономических агентов в рамках механизмов «свободного рынка». Использование подобных механизмов не предполагает прямого государственного вмешательства и/или поддержки.
- 2) Современный европейский подход**, который назван «полюсом конкурентоспособности», развивается с 2006 года во Франции и основан на партнерстве бизнеса, центральных и местных властей [93]. Государство заинтересовано в глобальной конкурентоспособности своей экономики и достижении «полюсом конкурентоспособности» мирового уровня, что выражается в оказании различных форм государственной поддержки. Такая поддержка оказывается в рамках реализации стратегий развития территорий.

Из данного описания видно, что реальный кластер отличается от аналитически выделяемой совокупности территориально близких предприятий и организаций. Как



показал В.В. Никитаев, заместитель директора Департамента Экономического Анализа и Перспективного Планирования Минпромэнерго России, такой конгломерат («аналитический прото-кластер») может стать реальным кластером при следующих условиях:

- наличие соответствующих инфраструктур;
- наличие оформленной организационно-коммуникативной структуры, выполняющей управленческие (самоуправленческие) функции и обеспечивающей формирование инновационного сообщества как субъекта развития территории, действующего в партнерстве с бизнесом, центральными и местными властями;
- включенность кластера в рамки промышленной и региональной политики центральных властей, принимаемые местным инновационным сообществом;
- использование новых управленческих технологий [77].

В целом зарождение кластера, за редкими исключениями, осуществляется стихийно, под влиянием сочетания определенных факторов, среди которых основополагающим может быть признана предпринимательская инициатива. Основой для формирования кластеров является возможность и/или необходимость совместного использования многими хозяйствующими субъектами одного или нескольких объединяющих факторов, таких как: базовая технология, каналы маркетингового продвижения продукции, система подготовки кадров, система генерации ноу-хау, относящихся к единому продуктовому направлению.

Любой кластер проходит через некоторое

количество стадий. Они могут не быть одинаковыми для всех кластеров, и темп их развития может меняться. Однако существует внутренняя логика пути, по которому кластеры развиваются, которая делает возможным различить некоторые характерные модели. Даже при том, что точная форма и направление будут зависеть от определенных обстоятельств, кластер проходит через следующие стадии жизненного цикла:

Стадии жизненного цикла кластера:

### **1 стадия. Агломерация**

Стадия, при которой в регионе существует некоторое количество компаний и других действующих лиц.

### **2 стадия. Возникающий кластер**

На данном этапе некоторые участники агломерации начинают кооперироваться вокруг основной деятельности и реализовывать общие возможности через свою связь.

### **3 стадия. Развивающийся кластер**

В связи с возникновением или вовлечением новых участников той же или связанной деятельности в регионе, на этой стадии возникают новые связи между всеми новыми действующими лицами. Могут появиться формальные и неформальные институты поддержания сотрудничества. Часто начинают возникать названия, веб-сайты, общее содержание, связанные с регионом и деятельностью.

### **4 стадия. Зрелый кластер**

Стадия, в рамках которой зрелый кластер уже достиг некоторой критической массы действующих лиц. Он также развил связи за своими пределами, с другими кластерами, направлениями деятельности, регионами. Существует внутренняя динамика создания новых фирм через их появление, совместные предприятия, путем отделения.

## **5 стадия. Трансформация**

Данная стадия характеризуется тем, что с течением времени рынки, технологии и процессы изменяются, так же как кластеры. Для кластера, чтобы выжить, быть жизнеспособным, избежать застоя и распада, необходимо производить инновации и адаптироваться к изменениям. Он может избрать форму преобразования в один или несколько новых кластеров, которые сосредотачиваются вокруг другой деятельности или просто изменить пути, которыми поставляются продукты и услуги.

**Особенность кластера является то, что он не оформляется в качестве единого юридического лица и не является единым хозяйствующим субъектом.**

Само возникновение и развитие кластера в некоторых случаях осуществляется в соответствии с определенным сценарием (например, в случае активного участия в развитии кластера органов власти). Достаточно часто встречается совместное планирование хозяйственной деятельности группами хозяйствующих субъектов, временно объединяющихся для реализации совместных проектов.

Развитие потенциального кластера требует активного вмешательства органов власти, заинтересованных в повышении эффективности экономики территории. В некоторых случаях эффективное развитие кластера требует незначительных усилий, в других – требует реализации масштабных проектов.

Ещё одним немаловажным фактором возникновения и существования кластера является географическая локализация. Локализация основных участников кластера, а также транспортная и информационная инфраструктуры предоставляют возможность реализации взаимодействия между

участниками кластера в виде обмена технологиями, идеями, подготовленным персоналом.

В настоящее время в связи с развитием транспортных сетей и современных средств связи (Интернет, электронная почта) границы кластеров расширяются.

### **1.3.4. Территории с особым экономическим статусом.**

#### **Особые экономические зоны**

Что такое особая экономическая зона, для чего они создаются и какую выгоду несут в себе государству и инвесторам? Какие виды деятельности допускаются на территории свободной зоны и возможно ли ведение малого бизнеса в особых экономических зонах (ОЭЗ)?

Наибольший мировой опыт создания ОЭЗ принадлежит европейским странам. Россия также имеет серьезный потенциал функционирования СЭЗ, которых сейчас по все стране насчитывается 25:

- шесть промышленных особых экономических зон (ОЭЗ ППТ Алабуга, Тольятти, Липецк, Могилино, Титановая долина, Людиново);
- пять технологических зон (ОЭЗ ТВТ Дубна, Санкт-Петербург, Зеленоград, Томск, Иннополис);
- семь ОЭЗ туристического типа (ОЭЗ ТРТ «Алтайская долина», «Бирюзовая Катунь», «Байкальская гавань», «Ворота Байкала», «Куршская Коса», «Гранд Спа Юца», «Остров Русский»);
- три логистических зоны (ОЭЗ ПТ Ульяновск, «Советская Гавань», Мурманск).

Также в список особых экономических зон России входят Калининградская область, зоны в Карачаево-Черкесской Республике, Адыгее, Кабардино-Балкарии, Алании, Дагестане, и планируется к внесению полуостров

Крым – руководство страны поручило разработать соответствующий законопроект Минэкономразвития.

В федеральном законе «Об особой экономической зоне на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополь» предусматривается ряд льгот и преференций для предпринимателей, ведущих свою деятельность на полуострове, упрощенный режим налогообложения, смягчение таможенных правил и страховых взносов. Также на территории Крыма планируется создание игорной зоны, таким образом, полуостров может пополнить список туристических ОЭЗ России.

Рассмотрим основные понятия. Наверняка вам приходилось слышать несколько разных терминов – «свободная экономическая зона», «зона свободной торговли», «особая экономическая зона». По сути, это разные звучания одного и того же явления. При этом абсолютными аналогами являются «свободная экономическая зона» (СЭЗ) и «особая экономическая зона» (ОЭЗ), может использоваться еще и третье звучание: «специальная экономическая зона» (СЭЗ, special economic zone).

Зона свободной торговли – это признак ОЭЗ, в частности ее предпринимательских типов.

***«Свободная зона, или зона свободной торговли, – это огороженная или любым другим образом изолированная физическая местность в порту или аэропорту или около них, где не взимаются таможенные сборы. Такая зона рассматривается как находящаяся вне тарифного регулирования данной страны» (World Bank, 1992)***

Распространенным примером подобной зоны является торговля в магазинах Duty Free.

## **Характеристики особых экономических зон (ОЭЗ)**

**Особая экономическая зона (ОЭЗ)** – это территория, обладающая особым юридическим статусом, на которой действуют льготные экономические условия на осуществление деятельности для российских или иностранных предпринимателей. Юридические лица, которые ведут свое хозяйствование на территории ОЭЗ, называются ее резидентами.

Создание ОЭЗ в первую очередь призвано решить стратегические задачи развития страны в целом или отдельных ее регионов в частности. Также с помощью инструмента особых зон решаются вопросы развития отдельных отраслей (промышленность, внешняя торговля, социальная сфера, научно-технический прогресс и т.д.).

Организуя особую экономическую зону, государство:

- привлекает частные отечественные и иностранные капиталы (инвестирование в передовые производства или инфраструктуру);
- способствует созданию рабочих мест для квалифицированных кадров (таким образом, способствуя удержанию интеллектуального потенциала в стране);
- осуществляет политику импортозамещения и развития отечественного производителя.

Резиденты, участвуя в функционировании особой экономической зоны получают возможность:

- снизить производственные и административные расходы за счет льготного налогообложения, пошлин, арендных ставок, а значит, создавать конкурентоспособный продукт;
- привлекать квалифицированных специалистов из числа отечественных кадров;

- минимизировать собственные затраты за счет льготных условий на экспорт и импорт и увеличить доходную часть.

Кроме того, достаточно часто строительство объектов инфраструктуры ОЭЗ государство производит полностью или частично за свой счет.

### **Суть особой экономической зоны**

Основная суть создания особой экономической зоны – освоение или развитие новых территорий (или отраслей). Как наглядный пример можно привести Крым: на территории полуострова весь бизнес адаптирован под украинское законодательство и систему налогообложения. Для того чтобы предприниматели смогли перестроить систему хозяйствования и выйти на ценовой уровень России, нужно время и льготные условия. Именно на это и пошло правительство РФ, снизив налоги на добавленную стоимость, упростив систему таможенных пошлин, пересмотрев систему страхования и регистрации предприятий.

Особый предпринимательский режим создается всегда таким, чтобы он был выгоден резидентам, которые в свою очередь выполняют стратегическую задачу развития определенной отрасли или территории, выпускают необходимый государству продукт.

#### **Какие льготы дает особая экономическая зона?**

- инвестиционные и налоговые льготы (например, налоговые каникулы различной продолжительности, налоговые освобождения и/или низкие ставки взимаемых налогов, отсутствие валютного контроля и свободное возвращение прибыли);
- торговые привилегии (минимальные торговые ограничения) – сниженные ставки или отсутствие пошлин на импорт сырья, полуфабрикатов и основных

фондов, необходимых для производства и экспорта полуфабрикатов или конечной продукции;

- мягкие ограничения (или отсутствие ограничений) на владение иностранцами производственными фондами;
- относительно дешевые и доступные инфраструктура и услуги – обеспечение электроэнергией, водой, дорогами, транспортными и коммуникационными услугами (например, субсидирование платы за коммунальные услуги);
- относительно дешевые и доступные земельные участки и здания – обеспечение производственных и складских площадей по низким ставкам арендной платы (зачастую субсидируемых);
- минимальные стандарты требований к рабочему месту и заработной плате или их отсутствие (т.е. вопросы охраны здоровья и безопасности на производстве);
- минимальные стандарты требований к охране окружающей среды и уровню загрязнений или их отсутствие;
- большое количество дешевой, и не объединенной в профсоюзы рабочей силы (или ограничения на организации трудящихся);
- доступ к рынкам (к внутреннему рынку страны, где располагается зона, и/или к рынкам соседних стран);
- долгосрочные налоговые каникулы и льготы в части налога на прибыль;
- упрощенные таможенные процедуры (например, таможенная регистрация прямо в пределах предприятия или ускоренное получение разрешения).



## **Виды особых экономических зон**

Существует несколько видов особых экономических зон:

- зоны свободной торговли – не попадающие под юрисдикцию национальной таможенной территории, где проводится хранение продукции, ее предпродажная подготовка, упаковка, тестирование и т.д.;
- промышленно-производственные зоны – промышленные комплексы, специализирующиеся на производстве определенного товара;
- технико-внедренческие зоны – районы научно-технической, проектной и инженерной деятельности и изысканий (технопарки);
- туристические зоны – рекреационные зоны для туризма и отдыха, где действуют льготы для предпринимателей;
- сервисные зоны – территория, на которой осуществляется финансовая (оффшоры) или экспортно-импортная деятельность (риэлтерские и транспортные услуги); комплексные зоны – территория льготного хозяйствования, определенная административными границами района (еще называются зонами предпринимательства и как пример снова же можно привести Крым.)

### **Особая экономическая зона в г. Елабуге**

Для примера и понимания вопроса, приведем описание особой экономической зоны «Алабуга» (Елабужский район, Татарстан).

Особая экономическая зона промышленно-производственного типа «Алабуга» размещена около г. Елабуги Елабужского района Республики Татарстан (РТ), в 25 км от города Набережные Челны и в 40 км от города Нижнекамска.

Специализация деятельности: выпуск автомобильных компонентов, автобусов, бытовой техники. Высокотехнологичное химическое производство, фармацевтическое производство, авиационное производство, производство мебели.  
Площадь ОЭЗ – 20 квадратных километров.

### **Преференции для резидентов особой экономической зоны «Алабуга»**

- 1) режим свободной таможенной зоны, при котором иностранное оборудование размещается и используется в пределах особой экономической зоны «Алабуга» без уплаты таможенных пошлин и НДС;
  - 2) отмена экспортных пошлин на вывоз произведенной продукции
  - 3) резиденты ОЭЗ «Алабуга» освобождены от налога на имущество с момента постановки имущества на учет и от земельного налога с момента возникновения права собственности на земельный участок.
  - 4) помимо земельных участков, предоставляемых инвесторам по достаточно низкой цене, резидент ОЭЗ «Алабуга» получает доступ к полностью подготовленной инженерной инфраструктуре. К границам участков подводятся электричество, газ, тепло и другие инженерные коммуникации;
  - 5) ставка налога на прибыль организации снижена до 2% в течение первых пяти лет деятельности (вторые пять лет ставка составит 7% и далее до 2055 года сохраняется в размере 15,5%);
  - 6) полное освобождение от уплаты транспортного налога, земельного и имущественного налога подлежащих зачислению в бюджет республики.
- 1) Количество компаний-резидентов – 42;

- 2) Общая численность занятого персонала: более 4200 человек;
- 3) Орган управления – ОАО «ОЭЗ ППТ «Алабуга».

### **Регистрация резидентов особой экономической зоны**

Для того чтобы стать резидентом особой экономической зоны Алабуга, необходимо:

- 1) зарегистрировать предприятие на территории Елабужского муниципального района;
- 2) подписать с органом управления особой экономической зоны договор о ведении промышленно- производственной деятельности;
- 3) внести инвестиции в свои производственные фонды, расположенные в ОЭЗ, в сумме не менее 10 000 000 евро, в том числе в первый год развития – не менее 1 000 000 евро.

### **Малый бизнес на территории ОЭЗ Алабуга**

Очевидно, что люди, проживающие и работающие на территории ОЭЗ, нуждаются в бытовых, медицинских, образовательных и развлекательных услугах. Поэтому социальная инфраструктура включает в себя все заведения, обеспечивающие жителей ОЭЗ вышеперечисленными благами.

Малый бизнес в особых экономических зонах вроде Алабуги может быть выражен в индивидуальном предпринимательстве, основанном на обслуживании населения и рабочих кадров:

- магазины продуктов и бытовых товаров;
- парикмахерские, химчистки;
- кафе и клубы;
- детские магазины;
- спорт-клубы и фитнес центры и проч.

При этом предприниматели, осуществляющие свою деятельность на территории ОЭЗ, могут рассчитывать на часть преференций, заявленных для резидентов зоны. Условия деятельности должны быть оговорены в соглашении о ведении хозяйствования, который заключается с управляющим органом ОЭЗ.

Естественно, предприятие малого бизнес-цикла не может считаться резидентом и пользоваться всеми льготами хотя бы потому, что не в состоянии инвестировать заявленные суммы в собственные мощности на территории зоны. Однако, чем более востребованным является бизнес-проект, тем больше шансов у предпринимателя получить удобные условия для существования.

Если говорить о территориальных ОЭЗ, таких как Калининградская область и Крым, то тут действует одно правило для всех предпринимателей и сниженный налог на прибыль распространяется на все предприятия, независимо от группы товаров и типа хозяйствования. Поэтому наиболее интересным с точки зрения заработка является открытие бизнеса на территориях предпринимательских особых экономических зон.

### **1.3.5. Государственная региональная политика: принципы и методы**

**Государственная региональная политика** – это сфера деятельности по управлению экономическим, социальным и политическим развитием страны в пространственном, региональном аспекте, и связанная с взаимодействиями между центром и регионами, а также взаимодействиями регионов между собой.

### **Основные направления региональной политики:**

- 1) определение соотношения движущих сил регионального развития и обеспечение их взаимодействия (государственный и частный секторы экономики, внутренние и внешние факторы развития региона и средства);
- 2) определение соотношения общегосударственного и регионального аспектов развития, центрального и регионального уровней управления экономикой;
- 3) подъем экономики отсталых районов и освоение новых районов и ресурсов;
- 4) решение национально-экономических вопросов;
- 5) решение проблем урбанизации;

Урбанизация (*от лат. urbanus — городской*) — это процесс повышения роли городов, городской культуры и «городских отношений» в развитии общества, увеличение численности городского населения по сравнению с сельским и «трансляция» сформировавшихся в городах высших культурных образцов за пределы городов.

- б) региональные аспекты демографической, аграрной политики и другие мероприятия государственной власти.

**Мероприятия по каждому из этих направлений** составляют содержание региональной политики государства.

*Региональная политика играет значительную роль в наиболее развитых странах, хотя в менее развитых странах региональные проблемы часто оказываются более острыми. Это обусловлено тем, что проведение региональной политики требует значительных средств.*

В развивающихся странах направления региональной политики сводятся к следующему:

- интеграция всех районов страны в единый национальный рынок;

- *смягчение региональных диспропорций и подъем экономики особо отсталых аграрных районов;*
- *смягчение противоречий между городом и деревней, регулирование процесса урбанизации;*
- *возможно более полное освоение природных и людски) ресурсов;*
- *рациональное размещение новых промышленных проектов.*

### **Цели региональной политики**

**Главная цель государственной региональной политики** — создание равных экономических условий для всех заинтересованных регионов, предприятий и граждан, для раскрытия и развития их способностей с учетом территориальной специфики.

#### **Цели региональной политики:**

1) **Социальные цели** — формирование в регионах слоя частных собственников, содействующих

- созданию социально ориентированной рыночной экономики;
- развитию региональных рынков;
- социальной защите населения;
- развитию объектов социальной инфраструктуры за счет не только государственных средств, но и средств, поступающих от приватизации, отечественных и иностранных инвесторов.

2) **Экономические цели**

- Территориально ориентированная приватизация, проводимая темпами, учитывающими специфические особенности каждого региона России, в целях обеспечения устойчивого состояния региональных хозяйственных комплексов в условиях финансовой нестабильности;

- создание конкурентной рыночной среды во всех регионах России;
- содействие демонополизации хозяйства;
- повышение комплексности использования природных ресурсов на базе развития системы малых и средних предприятий;
- содействие расширению экспортного потенциала;
- содействие приграничной торговле;
- содействие развитию свободных экономических зон;
- привлечение отечественного и иностранного капитала на взаимно выгодных условиях, как для России и ее регионов.

### **3) Экологические цели**

- содействие восстановлению эколого-экономического равновесия на основе распространения экологически чистых (безотходных) технологий;
- привлечение частного отечественного и иностранного капитала к участию в природоохранных мероприятиях.

### **Принципы государственной региональной политики:**

- децентрализация, т. е. делегирование прав и обязанностей в области регулирования регионального развития местными органами государственного управления и самоуправления;
- приоритетность, т. е. концентрация усилий на решении наиболее важных проблем регионов;
- субсидиарность, что предполагает вмешательство правительства в решение только наиболее сложных региональных проблем;

- гибкость, связанная с регулярным анализом последствий и корректировкой региональной политики;
- партнерство, предполагающее тесное взаимодействие и сотрудничество высших органов государственного управления местного управления и самоуправления и всех заинтересованных сторон по выработке и реализации региональной политики;
- превентивность, обусловленная своевременным вмешательством государства в региональное развитие (до появления территориальных диспропорций);
- перманентность, как постоянное, непрерывное и всестороннее отслеживание процессов в регионах и соответствующее воздействие на них;
- прозрачность (открытость) государственной региональной политики.

### **Значение и содержание региональной политики**

В России вследствие огромных различий природно-географических, социально-демографических, экономических и других условий унифицированный подход к регионам здесь невозможен. В настоящее время роль региональной политики еще более возрастает. Региональная политика призвана ослабить внутренние социальные напряжения, сохранить целостность и единство страны. Изменившаяся ситуация в стране вызывает необходимость изменения содержания региональной политики. Объективные различия стартовых условий, дифференцированное отношение федеральных властей к разным регионам и различия в политике региональных властей определяют неравномерность осуществления реформ и их региональное разнообразие.



В России наблюдаются признаки усиления замкнутости регионов и уменьшение интенсивности межрегиональных связей.

**Предельная дезинтеграция** — это выпадение региона из экономической системы (и государства), его обособление или вхождение в другую систему (государство).

**Дезинтеграционные тенденции** не устранены до настоящего времени (Приморье, Чеченская Республика, Республика Татарстан и др.).

Однако политическая опасность распада России ослабевает, начинает активно действовать такой объединяющий фактор, как заинтересованность товаропроизводителей в преодолении ограничений спроса и расширении рынка сбыта продукции. Эти интеграционные моменты требуют государственной поддержки.

Огромные различия российских регионов по всем предпосылкам развития и федеративное устройство страны обрекают на неудачу унифицированное проведение реформ. Для реформирования России необходимо разумное сочетание двух течений — регионализации и интеграции.

Суть регионализации—это

- 1) учет специфики регионов в общероссийской структурной, инвестиционной, финансовой политике;
- 2) перенос ряда направлений реформ на региональный уровень (например, реформа в коммунальном секторе);
- 3) разработка специальных программ реформ для регионов с особыми условиями развития.

Тенденции регионализации и интеграции, разумеется, противоречивы. Не исключена трансформация регионализации в региональный сепаратизм, но и чрезмерная централизация управления нежелательна. Подавление экономической заинтересованности на местах

создает базу для регионального сепаратизма, поскольку в регионах усиливается убежденность, что, действуя в одиночку или в составе региональных коалиций, можно добиться большего, чем в централизованном государстве.

Декларированный принцип стирания различий между городом и деревней не был реализован, что вызывало массовую миграцию сельского населения в города. Ограничение чрезмерного роста крупных городов осуществлялось административно-запретительными методами — путем ограничения прописки. В то же время в городах развивались производства, не обеспеченные рабочей силой, что заставляло привлекать рабочих «по лимиту». Одновременно проводилась ликвидация мелких сельских поселений – «неперспективных деревень».

Стратегическими задачами регионального развития в настоящее время являются:

- 1) реконструкция экономики старопромышленных регионов и крупных городских агломераций путем конверсии оборонных и гражданских отраслей, модернизации инфраструктуры, оздоровления экономической обстановки;
- 2) преодоление депрессивного состояния агропромышленных регионов Нечерноземья, Южного Урала, Сибири, Дальнего Востока;
- 3) возрождение малых городов и российского села, восстановление утраченной жизненной среды в сельской местности, развитие местной производственной и социальной инфраструктуры, освоение заброшенных сельскохозяйственных земельных угодий;
- 4) стабилизация социально-экономического положения в регионах с экстремальными природными условиями и преимущественно сырьевой специализацией;

- 5) создание условий для возрождения малочисленных народов (прежде всего в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, горных районах);
- 6) продолжение формирования территориально-производственных комплексов и промышленных узлов в северных и восточных регионах преимущественно за счет нецентрализованных инвестиций и приоритетного развития производств с комплексным использованием добываемого сырья, соблюдения строгих экологических стандартов;
- 7) стимулирование развития экспортных и импортозамещающих производств в районах, имеющих для этого наиболее благоприятные условия;
- 8) формирование свободных экономических зон, а также технополисов как региональных центров внедрения достижений науки, ускорения экономического и социального прогресса;
- 9) изменение специализации новых приграничных регионов;
- 10) развитие межрегиональных и региональных инфраструктурных систем (транспорта, связи, информатики), обеспечивающих и стимулирующих региональные структурные сдвиги и эффективность региональной экономики;
- 11) преодоление чрезмерного отставания по уровню и качеству жизни населения отдельных республик и областей.

Таким образом, в региональной политике акценты переместились:

- 1) с освоения новых районов на стабилизацию в них и преодоление депрессивного состояния старых регионов,
- 2) с ограничения роста крупных городов — на возрождение малых городов и сельских поселений.

Изменения в региональной политике:

- 1) изменилось соотношение центрального и регионального уровней управления;
- 2) возникли новые проблемы: безработица, достигающая в некоторых регионах критического уровня;
- 3) резко ухудшилась социально-экономическая ситуация в некоторых регионах;

4) появились беженцы и вынужденные переселенцы;

В качестве особо важных следует выделить следующие задачи региональной политики:

- 1) нормализация экологической ситуации;
- 2) создание новых рабочих мест и ускоренное развитие социальной инфраструктуры в регионах;
- 3) нормализация ситуации в регионах, где отмечается критическое положение на рынке труда;
- 4) решение проблемы гиперурбанизации:
  - устранение перегруженности крупных городов производственными объектами;
  - устранение перегруженности крупных городов населением;
  - устранение чрезмерной экологической нагрузки;
  - устранение перегруженности социальной инфраструктуры крупных городов.
- 5) адаптация беженцев и вынужденных переселенцев;

### **Приоритеты государственной региональной политики**

К числу *долгосрочных приоритетов* относятся следующие приоритеты российской региональной экономической политики:

**1. Создание условий для развития и роста человеческого потенциала.** В современном мире действует прямая корреляция между процветанием государства и качеством его человеческих ресурсов. Высоко технологичной

инновационной экономике требуется высокий человеческий потенциал.

Индекс человеческого потенциала определяется на основе показателей, характеризующих:

- 1) здоровье;
- 2) уровень образования;
- 3) уровень доходов населения, т.е. это интегральный показатель, который отражает уровень развития экономики и ее качество,
- 4) уровень развития системы образования;
- 5) уровень развития системы здравоохранения,
- 6) уровень состояния экологической среды и т. д.
- 7) уровень обеспечения продовольствием
- 8) состояние коммуникационных возможностей.

Можно сказать, что этот приоритет общий для большинства регионов, но конкретные особенности региона определяют специфику его реализации.

### ***2. Развитие высокотехнологичных секторов экономики***

Этот приоритет означает развитие производств, основанных на использовании достижений науки, обеспечивающих рост производительности труда, ресурсосбережение и рост производства продукции с высокой долей добавленной стоимости.

Причины невосприимчивости российской экономики к развитию в ней инновационных секторов:

- 1) отсутствие спроса на инновационную продукцию;
- 2) высокие риски при создании инновационной продукции;
- 3) отсутствие интереса к созданию инновационной продукции со стороны структур, реально обладающих финансовыми ресурсами.

### ***3. Создание благоприятного инвестиционного климата в регионе***

Не случайно мировые и отечественные агентства регулярно анализируют инвестиционный климат в разных регионах и странах и определяют на этом основании инвестиционные рейтинги территорий. Эти рейтинги информируют бизнес о наличии или отсутствии дополнительных, неоправданных затрат при ведении бизнеса на данной территории.

***4. Создание условий для производства и продвижения продукции, конкурентоспособной и на внутреннем, и на мировом рынках.***

***Необходима организация маркетинга территории, которая включает в себя:***

- 1) участие в российских и международных выставках с демонстрацией продукции, производимой на территории региона;
- 2) организация ярмарок;
- 3) развитие тесных экономических и культурных связей городов;
- 4) использование СМИ для рекламы местной продукции и услуг и т.д.

Что касается среднесрочных приоритетов, то они определяются теми проблемами, с которыми сталкивается государство на современном этапе развития, и которые ведут к серьезному длительному кризису.

Эти проблемы, прежде всего, связаны с неэффективной структурой экономики и высокой зависимостью от импорта. Поэтому к числу ***важнейших среднесрочных приоритетов*** российской региональной экономической политики относятся:

***1. Реиндустриализация промышленности***

На современном этапе реиндустриализация тесно пересекается с идеей импортозамещения. Политическая ситуация, состояние российской экономики

свидетельствуют о необходимости безотлагательной реализации этого приоритета. До сих пор эта задача не решалась из-за отсутствия спроса экономики на импортозамещение: у импортозамещения был конкурент – мировой рынок. Экономические санкции создают «благоприятные» предпосылки и вынуждают экономику к переходу на траекторию возрождения собственной промышленности. Спрос на импортозамещение должны организовать, прежде всего, региональные органы власти.

Для организации спроса на импортозамещение региональные органы власти обязаны:

- 1) проанализировать государственные закупки;
- 2) проанализировать структуру импорта;
- 3) выступить организационным и финансовым участником развития импортозамещающих производств;
- 4) обобщить данные по производственному и трудовому потенциалу субъектов Федерации и оценить возможности их использования для производства импортозамещающей продукции;
- 5) оценить недостающий экономический потенциал;
- 6) разработать оптимальную схему развития и размещения предприятий по производству импортозамещающей продукции;
- 7) разработать механизм запуска проекта импортозамещения в регионе.

## ***2. Модернизация традиционных отраслей***

В первую очередь речь идет о таких отраслях, как сельское хозяйство, лесное хозяйство и деревообработка, легкая и пищевая промышленность, производство строительных материалов и др.

*С проблемой модернизации традиционных отраслей очень тесно связана проблема пространственного развития государства, особенно проблема развития малых городов и сельских районов.*

В рамках реализации этого приоритета государственной экономической политики необходимо создание условий для формирования территориальных кластеров, обеспечивающих выпуск конкурентоспособной продукции, как на внутреннем, так и на внешнем рынке. Это будет сопровождаться:

- 1) созданием новых современных рабочих мест,
- 2) ростом доходов населения и
- 3) решением проблемы рационального расселения и сохранения сельского образа жизни.

### ***3. Развитие инфраструктуры***

**Формирование устойчивой сети энергоснабжения и газоснабжения.**

Прилагая титанические усилия в поисках внешних потребителей газа, не следует забывать о том, что уровень газификации российской экономики и населения составляет около 60%. Многие населенные пункты не имеют постоянной транспортной связи с соседними населенными пунктами и районными центрами. Необходимо широкомасштабное развитие автомобильных дорог.

Для транспортной инфраструктуры требуется:

- 1) реконструкция Транссиба, БАМа,
- 2) создание логистических центров,
- 3) организация нормальной работы Северного морского пути.

**Принципы реализации долгосрочных и среднесрочных приоритетов государственной экономической политики относятся следующие**

#### ***1. Принцип государственно-частного партнерств***

Необходимость учета и использования этого принципа отражает такую закономерность как слабый



интерес частного бизнеса к проектам с высоким риском, с большим сроком окупаемости.

Пока лишь государство в целях самосохранения заинтересовано в развитии высокотехнологичных секторов экономики, в то время как нефтегазовый сектор заинтересован только в соответствующем оборудовании и трубопроводной системе, а банковский сектор, прежде всего, интересуется валютный курс и доступ к иностранным кредитам.

Известно, что развитие Силиконовой долины в США состоялось благодаря реальной заинтересованности государства в технологическом прорыве и мощной государственной финансовой поддержке этого проекта. Для того, чтобы этот принцип заработал, необходимо создание крупного государственного инвестиционного банка, обеспечивающего предоставление кредитов с очень низкой процентной ставкой.

Дополнительная эмиссия денежной массы, необходимая для функционирования такого банка, не приведет к инфляции, если эта масса не окажется на финансовом рынке, но послужит основой для развития инвестиционных процессов.

## ***2. Принцип комплексного подхода***

Учет этого принципа особенно понятен на примере модернизации сельской экономики: бессмысленно направлять деньги в развитие сельского хозяйства, если не удастся привлечь в эту сферу квалифицированные кадры. А современный образованный человек не станет жить в плохих условиях – без нормального жилья, качественной системы медицины и образования, в условиях бездорожья.

***3. Кластерный подход и принцип межрегионального взаимодействия*** связаны с сохранением единого экономического пространства страны и реализацией ее конкурентных возможностей в

мировой экономике. Формирование локальных региональных кластеров позволит более эффективно использовать ресурсный потенциал региона.

#### ***4. Принцип опережающего развития инфраструктуры***

Опыт успешной мировой практики реализации крупных проектов свидетельствует о том, что все они начинаются с создания инфраструктуры. При отсутствии нормальных дорог, сетей электро- и газоснабжения трудно рассчитывать на привлечение инвесторов. Например, в Тогучинском районе Новосибирской области имеется прекрасная сырьевая база для производства дешевых современных утеплителей для строительства, которые завозятся в область в огромном количестве. Появился заинтересованный инвестор, но он отказался от реализации проекта, узнав, что район не газифицирован.

#### ***5. Классические принципы:***

- принцип экономической эффективности,
- принцип социальной справедливости,
- принцип сохранения экологического равновесия.

### **Методы реализации государственной региональной политики**

*Различают прямые и косвенные методы проведения региональной политики.*

***При прямых методах проведения региональной политики*** государство активно участвует в капиталовложениях, направленных на совершенствование территориальной структуры хозяйства (создание центров роста, промышленных парков, инфраструктуры в районах предпочтения и пр.).

***При косвенных методах проведения региональной политики*** государство через финансовую

(налоговую, таможенную) систему стремится создать соответствующий экономический «климат» в тех или иных районах для стимулирования их ускоренного развития и управления миграционными потоками.

**Методы прямого участия государства в регулировании регионального развития** тесно связаны с административными — это

- 1) осуществление государственных региональных программ, финансируемых за счет госбюджета,
- 2) реализация отдельных структурообразующих инвестиционных проектов;
- 3) размещение заказов на поставку продукции для общегосударственных нужд (в том числе для поддержки проблемных регионов) посредством контрактной системы.

**Методы косвенного регулирования регионального развития** включают:

- 1) *создание специальных фондов регионального развития* (федеральных, областных и др.), которые должны аккумулировать финансовые ресурсы для решения различных региональных проблем: проведения политики субвенции для предприятий, находящихся в сложных социально-экономических и экологических условиях;
- 2) *привлечения частных инвесторов для решения задач региональной политики;*
- 3) *компенсации дополнительных затрат*, которые несут хозяйствующие субъекты при размещении своих предприятий в районах со сложными условиями;
- 4) *предоставления налоговой скидки «на истощение недр»*, т.е. в связи с истощением запасов природных ресурсов, что особенно актуально для районов с экстремальными условиями;

- 5) установления льготных ставок арендной платы при изъятии площадей под строительство предприятий,** имеющих важное значение для совершенствования отраслевой и территориальной структуры экономики;
- 6) введения регионально-дифференцированной амортизации,** позволяющей предприятиям, расположенным в районах со сложными условиями, финансировать ускоренную амортизацию собственного производства;
- 7) применения повышенных цен на экологически чистую продукцию;**
- 8) введения санкций для предприятий, загрязняющих окружающую среду, особенно в наиболее неблагоприятных регионах.**

### **Региональная экономика**

Изменение содержания региональной политики ставит перед региональной экономикой новые теоретические задачи. В частности, необходимо выработать четкие критерии отнесения регионов к числу проблемных, или территорий приоритетного развития.

Быстрый переход от командно-распределительной к рыночной экономике привел к временным социально-экономическим потрясениям из-за разной способности регионов быстро адаптироваться к рыночным условиям.

Особенно уязвимыми оказались группы регионов:

- с высокой концентрацией производств, ставших нерентабельными при рыночных ценах или резко потерявших спрос на свою продукцию;
- удаленные от основных экономических центров — из-за опережающего роста транспортных тарифов, которые в ряде случаев выросли в 5-10 тыс. раз;
- получавшие ранее из федерального бюджета значительные дотации и внезапно потерявшие их.

В то же время ряд регионов, располагавших рыночной инфраструктурой и особенно банковским капиталом (Москва), достаточно быстро оправились от шока. Вследствие наложения друг на друга исторически сложившихся диспропорций и факторов переходного периода большинство регионов России в настоящее время являются проблемными. Основные типы проблемных регионов – это слаборазвитые, депрессивные, экологически опасные, приграничные.

**К слаборазвитым** (традиционно отсталым) относятся регионы, которые в силу ряда причин хронически отстают от среднего российского уровня. В эту категорию входит более половины всех республик (Марий Эл, Алтай, Тыва, республики Северного Кавказа и др.), а также ряд областей европейской части. Более 80% населения этих субъектов находятся ниже официальной черты бедности.

Депрессивные регионы характеризуются наиболее глубоким спадом промышленного производства (чаще всего это регионы с высокой концентрацией ВПК и машиностроения, потерявшие государственный заказ и инвестиционный спрос). Здесь, как правило, наиболее высокий уровень безработицы. В эту группу входят многие индустриально развитые области Северо-Западного, Центрального, Поволжского, Уральского, Западно-Сибирского, Восточно-Сибирского районов.

**К экологически опасным** относятся регионы, испытывающие последствия различных катастроф (Мурманская обл., Поволжье, Урал, Кузбасс, побережье Каспийского моря). В отдельную группу, принимая во внимание новую геополитическую ситуацию, целесообразно выделить ряд приграничных регионов, так как здесь следует не только поднять экономику, но и создать принципиально новую для них пограничную и

таможенную инфраструктуру, что приведет к коренным изменениям, в том числе уклада жизни.

**Региональная кризисная ситуация** – это изменение состояния экономики регионов, предотвращение которого требует вмешательства федеральных законодательных и исполнительных органов власти и использования чрезвычайных методов государственного экономического регулирования территориального развития.

Основные виды кризисных ситуаций в регионах:

- 1) изменения в демографической ситуации, приводящие к депопуляции населения, ухудшению генофонда страны и ее регионов;
- 2) превышение рациональных норм техногенной нагрузки территории при размещении объектов, приводящее к ухудшению экосистемы региона;
- 3) падение производства в отраслях специализации региона более чем на 50-60%;
- 4) рост безработицы, превышающий 15% от численности экономически активного населения;
- 5) изменение профиля региона, приводящее к необходимости массовой переквалификации кадров;
- 6) появление в трудоизбыточных регионах беженцев, переселенцев и иностранных рабочих, приводящее к межнациональной и социальной напряженности;
- 7) высокая и постоянно растущая степень зависимости промышленного комплекса (более чем на 50%) от межрегиональных и внешнеэкономических связей;
- 8) низкая обеспеченность финансовыми ресурсами, дестабилизирующая ситуацию в регионе и усложняющая отношения с федеральным Центром (к примеру, дотации превышают 30% финансовых средств региона);

9) низкая обеспеченность объектами инфраструктуры, ограничивающая возможность дальнейшего развития.

По следующим критериям субъекты Российской Федерации можно разделить на кризисные и предкризисные.

По показателям спада производства кризисными являются 9 субъектов Федерации (Чеченская Республика, Ингушетия, республики Северная Осетия, Дагестан, Кабардино-Балкарская, Чувашская, Адыгея; Читинская и Ивановская области), а предкризисными является 31 субъект (Владимирская, Калужская, Костромская, Орловская, Рязанская, Тверская, Ярославская, Кировская, Воронежская, Пензенская, Ростовская, Курганская, Свердловская, Челябинская, Омская, Камчатская, Сахалинская, Калининградская области, Ставропольский, Алтайский и Хабаровский края, республики Мордовия, Калмыкия, Алтай, Карачаево-Черкесская, Удмуртская и ряд национальных округов).

По финансовому состоянию к кризисным можно отнести 19 субъектов Федерации: республики Дагестан, Северная Осетия, Горный Алтай, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Тыва, Адыгея, Мордовия, Марий Эл, Калмыкия; Пензенская, Астраханская, Тамбовская, Ивановская, Псковская, Курская, Брянская, Орловская области и Алтайский край), к предкризисным — 16 субъектов (Курганская, Кировская, Тульская, Владимирская, Воронежская, Ростовская, Смоленская, Читинская, Саратовская, Калужская, Новгородская, Оренбургская и Тверская области, Ставропольский край, республики Чувашская и Бурятия).

По показателям, характеризующим демографическую ситуацию, к кризисным территориям относятся 5, а к предкризисным – 12 субъектов Федерации;

По уровню жизни – соответственно к кризисным территориям 5 к предкризисным 19;

По уровню безработицы – соответственно к кризисным территориям 12 и к предкризисным 17 субъектов Федерации.

Характерно, что значительное число субъектов Федерации попадает в группу кризисных и предкризисных при использовании любой классификации.

Последствия региональных кризисных ситуаций:

- резкое превышение смертности над рождаемостью, вызывающее быстрое старение населения в регионе;
- сокращение численности коренного населения, приводящее к утрате национальных традиций;
- увеличение техногенной нагрузки на территорию со всеми вытекающими из этого последствиями;
- падение производства, приводящее к росту безработицы, банкротству предприятий, снижению потенциальных источников финансирования региональных бюджетов, ограничивающее возможности формирования потребительского рынка, создающее условия для перенасыщения рынка некачественной импортной продукцией в ущерб отечественным производителям;
- рост безработицы;
- неустойчивое функционирование экономики региона, чрезмерная зависимость от ввоза и экспорта продукции и сырья как следствие невыполнения договорных обязательств;
- увеличивающиеся объемы неплатежей и недоборы отчислений от налогов, приводящие к росту дефицита федерального бюджета и превышению предельно допустимой величины.



В сложившейся ситуации, когда, большая часть субъектов Федерации не в состоянии выйти из кризиса собственными средствами, значимость разработки и последовательного осуществления региональной политики становится одним из решающих моментов сохранения целостности, экономической и политической независимости государства.

### **1.3.6. Региональная финансовая система**

#### **Сущность и элементы финансовой системы**

В России имеется два уровня финансов – государственный и муниципальный. Государственный подразделяется на федеральный и региональный подуровни. Всем подсистемам и уровням соответствуют свои финансы.

Экономическую базу финансовых институтов составляет институциональная собственность субъектов органов власти. Цель финансовых институтов – денежное обеспечение функций субъектов органов власти.

Объективно финансы выполняют функцию распределения и перераспределения стоимостных ресурсов одних субъектов, обладающих значительными жизненными ценностями, к неимущим субъектам-потребителям. Эта функция реализуется через систему финансовых рычагов, в том числе через:

- бюджетную систему (главный из финансовых рычагов);
- финансовый рынок (перераспределение стоимости финансовых ресурсов путем регулирования валютного курса, учетной ставки, обеспечения кредитной и страховой деятельности);

- ценовой механизм (система цен на государственные товары, государственные закупочные цены и государственное регулирование рыночных цен на отдельные товары и услуги массового потребления);
- бюджетные организации.

Финансовая система – совокупность взаимосвязанных между собой сфер и звеньев финансовых отношений по распределению и перераспределению национального дохода.

Основными элементами финансовой системы региона являются:

- Региональный бюджет;
- Региональные внебюджетные фонды;
- Финансово-кредитная система региона;
- Финансы хозяйствующих субъектов и населения.

### **Бюджетная система**

Бюджетная система РФ – основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Таким образом, бюджетная система РФ состоит из бюджетов трех уровней:

- I уровень – федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;
- II уровень – бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- III уровень – местные бюджеты.

Принципы бюджетной системы Российской Федерации закреплены главой 5 Бюджетного кодекса РФ и включают:

1. Принцип единства бюджетной системы, который означает единство бюджетного законодательства, денежной системы, бюджетной классификации, форм бюджетных документов и бюджетной отчетности, единый порядок формирования доходов и осуществления расходов, бюджетной политики и т.п.
2. Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ, который означает закрепление доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами бюджетной системы РФ.
3. Принцип самостоятельности бюджетов всех уровней, выражающий определенные права и обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления:
  - 1) самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;
  - 2) право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с законодательством налоги и сборы, доходы от которых зачисляются в соответствующие бюджеты, в наличии у каждого бюджета своих источников доходов;
  - 3) право соответствующих органов управления самостоятельно определять направления расходования бюджетных средств и т.п.
4. Принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, означающий определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, формирование доходов соответствующих бюджетов, расходование

- бюджетных средств в соответствии с едиными требованиями и принципами, установленными бюджетным законодательством РФ.
5. Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов означает необходимость их отражения в бюджетах в полном объеме и в обязательном порядке.
  6. Принцип сбалансированности бюджета означает, что объем расходов должен быть равен общему объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета.
  7. Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств означает необходимость достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.
  8. Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов означает, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета.
  9. Принцип прозрачности (открытости) означает полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, опубликование утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении в средствах массовой информации и т.п.
  10. Принцип достоверности бюджета означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории, а также реалистичность расчета доходов и расходов бюджета.
  11. Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что бюджетные средства доводятся

до конкретных получателей с обозначением цели их использования.

12. Принцип подведомственности расходов бюджетов означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные средства только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся.
13. Принцип единства кассы означает, что все поступления и выплаты осуществляются через единый счет бюджета.

Бюджетная система региона выполняет следующие функции:

- создание таких условий, которые повышают уровень и качество жизни населения в регионе;
- содействие справедливому распределению доходов между отдельными группами населения, проживающего на территории региона;
- развитие деловой активности в регионе путем направления региональных инвестиций, подконтрольных администрации, в «точки роста» регионального хозяйственного комплекса через бюджет развития региона или путем прямых государственных инвестиций;
- выравнивание условий предпринимательства в территориальных образованиях региона путем развития производственной, социальной и рыночной инфраструктур.

### **Сущность и структура регионального бюджета**

Бюджет является центральным звеном бюджетной системы региона.

Бюджет субъекта РФ – это форма формирования и расходования денежных ресурсов, предназначенных

для исполнения расходных обязательств субъектов РФ, то есть для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта Федерации.

Бюджеты субъектов РФ разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов РФ. Собственный бюджет имеет каждый субъект Российской Федерации.

Консолидированный бюджет – это свод бюджетов бюджетной системы РФ на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета трансфертов между этими бюджетами (ст. 6 БК РФ).

Консолидированные бюджеты используются:

- 1) в бюджетном планировании (нормативы отчислений в нижестоящие бюджеты);
- 2) во-вторых, при анализе формирования и использования централизованного финансового фонда страны;
- 3) при расчетах, характеризующих различные виды обеспеченности жителей страны, территорий.

В свою очередь среднебюджетные показатели являются критериями для сравнительного анализа состояния отдельных территорий. Бюджетные полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований закреплены главой 2 Бюджетного кодекса РФ (БК РФ).

К бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации относятся (ст. 8 БК РФ):

- составление и рассмотрение проекта бюджета субъекта РФ, утверждение и исполнение бюджета субъекта РФ, осуществление контроля за их исполнением;
- предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ;

- временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления.

Бюджет региона является формой образования и расходования денежных средств в целях обеспечения в регионе функций органов государственной власти. Сосредоточение финансовых ресурсов в бюджете необходимо для успешной реализации финансовой политики государственных органов.

Бюджет состоит из двух частей – доходной и расходной. Доходы и расходы бюджета – это экономические категории, каждая из которых имеет свое специфичное общественное значение: доходы служат финансовой базой деятельности соответствующего органа государственной власти, а расходы – удовлетворению общественных потребностей.

Бюджетный кодекс дает подробную характеристику доходов бюджетов всех уровней по видам, а также по каждому уровню бюджетной системы. Отношения по доходам бюджетов регулируются нормами бюджетного и налогового права. В Бюджетном кодексе РФ содержатся лишь некоторые нормы, определяющие режим поступления налогов в бюджеты.

Основной объем положений, регулирующих налоговый механизм государства, содержится в Налоговом кодексе РФ и других нормативных актах налогового законодательства.

Доходы регионального бюджета – это поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета (ст. 6 БК РФ).

В общем виде все доходы бюджетов можно разделить на два вида:

- собственные – это виды доходов, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами законодательством Российской Федерации;
- регулирующие – федеральные и региональные налоги, иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений в бюджеты субъектов РФ или в местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года) по разным видам таких доходов.

Все доходы бюджетов делятся на три вида:

- 1) Налоговые доходы, к которым относятся доходы от предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах федеральных налогов и сборов, региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов по ним.
- 2) Неналоговые доходы, к которым относятся доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, доходы от продажи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями, средства самообложения граждан и др.
- 3) Безвозмездные поступления, к которым относятся дотации из других бюджетов бюджетной системы РФ, субсидии из других бюджетов бюджетной системы РФ, субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов РФ и др.

### **Доходы бюджета субъекта РФ**

Налоговые доходы:

1. Налог на имущество организаций (100 %).
2. Налог на игорный бизнес (100 %).
3. Транспортный налог (100 %) и др.



Часть федеральных налогов:

1. Налог на доходы физических лиц (80 %).
2. Акцизы на спиртосодержащую продукцию (50 %).

Неналоговые доходы:

1. Доходы от использования имущества, находящегося в собственности субъекта РФ.
2. Плата за негативное воздействие на окружающую среду (40 %) и др.

Безвозмездные поступления:

1. Безвозмездные поступления от юридических лиц;
2. Безвозмездные поступления от иностранных юридических лиц;
3. Безвозмездные поступления от физических лиц .

Расходы регионального бюджета – выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с бюджетным законодательством источниками финансирования дефицита бюджета (ст. 6 БК РФ).

По своему содержанию расходы бюджетов представляют собой сложившийся механизм отношений, способов и приемов, благодаря которым бюджетные средства поступают по своему назначению.

Статья 21 БК РФ определяет направления расходования бюджетных средств, являющиеся едиными для всех бюджетов бюджетной системы РФ:

- 1) общегосударственные вопросы (функционирование Президента РФ, функционирование высшего должностного лица субъекта РФ и муниципального образования, судебная система, обеспечение проведения выборов и референдумов, резервные фонды и др.);
- 2) национальная оборона (Вооруженные Силы РФ, мобилизационная и вневойсковая подготовка, ядерно-

- оружейный комплекс, прикладные научные исследования в области национальной обороны и др.);
- 3) национальная безопасность и правоохранительная деятельность (органы прокуратуры, органы внутренних дел, органы юстиции, система исполнения наказаний, обеспечение пожарной безопасности, миграционная политика и др.);
  - 4) национальная экономика (исследование и использование космического пространства, сельское хозяйство и рыболовство, транспорт, связь и информатика и др.);
  - 5) жилищно-коммунальное хозяйство (жилищное хозяйство, коммунальное хозяйство, благоустройство и др.);
  - 6) охрана окружающей среды (экологический контроль, охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания и др.);
  - 7) образование (дошкольное образование, среднее профессиональное образование, высшее и послевузовское образование, молодежная политика и оздоровление детей и др.);
  - 8) культура, кинематография (культура, кинематография, прикладные научные исследования в области культуры, кинематографии и др.);
  - 9) здравоохранение (стационарная медицинская помощь, амбулаторная медицинская помощь, скорая медицинская помощь и др.);
  - 10) социальная политика (пенсионное обеспечение, социальное обслуживание населения, охрана семьи и детства.
  - 11) физическая культура и спорт (физическая культура, массовый спорт, спор высших достижений и др.);

- 12) средства массовой информации (телевидение и радиовещание, периодическая печать и издательства и др.);
- 13) обслуживание государственного и муниципального долга (обслуживание государственного внутреннего и муниципального долга, обслуживание государственного внешнего долга);
- 14) межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований и др.).

В зависимости от соотношения доходов и расходов бюджет может находиться в трех состояниях:

1. Бюджетный дефицит.
2. Бюджетный профицит.
3. Сбалансированный бюджет (равенство доходов и расходов бюджета, то есть сальдо бюджета равно нулю).

Дефицит бюджета – превышение расходов бюджета над его доходами. Размер дефицита субъекта РФ не должен превышать 15 % общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета безвозмездных поступлений.

Профицит бюджета – превышение доходов бюджета над его расходами, т.е. ситуация, при которой наблюдается положительное сальдо государственного бюджета.

### **Межбюджетные отношения в регионе**

**Межбюджетные отношения** – это взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных

правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса (ст. 6 БК РФ).

Сущность межбюджетных отношений в Российской Федерации заключается в том, что это бюджетные отношения между тремя уровнями власти: федеральным, субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Закрепление определенного порядка движения финансовых потоков по уровням бюджетной системы государства и организация экономических отношений, возникающих по этому поводу, составляют основу механизма бюджетного регулирования, через который федеральные, региональные и местные органы власти и управления выполняют свои представительные и исполнительские полномочия с соблюдением требований формальной финансовой независимости их политики от вышестоящих уровней.

Основными инструментами межбюджетных отношений в Российской Федерации являются межбюджетные трансферты. В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса РФ, межбюджетные трансферты – средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Основы предоставления межбюджетных трансфертов закреплены главой 16 БК РФ. В соответствии со ст. 129 БК РФ, основными формами межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета, являются:

- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;
- субсидии бюджетам субъектов РФ;
- субвенции бюджетам субъектов РФ;

- иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ.

**Дотации** – это межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования. Методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации утверждает Правительство РФ.

Совокупность дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ образует Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ. Критерием определения общего объема дотаций является необходимость достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, порядок определения которого устанавливается Правительством РФ. Для выделения дотаций определяется уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ, который сопоставляется с критерием выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ и не должен превышать его. В свою очередь в составе регионального бюджета формируется региональный фонд финансовой поддержки муниципальных образований.

**Субсидии бюджетам субъектов РФ** из федерального бюджета – это межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения (ст. 132 БК РФ). Совокупность субсидий

бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета образует Федеральный фонд софинансирования расходов.

**Субвенции бюджетам субъектов РФ** из федерального бюджета – это межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке (ст. 133 БК РФ). Совокупность субвенций бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета образует Федеральный фонд компенсаций.

Методики предоставления межбюджетных трансфертов утверждаются

Правительством РФ. Общим для дотаций, субвенций и субсидий является их безвозмездный и безвозвратный характер. Отличительной чертой субвенций и субсидий от дотаций

является их целевой характер. А субвенции и субсидии разграничиваются по объемам финансирования: за счет субвенции полностью финансируются те или иные целевые расходы, а субсидии предоставляются на условиях долевого финансирования целевых расходов.

### **1.3.7. Региональный инвестиционный стандарт**

#### **Инвестиционная привлекательность региона**

Инвестиционная привлекательность региона представляет собой совокупность различных объективных признаков, средств, возможностей и ограничений, которые способны обусловить интенсивность привлечения инвестиций в основной капитал региона.

Инвестиционная привлекательность региона формируется двумя группами факторов:

- 1) инвестиционным потенциалом;
- 2) инвестиционными рисками.

Под инвестиционным потенциалом понимаются объективные возможности данного региона, определяемые совокупностью характеристик, которые учитывают:

- основные макроэкономические параметры;
- насыщенность территории факторами производства;
- потребительский спрос населения.

Инвестиционный потенциал региона складывается из 8 частных потенциалов:

- 1) производственный – уровень производства;
- 2) ресурсно-сырьевой – обеспеченность природными ресурсами;
- 3) потребительский – покупательная способность населения;
- 4) инфраструктурный – экономико-географическое положение (ЭГП), связь и транспорт;
- 5) инновационный – уровень внедрения достижений НТП и степень модернизации производства в регионе;
- 6) трудовой – численность активного населения и его образование;
- 7) институциональный – развитие ведущих институтов рыночной экономики в регионе (собственность);

8) финансовый – размеры налоговой базы, прибыльность предприятий.

Величина инвестиционного риска показывает вероятность потери инвестиций и дохода от них.

Выделяют следующие виды инвестиционных рисков:

- 1) политический;
- 2) экономический, связанный с динамикой экономических процессов в регионе;
- 3) социальный, характеризующий уровень социальной напряженности в регионе;
- 4) криминальный, определяемый динамикой и структурой преступности в регионе;
- 5) экологический, рассчитываемый по уровню экологической безопасности региона;
- 6) финансовый, отражающий напряженность (дефицитность) регионального бюджета;
- 7) законодательный, характеризующий совокупность правовых норм, регулирующих экономические отношения на территории региона (налоги, льготы, ограничения).

### **Региональный инвестиционный стандарт**

**Региональный инвестиционный стандарт** – ключевой проект Агентства стратегических инициатив по созданию благоприятных условий для ведения бизнеса в регионах.

Стандарт включает 15 лучших инвестиционных практик, используемых экономически наиболее успешными регионами.

**В 2012 году Стандарт внедрялся в 11 пилотных регионах.**

27 декабря 2012 года в ходе заседания Государственного совета Российской Федерации был рассмотрен и признан успешным опыт пилотного



внедрения Стандарта. Согласно Перечню поручений Президента по итогам Госсовета Стандарт стал обязательным для внедрения всеми регионами страны. С начала 2013 года Агентство приступило к масштабированию Стандарта. АСИ осуществляет методологическую поддержку процесса внедрения, а также организационную поддержку деятельности экспертных групп.

### **Стандарт по обеспечению благоприятного инвестиционного климата**

(АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов и программ») Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2014 года № 570 – *утверждён перечень показателей оценки эффективности деятельности и методик определения целевых значений показателей оценки эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности* (до 2018 года).

Наличие основных составляющих стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе (далее – Стандарт) и оценка предпринимательским сообществом эффективности реализации этих составляющих – один из показателей указанной оценки.

### **Инвестиционная стратегия региона**

1. В субъекте Российской Федерации должна быть разработана, утверждена и принята к исполнению Инвестиционная стратегия.

2. Инвестиционная стратегия должна определять инвестиционные приоритеты региона: территории, отрасли, технологии опережающего развития, осваиваемые виды продукции, работ и услуг, планируемые к реализации проекты.
3. Инвестиционная стратегия должна описывать взаимосвязанные по целям, задачам, срокам осуществления и ресурсам целевые программы, отдельные проекты и мероприятия, обеспечивающие рост инвестиций в субъекте Российской Федерации.
4. Проект Инвестиционной стратегии должен выноситься на публичное обсуждение. Инвестиционная стратегия может утверждаться законодательным органом субъекта Российской Федерации или высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Инвестиционная стратегия может приниматься в виде отдельного документа либо в виде раздела более общего документа, описывающего стратегию регионального развития, и утверждаться в порядке, предусмотренном общим документом.
5. Параметры разработки Инвестиционной стратегии:
  - рамки Стратегии – затрагиваемые ею аспекты совершенствования нормативной базы и правоприменения, а также направления развития территории;
  - временной горизонт стратегического планирования - период времени, на который составляется Стратегия.
6. Исходные посылки формирования Стратегии:
  - оценка стратегически значимых количественных и качественных характеристик экономики региона на момент принятия Стратегии, доступных ресурсов ее развития (кадровые, инфраструктурные, производственные, информационные, рекреационные

и другие), а также прогнозный сценарий развития российской и мировой экономики Министерства экономического развития Российской Федерации, исходя из которого осуществляется стратегическое планирование;

- видение текущих конкурентных преимуществ и слабых сторон региона (относительно других регионов) с точки зрения инвестиционной привлекательности;

7. Стратегия должна содержать:

- 1) Видение результата реализации Стратегии.
- 2) Структуру целей, на достижение которых направлена Стратегия. Цели должны быть достижимы, четко сформулированы и измеримы. Под измеримостью цели подразумевается возможность установления целевых показателей, отражающих степень ее достижения. Эти показатели и правила их расчета также должны быть приведены в Стратегии для каждой из целей.
- 3) план мероприятий, направленных на достижение целей Стратегии - в этом разделе перечисляются государственные региональные программы и проекты, законодательные инициативы, структурные реформы и прочие мероприятия, выполнение которых позволит реализовать поставленные цели.
- 4) Общие принципы сотрудничества органов государственной власти Субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в области улучшения инвестиционного климата региона.
- 5) График точек планового контроля исполнения Стратегии.
- 6) График периодов обязательного пересмотра Инвестиционной стратегии (не реже одного раза в год).

- 7) Оценку объема бюджетного финансирования, направленного на реализацию Стратегии.
8. В Стратегии необходимо привести для каждого из мероприятий такие сведения, как:
- цели Стратегии, достижению которых напрямую способствует мера;
  - описание сути мероприятия, а также его ожидаемого результата (в т.ч. и финансового);
  - укрупненный план-график реализации мероприятия;
  - оценка ресурсов, требующихся для реализации (в т.ч. и трудовых);
  - оценка стоимости реализации и возможных последующих затрат;
  - источники финансирования;
  - критерии успеха применения мероприятия, предполагающие возможность количественной оценки;
  - структура и конкретное лицо, ответственные за реализацию мероприятия.
9. Требования к процессам разработки, изменения и утверждения инвестиционной стратегии:
- Разработка Инвестиционной стратегии и ее изменение должны вестись публично. К публичному обсуждению Стратегии привлекаются эксперты, предприниматели и инвесторы. Помимо проведения стратегических сессий, консультаций, совещаний рабочих групп должно вестись открытое публичное обсуждение разрабатываемой Стратегии в электронных СМИ (в том числе на сайте, посвященном инвестиционной деятельности региона).

- К разработке проекта Стратегии следует привлекать специализированные организации, уже имеющие успешный опыт выполнения подобных проектов в России или за рубежом.
  - Внесению изменений и дополнений в Инвестиционную стратегию также должно предшествовать публичное обсуждение таких изменений.
  - Изменения и дополнения к Инвестиционной стратегии должны утверждаться в том же порядке, какой предусмотрен для утверждения самой Инвестиционной стратегии.
10. Требования к реализации Инвестиционной стратегии. При реализации Инвестиционной стратегии должны быть:
- установлены структура и периодичность отчетности о реализации мер, значениях целевых показателей и их соответствии плановым значениям;
  - установлена личная ответственность руководителей за реализацию конкретных мер и достижение целевых значений плановых показателей.
  - обеспечен учет достижения плановых показателей при оценке деятельности руководителей и разработке программ мотивации;
  - разработаны и утверждены регламенты контроля исполнения и пересмотра Инвестиционной стратегии;
  - обеспечена регулярная публикация отчетов по результатам достижения плановых значений ключевых показателей, реализации ключевых мер, оценка соблюдения заранее заданных критериев успеха;
  - разработана и принята Программа финансирования мероприятий по реализации Инвестиционной стратегии, включая финансирование механизмов и мер

поддержки инвестиционных проектов и развития кадрового потенциала. В данной Программе:

- 1) аккумулируются данные о размерах финансовых средств, выделяемых бюджетом субъекта Российской Федерации по всем формам поддержки инвестиций, а также часть программы капитальных вложений, ориентированная на создание условий для реализации инвестиционных проектов;
- 2) содержатся планы поступлений и расходов денежных средств, определены источники финансирования;
- 3) определены полномочия должностных лиц органов власти субъектов Российской Федерации в финансировании и расходовании средств, установлен порядок корректировок при отклонениях в поступлении и расходовании денежных средств.

### **План создания инвестиционных объектов инфраструктуры**

1. В субъекте Российской Федерации должен ежегодно формироваться План создания инвестиционных объектов и необходимой транспортной, энергетической, социальной, инженерной, коммунальной и телекоммуникационной инфраструктуры региона. План представляет собой свод всех ключевых объектов инфраструктуры, строительство и реконструкция которых зафиксированы в действующих планах и программах Российской Федерации на территории соответствующего региона, субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, в том числе на условиях государственно-частного партнерства, инвестиционных программах субъектов естественных

монополий и хозяйствующих субъектов с государственным участием. При этом в отношении каждого объекта должны быть указаны имеющиеся у органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации сведения об источниках (в том числе бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда Российской Федерации и региональных инвестиционных фондов) и размере финансирования (или указание на отсутствие подтверждения в финансировании), планируемые сроки сдачи и фактическое состояние (этап подготовки или исполнения). В Плане также должны быть указаны планируемые к строительству (реконструкции) инвестиционные объекты с указанием требуемых мощностей потребления энергетических ресурсов.

2. План должен публиковаться в наглядной форме с указанием планируемых объектов на карте региона, сроков их создания (строительства). Принятые проекты развития (девелопмента) территории включаются в План. План публикуется на интернет-портале об инвестиционной деятельности в субъекте Российской Федерации.
3. В субъекте Российской Федерации должна существовать формализованная процедура рассмотрения вопросов развития (девелопмента) территории, включая создание индустриальных парков и технопарков. Эта процедура основывается на следующих принципах:
  - принцип оценки разумности и экономической эффективности проектов комплексного развития территорий;
  - принцип конкурсной поддержки государством проектов комплексного развития территорий;

- принцип публичного обсуждения и учета интересов различных социальных групп;
  - принцип софинансирования расходов на реализацию проектов развития территорий органами местного самоуправления, субъектами Российской Федерации и бизнесом;
  - принцип взаимобязанности при реализации подобных проектов, когда государство и бизнес в соответствии с нормативно-правовой базой и договорами должны иметь четко прописанные права и обязанности;
  - принцип синхронизации с инвестиционными программами субъектов естественных монополий и планами развития инфраструктуры хозяйствующих субъектов всех форм собственности;
4. План должен соответствовать **Инвестиционной стратегии региона**.

#### **Ежегодное послание**

1. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации должно ежегодно обращаться к членам законодательных и исполнительных органов субъекта Российской Федерации с посланием об инвестиционном климате в субъекте Российской Федерации.
2. В послании должны отражаться результаты реализации Инвестиционной стратегии, определяются основные направления и приоритеты инвестиционной политики субъекта Российской Федерации, и сообщается о ключевых мерах, которые необходимо реализовать в следующем году в целях привлечения инвестиций и улучшения условий ведения бизнеса в регионе.



## **Нормативный акт о защите прав инвесторов и механизмах поддержки инвестиционной деятельности**

1. В субъекте Российской Федерации должен быть принят нормативный правовой акт, устанавливающий:
  - основные способы защиты прав инвесторов;
  - гарантии неухудшения положения инвесторов в пределах компетенции субъекта Российской Федерации на период реализации инвестиционной стратегии;
  - гарантии не злоупотребления правом со стороны исполнительных органов власти субъекта Российской Федерации;
  - порядок обращения инвесторов за защитой и помощью;
  - добровольные ограничения прав органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, допускаемые действующим законодательством в рамках правоприменительной деятельности;
  - применяющиеся в субъекте Российской Федерации формы налоговой и финансовой поддержки инвестиций (для каждой из таких мер должны быть описаны порядок и условия применения), включая четкие критерии и процедуры для их получения.
2. Указанные нормы могут содержаться в разных нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации прямого действия (например, регулирующие вопросы налоговой политики в отношении конкретных видов инвестиций, порядка заключения договоров с субъектами предпринимательской и инвестиционной деятельности и др.). В таком случае информация о таких нормативных правовых актах должна быть в

доступной, логически связанной форме изложена на интернет-портале об инвестиционной деятельности в субъекте Российской Федерации.

### **Совет по улучшению инвестиционного климата**

1. В субъекте Российской Федерации должен функционировать на регулярной основе Совет по улучшению инвестиционного климата. Совет – общественный совещательный координационный орган. Наименование Совета определяется субъектом Российской Федерации.
2. В компетенцию и функции Совета должны входить:
  - выработка рекомендаций по организации взаимодействия органов исполнительной власти региона и лиц, участвующих в инвестиционном процессе;
  - выработка рекомендаций по уменьшению административных барьеров, в том числе в части сокращения сроков и упрощения процедуры выдачи разрешительной документации;
  - разработка предложений по приоритетным направлениям развития региона и координация финансовых и инвестиционных ресурсов на наиболее важных направлениях;
  - рассмотрение проекта Инвестиционной стратегии региона. Анализ хода и результатов реализации Инвестиционной стратегии субъекта Российской Федерации, подготовка и рассмотрение предложений по ее корректировке;
  - оказание содействия в создании необходимых условий для рационального размещения производительных сил на территории субъекта Российской Федерации;

- выработка рекомендаций по государственной поддержке инвестиционных процессов и стимулированию инвестиционной активности на территории региона;
- разработка единых требований к основным критериям инвестиционных проектов, поддерживаемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации;
- рассмотрение результатов реализации инвестиционных проектов, включая несостоявшиеся и неуспешные, анализ причин неудач в реализации;
- одобрение проекта Плана создания инвестиционных объектов и объектов необходимой транспортной, энергетической, социальной и другой инфраструктуры региона, а также прозрачного регламента его корректировки с учетом потребностей инвестиционных проектов;
- рассмотрение регулярных отчетов органа, уполномоченного на проведение оценки регулирующего воздействия.

К компетенции Совета могут быть отнесены иные полномочия.

3. Совет возглавляет высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.
4. В состав Совета входят представители органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, инвесторов, общественных объединений предпринимателей и эксперты.
5. Положение о Совете, включая порядок его формирования, утверждается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

6. Совет собирается на заседания регулярно, не реже одного раза в два месяца.
7. Заседания Совета проводятся публично и открыто. Обеспечена возможность личного участия в заседании инвесторов, не являющихся членами Совета. Осуществляется онлайн-трансляция заседаний.
8. Для обеспечения работы Совета должен быть определен специальный исполнительный орган. Функции такого органа могут быть возложены на специализированную организацию по привлечению инвестиций и работе с инвесторами.

### **Организация по привлечению инвестиций и работе с инвесторами**

1. В субъекте Российской Федерации должна функционировать на регулярной основе специализированная организация по привлечению инвестиций и работе с инвесторами.
2. Основными функциями специализированной организации являются:
  - обеспечение режима «одного окна» для инвесторов при взаимодействии с органами исполнительной власти;
  - содействие созданию проектных команд по поддержке и реализации конкретных инвестиционных проектов «под ключ»;
  - продвижение инвестиционных возможностей и проектов региона в России и за рубежом (в том числе через конференции, выставки, форумы);
  - обеспечение взаимодействия с инвестиционными и венчурными фондами, банками, иностранными государственными инвестиционными агентствами, специализированными финансовыми организациями, российскими и международными институтами

- развития с целью использования их потенциала и возможностей по финансированию и поддержке инвестиций на территории региона;
- представление интересов субъекта Российской Федерации в проектах государственно-частного партнерства.
3. Учредителями выступают органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Наблюдательный совет (совет директоров) специализированной организации возглавляется высшее должностным лицом субъекта Российской Федерации.
  4. Для специализированной организации должны быть установлены показатели эффективности ее работы и работы ее сотрудников. Например, показателями эффективности могут быть объем привлеченных инвестиций, количество созданных высокопроизводительных рабочих мест. Также может быть установлена зависимость мер стимулирования сотрудников от степени выполнения данных показателей.

### **Инфраструктура для инвесторов (промпарки, технопарки)**

В субъекте Российской Федерации должно существовать не менее одного объекта одного из следующих типов:

- Промышленная площадка (предназначенная для размещения производственных мощностей территория, обеспеченная необходимой транспортной, энергетической, инженерной и иной инфраструктурой);
- Промышленный парк;
- Технологический парк;
- Бизнес-инкубатор;
- Центр кластерного развития (центр коллективного пользования, центр прототипирования).

Определения указанных в настоящем пункте объектов установлены в Приказе Министерства экономического развития Российской Федерации № 227 от 20 мая 2011 года.

### **Механизмы подготовки кадров**

1. Наличие Прогноза потребностей регионального рынка труда в специалистах различных направлений на срок не менее 7 лет, основанного на изучении потребностей инвесторов (в том числе опросы) и прогноза социально-экономического развития региона.
2. Наличие регламента разработки Прогноза. Регламент предусматривает, что Прогноз разрабатывается совместно с экспертами, представителями субъектов предпринимательской деятельности, общественных институтов и организаций, сотрудников профильных органов исполнительной власти.
3. Результаты прогноза публикуются в сети Интернет в полном объеме и машиночитаемой форме.
4. Восстановление и развитие в соответствии с Инвестиционной стратегией региональной системы профессионального образования, переориентирование части выпускников школ на получение качественного профессионального профильного образования.
5. Создание региональной системы переподготовки и трудоустройства выпускников специальностей, невостребованных на рынке труда (система должна быть целиком и полностью добровольной).
6. Наличие в образовательных учреждениях региона образовательных программ, разработанных с участием хозяйствующих субъектов, которые направлены на удовлетворение потребностей новых производств.

### **Инвестиционный портал**

1. В регионе должен быть создан специализированный интернет-портал, посвященный инвестиционной деятельности субъекта Российской Федерации.
2. Интернет-портал должен обеспечивать наглядное представление инвестиционных возможностей субъекта Российской Федерации, его Инвестиционной стратегии и инфраструктуры, потенциальных направлений инвестиций, а также сбор и оперативное рассмотрение жалоб, обращений инвесторов.
3. Интернет-портал должен содержать в наглядной форме:
  - информацию об инвестиционной привлекательности региона;
  - Инвестиционную стратегию;
  - План создания инвестиционных объектов и объектов необходимой транспортной, энергетической, социальной и другой инфраструктуры региона;
  - линию прямых обращений;
  - регламент взаимодействия инвесторов с должностными лицами и органами власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления;
  - описание мер поддержки инвестиций и инвестиционных проектов и порядок обращения для их получения;
  - информацию о планах и результатах заседаний Совета по улучшению инвестиционного климата и видеотрансляции его заседаний. Должна быть обеспечена возможность заказа гостевого пропуска на заседания Совета;
  - отчеты и планы деятельности специализированных организаций по привлечению инвестиций и работе с инвесторами;

- информацию о планируемых и реализуемых на территории соответствующего региона инвестиционных проектах.
- 4. Интернет-портал должен вестись на двух (русском и английском) и более языках.

### **Единый регламент сопровождения инвестпроектов по принципу одного «окна»**

1. В субъекте Российской Федерации должен быть разработан регламент сопровождения всех категорий инвестиционных проектов, в рамках которого предоставляется полный спектр инструментов поддержки на всех стадиях развития бизнеса по принципу «одного окна», включая участие в региональных, федеральных и международных программах развития предпринимательства, содействие в привлечении средств инвестиционных и венчурных фондов, бизнес-ангелов, институтов развития, частных инвесторов, кредитно-финансовых учреждений.
2. Конкретные способы поддержки определяются в зависимости от категорий инвестиционных проектов и объема инвестиций.
3. Регламент сопровождения инвестиционных проектов должен включать в себя:
  - процедуру внесения проекта на интернет-сайте;
  - сроки и процедуру рассмотрения проекта, включая очную презентацию проекта на заседании экспертного совета;
  - обязательства предоставления информации о возможных инструментах поддержки, на которые может претендовать инициатор проекта;



- возможность прохождения бесплатного обучения инициатором проекта по правилам использования конкретного инструмента поддержки;
  - требования к подготовке проекта, установленные конкретными организациями, фондами, институтами развития;
  - порядок взаимодействия организаций по рассмотрению проектов, претендующих на поддержку.
4. Ведение инвестиционных проектов должно осуществляться в единой информационной системе, предусматривающей наличие общей базы данных проектов, регистрацию информации обо всех этапах взаимодействия с инициаторами проектов, возможность проведения анализа финансовых показателей, результаты взаимодействия субъектов инвестиционной и предпринимательской деятельности с государственными органами.
  5. Работа с субъектами предпринимательской и инвестиционной деятельности, осуществляющими значительные инвестиции в субъект Российской Федерации, должна строиться по индивидуальным планам.

### **Инвестиционная декларация региона**

1. Декларация должна устанавливать принципы взаимодействия органов власти субъекта Российской Федерации с субъектами предпринимательской и инвестиционной деятельности. Эти принципы определяют смысл и содержание деятельности органов власти субъекта Российской Федерации.
2. В число этих принципов входят:  
Равенство – не дискриминирующий подход ко всем субъектам предпринимательской и инвестиционной

- деятельности в рамках заранее определенной и публичной системы приоритетов;
- Вовлеченность – участие субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности в процессе принятия государственных решений и оценки их реализации;
- Прозрачность – общедоступность документированной информации органов власти (за исключением относящейся к исчерпывающему перечню категорий секретной информации);
- Лучшие практики – ориентация административных процедур и регулирования на лучшую с точки зрения интересов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности практику взаимодействия субъектов РФ с субъектами предпринимательской и инвестиционной деятельности.
3. Содержание декларации должно включать в себя следующие положения:
- обязательства высшего должностного лица региона по обеспечению и защите прав инвесторов;
  - гарантии безопасности ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности на территории субъекта Российской Федерации;
  - случаи, когда руководство субъекта Российской Федерации обязано вступить в переговоры с субъектами предпринимательской и инвестиционной деятельности (например, случай «тупиковой ситуации», когда органы власти не выдали необходимое для деятельности разрешение в течение установленного законом срока);
  - обязательства высшего должностного лица региона по осуществлению мер, направленных на сокращение сроков и упрощение процедур выдачи разрешительной документации для инвесторов.

4. Декларация может иметь иное наименование и дополнительные элементы содержания, помимо указанных выше.

### **Процедура оценки регулирующего воздействия**

В субъекте Российской Федерации должен быть принят нормативный акт, регламентирующий следующие вопросы:

1. Орган, уполномоченный на проведение оценки регулирующего воздействия (ОРВ) нормативных правовых актов.
2. Критерии оценки нормативных актов, включая критерии целесообразности, адекватности, осуществимости и эффективности.
3. Форма отчета об ОРВ, включающая:
  - описание существующей проблемы;
  - цели и задачи регулирования;
  - возможные варианты достижения поставленной цели.
4. Анализ издержек и выгод каждого из рассматриваемых вариантов с учетом:
  - результатов реализации аналогичных инициатив в данном субъекте РФ или других субъектах Российской Федерации;
  - информационных потоков, которые будут позволять контролировать реализацию рассматриваемых альтернатив;
  - положительных и отрицательных стимулов, которые способны влиять на реализацию альтернатив.
5. Публичные консультации и учет мнения заинтересованных групп.
6. Рекомендуемый вариант регулирующего решения.
7. Реализация выбранного варианта и последующий мониторинг.

8. Задание шкалы жесткости мер регулирования с точки зрения их влияния на субъектов предпринимательской или инвестиционной деятельности. Данная шкала должна давать возможность:

- выявлять альтернативы предлагаемым (или имеющимся) вариантам регулирования;
- давать на основе разумных презумпций оценку обременительности регулирования в отсутствие количественных расчетов (в случаях, когда они не проводятся).

Подготовка такого нормативного акта субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии с разработанными Минэкономразвития России Методическими рекомендациями, одобренными 20 марта 2012 решением Правительственной комиссии по проведению Административной реформы.

### **Обучение, повышение и оценка компетентности сотрудников региональной команды**

1. Создание моделей компетенций государственных служащих субъекта Российской Федерации и сотрудников специализированной организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами, определяющих требования к:
  - знаниям;
  - навыкам;
  - ценностям.
2. Основные положения модели компетенции должны быть отражены в трудовых контрактах.
3. Установление критериев оценки показателей эффективности сотрудников профильных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и организаций, участвующих в

инвестиционном процессе, и увязка их с моделью компетенций.

4. При оценке соответствия квалификационных требований соискателей на государственные должности и должности в специализированной организации должно учитываться наличие опыта работы по реализации предпринимательских проектов, бизнес-образования (преимущественно в зарубежных бизнес-школах и университетах).
5. Финансирование стажировок сотрудников профильных органов исполнительной власти и специализированной организации в соответствующих органах власти и институтах развития в иных субъектах Российской Федерации и за рубежом.

#### **Включение потребителей энергоресурсов в состав Региональной энергетической комиссии (РЭК)**

1. В состав РЭК и иных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, принимающих решения об установлении цен (далее - иные органы), тарифов должно быть включено не менее трех представителей основных групп потребителей и соответствующих объединений предпринимателей. Указанные лица должны представлять интересы широкого круга коммерческих потребителей энергоресурсов, объединенных в коллегиальный орган при РЭК и иных органах.
2. В субъекте Российской Федерации должен быть создан коллегиальный орган при РЭК и иных органах, включающий представителей хозяйствующих субъектов - потребителей энергоресурсов (далее - коллегиальный орган). В состав коллегиального органа входят представители хозяйствующих субъектов, общественных организаций и эксперты.

3. Коллегиальный орган наделяется правом предварительного рассмотрения проектов решений по установлению РЭК или иными органами тарифов и утверждению инвестиционных программ субъектов естественных монополий.
4. Коллегиальный орган формулирует позицию по результатам рассмотрения проектов решений РЭК и иных органов, указанных в п. 3 настоящего раздела. Позиция коллегиального органа по проектам решений РЭК (иной орган) направляется до принятия соответствующего решения РЭК в РЭК и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации. В случае расхождения решения РЭК или иного органа и позиции коллегиального органа РЭК (иной орган) направляет в коллегиальный орган обоснованные возражения в письменной форме.

Позиция коллегиального органа рассматривается РЭК вместе с документами, используемыми для принятия соответствующего решения.

#### **Каналы прямой связи с руководством региона**

1. Должен быть организован канал (каналы) прямой связи инвесторов с руководством субъекта Российской Федерации для оперативного решения возникающих в процессе инвестиционной деятельности проблем и вопросов.
2. Канал прямой связи должен отвечать требованиям:
  - равного доступа субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности к разрешению вопросов государственными служащими соответствующего вопросу уровня;
  - контроля результатов и сроков рассмотрения обозначенных хозяйствующими субъектами вопросов и проблем;

3. Каналами прямой связи, в частности, могут служить:
- доступные для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности мобильные телефоны руководителей субъекта Российской Федерации;
  - официальные блоги руководителей субъекта Российской Федерации в общераспространенных социальных сетях;
  - «горячая линия», работающая через интернет-сайт.

## **Раздел 2. Стратегическое планирование**

### **2.1. Основные положения стратегического планирования**

Территориальное планирование, согласно пункту 1 статьи 9 Градостроительного кодекса РФ, направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Классификация документов территориального планирования содержит:

- 1) документы территориального планирования Российской Федерации;
- 2) документы территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, документы территориального планирования субъекта Российской Федерации;
- 3) документы территориального планирования муниципальных образований ( пункт 2 ст 9 Гр К РФ).

Однако указанные документы входят в состав документов более масштабного уровня – документов стратегического планирования соответствующего уровня. Именно система стратегического планирования является основой регионального управления.



Система стратегического планирования представляет собой механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием ресурсного обеспечения нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения.

В соответствии с законом организация и функционирование системы стратегического планирования основываются на принципах:

- единства и целостности, разграничения полномочий;
- преемственности и непрерывности;
- сбалансированности системы стратегического планирования;
- результативности и эффективности стратегического планирования;
- ответственности участников стратегического планирования;
- прозрачности (открытости) стратегического планирования;
- реалистичности;
- ресурсной обеспеченности;
- измеряемости целей;
- соответствия показателей целям;
- программно-целевом принципе.

### **2.1.1. Правовые основы стратегического планирования**

Основным источником правового регулирования системы стратегического планирования является Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» №172-ФЗ от 28 июня 2014 года (Федеральный закон).

В соответствии с Федеральным 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 муниципального 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.

Федеральный закон устанавливает основы координации:

- между государственным и муниципальным стратегическим управлением и бюджетной политикой
- между полномочиями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- между органами управления различных уровней и порядком их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.

Стратегическое планирование в Российской Федерации осуществляется на трех уровнях:

- на федеральном уровне;
- на уровне субъектов Российской Федерации;
- на уровне муниципальных образований.

Федеральный закон регулирует отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в сфере:

- социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- развития отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления;
- обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования;

в процессе:

- целеполагания,
- прогнозирования,
- планирования
- мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

В части стратегического планирования в сферах обеспечения национальной обороны, государственной и общественной безопасности Федеральный закон применяется с учетом законодательства Российской Федерации, регулирующего отношения в этих сферах.

Действие Федерального закона распространяется на отношения в сфере стратегического планирования, осуществляемого на территории Российской Федерации, территориях, находящихся под юрисдикцией Российской

Федерации или используемых на основании международных договоров Российской Федерации, включая морские пространства.

Правовое регулирование стратегического планирования основывается на Конституции Российской Федерации.

Правовое регулирование стратегического планирования осуществляется в соответствии:

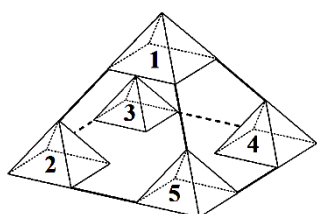
- с федеральными конституционными законами,
  - Федеральным законом,
  - другими федеральными законами,
- а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами:
- Президента Российской Федерации,
  - Правительства Российской Федерации,
  - федеральных органов исполнительной власти,
  - законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Базовыми видами деятельности в системе стратегического планирования являются:

- целеполагание;
- прогнозирование;
- планирование;
- мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования.

Баланс распределенных оснований уточняет функциональное содержание базовых видов деятельности стратегического планирования. Целеполагание является целевым основанием системы стратегического планирования.

Прогнозирование является ресурсным основанием стратегического планирования. Планирование является его инструментальным основанием. Программирование является деятельностным процессным основанием. Мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования является деятельностным итоговым основанием системы стратегического планирования.



- 1 - Целеполагание
- 2 - Прогнозирование
- 3 - Планирование
- 4 - Программирование
- 5 - Мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования

*Рисунок 6. Рамки и базовые виды деятельности в системе стратегического планирования*

Таким образом, рамки стратегического планирования являются функциональными базовыми видами деятельности.

**Целеполагание** представляет собой определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

**Прогнозирование** – это деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

**Планирование** – деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

**Программирование** – деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

**Мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования** – это деятельность участников стратегического планирования по комплексной оценке хода и итогов реализации документов стратегического планирования, а также по оценке взаимодействия участников стратегического планирования в части соблюдения принципов стратегического планирования и реализации ими полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

### **2.1.2. Классификация и структура документов стратегического планирования**

Документы стратегического планирования классифицируются по рамкам (базовым видам деятельности), уровням и принципам.

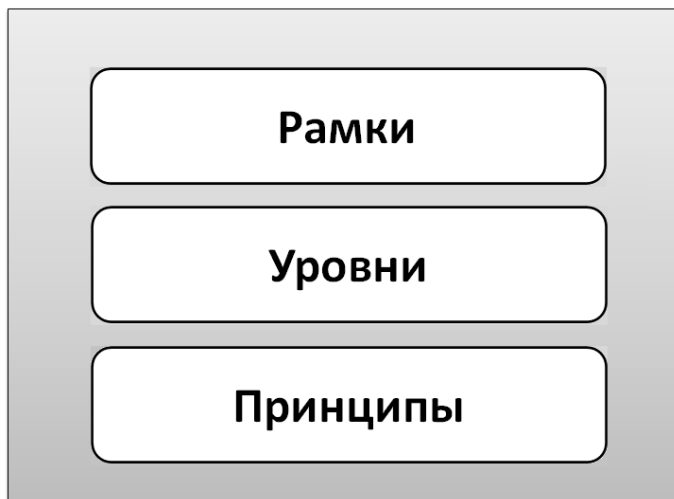
Рамки стратегического планирования представляют собой базовые виды деятельности: целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование. Мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования является деятельностным итоговым основанием системы стратегического планирования. Именно этот единственный базовый вид деятельности не входит в состав рамок стратегического планирования. По сути, это подведение итогов деятельности в системе стратегического планирования.

Стратегическое планирование в Российской Федерации осуществляется на трех уровнях:

- на федеральном уровне;
- на уровне субъектов Российской Федерации;
- на уровне муниципальных образований.

Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу, представляют собой:

- 1) отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации;
- 2) стратегия пространственного развития Российской Федерации;
- 3) стратегии социально-экономического развития макрорегионов.



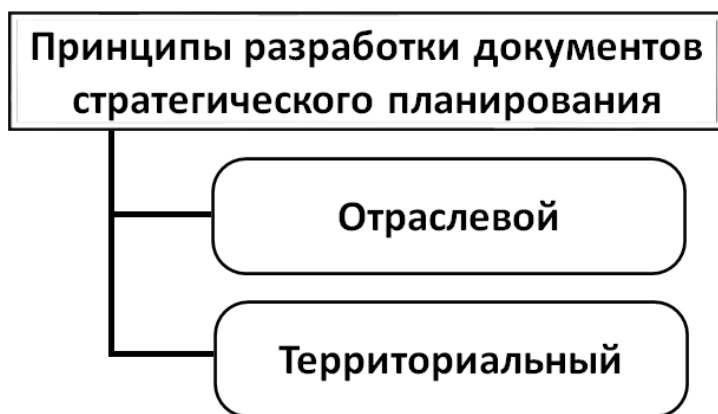
*Рисунок 7. Основания классификации документов стратегического планирования*

**Отраслевой документ стратегического планирования Российской Федерации** представляет собой документ, в котором определены приоритеты, цели и задачи государственного и муниципального управления и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного и муниципального управления Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

**Стратегия пространственного развития Российской Федерации** – это документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и направленный на поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации.



**Стратегия социально-экономического развития макрорегионов** представляет собой документ стратегического планирования, содержащий особые социально-экономические условия, которые требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития на долгосрочный период. Особенности разработки стратегии социально-экономического развития макрорегионов содержатся в статье 21 Федерального закона.



*Рисунок 8. Принципы документов стратегического планирования*

Сроки в содержании документов стратегического планирования имеют существенное значение и для их разработки, и для их исполнения.

Федеральный закон предусматривает следующие сроки:

- 1) очередной год – год, следующий за текущим годом;
- 2) отчетный год – календарный год с 1 января по 31 декабря включительно, предшествующий текущему году;
- 3) отчетный период – отчетный год и два года,

- предшествующие отчетному году;
- 4) краткосрочный период (по аналогии) – период, следующий за текущим годом, продолжительностью от одного до трех лет включительно;
  - 5) среднесрочный период – период, следующий за текущим годом, продолжительностью от трех до шести лет включительно;
  - 6) долгосрочный период – период, следующий за текущим годом, продолжительностью более шести лет.

### **Документы стратегического планирования федерального уровня**

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне, относятся:

- 1) в рамках целеполагания:
  - ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации;
  - стратегия социально-экономического развития Российской Федерации;
  - стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- 2) в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу:
  - отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации;
  - стратегия пространственного развития Российской Федерации;
  - стратегии социально-экономического развития макрорегионов.
- 3) в рамках прогнозирования:
  - прогноз научно-технологического развития

- Российской Федерации;
  - стратегический прогноз Российской Федерации;
  - прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период;
  - бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период;
  - прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период.
- 4) в рамках планирования и программирования:
- основные направления деятельности Правительства Российской Федерации;
  - государственные программы Российской Федерации;
  - государственная программа вооружения;
  - схемы территориального планирования Российской Федерации;
  - планы деятельности федеральных органов исполнительной власти

### **Документы стратегического планирования уровня субъекта Российской Федерации**

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне субъекта Российской Федерации, относятся:

- 1) в рамках целеполагания:
  - стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- 2) в рамках прогнозирования:
  - прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
  - бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
  - прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;

- 3) в рамках планирования и программирования:
- план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
  - государственные программы субъекта Российской Федерации;
  - схема территориального планирования субъекта Российской Федерации.

### **Документы стратегического планирования уровня муниципального образования**

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, относятся:

- 1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- 2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- 3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;
- 4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
- 5) муниципальная программа.

Федеральный закон регламентирует систему государственного стратегического планирования, состоящую из государственного прогнозирования, программно-целевого и территориального планирования и мониторинга реализации документов государственного стратегического планирования. В основном он посвящен выстраиванию системы документов территориального

планирования на всех уровнях власти от федерального до муниципального.

Согласно статье 11 Федерального Закона документы стратегического планирования разрабатываются в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований.

На федеральном уровне координацию разработки и реализации документов стратегического планирования осуществляет Президент Российской Федерации и Правительством Российской Федерации по вопросам, находящимся в их ведении.

Федеральным Законом предусмотрена государственная регистрация документов стратегического планирования в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования в порядке и сроки, установленные Правительством Российской Федерации, с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне (статья 12). Федеральный государственный реестр документов стратегического планирования создается федеральным органом исполнительной власти, определяемым Правительством Российской Федерации. Таким органом является Министерство экономического развития Российской Федерации.

Руководители федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления несут ответственность за достоверность и своевременность представления информации для государственной регистрации документов стратегического планирования.

Федеральным Законом предусмотрено общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования (статья 13) с учетом требований законодательства Российской Федерации, в том числе законодательства Российской Федерации о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне.

Форма, порядок и сроки общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования определяются согласно полномочиям Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления.

Замечания и предложения, поступившие в ходе общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования, должны быть рассмотрены федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, ответственными за разработку документа стратегического планирования.

В целях обеспечения открытости и доступности информации об основных положениях документов стратегического планирования их проекты подлежат размещению на официальном сайте органа, ответственного за разработку документа стратегического планирования, а также на общедоступном информационном ресурсе стратегического планирования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Федеральный Закон предусматривает информационное обеспечение стратегического планирования (статья 14). В частности, в целях информационного обеспечения стратегического

планирования создается обеспечивающая формирование и обработку данных федеральная информационная система стратегического планирования на основе распределенной информации, содержащейся в федеральных, региональных и муниципальных информационных ресурсах и системах, данных официальной государственной статистики, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления.

Цели федеральной информационной системы стратегического планирования:

- 1) государственной регистрации документов стратегического планирования;
- 2) ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования;
- 3) мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования;
- 4) мониторинга и контроля показателей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- 5) мониторинга эффективности деятельности участников стратегического планирования;
- 6) доступа участников стратегического планирования, юридических и физических лиц к документам стратегического планирования, осуществляемого с использованием единой системы идентификации и аутентификации;
- 7) разработки, общественного обсуждения и согласования проектов документов стратегического планирования;
- 8) информационно-аналитического обеспечения участников стратегического планирования при решении ими задач стратегического планирования.

Правительство Российской Федерации устанавливает порядок функционирования федеральной

информационной системы стратегического планирования, требования к технологическим и лингвистическим средствам, в том числе требования к обеспечению автоматизации процессов сбора, обработки информации, и порядок информационного взаимодействия федеральной информационной системы стратегического планирования с иными информационными системами устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации определяет оператора федеральной информационной системы стратегического планирования. Оператор федеральной информационной системы стратегического планирования осуществляет ее создание, эксплуатацию и совершенствование в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Требования к пользователям федеральной информационной системы стратегического планирования, обладателям информации, содержащейся в ней, эксплуатации и ведению данной системы устанавливаются Правительством Российской Федерации с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне.

По данным Министерства экономического развития РФ в 2015 году на базе государственной автоматизированной информационной системы «Управление» была создана федеральная информационная система стратегического планирования (ФИС СП) в качестве основы для информационного обеспечения процессов стратегического планирования.

ФИС СП используется в целях:

- 1) государственной регистрации документов стратегического планирования;
- 2) ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования;



- 3) мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования;
- 4) мониторинга и контроля показателей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- 5) мониторинга эффективности деятельности участников стратегического планирования;
- 6) доступа участников стратегического планирования, юридических и физических лиц к документам стратегического планирования, осуществляемого с использованием единой системы идентификации и аутентификации;
- 7) разработки, общественного обсуждения и согласования проектов документов стратегического планирования;
- 8) информационно-аналитического обеспечения участников стратегического планирования при решении ими задач стратегического планирования.

### **Функции Федеральной информационной системы стратегического планирования**

#### **1. Федеральный государственный реестр документов стратегического планирования.**

Ведение федерального государственного реестра документов стратегического планирования (Реестр) осуществляется Минэкономразвития России, ознакомиться с Реестром можно по ссылке ([gasu.gov.ru/stratdocuments](http://gasu.gov.ru/stratdocuments))

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления, ответственные за разработку соответствующих документов стратегического планирования, в течение 10 дней со дня утверждения

(одобрения) документа стратегического планирования или внесения в него изменений направляют в Минэкономразвития России сведения, необходимые для государственной регистрации документов стратегического планирования в Реестре.

Минэкономразвития России осуществляет проверку поступивших сведений и в случае отсутствия несоответствий проводит регистрацию документов стратегического планирования в Реестре.

## **2. Общественное обсуждение документов стратегического планирования.**

Общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования обеспечивает участие граждан Российской Федерации в формировании стратегических направлений развития России, как на федеральном, так и на региональном и муниципальных уровнях. Общественному обсуждению подлежат все проекты документов стратегического планирования Российской Федерации, принять участие в процедуре можно по ссылке (<http://gasu.gov.ru/stratpassport>)

## **2.2. Целеполагание и прогнозирование**

### **2.2.1. Документы стратегического планирования в рамках целеполагания**

#### **Национальные цели – содержание стратегического целеполагания**

Национальные цели, утвержденные президентскими указами, являются содержанием целеполагания в системе стратегического планирования. Национальные цели охватывают экономику, социальную сферу, демографию, цифровизацию, экологию, инфраструктуру и другие направления развития до 2030 года [7].

Национальные цели развития Российской Федерации (национальные цели) на период до 2030 года представлены в следующем общем виде:

- а) сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- б) возможности для самореализации и развития талантов;
- в) комфортная и безопасная среда для жизни;
- г) достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;
- д) цифровая трансформация.

#### **Национальные цели развития России на период до 2030 г.**

##### **Социальные цели:**

- повысить ожидаемую продолжительность жизни до 78 лет;
- снизить уровень бедности в 2 раза по сравнению с показателем 2017 г.;
- вывести Россию в десятку ведущих стран по качеству образования;

- до 70% увеличить долю россиян, систематически занимающихся спортом;
- обеспечить стабильный рост доходов и уровня пенсий не ниже инфляции;
- ежегодно улучшать жилищные условия не менее чем у 5 млн семей;
- увеличить объем жилищного строительства не менее чем до 120 млн кв. м в год.

#### **Экономические цели:**

- обеспечить рост ВВП выше среднемирового;
- реальный рост экспорта несырьевых неэнергетических товаров должен составить не менее 70% по сравнению с текущим годом;
- реальный рост инвестиций в основной капитал должен составить не менее 70% по сравнению с показателем 2020 г.;
- число предпринимателей должно возрасти до 25 млн человек;
- до 85% увеличить долю соответствующих нормам дорог в крупных городах.

#### **Экологические цели:**

- обеспечить сортировку 100% отходов и вдвое снизить объем вывозимого на полигоны мусора;
- ликвидировать объекты, вредящие экологии Волги, Байкала и Телецкого озера;
- снизить выбросы опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в 2 раза.

Еще одна цель, обозначенная президентом, – обеспечение роста доходов населения и уровня пенсионного обеспечения не ниже инфляции.

В предыдущей версии национального целеполагания задача выглядела более амбициозной – рост должен был

быть выше инфляции. Но реальные доходы населения снизились. Не исключено, что к 2030 г. в стране будет устойчивый рост реальных доходов населения. Соответственно, такие цели необходимо формулировать на более короткий срок, чтобы мобилизующая роль населения страны была высокой. По мнению экспертов, за последние шесть лет (с 2015 года без учета показателей текущего года) реальные доходы населения снизились примерно на 20–25%. И рост доходов должен быть одной из составляющих прогресса государства в целом, а не самоцелью. Это же относится и к пенсионному обеспечению. Рост различных отраслей экономики тесно связана с пенсионным обеспечением.

К решению задачи увеличения занятых в сфере малого и среднего предпринимательства и индивидуальных предпринимателей до 25 миллионов человек теперь подключатся самозанятые. В предыдущей версии они отсутствовали, и их включение в расчет сделало цель реальной, считают эксперты. Количество самозанятых растет с каждым месяцем, уже к концу текущего года оно превысит миллион, а к отчетному году должно достигнуть 4 миллионов. Индивидуальные предприниматели составляют 3,5 миллионов человек. Поэтому цель в виде 25 млн человек, задействованных в малом и среднем бизнесе, более чем реальна.

Также к 2030 г. поставлена цель достичь роста экспорта несырьевых неэнергетических товаров не менее 70% по сравнению с показателем 2020 г. В «майских указах» ставилась задача достижения объема экспорта таких товаров в стоимостном выражении в \$250 млрд ежегодно. Нарастивать несырьевой экспорт будет очень сложно.

А вот цели роста инвестиций в основной капитал не менее 70% по сравнению с показателями 2020 г. в «майских указах» 2018 г. не было.

Начиная с 2020 г. Минэкономразвития России ожидает существенное увеличение инвестиционной активности. Ускорению роста инвестиций в основной капитал будет способствовать комплекс мер экономической политики, предусматривающий работу по трем ключевым направлениям:

- 1) создание условий для роста частных инвестиций с помощью общесистемных мер, включая стабильные налоговые условия, предсказуемое тарифное регулирование, реформу контроля и надзора, снижение доли государства в экономике и повышение его эффективности, создание внутренних финансовых ресурсов для инвестиций, улучшение инвестиционного климата. Соответствующие меры реализуются в рамках системной части Плана действий по ускорению темпов роста инвестиций в основной капитал и увеличению до 25% их доли в валовом внутреннем продукте
- 2) стимулирование инвестиций в отраслях экономики с помощью отраслевых мер, включающих налоговые льготы, механизмы субсидирования, изменения в отраслевом регулировании. Данный блок мер предусмотрен отраслевым разделом Плана, который был утвержден в феврале 2019 года;
- 3) эффективная реализация инвестиционных проектов с государственным участием.

В этих условиях темп роста инвестиций в основной капитал в 2020 г. прогнозировался на уровне 7,0%, в 2021 г. - 6,3%. В 2022 - 2024 гг. инвестиции в основной капитал продолжат демонстрировать уверенный рост (5,3 - 5,8% в год).

С учетом сопряженных национальных целей и приоритетов экономической политики опережающий рост инвестиций ожидается в транспорте (за исключением трубопроводного), в сфере операций с недвижимым имуществом, обрабатывающей промышленности, в области информации и связи. При этом доля инвестиций в основной капитал в валовом внутреннем продукте будет постепенно увеличиваться и в 2024 г. достигнет 25,2 процентов.

Инвестиции в основной капитал в 2020 г. снизились всего на 1,4% до 20118,4 млрд руб., сообщил Росстат.

Это оказалось лучше большинства официальных прогнозов. Так, Банк России ожидал, что инвестиции снизятся на 3,3–3,8%, а глава Минэкономразвития Максим Решетников в феврале этого года оценивал падение инвестиций по итогам 2020 г. в 4,3%. Сентябрьский прогноз Минэкономразвития предполагал спад инвестиций на 6,6%. Эти пессимистичные ожидания вполне могли сбыться, если бы не всплеск инвестиций в конце года: по данным Росстата, в IV квартале они выросли в годовом выражении на 1,2%.

## **2.2.2. Общие положения о рамках прогнозирования**

### **Понятие прогнозирования и планирования**

Теория прогнозирования и планирования является составной частью экономической науки.

*Теория прогнозирования и планирования экономики базируется на экономической теории. Если последняя изучает глубинные процессы экономического развития, устанавливает их суть, движущие силы для любых общественно-экономических формаций, то прогнозирование и планирование являются рабочим инструментом определения величин экономических*

*показателей, позволяют выявить наиболее эффективные методы регулирования социально-экономических процессов в обществе и одновременно выступают в качестве методологической основы при рассмотрении вопросов прогнозирования и планирования отраслевых экономик, таких, как экономика промышленности, экономика транспорта, экономика строительства и др. Таким образом, место теории прогнозирования и планирования в системе экономических дисциплин определяется тем, что она является как бы связующим звеном экономической теории, с одной стороны, и отраслевыми экономиками - с другой. Данная наука имеет тесную связь со статистикой, от которой она заимствует методы анализа и необходимые сведения для расчетов. Прогнозирование и планирование использует достижения естественных, биологических и других наук, особенно математики.*

**Прогнозирование** – это деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Главным объектом, применительно к которому будут анализироваться процессы прогнозирования в системе стратегического планирования, **являются крупные социально-экономические системы, взаимодействующие между собой в масштабах глобального мирового сообщества.**

В центре анализа находится социально-экономическая система России и возможные траектории ее изменений в контексте общемировых тенденций.



В социально-экономической системе России в свою очередь в центр рассмотрения ставится ее национальная экономика как структурная целостность образующих ее отраслей, регионов, кластеров, разнообразных хозяйственных систем.

**Предвидение** – самая общая характеристика круга явлений, связанных с ожиданиями будущего. В общем виде предвидение может быть представлено в виде трех его форм – гипотеза, прогноз, план.

**Прогноз** – система научно обоснованных представлений о возможных состояниях объекта в будущем, об альтернативных путях его развития. Процесс разработки прогноза называется прогнозированием.

**Гипотеза** относится к научно-исследовательской фазе осуществления предвидения, когда данные о будущем выдвигаются в порядке предположений, с опорой на интуицию и чисто теоретические конструкции.

**Сценарий** – это гипотетическая последовательность событий, которая показывает, как из существующей или некой заданной ситуации может разворачиваться шаг за шагом будущее состояние объекта, интересующего разработчика.

**Планирование** – процесс научного ~~или эмпирического~~ обоснования целей и приоритетов социально-экономического развития с определением путей и средств их достижения.

**План** – это документ, который содержит систему показателей и набор различных мероприятий по решению социально-экономических задач.

В плане отражаются цели и приоритеты, ресурсы и источники их обеспечения, порядок и сроки выполнения плана.

**Главная отличительная черта плана** – определенность заданий, в нем конкретность и определенность предвидения.

Представляют интерес трактовки понятия планирования отечественными и зарубежными учеными, из множества которых можно выделить определение сущности планирования как самого процесса.

*А.М. Ковалевский определяет планирование как научное предвидение хода развития и определение конкретных путей осуществления расширенного воспроизводства, базирующееся на экономической теории, результатах научно-технического прогресса, передового опыта, направленное на достижение поставленных целей.*

*В.А. Грузинов подчеркивает, что «планирование есть непрерывный процесс, в ходе которого устанавливаются и постоянно уточняются во времени цели и задачи развития предприятия, определяются стратегия и политика по их достижению...».*

**Общие черты прогнозов и планов** – опережающий характер информации, содержащейся в них. Это отличает предвидение от экономического анализа и статистики. Прогнозирование и планирование могут использовать одинаковые методы и показатели, строиться на основе общей информационной базы.

**Взаимосвязь между прогнозом и планом** заключается, прежде всего, в том, что прогнозирование – это исследовательская база планирования. Традиционно прогноз предшествует разработке плана.

*Но он может также следовать за ним, определяя возможности достижения запланированных ориентиров. Ответ на вопрос как методы инструменты*

## **Различия между прогнозом и планом обусловлены тем, что**

прогнозирование по своему существу носит характер исследования, научного описания будущего (предсказания), а план – характер целеполагания (предуказания).

1. Прогноз носит вероятностный характер, а план – нормативный.
2. Прогноз имеет вариантное содержание, в то время как план представляет собой однозначное решение, даже если он разработан на вариантной основе.
3. Прогнозирование существует независимо от планирования, хотя может быть составной частью процесса планирования.
4. Непременное требование к планам – их ресурсная обеспеченность, в то время как прогнозы могут предсказывать вероятность достижения цели при неполном обеспечении ресурсами.
5. В процессе планирования в большей степени проявляется влияние субъективного фактора – воли, желаний, устремлений человека, принимающего решения. Это касается постановки цели и выбора способов ее достижения.

## **Сущность и предмет теории прогнозирования и планирования экономики**

*Теория прогнозирования и планирования экономики базируется на экономической теории.*

Если *экономическая теория* изучает глубинные процессы экономического развития, устанавливает их суть, движущие силы для любых общественно-экономических формаций, то прогнозирование и планирование экономики являются рабочим

инструментом для определения величин экономических показателей, позволяют выявить наиболее эффективные методы регулирования социально-экономических процессов в обществе и выступают в качестве методологической основы в процессе прогнозирования и планирования отраслей экономики.

**Прогнозирование** представляет собой процесс разработки прогнозов.

Под *прогнозом* понимается система научно обоснованных представлений о возможных состояниях объекта в будущем, об альтернативных путях его развития. Прогноз носит вероятностный, многовариантный и альтернативный характер.

**Планирование** – это процесс научного обоснования целей, приоритетов, определения путей и средств их достижения. На практике оно реализуется путем разработки планов.

*План* представляет собой документ, который содержит систему показателей и комплекс различных мероприятий по решению социально-экономических задач.

В плане отражаются цели, приоритеты, ресурсы, источники обеспечения, порядок и сроки их выполнения. Прогноз и план взаимно дополняют друг друга.

Наряду с понятиями «прогноз» и «план» широкое распространение получили и другие понятия: мероприятие, программа, концепция.

**Мероприятие** — намеченная к реализации конкретная мера воздействия для решения поставленной задачи.

**Программа** — документ, содержащий цель и комплекс мероприятий для ее достижения, согласованных по ресурсам, исполнителям и срокам выполнения.

**Концепция** — общий замысел, руководящая идея для достижения поставленной цели.

## **2. Формы планирования и их развитие и применение**

*Планирование* – это процесс научного обоснования целей, приоритетов, определения путей и средств их достижения. На практике оно реализуется путем разработки планов.

Экономической наукой и практикой разработаны различные формы планирования. Наибольшее распространение получили директивное, индикативное, стратегическое планирование.

*Директивное планирование* предполагает доведение плановых заданий до всех звеньев экономики, обязательных к выполнению. Планы разрабатываются исходя из общегосударственных интересов и утверждаются, т.е. принимают силу закона.

*Индикативное планирование* предполагает сочетание интересов государства и предпринимателей и носит рекомендательный, ориентирующий характер.

*Стратегическое планирование* представляет собой процесс определения долгосрочных целей, обоснование приоритетов и формирование механизма по их реализации. Оно предполагает учет факторов внешней среды: технологических, экономических, конкурентных, социальных, международных, рыночных, политических.

*Директивное и индикативное планирование* является основным рабочим инструментом по реализации целей, поставленных в стратегических планах (прогнозах).

## **3. Научные основы методологии прогнозирования и планирования.**

*Методология прогнозирования и планирования* развития экономики определяет –основные принципы,

- подходы,
- методы проведения прогнозных и плановых расчетов,
- раскрывает и характеризует логику формирования прогнозов, планов и их осуществления.

**Принципы** — это основополагающие правила прогнозирования и планирования.

**Методы** — это способы, приемы, используемые при разработке прогнозов, планов, программ. Они выступают в качестве инструмента, позволяющего реализовать методологические принципы прогнозирования и планирования.

**Логика** – это упорядоченная последовательность действий при проведении прогнозных расчетов и обоснований плановых решений.

Среди общих подходов выделяются исторический, комплексный, системно-структурный. В рамках комплексного подхода выделяются: генетический и целевой подходы.

При *генетическом* подходе связь и последовательность явлений рассматривается от прошлого и настоящего к будущему. Он позволяет рассматривать объект, выявляя тенденции его развития и возможные результаты без воздействия на этот объект.

При *целевом* подходе определяется цель и выявляются возможные пути ее достижения, т.е. развитие объекта рассматривается от будущего к настоящему.

Эти два подхода должны использоваться во взаимосвязи.

Научными основами методологии прогнозирования и планирования экономики служат законы развития общества и экономическая теория. Среди экономических теорий, на важнейших положениях которых базируется

методология прогнозирования и планирования экономических и социальных процессов, следует выделить кейнсианскую, монетарную и марксистскую.

*Кейнсианская* теория делает упор на совокупные расходы (совокупный спрос) и их компоненты.

$$C+G+I \times (E-M)=Y$$

C-внутреннее потребление в частном секторе ,

G-гос расходы, I-инвестиции,

E-экспорт товаров и услуг,

M – импорт товаров и услуг,

Y - объем товаров и услуг за вычетом промежуточного потребления.

Главный параметр стабилизационной политики, согласно *монетарной* теории, — объем денежного предложения, т.е. монетаризм делает упор на деньги.

Среди важнейших

положений *марксистской* теории следует выделить положение о прибавочном продукте как источнике накопления и о накоплении как источнике расширенного воспроизводства.

### **Сценарное прогнозирование взаимодействия природы и общества**

По определению автора метода — известного прогнозиста США Г. Канна, написание сценария — это метод, который пытается установить логическую последовательность событий, чтобы показать, как, исходя из существующей ситуации, может шаг за шагом разворачиваться будущее состояние. Описание обычно совершается в явно выраженных временных координатах; эта особенность существенна при прогнозировании в области политических проблем, однако для целей технологических прогнозов введение явной зависимости от времени не всегда обязательно.

### **Основное назначение сценария –**

- 1) определение генеральной цели развития объекта прогнозирования,
- 2) выявление основных факторов фона
- 3) формулирование критериев для оценки верхних уровней дерева целей.

В сценарии используются заранее подготовленные материалы по развитию объекта прогнозирования. К ним относятся в первую очередь результаты технико-экономического анализа основных производственных процессов.

Для достижения целей прогноза нужно иметь полную картину возможностей экономики и производства при существующем уровне развития науки и техники, потребностей народного хозяйства, т.е. **тех требований, которые экономика предъявляет к развитию отрасли, к объему, качеству и ассортименту выпускаемой продукции.**

*Располагая перечисленными данными и опираясь на установившиеся тенденции в развитии, исследователи получают возможность определить направления технического совершенствования и развития науки.*

Сценарий – это полный универсальный документ прогнозирования.

Сценарий принуждает исследователя заниматься деталями и процессами, которые он мог бы легко упустить, если бы ограничился абстрактными соображениями. Конкретная оценка, догадка и контекст, даже если в будущем обнаружатся их серьезные недостатки, часто оказываются лучше, чем преднамеренный отказ от них, ведущий к прекращению всяких размышлений и исследований.



***Сценарий, по которому должен составляться прогноз развития экономики, должен содержать вопросы не только экономики, но и вопросы внешней и внутренней политики.***

Составляться он должен высококвалифицированными специалистами требуемых профилей и разных уровней иерархической административной лестницы. При разработке сценария, поскольку в этом принимает участие специалистов, имеющих субъективные суждения, всегда возникает неопределенность.

Ценность сценария тем выше, чем меньше степень неопределенности, т.е. чем больше степень согласованности мнений экспертов в осуществимости события. Поэтому нельзя упускать из поля зрения следующие вопросы:

1) насколько велика существующая неопределенность?

2) что следует сделать, чтобы уменьшить неопределенность?

3) какова ожидаемая степень уменьшения неопределенности при продолжении разработки?

Сценарий должен быть написан так, чтобы после ознакомления ним стала ясна генеральная цель проводимой работы в свете политических, идеологических и экономических задач на прогнозируемый период.

***Сценарий является той информацией, на основании которой будет проводиться вся дальнейшая работа.***

Поэтому специалисты, разрабатывающие его, должны отнестись к этому документу с полным чувством ответственности: при работе использовать право консультаций с необходимыми специалистами, пользоваться материалами отраслевых институтов

информации, требовать необходимые справки от организаций.

**Сценарий в готовом виде должен быть подвергнут анализу.** Из дальнейшего рассмотрения исключается все что, по мнению специалистов, достаточно обеспечено на рассматриваемый период, т.е. находится на высоком уровне развития, основании анализа информации, признанной пригодной для предстоящего прогноза, формулируются цели и критерии, рассматриваются альтернативные решения.

Обширный набор прогностических исследований обещает миру три сценария.

**Первый инерционный сценарий** – это продолжение либерального настоящего, которое в последнее время дает сбой.

**Второй «неофеодальный» сценарий** предполагает отбрасывание цивилизации назад в «темные века» с утратой всех существующих технологий.

**Третий сценарий** предусматривает новую когнитивную фазу развития социальной системы.

Глобальные процессы взаимодействия природы и общества чрезвычайно сложны. Поэтому для оценки перспектив их развития используют подходы сценарного прогнозирования. В отдельных элементах прогнозов используют различные сочетания математических и эвристических методов. Сравнительная ограниченность сил и средств, направляемых на решение задач прогнозирования, недостаточный уровень междисциплинарной и межгосударственной координации этой деятельности в мировом сообществе обусловили разработку множества прогнозов, большинство которых не признаются достаточно обоснованными. Задача создания всесторонне обоснованного сценария развития

взаимодействия природы и общества продолжает оставаться весьма актуальной.

*Известные прогнозы могут быть разделены на три основных направления:*

- 1) развития техносферы,
- 2) развития ноосферы
- 3) экологическое направление.

Сценарии развития техносферы предполагают сохранение сложившихся тенденций покорения природы на основе развития техники и технологии.

Эти сценарии исследовались Римским клубом, многими экономистами и экологами. Некоторые ученые считают, что они наиболее вероятны, учитывая инерционность идеологии и мышления большинства людей, в том числе правящей элиты, пребывающей в плену природопокорительского мировоззрения.

Сценарии в большинстве своем пессимистичны. Эти сценарии, в частности, включают следующие положения.

1. Развитые страны с рыночной экономикой справляются с волнами экономических кризисов по национальным программам устойчивого развития. Эти страны, бережно относящиеся к природе на своей территории, и в дальнейшем используют возможности рыночной экономики в своих эгоистических целях, выводя экологически вредные производства и вывозя токсические отходы за пределы своих национальных территорий. Население этих стран стабилизируется и составит к середине следующего века 1/5 часть 10-миллиардного населения Земли.

2. В развивающихся странах и в странах с переходной экономикой **рыночная система** находится в начальной стадии развития и **весьма агрессивна по отношению к природе**. В 20-х годах XXI столетия 7 млрд. населения из 8,5-миллиардного населения будут нищими.

Экономические кризисы в развивающихся странах инициируют **начало интенсивного разрушения биосферы на фоне недостатка продуктов питания и голода.**

**3. Возрастет противостояние стран с разным уровнем развития, существенно усилятся тенденции сепаратизма в многонациональных государствах.** Широкое распространение ядерного, химического и биологического оружия резко усилит угрозу локальных и этнических войн, массового терроризма, возрастет риск глобального военного столкновения развитых и развивающихся стран.

На этом фоне к середине XXI в. проявится дефицит пресной воды, усугубятся загрязнение природной среды в развивающихся странах, эпидемии СПИДа, холеры, туберкулеза и многих других заболеваний.

Существенным может быть эффект ослабления озонового экрана. Усиление действия ультрафиолетовой радиации на океанский фитопланктон вместе с нефтяным загрязнением разрушит органический мир океанов, морей и озер.

Большинство сценариев приводит к невиданному ранее демографическому, экономическому и социально-политическому кризису, а также к глобальной экологической катастрофе мира.

Наука к тому времени, очевидно, напрямую подойдет к конструированию робототехнических систем с искусственным интеллектом, близким к интеллекту человека, систем, способных разрабатывать и производить себе подобные системы.

Считается вероятным, по крайней мере некоторые исследователи Римского клуба поддерживают такую версию, выход на арену новых социальных структур — объединенной международной мафии.

Не исключается, что именно они будут контролировать к середине XXI в. науку.

Существующая цивилизация сменится, по всей вероятности, новой тоталитарной цивилизацией, которая в условиях изменений климата и кислородного голодания создаст биосферно-кислородные резервации для своей элиты. Внутри этой цивилизации возникнут новые противоречия — между людьми и робототехническими системами с искусственным интеллектом, которые не будут нуждаться в биосферной среде. На каком-то этапе к ним перейдет роль лидера направленной эволюции.

*Слабым местом этих сценариев можно считать недооценку роста влияния гуманитарной науки и образования, роли человеческого капитала, нарастающей одновременно с развитием техники и технологии.*

**Сценарии развития ноосферы предполагают частичный или полный отказ от мировоззрения покорения природы.**

Известны сценарии ноосферы как искусственно управляемой биосферы, которые в настоящее время можно считать утопическими. Они развиваются два последних десятилетия, формально на основе концепции Вернадского. Но пока наука невообразимо далека от решения этой проблемы и едва ли сможет подойти к решению ее в течение еще многих десятилетий.

Согласно другим ноосферно-технологическим сценариям, которые в настоящее время наиболее разработаны, поддерживаются ООН и большим числом экологов, в том числе академиком Н.Н. Моисеевым, население Земли должно стабилизироваться к се редине XXI в. на уровне 8—10 млрд., либо к концу века на уровне 12—14 млрд. человек. Эти сценарии ориентируются на принципы ресурсосбережения и развитие безотходных и энергосберегающих технологий.

Чтобы обеспечить населению Земли уровень жизни, соответствующий современному уровню жизни в развитых

странах, может потребоваться увеличение производства предметов потребления в 10 раз, а глобального потребления энергии — в 5 раз. Биота Земли может этого не выдержать, вероятность развития по этим сценариям невелика.

Экогейские или социально-демографические сценарии развития стали интенсивно разрабатываться только в последние годы. Существенный вклад в их разработку внесен В.Г. Горшковым. В соответствии с этими сценариями прокормить население Земли и обеспечить ему уровень жизни, равный современному среднему уровню в развитых странах, современная биосфера не сможет, поэтому предлагается для возвращения биосферы в устойчивое состояние сократить население мира до 1,0—1,5 или даже до 0,5—0,7 млрд. человек. Достичь этого предполагается сравнительно гуманным способом путем введения стратегии отбора по принципу «семье — один ребенок».

Для решения задачи кардинальной депопуляции предполагается объединение мира и передача решения глобальных экологических проблем в прерогативу Мирового правительства. До этого должны быть выработаны и согласованы международным путем основы экологической парадигмы, альтернативной парадигме покорения природы, включая формирование новой религии, которая была бы понятна малограмотной части населения земного шара. Предполагается централизация управления и ограничение рынка.

Можно полагать, что сценарий глобального эколого-экономического развития, вероятность реализации которого будет достаточно велика, еще предстоит разработать. Можно также полагать, что в нем будут объединены отдельные элементы известных сценариев всех трех направлений, будут использоваться более надежные данные и методы их обработки. В экономическом отношении он будет в большей степени основываться на представлениях современной

эволюционной экономической теории и более современных представлениях о социальном развитии, развитии техники и технологии.

### **2.2.3. Сценирование и стратегическое планирование**

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (Федеральный Закон) пришел на смену Федеральному закону от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», который был правовой основой государственного прогнозирования и программирования. На современном этапе вопросы реализации нового закона являются приоритетными [78].

Система стратегического планирования представляет собой иерархический комплекс, где в полной мере обеспечивается реализация полномочий органов государственной власти Российской Федерации в сфере стратегического планирования. Документы стратегического планирования разрабатываются на разных уровнях государственного управления – федеральном, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, а также дополняются отраслевыми документами (ст. 19 гл. 5 [79]).

Однако реализация этого закона была бы недостаточно полной, если бы не была затронута важная технология, непосредственно связанная со стратегическим планированием. Речь идет о сценировании. Сам Федеральный Закон содержит небольшое упоминание об этой технологии. Статья 23 пункт 2 указывает на содержание стратегического прогноза Российской Федерации, где в подпункте 3 указан оптимальный

сценарий преодоления рисков и угроз с учетом решения задач национальной безопасности Российской Федерации.

Почему же сценирование так важно?

Исследователями отмечается, что стратегическое планирование – это совершенно иной уровень и, по существу, качественно новая ступень в развитии планирования [79]. Это не оспаривается. Но как оно соотносится со сценированием? Мы часто можем прочесть о сценарии развития того или иного региона, о том или ином сценарии рыночных операций. А что же это за технология?

В работах С.Б. Переслегина методика сценирования описана достаточно подробно [27]. Её появление связано сначала с кризисом аналитичности, и последовавшим за ним кризисом проектности [97].

Важное значение для сценирования имеет управленческое мышление.

«...Проектное мышление подразумевает организационный проект и возврат в директивное пространство, сценарное мышление требует *организационного сценария* и возврата в проектное пространство. При этом управленческое действие заключается не в проектировании (упаковке группы директивных решений в проект), а в выстраивании сюжета (упаковке группы проектов в сценарий)» [97, с.44].

Сценирование опирается на вероятностную модель исторического процесса. Это важно для работы в условиях многовариантного выбора. «Еще более существенным является то обстоятельство, что сценарные механизмы принятия решений применимы в ситуациях, не допускающих рационализацию, и не требуют построения оценочной функции» [97, с. 44]. Этот важный вывод позволяет поднять стратегическое планирование на достаточно высокий уровень.



Как видно, технология сценарирования пригодна для процесса прогнозирования в рамках стратегического планирования. Но не только. В рамках самого сценарирования заложено целеполагание сценарирования, под которым понимается мотивация сценарирования.

Однако рамки сценарирования, в том числе — выделенные долговременные тренды, не соотносимы с теми сроками стратегического планирования, которые установлены в Федеральном Законе. Так, Федеральным Законом определен среднесрочный горизонт планирования до 6 лет, а долгосрочный – более 6 лет. Но в практике стратегического планирования специалисты, как правило, ориентируются на более длительные сроки, «на экономическую или поколенческую цикличность» [71]. Разумеется, сценарирование также рассчитано на более долгосрочный период, нежели установлено Федеральным Законом.

Если разрабатывается региональный сюжет, то возникает вопрос о том, как управлять территориальным сюжетом. Применительно к управлению территорией сюжет подобен программе, которая связывает всех жителей территории общностью судьбы [55]. Сюжетное пространство включено в сценарное на основе согласованности всей совокупности сюжетов (сюжетных объемов), входящих в сценарий. Согласованность в данном случае системная. Обстоятельства – это Действительность. События – это Реальность. Событиями, как и обстоятельствами, тоже можно управлять. Но это уже означает включенность в некую программу событий, в сюжет более высокого уровня, - общественный или территориальный.

Можно применить модель Сюжетного Объема к управлению Самоуправляемой Проектной Территории. Эта модель структурирует и моделирует управление

территорией – от территории муниципального образования до территории страны [12, 57, 98].

Таким образом, сценарирование может и должно быть включено в систему стратегического планирования. И не только применительно к прогнозированию, хотя у меня есть серьезные сомнения в применении сценарирования в рамках прогнозирования. Сценарирование должно быть включено в стратегическое планирование в полном объеме своего технологического содержания. Без сценарирования стратегическое планирование в том виде, в котором оно устанавливается Федеральным Законом, окажется неэффективным [103].

### Понятие сценарирования

Переход от проектного к ситуационному управлению обусловлен:

- **Кризисом проектности** вследствие резкого увеличения плотности проектного пространства (ожесточенной конкуренции проектов);
- **Кризисом управления**, как одним из проявлений общего кризиса индустриального мира (теорема об автокаталитическом возрастании информации в управленческих системах вблизи **фазового барьера**);
- **Кризисом мышления**, переходом от централизованного к децентрализованному его типу (вследствие чего, как показано В.Княгининым, происходит потеря рамки истинности и замена текстуально-сюжетной логики на контекстно-форматную рефлексию);
- **Кризисом субъектности** ввиду увеличения числа «игроков» на международной арене и пропорциональному сокращению возможностей этих игроков.

Будем называть «сценированием» систему мыследеятельности, содержащую:

- Онтологию сценирования, то есть сценарную модель;
- Целеполагание (мотивацию) сценирования;
- «Рамки» сценирования;
- Технику сценирования;
- Пространство сценирования, заданное в форме матрицы сценариев;
- Рефлексию сценирования;
- Восстановление рамки проектности.

Назовем «сценарием» элемент пространства сценирования. Упорядоченная совокупность таких элементов образует матрицу сценариев.

Сценарий содержит:

- Описание субъектов сценирования с указанием их «первичного» целеполагания, прослеживаемых основных трендов, исходного ресурсного наполнения;
- Описание хронологических, географических, концептуальных «рамок», наложенных на сценирование;
- Целеполагание сценария;
- Контурное описание сценария (сценарную гипотезу);
- «Машинку», позволяющую учесть влияние субъективных факторов на сценарий;
- «Машинку», позволяющую учесть влияние объективных факторов на сценарий;
- Листинг «критических» точек (точек ветвления);
- Мифо-фактологическое «наполнение» сценария.

## Онтология сценарирования

В настоящее время рассматривается два основных подхода к сценарированию: динамический (исторический) и калибровочный (метаисторический).

Исторический подход не содержит никаких онтологических предположений о природе времени и о философии истории. Поскольку этот подход был разработан в середине XIX столетия, первоначально он использовался в рамках позитивистских представлений об историческом процессе.

В историческом подходе сценарий рассматривается как динамическая модель **социосистемы**, построенная рекуррентным образом; иными словами, речь идет о модели, использующей дискретное понятие «шага развития» вместо привычного сведения Реальности к системе дифференциальных уравнений.

Современный подход к динамическому сценарированию задает субъективность истории явно – через ролевой характер игры. Личный риск моделируется в системе игровых ставок. Содержанием процесса мыследеятельности является сшивка в пространстве Игры антагонистических «картин мира», созданных сторонами. Результирующий сценарий возникает в результате взаимодействия этих картин с рамкой Реальности, удерживаемой Посредником.

Онтологических оснований доверять такому сценарию нет, но прагматически он, обычно, вполне надежен.

Альтернативный **калибровочный** подход эксплуатирует метаисторическую парадигму. Метаистория может быть рассмотрена как история, заданная на пространстве историй.

Частным случаем метаистории служит вероятностная история, рассматривающая текущую

Реальность, как последовательность событий, имеющих наибольшую вероятность реализации. В свою очередь «вероятностная история» опирается на квантово-механические представления о структуре Вселенной.

Вероятностная модель, как и общепринятые представления, рассматривают исторический процесс как совокупность событий, параметризованных естественными координатами, причем информация о событиях задана в виде набора высказываний.

Классическая история видит своей целью построение упорядоченного множества истинных высказываний. Этим, во-первых, предполагается, что в истории существует объективной критерий истинности, и, во-вторых, что любое событие оставляет информационный след, выделяемый на фоне шумов. Оба эти предположения являются неоправданной идеализацией.

Историк, как правило, не является свидетелем описываемых им событий. Перед нами, следовательно, опосредованное наблюдение – «форма» событий, видение их восстанавливаются по сохранившимся информационным следам. При этом исследователь широко использует анализ и синтез, применяет логическое реконструирование и другие формы информационного усиления. Но усилению подвергается не только «сигнал», но и его непосредственное информационное окружение («шум»). Поэтому сигнал искажается, причем степень искажения пропорциональна усилению. Согласно второму началу термодинамики, информационный «шум» принципиально неустраним. Это приводит к **неопределенности исторического знания**: всякая совокупность событий, описывающая ту или иную «историю», с неизбежностью включает события, истинность которых не может быть установлена.

Следовательно, мы обязаны приписывать событиям **вероятность истинности**. Приходится заключить, что история неоднозначна: существует не единственное фиксированное прошлое, но некоторое распределение «альтернативных историй», различающихся **вероятностью реализации**.

Для вероятностного подхода существующая «однозначная история» играет ту же роль, что классическая траектория частицы в квантовой механике: она описывает совокупность наиболее вероятных событий. Однако, делать какие-либо выводы из изучения только этой совокупности нельзя. Для того, чтобы выделить реальные, а не случайные закономерности исторического процесса, необходимо принять во внимание другие (а в идеале - все) возможные «альтернативные истории».

Переходя к пределу, получаем вероятностный континуум, в котором каждое событие рассыпается на бесконечный ряд взаимосвязанных проекций. В такой модели нет никакой выделенной Реальности. Есть лишь текущая Реальность, которую конструирует психика, дабы упорядочить процесс рождения/уничтожения исторических состояний. «Текущая реальность» вполне субъективна; калибрует исторический континуум и выделяет текущую реальность каждый человек. Сам, актом своей воли, которую Господь сотворил свободной»<sup>7</sup>.

Будущее, разумеется, вариативно, поэтому может быть построено произвольное число сценариев, выходящих из данной «точки». (Заметим в скобках, что концепция вероятностной истории предполагает, что Исполнитель и Заказчик процедуры сценирования могут жить в различных Текущих Реальностях, иными словами, саму эту «точку» предстоит проблематизировать).

Подобно тому, как в вероятностной истории выбор Текущей Реальности является экзистенциальным актом и

подразумевает наличие волевого ресурса, сценарирование экзистенциально. Речь идет о «навязывании» Будущему (а, непосредственно или опосредовано и прошлому) определенного **формата**.

Сценарирование считается целеполаганием исторического процесса. Источником этого целеполагания служит **субъект сценарирования**, калибрующий историю, то есть, задающий цель, граничные условия и канву сценария.

Формально калибровочная и динамическая модели похожи. Онтологически, однако, они совершенно различны и принадлежат не только разным философским школам, но и разным типам мышления. Сугубо технически, динамический сценарий существует сам по себе, калибровочный сценарий подразумевает существование исторического континуума, что интерпретируется как система сценариев, в общем случае бесконечная.

На практике, обе модели, как правило, предлагают спектр из трех-четырех сценариев. В динамической модели эти сценарии независимы. В калибровочной – они воздействуют друг на друга, обмениваясь ключевой информацией, а в некоторых случаях и ресурсами. Таким образом, сценарирование в калибровочной модели подразумевает учет **сценарий-сценарного взаимодействия**.

Простейшей формой сценарирования является **квазиклассическое приближение**, в котором выделяется Базовый сценарий, построенный с помощью калибровочной процедуры, и последовательность из нескольких альтернативных сценариев, воздействующих на Базовый. Как правило, можно выделить особые «точки ветвления», «раньше» которых альтернативные сценарии неразличимы, а «позже» несоединимы. По построению,

каждая такая точка подразумевает процедуру синхронизации сценарных времен, то есть, она должна быть маркирована на реперное (наблюдаемое, имеющее очень высокую вероятность) событие.

В этом смысле «точки ветвления» в квазиклассическом приближении «втягивают» в себя исторический контекст (хронотоп). Различие альтернативных сценариев вытекает из различия упаковки хронотопа в точку ветвления.

### **Онтологическая ограниченность сценарного метода**

Альтернативность истории «защита» в самой основе сценарного подхода. Действительно, если прошлое системы определено, то ее будущее либо предопределено, либо принципиально непредсказуемо. В обоих случаях метод сценарирования бесполезен.

Тем самым, принимая сценарный подход, мы явно или неявно принимаем вероятностную трактовку исторического события, субъективность и субъектность истории, квантовый характер истории, произвольность процедуры синхронизации личных времен Исполнителя и Заказчика. Дополнительные проблемы вызывает интерпретация сценария в терминах событий.

Ситуация усложняется также тем, что последовательной теории или, хотя бы, приемлемой рабочей модели, позволяющей работать с историческим континуумом, на сегодняшний день нет. «Обрезая» континуум, мы закладываем в модель систематическую ошибку, заведомо завышая вероятность реализации сценария.



### Виды сценарирования:

- дискретное сценарирование: бизнес-сценарирование, продвинутое сценарирование, альтернативное сценарирование;
- континуальное сценарирование;
- пиктографический анализ.

Дискретное сценарирование основано на неизменности прошлого и вариантности Будущего. Сценарные ветви альтернативны. Сценарии не взаимодействуют между собой.

Ключевые понятия дискретного сценарирования:

- сценарная развилка
- окно возможностей
- сценарный выбор (акт управления).

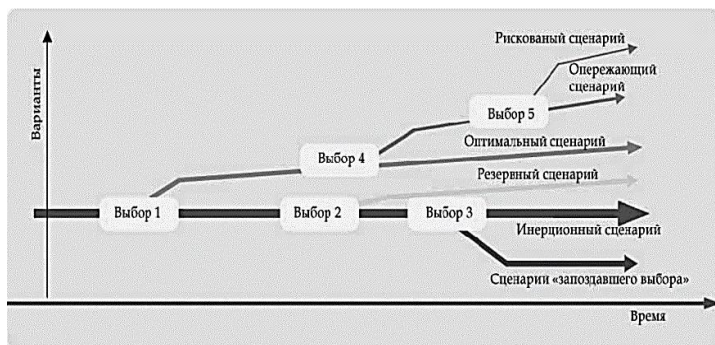


Рисунок 9. Графическое выражение дискретного сценарирования [97].

### Продвинутое сценарирование

Характерной основой продвинутого сценарирования является три категории управляющих воздействий:

- Тренды;
- Драйверы или мега тренды, учет упущенных сценарных ветвей

– «Дикие карты» – внешние по отношению к системе возмущения.

«Дикие карты» («wild cart», «джокер») – это маловероятные, но крайне значимые события. Такие события выходят за рамки прогностических возможностей человечества, однако стоит им произойти, как тотчас же кардинально меняются судьбы и образ мышления людей. Это могут быть как глобальные катастрофы (падение астероида), так и неожиданная и важная инновация (позиционная запись числа, двойная бухгалтерия), принципиальная идея (майорат), художественный текст («Алиса в Стране чудес») [30].

### **Континуальное сценарирование**

Число сценариев бесконечно, но любой представим как линейная комбинация нескольких предельно возможных сценариев. Определено Неизбежное Будущее – общее ядро всех сценариев. Разрабатываются возможные версии развития такого ядра. Заказчик выбирает Базовый сценарий, остальные сценарии рассматриваются как риски Базового.

Поскольку сценарирование трудоемко, занимает много времени и иных ресурсов, возникли упрощенные формы сценарирования (облегченные версии):

- Стресс-сценарирование;
- Экспресс-сценарирование.

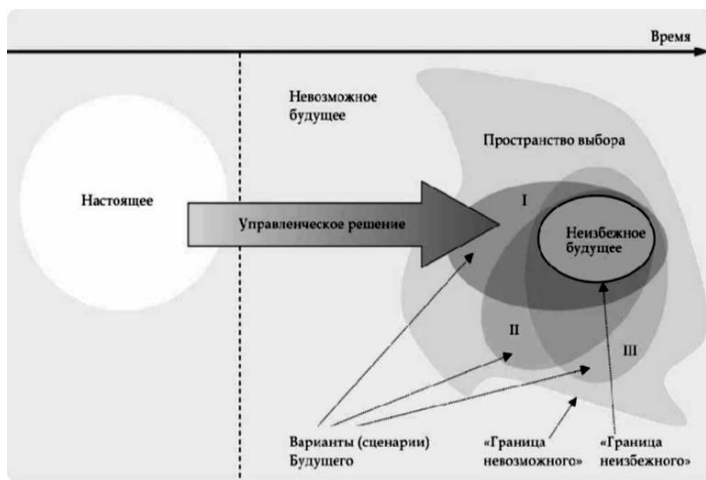


Рисунок 10. Графическое выражение континуального сценарирования [97].

### Алгоритм сценарирования

(1). Проанализируем объект сценарирования с точки зрения предъявленных Заказчиком граничных условий и требований.

(2). Проблематизируем объект, выделив ведущие вызовы, основные разрывы и иные типы структурообразующих противоречий.

Шаги (1) и (2) могут быть проделаны:

- Аналитически;
- Через интервью Заказчика;
- Социологическим исследованием;
- Организационно-деятельностной игрой.

(3). Определим уровень исследования, отбросив часть факторов (системных противоречий).

(4). Выделим акторов (субъектов сценарирования), сопоставим их с противоречиями в системе, то есть обозначим их позицию.

Результатом первого этапа сценарирования являются:

- ключевые игроки, персонифицированные в виде конкретных людей, обладающих властью, мотивом или выраженной позицией;
- перечень ключевых вызовов и противоречий.

(5). Определяются рамки сценарирования:

- а) Формальный горизонт сценария и шаг анализа;
- б) Формальная география сценарирования;
- в) Ресурсные сценарные ограничения;
- г) Аксиология Заказчика;
- д) Геопланетарные предпочтения Заказчика;
- е) Тип времени, шаг развития, индикаторы развития;
- ж) Тип пространства, форматы связи пространств;
- з) Ограничения, носящие субъективный характер.

Результатом шага является параметризация сценария – выделение показателей развития, погружение сценарного пространства в геопланетарную реальность, учет субъективных факторов.

(6). Описать конечное состояние, которое должен реализовать Базовый сценарий (целеполагание сценарирования).

(7). Выделить локусы Будущего, основные тренды, которые могут считаться неизменными за период сценарирования, и разрывы, заключенные в эти тренды.

(8). Подготовка к игре, изучение сценарных материалов.

(9). Тренинг входа в игру.

(10). Предъявление субъективных игровых целей – проблематизация сценарных ограничений и сценарных конфликтов.

(11). Проведение игры.

(12). Послеигровая аналитика.

Содержанием игры является пошаговое столкновение стратегий, которые играющие предлагают

Посреднику. Задачей игры является создание Реальности, подтвержденной (верифицированной) как всеми игроками, так и Посредником. Игра предназначена также для поиска «Диких карт» третьего рода (непредсказуемых инноваций).

Посредник в игре осуществляет одновременно следующие функции:

- Занимает позицию Бога, обладающего абсолютным знанием и возможностями, но не волей к самостоятельному действию;
- Занимает позицию судьи, который заслушивает аргументы сторон и принимает решения, «исходя из внутренней убежденности»
- Занимает позицию творца, конструирующего Реальность и принимающего на себя ответственность за нее.

Посредник исполняет одновременно следующие функции:

- 1) Создает и поддерживает пространство конструктивной коммуникации;
- 2) Отслеживает невербальные реакции играющих и проецирует эти реакции в пространство сценирования;
- 3) Задаёт фактор случайности в игре;
- 4) Занимает позицию аналитика, фильтруя информацию, обращающуюся в игре;
- 5) Удерживает сценарные рамки;
- 6) Вводит в игру основные тренды, выявленные на шаге (7).

(13). Игра на моделирование «диких карт» первого и второго рода – расстановочная игра или Знаниевый реактор.

Результатом этой группы шагов будет создание структуры Базового сценария, заключающего в себе

механизм конкурентной реализации целей, случайный фактор, ролевой фактор, – то есть всю группу субъективных факторов сценирования.

Базовый сценарий содержит указание на сценарные разрывы, список «диких карт» и список «особых точек» сценария.

(14). Скелет Базового сценария направляется экспертному сообществу (вместе с системой ограничений и результатами проблематизации).

(15). Эксперты высказывают свое отношение к сценарию и пространству сценария.

(16). Исполнитель использует мнение экспертов, как источник альтернативных сценариев и модификатор вероятностей Базового сценария. Результатом работы является насыщение сценирования экспертным материалом.

(17). Создается схематизация сценария и соотнесение его с разработанными ранее объективными геополитическими стратегиями, геоэкономическими принципами, геокультурными императивами.

(18). Выстраивается геоэкономический баланс Базового Сценария.

(19). Создание текста на основе структуры Базового сценария.

На этом этапе возникает набор продуктов:

- Структура Базового сценария;
- Краткая форма мифо-фактологического наполнения сценария (ситуационный текст);
- Художественный текст на основе Базового сценария.

(20). Застраивается сценарное пространство (в континуальной модели) или создаются альтернативные сценарии (в дискретной модели).

(21). Рассматриваются механизмы взаимодействия сценариев.

Предполагается, что в «точках ветвления» решающее значение имеет свободный выбор лиц, принимающих решения (ЛПР).

Наличие альтернативных сценариев модифицирует их пространство выбора, убирая уникальные, то есть наименее вероятные сценарии, как содержащие в себе **риск альтернативности.**

Ситуационное управление нуждается в особой гуманитарной технологии, обучающей проблематизировать, схематизировать, формализовать этот **риск альтернативности.**

### **Требования к событийному наполнению сценарного пространства**

- 1) Максимальное количество событий должно быть инвариантно по отношению к выбору сценария (эффект событийной устойчивости мира);
- 2) Интерпретация событий может произвольно варьироваться от сценария к сценарию;
- 3) Контекст события образуется всей совокупностью его интерпретаций;
- 4) Сценарий тем менее вероятен, чем больше уникальных событий он содержит.

На этом шаге Базовый сценарий соотносится с возможными альтернативами и обретает черты системы с самодействием, способной распаковываться и порождать дополнительные смыслы.

(22). Создается гипотеза о таком преобразовании Базового сценария, при котором риски либо минимизируются (аналитический класс стратегий), либо концентрируются

в определенной области (неаналитический класс стратегий).

В первом случае риски страхуются/хеджируются за счет уменьшения ценностного содержания сценария. Во втором – подразумевается наличие некоторых схем работы с модификациями исторических вероятностей. Результатом шага является представление матрицы сценариев как «матрицы рисков» Базового сценария.

(23). Возврат в пространство стратегирования: переупаковка ресурсов в логике Базового сценария. Создаваемая на основе проработанного сценария стратегия содержит совершенно иной контекст, нежели обычное стратегирование. В ней содержатся в компактифицированной форме альтернативные сценарии, механизм межсценарного взаимодействия, матрица рисков.

Окончательным продуктом работы является стратегия (гипотеза стратегического маневра), опирающаяся на объективный анализ и содержащая учет субъективного (личностного) фактора.

Продукт должен содержать:

- Описание стратегии
- Структурное, полное и развернутое описание Базового сценария
- Структурное описание альтернативных сценариев
- Описание системы сценарных ограничений
- Описание механизма межсценарного взаимодействия
- Анализ рисков.

Сценирование является одной из наиболее перспективных технологий прогнозирования. Столь подробное рассмотрение этой технологии обусловлено нарастанием неопределенности в принятии принципиальных управленческих решений. Следует



учитывать, что прогноз – это серьезный ресурс, тем более, когда речь идет о конструировании Будущего.

#### **2.2.4. Прогнозирование территориального развития Российской Федерации**

##### **Основные задачи территориального прогнозирования**

В настоящее время для социально-экономического развития РФ характерны объективные различия в развитии производительных сил, наличие депрессивных, кризисных и отсталых в экономическом отношении районов, неравномерность развития и глубокая дифференциация между регионами. При этом социальное неравенство регионов обусловлено не только экономическими причинами, оно зависит от широкого круга факторов: демографической и социальной структуры населения, степени урбанизированности и сложившейся системы расселения.

Иллюстрацией неравномерности развития и размещения производительных сил в РФ и социального неравенства регионов служит сложившаяся система расселения населения по территории страны. Так, в европейской части России, занимающей 25% территории страны проживает 79% населения. На территории, расположенной южнее линии «Санкт-Петербург - Киров - Иркутск - Хабаровск», занимающей 26% территории страны проживает 95% населения. При этом в европейской части производится 74% валового регионального продукта страны, здесь сосредоточено более 80% производства обрабатывающей промышленности, в Сибири и на Дальнем Востоке - две трети мощностей добывающей промышленности.

Такое многообразие предопределяет необходимость учета региональных особенностей при прогнозировании территориального социально-экономического развития страны.

Прогноз территориального развития Российской Федерации – научно обоснованное предположение о будущем развитии всех ее регионов.

Основная цель прогнозирования – обеспечение согласования общегосударственных и региональных интересов при разработке и реализации региональной социально-экономической политики. Достижение указанной цели невозможно без территориального планирования, документы которого позволят оценить возможности тех или иных территорий, спрогнозировать их развитие, в том числе и развитие отдельных отраслей экономики.

Территориальные прогнозы разрабатываются на долгосрочную, среднесрочную перспективу и ежегодно (текущие прогнозы).

К задачам прогнозирования территориального развития на долгосрочную перспективу (разрабатывается на период свыше 6 лет) относятся:

- размещение производительных сил;
- совершенствование территориальной структуры;
- выравнивание социально-экономического развития территорий;
- определение базовых (опорных) регионов, определяющих этапы реализации целевых государственных программ;
- определение путей рационального использования природных ресурсов.
- определение путей улучшения состояния окружающей среды регионов;

- определение направлений совершенствования демографической ситуации.

Эти задачи прогнозирования решаются совместно на федеральном и региональном уровнях.

Задачи прогнозирования территориального развития на среднесрочную перспективу содержат:

- определение перспектив развития инфраструктуры региона;
- разработку собственного производства импортозамещающей продукции;
- разработку мероприятий по стабилизации экономической и финансовой ситуации в регионах;
- определение перспектив и путей развития регионов, ориентированных на экспорт;
- выявление проблем, решение которых требует разработки целевых программ.

Среднесрочные прогнозы (разрабатываются на период от трех до шести лет и ежегодно корректируются) разрабатываются на территориях с последующим согласованием важных для страны задач на федеральном уровне. К задачам текущего (краткосрочного) территориального прогнозирования (разрабатывается ежегодно) относятся:

- определение инфляционных ожиданий (динамика изменения цен и тарифов);
- определение вариантов развития опорных (базовых) отраслей;
- определение налоговых потенциалов регионов, их бюджетной обеспеченности и потребности в дотациях и субвенциях из федерального бюджета.

Эти задачи должны быть решены на основании региональной политики, учитывающей специфику

конкретного региона и особенности современного этапа проведения экономических реформ.

В плановой экономике СССР существовала система территориальных и региональных планов. С середины 60-х гг. основными признанными документами были генеральная схема развития и размещения производительных сил, Генеральная схема систем расселения. К концу 70-х гг. появилась Комплексная программа научно-технического прогресса. В 80-х гг. разрабатывались основные направления экономического и социального развития СССР, республик, регионов.

Система прогнозов и планов имела определенные позитивные качества, создавая условия для увязки макроэкономического, отраслевого, территориального аспектов развития. Расчеты опирались на научно-технические, естественно-климатические, социальные факторы.

В период перехода России на рыночную модель хозяйствования было ликвидировано детальное директивное планирование, в значительной мере утрачены контрольные функции при социально - экономическом прогнозировании. И хотя Генеральная схема расселения в России сохранена (разработана и утверждена), отраслевые прогнозы утратили свою действенность, т. к. некоторые отраслевые министерства ликвидированы, другие лишены возможности воздействовать на производство, отсутствует отраслевая ответственность за выполнение намеченных прогнозом параметров и показателей.

В настоящее время прогнозирование социально-экономического развития осуществляется в соответствии с ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» № 173 -ФЗ от 28.06.2014. В Законе сформулировано определение деятельности по прогнозированию.

**Прогнозирование** – это деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

**Документы стратегического планирования,  
разрабатываемые в рамках прогнозирования  
на федеральном уровне**

Существенно лучше складывается ситуация с организационно-методическим обеспечением документов этого вида. Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогнозов научно-технологического развития РФ, социально-экономического развития РФ на долгосрочный период и на среднесрочный период утверждены в 2015 г. постановлениями Правительства РФ. Эти прогнозы обеспечены методическими рекомендациями Минобрнауки России и Минэкономразвития России соответственно. Министерство финансов РФ должно обеспечивать разработку и применение методологических документов, регулирующих вопросы формирования, актуализации и реализации бюджетного прогноза РФ на долгосрочный период.

Методические рекомендации Минфина России органам государственной власти субъектов Российской Федерации по долгосрочному бюджетному планированию опубликованы 3 декабря 2015 г. Открытым остается вопрос со Стратегическим прогнозом Российской Федерации – документом, содержащим систему «научно обоснованных представлений о стратегических рисках

социально-экономического развития и об угрозах национальной безопасности Российской Федерации» (ФЗ № 172-ФЗ, ст. 3 п. 21). Стратегический прогноз должен быть разработан до 01.01.2017 (ФЗ № 210-ФЗ от 23.06.2016).

Порядок разработки и корректировки определяется Правительством РФ, однако форматы организационного и методического обеспечения не установлены. Также в стадии решения находятся вопросы разработки Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Предполагаемый срок разработки – ноябрь 2017 г. (информация Минэкономразвития России7). Утвержден документ «Содержание, состав, порядок разработки и утверждения стратегии пространственного развития РФ, а также порядок осуществления мониторинга и контроля реализации» (Постановление Правительства РФ от 20.08.2015 № 870). Формат методического обеспечения не определен.

### **Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования на уровне субъекта Российской Федерации**

Порядки разработки и корректировки прогнозов социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный и среднесрочный периоды должны определяться высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (ФЗ № 172-ФЗ ст. 33 и 35).

Собственно прогнозы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный и среднесрочный периоды должны разрабатываться и корректироваться в регионах при методическом содействии федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по

выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития (Там же). По состоянию на 12.08.2016 в Реестре документов стратегического планирования зарегистрировано 16 документов уровня субъекта РФ с типом документа «прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период» и 55 документов уровня субъекта РФ с типом документа «прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период». Общий для регионов формат методического обеспечения прогнозов не определен.

Порядок разработки и утверждения, период действия, а также требования к составу и содержанию Бюджетного прогноза субъекта РФ на долгосрочный период устанавливаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ с соблюдением требований БК (ФЗ № 172-ФЗ ст. 34). Методические рекомендации органам государственной власти субъектов РФ по долгосрочному бюджетному планированию разработаны Министерством финансов РФ<sup>9</sup>. По состоянию на 12.08.2016 в Реестре документов стратегического планирования зарегистрировано 4 бюджетных прогноза субъектов РФ (Республика Дагестан, Кировская, Свердловская и Архангельская области).

В настоящее время для преодоления многочисленных проблем переходного периода основное внимание сосредоточено на решении текущих (тактических) задач. Долгосрочное прогнозирование затруднено в результате ограниченных возможностей прогнозирования в условиях нестабильной экономики. Среднесрочные прогнозы также в основном носят формальный характер.

В ряде случаев региональные прогнозы не согласуются с федеральным и лишь приблизительно ориентируются на сценарные условия развития, разработанные Министерством экономического развития РФ.

С учетом долговременного характера решения большинства региональных экономических, социальных и экологических проблем, особое значение приобретает стратегия (прогноз) перспективного территориального развития, направленная на формирование территориальной структуры стабильно развивающейся экономики.

Таким образом, территориальное планирование становится центральным звеном обеспечения научного подхода обоснования перспективы экономического и социального развития регионов.

### **Роль территориального прогнозирования в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации и муниципальных образований**

Территориальное планирование, с одной стороны, выступает важным этапом планирования бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства для государственных и муниципальных нужд, задает ориентиры для инвестиционного развития территорий в целом. С другой стороны, территориальное планирование выступает важным элементом обеспечения инвестиционного климата в стране в целом, в каждом регионе, в каждом муниципалитете, так как обеспечивает прозрачность и предсказуемость действий органов публичной власти в одном из важнейших направлений экономической политики государства – развитии общественной инфраструктуры, в деятельности по снятию



инфраструктурных ограничений для развития бизнеса. Эти прозрачность и предсказуемость являются также важной дополнительной гарантией, прежде всего имущественных, экономических прав российских граждан.

В целях эффективной реализации данной функции государства необходимо взаимоувязанное по целям, интересам, законодательно закрепленным полномочиям и средствам функционирование федеральных, региональных и муниципальных органов управления. При этом федеральные органы управления создают общий правовой фон и реализуют общие принципы разработки стратегий социально-экономического развития. Особая роль в разработке и реализации таких стратегий принадлежит региональным органам власти и органам местного самоуправления в силу дифференциации регионов России с точки зрения факторов и ресурсов развития.

Регионы — субъекты РФ, а также муниципальные образования имеют большое значение с позиции определения стратегических целей и интересов развития как непосредственные субъекты социально-экономических отношений. Основными инструментами определения стратегических целей являются процессы выработки концепций и стратегий социально-экономического развития, основанные на использовании программно-целевого подхода и методов долго- и среднесрочного прогнозирования макроэкономических процессов.

В настоящее время в России значительные усилия направляются в сферу планирования стратегического развития страны, ее федеральных округов, регионов - субъектов РФ, муниципальных образований. Именно на уровне регионов разрабатываются, принимаются и реализуются конкретные концепции социально-

экономического развития с учетом экономического потенциала территории, национальных, культурно-исторических, религиозных и иных особенностей местного социума.

Вопросы комплексного социально-экономического развития субъектов Федерации включают не только рассмотрение взаимосвязанных экономических и социальных процессов в регионе, но также вопросы развития муниципальных образований. Поэтому одной из особенностей регионального прогнозирования на современном этапе является вовлеченность муниципальных образований в прогнозную деятельность субъектов Федерации.

Все это предполагает наличие в каждом муниципальном образовании нормативных документов, определяющих на территории муниципалитета общие для населения, предприятий и власти нормы деятельности. В качестве таких документов, согласующих совместные

действия экономики, населения и власти в целях эффективного развития муниципального района (городского округа) выступают концепции, стратегии, комплексные программы, планы и прогнозы социально-экономического развития муниципального образования.

Основным содержанием такого прогноза являются:

- анализ социально-экономического развития муниципального образования;
- оценка предпосылок и факторов, определяющих развитие муниципального образования на прогнозный период;
- выбор приоритетных направлений и мероприятий по решению социально-экономических задач в прогнозном периоде.

Наличие качественного муниципального прогноза помогает совершенствовать работу муниципального хозяйства, координирует финансово-хозяйственную деятельность муниципальных предприятий и учреждений городов и районов, обеспечивая эффективность управления в целом.

Другой аспект важности муниципального прогноза состоит в том, что он является неотъемлемой частью прогноза социально-экономического развития региона и уточняет прогнозные показатели, полученные в результате макроэкономического анализа, за счет приближения к реальной экономической ситуации, складывающейся в муниципальных образованиях. Прогноз позволяет совершенствовать изменения территориально-отраслевой структуры, выделить проблемные территории, своевременно предупредить опасность нарастания территориальной дифференциации в уровнях развития муниципальных образований и другие негативные последствия.

## **2.2.5. Прогнозирование научно-технологического и инновационно-инвестиционного развития**

### **1. Задачи и методы прогнозирования НТП на различных стадиях его развития**

Научно-технический прогресс (НТП) протекает в рамках инновационного цикла, то есть процесса создания, освоения, использования и устаревания нововведений.

Инновационный цикл состоит из ряда стадий:

- 1) фундаментальные и поисковые исследования;
- 2) прикладные исследования;
- 3) технико-экономические разработки;
- 4) опытное производство;

- 5) подготовка производства;
- 6) серийное производство;
- 7) эксплуатация и устаревание нововведений.

Каждая стадия характеризуется специфическим объемом задач, особым подходом к их решению, определенным составом и уровнем подготовки и квалификации участников, набором определенных средств и предметов труда, материальными и финансовыми ресурсами, различными организационными формами объединения исполнителей и управления их деятельностью. Специфика стадий определяет характер, структуру целей и задач прогнозирования и выбор методов их решения.

**1. Фундаментальные и поисковые исследования** направлены на открытие неизвестных ранее законов природы, общества и человеческого мышления. Исследования предполагают выявление, изучение и систематизацию объективных явлений и закономерностей развития естественнонаучных и общественных процессов.

**2. Прикладные исследования** включают изучение технической возможности, социально-экономической эффективности и методов практического использования результатов фундаментальных и поисковых исследований в конкретной области (отрасли).

**3. Техничко-экономические разработки** допускают выбор наиболее перспективных конструкторских, технологических, проектных и экономических разработок, позволяющих обеспечить создание новых или усовершенствованных изделий, сооружений, процессов и систем управления, которые способны существенно повлиять на рост производительности труда, сокращение расхода материалов на единицу продукции, рациональное использование природных ресурсов.

**4. Опытное производство** включает изготовление первых образцов изделий или их оригинальных узлов с целью испытания их качества и соответствия техническому заданию.

**5. Подготовка производства** включает

- 1) выбор и обоснование наиболее важных объектов реконструкции и строительства предприятий производственной и непроизводственной сферы;
- 2) распределение трудовых и материальных ресурсов;
- 3) обеспечение инвестиций;
- 4) определение путей наиболее быстрого сооружения новых предприятий и реконструкции действующих.

**6. Серийное производство** предполагает

- внедрение новой техники, технологий, материалов, существенно увеличивающих производительность труда во всех отраслях экономики;
- повышение эффективности производства за счет экономии материалов, энергии, лучшей организации труда, использования основных фондов, повышения качества выпускаемой продукции.

**7. На стадии эксплуатации новая техника** поступает в производственное или личное потребление. После морального и физического устаревания изделия снимаются с серийного производства и эксплуатации, тем самым завершается жизненный цикл нововведения.

Современные условия НТП существенно сокращают не только время цикла «исследование – разработки», но и время всего жизненного цикла нововведения.

Вместе с тем **ограничение материальных, финансовых, сырьевых ресурсов выдвигает задачу увеличения сроков эксплуатации созданных средств производства.**

Анализ задач, решаемых на стадиях инновационного цикла, выявил их большое разнообразие. Они отличаются не только целями, но и характером показателей результатов деятельности.

Из анализа задач можно установить, что формализация, структуризация и возможность математического моделирования соответствующих процессов возрастают от первой к последней стадии. В том же направлении повышается определенность принятия решения по внедрению разрабатываемого нововведения.

Вместе с тем, следует иметь в виду, что при выборе методов прогнозирования важным моментом является глубина упреждения прогноза.

Если прогнозируемый процесс можно представить эволюционным, без скачков, то применение статистических и формализованных методов оправдано. Если в прогнозируемом процессе возможно появление скачков, то необходимо применять методы экспертных оценок для определения скачка и оценки времени его осуществления, *а на участках эволюционного процесса следует применять статистические или другие формализованные методы.*

**1-2. Прогнозирование фундаментальных и прикладных исследований** производят путем применения системного анализа и синтеза, метода экспертных оценок, сценарирования (написания сценариев), построения «дерева целей».

Это позволяет провести структуризацию проблем, найти целесообразную последовательность решений, получить варианты количественных оценок, выбрать лучшее направление исследований.

**3. При прогнозировании на стадии технико-экономических разработок** применяются методы межотраслевого баланса, анализа «затраты – выпуск» и др.

**Прогноз экономических и технических показателей новой продукции** производится на основе применения комбинации методов

- 1) метод экстраполяции,
- 2) метод анализа патентной документации и научно-технической информации,
- 3) метода экспертных оценок.

**4. При прогнозировании на стадиях опытного производства, подготовки производства, серийного производства и эксплуатации** применяют

- методы экспертных оценок,
- методы факторного анализа,
- имитационные методы.

Особое место в прогнозах занимает система укрупненных балансовых расчетов.

## **2. Приоритетные направления и прогнозные оценки развития НТП**

**Приоритетные направления развития науки и техники** – это тематические области исследований и разработок, которые обеспечивают основной вклад в научно-технологическое развитие и в достижение текущих и долгосрочных социально-экономических целей развития страны.

Правительством РФ утверждены следующие приоритетные направления развития науки и техники:

- 1) фундаментальные исследования;
- 2) информационные технологии и электроника;
- 3) производственные технологии;
- 4) новые материалы и химические продукты;
- 5) технологии живых систем;
- 6) транспорт;
- 7) топливо и энергетика;

8) экология и природопользование.

*Кроме того, каждое направление конкретизировано на уровне технологий.*

В итоге из нескольких сотен технологий выбраны 70 критических, наиболее значимых для российской экономики. Именно эти приоритетные направления развития науки и техники являются магистральными в формировании нового технологического уклада (базиса) – основы экономики высокоразвитых стран начала XXI века.

Необходимо также отметить, что 17 из 70 критических технологий позиций российской науки **опережают мировой уровень.**

В их числе:

- 1) авиационная и космическая техника;
- 2) атомная энергетика;
- 3) белковые препараты и компоненты;
- 4) биосовместимые препараты;
- 5) биотехнологии на основе биоинженерии;
- 6) катализаторы;
- 7) керамические материалы и нанокерамика;
- 8) мембраны;
- 9) рекомбинантные вакцины;
- 10) сверхтвердые материалы;
- 11) системы жизнеобеспечения и защиты человека в экстремальных условиях;
- 12) системы искусственного интеллекта и виртуальной реальности;
- 13) системы распознавания и синтеза речи, текста изображений;
- 14) технология иммунокоррекции;
- 15) технология мониторинга природно-техногенной среды;



16) технология прогнозирования развития климата экосистем, гидрогеологических и ресурсных изменений;

17) электронно-ионно-плазменные технологии.

Эти направления развития науки в соответствии с решением Правительства РФ будут развиваться и финансироваться в первую очередь. Кроме того, в российской науке есть еще 22 технологии, где за 5-7 лет можно выйти на мировой уровень при необходимом финансировании.

Таким образом, важнейшим условием реализации указанных приоритетных направлений развития науки и техники и сохранения лидерства в целом ряде технологий является достаточный уровень финансирования научной сферы.

Появление финансовых ресурсов невозможно без стабилизации экономики и обеспечения устойчивого экономического роста.

Кроме того, необходимо обеспечить сохранение и приумножение научно-технического потенциала, своевременное обновление оборудования, развитие материально-технической базы машиностроения, определяющей качество оборудования и технологических систем, а также приборостроения, электротехники и электроники и т.д. Только при реализации указанных условий прогнозные оценки развития НТП в нашей стране могут быть достаточно оптимистичными.

### **3. Сущность и периодизация НТП, концепция его прогнозирования**

*Научно-технический прогресс (развитие) – это непрерывный и сложный процесс открытия и использования новых знаний и достижений в хозяйственной жизни.*

В результате НТП происходит развитие и совершенствование всех элементов производительных сил: средств и предметов труда, рабочей силы, технологии, организации и управления производством.

Непосредственным результатом НТП являются инновации или нововведения. Это изменения техники и технологии, в которых реализуются научные знания. В своем развитии НТП прошел несколько этапов.

**Первый этап** – первая промышленная революция конца XVIII – начала XIX века. Переход к машинному производству на научной основе.

**Второй этап** – вторая промышленная революция конца XIX – начала XX века. Развитие производительных сил на машинной основе, изменение энергетической основы производства, развитие науки на базе техники, переход к стадии автоматизации производства, создание новых отраслей.

**Третий этап** – третья промышленная революция середины XX века, переросшая в научно-техническую революцию (НТР). НТР – это коренное качественное преобразование производительных сил на основе превращения науки в ведущий фактор производства, непосредственную производительную силу.

В последние десятилетия XX века начали складываться признаки нового четвертого этапа промышленной революции.

Основные черты четвертого этапа промышленной революции.:

- 1) преобразование технологии производства на основе электроники;
- 2) регулирование в возрастающих масштабах биологических процессов и систем;
- 3) комплексная автоматизация производства;

- 4) новые виды энергетики;
  - 5) технология изготовления новых материалов и др.
- На всех этапах развития НТП осуществлялся в следующих формах:

Формы НТП:

- 1) эволюционная,
- 2) революционная,
- 3) комбинированная.

Обобщающее выражение влияния НТП на процесс воспроизводства – это изменение соотношения между экстенсивным и интенсивным ростом в пользу последнего.

**Главный результат НТП** – это повышение экономической эффективности, которая формируется и материализуется в производстве.

**Прогнозирование и регулирование развития науки и техники** осуществляется через системы следующих прогнозных документов:

- 1) общегосударственного прогноза научно-технического развития на срок до 15 лет;
- 2) частных научно-технических прогнозов на макроэкономическом и отраслевом уровнях на 5-10 лет;
- 3) государственных целевых научно-технических программ на 10-15 лет.

Объединяет указанные документы государственная научно-техническая политика.

**1. Содержание общегосударственного прогноза научно-технологического развития РФ:**

- 1) технико-экономическая оценка важнейших достижений отечественной и мировой науки и техники;

- 2) выводы об использовании научно-технических достижений в народном хозяйстве;
- 3) определение приоритетных направлений НТП и первоочередных межотраслевых научно-технических задач;
- 4) варианты путей и средств решения межотраслевых научно-технических задач;
- 5) оценка социально-экономических последствий НТП.

Представленные в прогнозе направления носят глобальный характер в рамках долгосрочной стратегии научно-технического развития страны.

## **2. Межотраслевые научно-технические прогнозы**

При разработке **частных научно-технических прогнозов** в качестве объектов прогнозирования могут выступать различные направления НТП, а также основные стадии инновационного цикла.

Перспективные (на 5-10 лет) и годовые частные научно-технические прогнозы играют важную роль в государственном регулировании НТП. Они могут разрабатываться на всех уровнях управления (народное хозяйство страны, республика, край, область, межотраслевой комплекс, отрасль, предприятие).

## **3. Государственные целевые научно-технические программы**

Разрабатываются по важнейшим проблемам и наиболее перспективным направлениям науки и техники, имеющим общегосударственное значение и межотраслевой характер.

Эти программы направлены на:

- создание новых поколений техники и
- создание базовых технологий.

Разрабатываются на срок до 10-15 лет, охватывающий весь инновационный цикл нововведений.

Виды ЦП:

- 1) федеральные,
- 2) отраслевые,
- 3) региональные,
- 4) межгосударственные.

### **Государственная научно-техническая политика**

- 1) отражает отношение государства к научной и научно-технической деятельности,
- 2) определяет цели, направления и формы деятельности органов государственной власти РФ в области науки, техники и реализации достижений науки и техники.

### **Основные цели Государственной научно-технической политики:**

- 1) развитие, рациональное размещение и эффективное использование научно-технического потенциала;
- 2) обеспечение прогрессивных структурных изменений в области материального производства, повышение его эффективности и конкурентоспособности продукции;
- 3) увеличение вклада науки и техники в развитие экономики государства, в реализацию важнейших социальных задач;
- 4) укрепление обороноспособности страны;
- 5) улучшение экологической обстановки и др.

В условиях рыночной экономики одним из главных является

### **Вопрос об источниках и принципах финансирования научно-технической деятельности**

В соответствии с законодательством РФ финансовое обеспечение научной и научно-технической деятельности основывается на его целевой ориентации и множественности источников финансирования.

Фундаментальные научные исследования финансируются преимущественно за счет средств федерального бюджета.

**Федеральные научно-технические программы, приоритетные прикладные научные исследования и экспериментальные разработки** финансируются за счет:

1) средств федерального бюджета,  
2) фондов поддержки научно-технической деятельности.  
Финансирование осуществляется в порядке долевого участия за счет организаций, объединений, банков и других хозяйствующих субъектов.

**Работы регионального значения могут финансироваться:**

- 1) за счет средств бюджетов субъектов РФ,
- 2) местных бюджетов,
- 3) региональных фондов.

Финансирование осуществляется в порядке долевого участия за счет средств организаций, объединений, банков и других хозяйствующих субъектов.

В Российской Федерации действуют также государственные, негосударственные и международные фонды поддержки научной и научно-технической деятельности. Научная и научно-техническая деятельность осуществляется также за счет грантов.

#### **4. Прогнозирование научно-технического прогресса**

Научно-технический прогноз в системе экономических и социальных прогнозов оказывает непосредственное влияние на прогнозные показатели всех отраслей экономики и социальной сферы.

##### **Содержание научно-технического прогноза**

- 1) обоснование перспектив развития науки и техники;
- 2) решения научно-технических проблем;

3) оценка возможных экономических и социальных последствий НТП.

1. Первоначально при прогнозировании научно-технического прогресса

– **Анализируется научно-технический уровень** в отраслях экономики и социальной сферы в стране и сравнивается с мировым уровнем;

– **Определяются сферы**, где имеет место опережение относительно мирового уровня, где существует примерно равный с мировым уровень и где имеет место отставание.

2. На основе системы аналитических оценок:

1) выявляются «узкие» места в научно-техническом развитии страны;

2) обосновываются направления развития науки и техники;

3) формируется портфель научно-технических проблем, подлежащих решению в прогнозируемом периоде.

***Содержание проблем отражает закономерности развития науки и техники, является основным ориентиром Научно-Технического Прогноза.***

**Одна из определяющих закономерностей развития техники — цикличность.** Она проявляется в том, что относительно длительные периоды эволюционного совершенствования (модернизации) технических средств сменяются относительно короткими периодами резких (революционных) качественных изменений (скачков).

В составе каждого цикла выделяют следующие формы развития техники:

1) смена моделей в рамках одного поколения техники, т. е. модификация, модернизация технических средств;

2) смена поколений в границах одного направления, например поколений электронно-вычислительной

техники возникновение принципиально новых направлений на основе научных открытий, изобретений, (например, появление судов на подводных крыльях в водном транспорте, электромобиля в автомобильном транспорте).

На следующих стадиях прогнозирования:

- 1) обосновывается состав целей научно-технического прогноза (долгосрочных, краткосрочных),
- 2) выявляются приоритетные цели,
- 3) осуществляются расчет показателей прогноза,
- 4) дается оценка результатов внедрения научно-технических достижений в экономику и социальную сферу.

В практике научно-технического прогнозирования используются различные методы:

- 1) экономико-математические;
- 2) экстраполяции;
- 3) экспертных оценок;
- 4) другие.

Математическое моделирование позволяет на основе теории вероятности, учесть влияние огромного количества факторов на динамику процессов научно-технического прогресса.

В экономико-математическом прогнозировании используются:

- 1) корреляционный анализ,
- 2) регрессивный анализ,
- 3) математическое программирование,
- 4) теория игр.

Для научно-технических прогнозов характерна высокая степень многовариантности.

Разработка большого количества вариантов прогноза позволяет выявить наиболее оптимальный вариант и



ориентировать на его реализацию всю систему организаций научно-технического прогресса.

Формы научно-технического прогресса разнообразны в натуральном проявлении; выразить, соизмерить их в одном интегральном показателе невозможно.

Поэтому для измерения интенсивности научно-технических процессов на макроуровне используется система показателей НТП.

В систему показателей НТП входят группы:

- 1) средний возраст основных производственных фондов, скорость их обновления, технологическая структура фондов (соотношение активных и пассивных фондов);
- 2) уровень фондовооруженности, в том числе энерговооруженности;
- 3) показатели механизации, автоматизации, электронизации производства;
- 4) показатели качества производимой продукции, услуг и другие;

В прогнозных расчетах определяется динамика этих показателей.

Один из наиболее значимых подразделов научно-технического прогноза — расчетное обоснование эффективности прогнозируемых процессов.

В условиях рыночной экономики значимость этого подраздела резко возрастает, так как рынок по своей природе реагирует лишь на те процессы, мероприятия, результат реализации которых — доход.

В теории и практике научно-технического прогнозирования различают следующие **виды эффективности научно-технического прогресса:**

- 1) экономическая,
- 2) социальная,

- 3) экологическая,
- 4) информационная.

Наиболее значимую роль в условиях рынка имеет экономическая эффективность. Величина ее определяется как отношение экономического эффекта хозяйственного использования научно-технических достижений к затратам на их создание и внедрение.

**Экономический эффект внедрения новой техники,** технологии проявляется по многим направлениям:

- 1) в снижении себестоимости продукции;
- 2) в сокращении удельных (т. е. в расчете на единицу продукции) капитальных вложений;
- 3) в росте производительности труда;
- 4) в увеличении срока службы новой техники, в сравнении с заменяемой;
- 5) в улучшении качественных характеристик производимой продукции, работ, услуг и др.

В составе затрат на осуществление научно-технических мероприятий выделяют две группы: **единовременные затраты и текущие расходы.**

**1) Единовременные затраты** — это капитальные вложения в научно-исследовательские работы, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, проектные работы, освоение производства опытных образцов новой техники или новой продукции.

**2) Текущие затраты** состоят из расходов

- на материалы,
- на приобретенные полуфабрикаты,
- на комплектующие изделия,
- на специальное оборудование,
- на инструменты, приборы, топливо, энергию и т. д.

\*\*\*

Для измерения экономической эффективности научно-технического прогресса применяются обобщающие и частные показатели.

Из обобщающих показателей наиболее значимые:

- прирост прибыли
- сводный (общий) эффект от внедрения новой техники, технологии.

Прирост прибыли рассчитывается по формуле:

$$\Delta\Pi = [(Ц_n - С_n) - (Ц_б - С_б)] \times \text{Опр} ,$$

где

$\Delta\Pi$  - прирост прибыли от внедрения новой техники, технологии;

$Ц_n$  - оптовая цена единицы продукции в условиях новой техники, технологии;

$С_n$  - себестоимость продукции в условиях новой техники, технологии;

$Ц_б$  - оптовая цена единицы продукции в условиях заменяемой техники, технологии;

$С_б$  - себестоимость продукции в условиях заменяемой техники, технологии;

Опр, — прогнозируемый объем производства продукции.

В этой формуле экономический эффект определен в размере экономии текущих затрат и не отражена экономия единовременных затрат (капитальных вложений).

Для измерения экономии совокупных затрат (текущих и единовременных) используется формула сводного (суммарного) эффекта:

$$\text{Эс} = \Sigma\Delta\Pi - E_n \Sigma\Delta K,$$

где

$\text{Эс}$  – сводный (суммарный) эффект от внедрения новой техники, технологии;

$\Sigma\Delta\Pi$  – суммарный прирост прибыли;  
 $\Sigma\Delta K$  – объем капитальных вложений, требуемый для финансирования научно-технических мероприятий;  
 $E_n$  – нормативный коэффициент эффективности внедрения новой техники.

Частные показатели эффективности научно-технического прогресса позволяют определить экономию отдельных разновидностей единовременных и текущих затрат: материалов, топлива, энергии, трудовых затрат и др.

Социальная эффективность в современных условиях России приобретает особую значимость, так как формирование социально ориентированной экономики требует усиления социальной направленности научно-технического прогресса. Социальный эффект проявляется в формах:

- а) улучшения условий трудовой деятельности населения;
- б) улучшения условий жизни населения во внерабочее время.

Наиболее значимые показатели социального эффекта: снижение концентрации вредных веществ в воздушной среде рабочих помещений, улучшение температурного режима, снижение влажности воздушной среды, уменьшение шума, вибрации, экономия внерабочего времени в результате расширения номенклатуры, ассортимента бытовой техники, повышения ее качества, улучшение медицинского обслуживания населения, повышение его результативности вследствие повышения качества медицинской техники, улучшение результатов физкультурных, спортивных занятий населения посредством повышения качества спортивного оборудования и др.

Размеры социального эффекта могут быть выражены в количественной форме: снижение текучести кадров, заболеваемости, травматизма, повышение производительности труда вследствие улучшения его условий и др.

Прирост продукции вследствие снижения Уровня заболеваемости под воздействием улучшения условий труда может быть определен по формуле:

$$\Delta O = Ч1 (У1 - У2) П,$$

где

$\Delta O$  – прирост продукции вследствие снижения производственной заболеваемости;

$Ч1$  – численность работников;

$У1$  – уровень заболеваемости после внедрения нововведений в производство (дней);

$У2$  – уровень заболеваемости после внедрения научно-технических новшеств (дней);

$П$  - производительность труда одного работника в день.

Социальная эффективность научно-технического прогресса в конечном итоге влияет на такой интегральный параметр, как продолжительность жизни населения, в том числе в здоровом состоянии.

В результате внедрения научно-технических новшеств происходит высвобождение ресурсов – материальных, трудовых, природных, финансовых, возникает возможность вовлекать в хозяйственный оборот ранее не используемые ресурсы, использовать более дешевые ресурсы взамен дорогих или недефицитные ресурсы взамен дефицитных. Наиболее распространенной разновидностью ресурсного эффекта является высвобождение трудовых ресурсов, которое, как правило, происходит в результате внедрения новой техники, технологии во всех отраслях экономики и социальной сферы. В добывающих отраслях внедрение более

совершенной технологии обогащения позволяет вовлекать в хозяйственный оборот бедные руды с низким содержанием полезных компонентов и таким образом увеличивать масштабы сырьевой базы. В отраслях машиностроения внедрение технических новшеств заменяет дорогие дефицитные цветные металлы на менее дорогие и недефицитные черные или искусственные материалы (пластмассы).

Экологические последствия научно-технического прогресса могут быть как положительные, так и отрицательные. Загрязнение окружающей природной среды — в основном результат научно-технического прогресса. Но это не означает, что он может только отрицательно влиять на окружающую среду. Потенциальные возможности его снизить нагрузку на природу, нейтрализовать последствия отрицательного влияния также очень велики.

Например, использование природного газа в качестве топлива на тепловых электростанциях значительно снижает объемы вредных выбросов, или повышение доли выработки электроэнергии на атомных электростанциях также уменьшает нагрузку на природу, или внедрение в металлургии технологии выплавки стали в электропечах позволяет почти полностью устранить вредное влияние этого производства на окружающую природную среду и т. д.

Информационный эффект научно-технического прогресса проявляется в накоплении знаний, информации в виде научно-технических отчетов, докладов, диссертаций, различного рода публикаций (статей, брошюр, монографий и др.). Накопленные таким образом знания используются длительное время в различных отраслях науки, техники, производственно-хозяйственной деятельности, управлении. Информационный эффект

развивает, увеличивает интеллектуальный потенциал страны, отдельных ее регионов и каждого человека.

В практике научно-технического прогнозирования разрабатываются:

- международные прогнозы, объектом которых являются крупные, глобальные, общие для многих стран проблемы;
- народнохозяйственные прогнозы, объект которых – научно-технические проблемы, актуальные для многих или всех отраслей экономики и социальной сферы страны;
- межотраслевые, отраслевые и прогнозы, разрабатываемые на уровне регионов, предприятий.

## **2.3. Планирование и программирование**

### **2.3.1. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования на уровне субъекта Российской Федерации**

**Планирование** – деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

Согласно пункту 4 подпункту 3 статьи 11 ФЗ № 172-ФЗ к документам стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования, относятся:

- 1) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- 2) государственные программы субъекта Российской Федерации;
- 3) схема территориального планирования субъекта Российской Федерации.

Разработка государственных программ субъекта РФ должна осуществляться по решению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (ФЗ № 172-ФЗ, ст. 37).



Методические указания по разработке и реализации государственных программ РФ включают и федеральный, и региональный уровни (утв. Приказом Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690). С этим документом логически связаны Методические рекомендации по составлению и исполнению бюджетов субъектов РФ, которые представлены письмом Минфина России от 30.09. 2014 № 09-05-05/4884.

По состоянию на 12.08.2016 в Реестре документов стратегического планирования зарегистрировано 557 документов уровня субъекта РФ с типом документа «государственные программы».

ФЗ № 172-ФЗ (ст. 36) предусматривает разработку Плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Их разработка должна осуществляться по решению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ при методическом содействии федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию *в сфере социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований*.

### **1. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации**

Правовое регулирование плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации осуществляется статьей 36 ФЗ № 172-ФЗ.

План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации разрабатывается на основе положений стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на период реализации стратегии с учетом основных направлений деятельности Правительства РФ.

Корректировка плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации осуществляется по решению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации содержит:

- этапы реализации стратегии, выделенные с учетом установленной периодичности бюджетного планирования: три года (для первого этапа реализации стратегии и текущего периода бюджетного планирования) и три — шесть лет (для последующих этапов и периодов);
- цели и задачи социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, приоритетные для каждого этапа реализации стратегии;
- показатели реализации стратегии и их значения, установленные для каждого этапа реализации стратегии;
- комплексы мероприятий и перечень государственных программ субъекта Российской Федерации, обеспечивающие достижение на каждом этапе реализации стратегии долгосрочных целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, указанных в стратегии;

– иные положения, определенные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Разработка и корректировка плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации осуществляются при методическом содействии федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Требования к порядку или методике разработки этого документа в Федеральном законе ФЗ № 172-ФЗ не отражены. Однако на сегодняшний день существует правовой акт федерального уровня, который регулирует требования к порядку и методике разработки Плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Это Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации, утвержденные Приказом Министерства экономического развития РФ от 23 марта 2017 г. № 132.

В качестве примера такого плана рассматривается прилагаемый План мероприятий по реализации Стратегии

социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года.

## **2. Стратегическое планирование на уровне муниципального образования**

Пунктом 5 статьи 11 ФЗ № 172-ФЗ установлено, что к документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, относятся:

- 1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- 2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- 3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;
- 4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
- 5) муниципальная программа.

В муниципальных районах и городских округах по решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться стратегии социально-экономического развития муниципального образования и планы мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития муниципального образования (ФЗ № 172-ФЗ, ст. 39). Законом установлено, что порядок разработки стратегии социально-экономического развития муниципального образования и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования определяется, в случае необходимости, каждым муниципальным образованием самостоятельно.

Единые методические рекомендации разработки стратегий социально-экономического развития муниципального образования и планов мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования не предусмотрены.

Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период и порядок разработки и утверждения, период действия, а также требования к составу и содержанию бюджетного прогноза муниципального образования на долгосрочный период разрабатываются и устанавливаются местной администрацией с соблюдением требований Бюджетного кодекса и Методических рекомендаций по составлению и исполнению бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ (Письмо Минфина России от 30 сентября 2014 г. № 09-05-05/4884).

Муниципальные программы утверждаются местной администрацией муниципального образования (ст. 179 БК). Порядки разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ и методические рекомендации по разработке муниципальных программ отдельных субъектов РФ разрабатываются и устанавливаются муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования.

Кроме указанных выше, действует большая группа документов муниципальных образований, не регламентированных ФЗ № 172-ФЗ. В их числе документы территориального планирования муниципальных образований:

- схемы территориального планирования муниципальных районов;
- генеральные планы поселений;

– генеральные планы городских округов.

Состав, порядок подготовки документов территориального планирования муниципальных образований, порядок подготовки изменений и внесения их в такие документы, а также состав, порядок подготовки планов реализации таких документов устанавливаются в соответствии с Градостроительным кодексом, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (Градостроительный кодекс, ст. 18).

### **2.3.2. Система территориального планирования Основы системы территориального планирования**

Возрастающее антропогенное воздействие на окружающую среду все чаще приводит к значительным негативным изменениям ее компонентов, что в свою очередь создает неблагоприятные условия жизнедеятельности человека. Поэтому сегодня проблема бережного отношения к природе и охране окружающей среды тесно связана с вопросами оптимальной организации пространства для жизнедеятельности общества с учетом потребностей нынешнего и будущих поколений. В современной науке и практике эти проблемы комплексно решаются с помощью проектов территориального планирования.

Широкомасштабные работы по территориальному планированию в России начались в 2005 г. после принятия Градостроительного кодекса РФ, в соответствии с которым любая территория страны должна иметь соответствующий документ территориального планирования: от схем территориального планирования Российской Федерации до генерального плана поселения.

Многие методические подходы к разработке документов территориального планирования советской градостроительной школы устарели или не могут быть применены в полной мере в существующих социально-экономических условиях. В первую очередь это касается вопросов демографии, социального обслуживания и размещения производительных сил. Кроме того, стали жестче требования к экологической составляющей любых территориальных проектов, изменились требования населения к структуре и объемам жилищного строительства, обеспеченности транспортом и иным параметрам комфортности среды обитания. В связи с этим для эффективной разработки проектов территориального планирования всех уровней требуется проведение глубоких и всесторонних исследований с использованием инновационных решений: результатов обработки цифровых космических изображений, геоинформационных технологий и компьютерного моделирования, что позволит не только качественно улучшить процесс проектирования, но и использовать полученные материалы в повседневной работе неограниченного количества пользователей, вести мониторинг территории и др.

Система территориального планирования неразрывно связана с системой землеустройства. Именно поэтому ее изучение необходимо будущим специалистам, обучающимся по направлению «Землеустройство и кадастры» – тем, кто будет осуществлять свою профессиональную деятельность в научно-исследовательских и проектных институтах по землеустройству, земельных палатах, земельных судах и банках, в учреждениях юстиции по проведению сделок с землей и недвижимостью, кадастровых бюро, территориальных отделах Росреестра, а также других

предприятиях и организациях, занимающихся экономической и правовой деятельностью в области землеустройства и земельных отношений.

В части схем территориального планирования субъекта РФ действуют Методические рекомендации по подготовке проектов схем территориального планирования субъектов РФ (утв. Приказом бывшего Минрегиона России от 19.04.2013 № 169). По Федеральному закону № 172-ФЗ (ст. 38) схемы «основываются на положениях стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, стратегий социально-экономического развития макро-регионов и отраслевых документов стратегического планирования РФ с учетом требований, определенных Градостроительным кодексом РФ и схемами территориального планирования РФ». По состоянию на 12.08.2016 в Реестре документов стратегического планирования зарегистрировано 10 схем территориального планирования трех субъектов РФ (Республика Алтай, Республика Тыва и Тамбовская область).

### **Система планирования и организации рационального использования земель и их охраны в Российской Федерации**

Государственное планирование использования и охраны земельных ресурсов имеет давнюю историю. Существенные элементы такого планирования были заложены еще в 30-е годы XX века, при осуществлении мероприятий по освоению и введению новых земель, а также при значительном увеличении площадей орошаемых и осушенных сельхозугодий. В 50-е годы планирование и освоение земель в СССР получило дальнейшее развитие. Это было предусмотрено в программах освоения целинных и залежных земель. В



принятых программах особое внимание уделялось охране земель от всех видов эрозии, и касались они земель только сельскохозяйственного назначения. Начиная с 1974 г. государственные планы по рациональному использованию природных ресурсов и по их охране стали неотъемлемой частью перспективных пятилетних и годовых планов развития народного хозяйства.

В настоящее время планирование использования земель и их охраны предусмотрено Федеральными Законами «Об особо охраняемых природных территориях», «Об охране окружающей природной среды», «О землеустройстве», Земельным Кодексом Российской Федерации, Градостроительным Кодексом Российской Федерации, а так же другими нормативными правовыми актами преимущественно отраслевой направленности.

Так, ст. 17 ФЗ «Об охране окружающей природной среды» устанавливается, что планирование мероприятий по охране окружающей природной среды и природопользованию осуществляется в составе программ, прогнозов социально - экономического развития на основе государственной экологической программы, с учетом природоресурсного потенциала отдельных регионов.

Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» регулирует отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых территорий, относящихся к объектам общенационального достояния. Особо охраняемые природные территории учитываются при разработке схем территориального планирования, схем землеустройства и районной планировки.

В соответствии со ст. 14 Земельного Кодекса Российской Федерации (ЗК РФ) планирование и организация рационального использования земель и их

охраны проводятся в целях совершенствования распределения земель в соответствии с перспективами развития экономики, улучшения организации территорий и определения иных направлений рационального использования земель и их охраны в Российской Федерации, субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О землеустройстве» землеустройство – мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, для обеспечения их традиционного образа жизни (внутрихозяйственное землеустройство).

Объектами землеустройства являются территории субъектов Российской Федерации, территории муниципальных образований, территории населенных пунктов, территориальные зоны, зоны с особыми условиями использования территорий, а также части указанных территорий и зон.

Объектами территориального планирования являются:

- территории администраций, административных районов, областей, краев, республик;

- зоны размещения отраслей экономики;
- природные территории и территориальные зоны с ограничениями в использовании (районы добычи полезных ископаемых и др.);
- территории национальных сообществ.

Субъектами и землеустройства и территориального планирования выступают органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления, юридические и физические лица.

И землеустроительная и градостроительная документация по планированию использования земель имеют следующую структуру: анализ современного состояния объекта планирования – районирование – перспективные предложения. Однако содержание этих блоков различно.

При разработке схемы землеустройства, под анализом использования земельного фонда региона, понимается сбор материалов по распределению земель по категориям, угодьям, землепользованиям, формам собственности, оценка природных условий региона, оценка качественного состояния земельных угодий.

Для анализа ресурсного потенциала территории, исследуемой при территориальном планировании, характерна социально-экономическая оценка региона, нежели земельно-ресурсная.

Схемой территориального планирования предусматривается введение в строй новых объектов капитального строительства, что позволяет своевременно зарезервировать площади для дальнейшего отвода земельного участка для реализации проекта. Планирование и организация рационального использования земель и их охраны в городских и сельских

поселениях проводятся в процессе градостроительной деятельности, одним из видов которой и является территориальное планирование.

Таким образом, на базе землеустроительной и градостроительной документации формируется система государственного планирования и рационального использования земель. По сути, планирование – это программирование органами государственной власти и органами местного самоуправления отдельных сторон использования земель.

Планирование и организация рационального использования и охраны земель – одна из основных задач Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр). Целью планирования и организация рационального использования и охраны земель является совершенствование распределения земель в соответствии с перспективами развития экономики, улучшение организации территории и определение иных направлений рационального использования земель и их охраны в Российской Федерации, субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

### **Понятие, цели и задачи территориального планирования**

Дополнительное развитие институт территориального планирования получил после принятия Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрД К РФ) от 29.12.2004 г. №190-ФЗ, в соответствии с которым *«территориальное планирование – планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, зон с особыми*

*условиями использования территорий»* (ст. 1, п. 2 Грд К РФ).

Территориальное планирование, как уже было указано, является одним из видов градостроительной деятельности. Согласно ст. 9, п. 1 Грд К РФ «территориальное планирование направлено на определение назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований».

**Территориальное планирование способствует  
достижению следующих целей:**

1. Экономическая цель заключается в повышении эффективности региональной и муниципальной экономик при оптимизации затрат в производственную и социальную сферы.
2. Социальная цель заключается в обеспечении конституционных, социальных прав и гарантий при использовании социальных стандартов и норм.
3. Цель формирования среды обитания достигается в процессе улучшения застройки и планировки поселений и межселенного пространства, оптимизации размещения инженерных и транспортных коммуникаций, охраны и улучшения окружающей среды, создания инженерной защиты поселений и коммуникаций от природных и техногенных катастроф.

4. Цель рационального природопользования достигается в процессе комплексного использования земельных, водных, лесных и других природных ресурсов.

При территориальном планировании решаются следующие задачи:

- усиление инновационной составляющей экономики;
- модернизация производства;
- обоснование и координация плановых решений различных ведомств в области соответствующих отраслей экономики;
- определение потребности в инвестициях, необходимых для осуществления мероприятий, намеченных в схеме;
- оценка эффективности мероприятий по планированию;
- рациональное использование и охрана земель региона;
- выстраивание на территории страны своеобразных коридоров развития, призванных обеспечить высокий уровень жизни местных сообществ;
- формирование фонда перераспределения земель и иных спецфондов для обеспечения земельными участками при расселении беженцев, военнослужащих, для предоставления в целях садоводства и т.п., для продажи на конкурсах и аукционах;
- создание целостной системы населенных мест на основе производственно-экономических, культурно-бытовых и прочих межселенных связей в пределах ареалов их взаимосвязанного развития;
- выявление зон градостроительной активности и комплексного промышленного развития, агропромышленных зон, зон рекреационной и туристской деятельности, развития транспортной инфраструктуры и иных;
- улучшение застройки и планировки поселений и межселенного пространства;

- разработка мероприятий по упорядочению системы землепользований и землевладений;
- разработка мероприятий по оптимизации структуры земельных угодий и устройства их территории;
- определение потребности в земельных ресурсах на перспективу для различных отраслей экономики;
- уточнение размещения и местоположения границ территорий с особым правовым режимом и условиями использования;
- иные задачи по оптимизации землепользования.

Если исходить из интересов государства, призванного создать благоприятные условия для проживания населения (благоприятная среда обитания, в том числе экологическая безопасность, обеспечение рабочими местами и социальной инфраструктурой, создание развитой инженерной, транспортной инфраструктур, оборудованные места для рекреации и пр.), то вполне правомерно рассматривать территориальное планирование как важнейший элемент процесса управления территорией, без которого этот процесс не может осуществляться хоть сколько-нибудь эффективно. Кроме того, территориальное планирование определяет цели регионального развития.

Территориальное планирование не только создает базу для разработки стратегии регионального развития, но и отражает последствия неадекватного управления, т. е. является своеобразным «барометром», показывающим необходимость уточнения или смены стратегического курса развития региональной экономики. Следовательно, схемы территориального планирования — не разовый акт, а постоянно действующий способ контроля развития территории, мониторинга социально-экономического и экологического развития субъекта РФ. Такие функции территориального планирования в полной мере отвечают

принципам устойчивого развития, предотвращают возникновение опасных территориальных диспропорций в региональной экономике.

### **Принципы землеустройства и территориального планирования**

К наиболее существенным принципам землеустройства и территориального планирования относятся следующие.

1. Системность, т.е. учет всех факторов землепользования и функций земли. Принцип основывается на положениях ст. 1 ЗК РФ, согласно которой регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле, как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы; главном средстве производстве в сельском и лесном хозяйстве; и, одновременно, как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю.
2. Объективность и обоснованность. Принцип основан на том положении, что исходная информация, отраженная в схеме территориального планирования и ее анализ отражают реальную ситуацию, прогноз является строго научным, а проектные решения принимаются на основе наиболее эффективного научно-методического обеспечения.
3. Реальность осуществления. Всегда должна существовать принципиальная возможность реализации мероприятий, намеченных схемой.
4. Динамичность явлений. Анализ использования земельных ресурсов и перспективный баланс должен быть представлен в динамике, как за прошедшие годы, так и на планируемый период.



5. Принцип вертикальной и горизонтальной связи. Должны соблюдаться преемственность и взаимосвязь как различных уровней планирования (от основных направлений по Российской Федерации до плана или схемы муниципального образования и конкретных проектов и мероприятий по их реализации), так и различных прогнозных и проектных документов всех ведомств и органов управления, связанных с проблемами землепользования.
6. Вариантность. Разработка различных вариантов планирования в условиях неопределенности будущей среды объекта планирования.
7. Непрерывность. Корректировка планов по мере поступления новых данных.
8. Территориальная непрерывность. Перспективное планирование землепользования должно проводиться на всей территории субъекта Российской Федерации.
9. Рентабельность. Повышение экономической эффективности использования земельных ресурсов. Для решения задач планирования рационального использования земель при разработке схем землеустройства и территориального планирования используют такие методы, как балансовый, нормативный, программно-целевой, поисковый, расчетно-конструктивный, экстраполяции, экономико-статистический, экономико-математический, природно-сельскохозяйственного районирования, экспертных оценок и др.

Балансовый метод широко используется в практике учета, отчетности и оценки землепользования, так как он координирует и увязывает все показатели, характеризующие состав, соотношение земельных угодий и производимые на них продукты питания. Этот метод может применяться при определении по периодам

динамики перераспределения земель по категориям и угодьям.

При нормативном методе планирования определяются пути и сроки достижения перспективного состояния использования земель на основе заранее заданных норм. Этот метод может быть использован при определении потребности в земельных ресурсах на перспективу для различных отраслей экономики, строительства новых или реконструкции существующих объектов промышленности, энергетики, транспорта и иного специального назначения.

При программно-целевом методе планирования использования земель разрабатывается программа использования земельных ресурсов, содержащая систему программных приоритетов.

Применение расчетно-конструктивного метода заключается в поиске экономически эффективного решения путем рассмотрения и анализа реальных альтернатив с разработкой различных вариантов технико-экономических показателей, материально-денежных затрат, балансовой увязки отраслей и т.д.

Экономико-статистическое и экономико-математическое моделирование позволяют количественно определить величину зависимости результатов использования земель от имеющихся факторов, экономически проанализировать использование земель, установить оптимальный уровень интенсивности использования земли на перспективу, найти оптимальные значения землеустроительных показателей. С помощью этих методов может быть определена динамика распределения земельного фонда по формам собственности на перспективу, обоснована оптимальная структура землевладений и землепользований в регионе, а также произведена оценка экономической, экологической и

социальной эффективности организационно-территориальных мероприятий в схеме

землеустройства территории региона.

Метод экспертных оценок применяется при определении перспектив развития и совершенствования административно-территориального деления, определения потенциальных резервов освоения новых и воспроизводства существующих угодий, уточнения и размещения границ территорий с особым правовым режимом и условиями использования, определения видов и местоположения объектов инфраструктуры на основе опыта и аналогии с хорошо известными исходными явлениями и процессами состояния земельного в регионе.

В рамках схем землеустройства и территориального планирования в целях определения наиболее обоснованного перспективного использования земель разрабатываются:

- природно-сельскохозяйственное районирование;
- физико-географическое районирование;
- экологическое районирование;
- ландшафтно-рекреационное районирование;
- функциональное зонирование;
- градостроительное зонирование и др.

### **Правовое обеспечение территориального планирования**

#### **Значение территориального планирования для народнохозяйственного комплекса**

Нормативно-правовое регулирование территориального планирования базируется на Градостроительном кодексе Российской Федерации, Постановлениях Правительства Российской Федерации,

реализующих положения данного закона, законах субъектов Российской Федерации о территориальном планировании и на постановлениях Правительства субъектов Российской Федерации, реализующих положения данных законов:

- 1) Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. №190-ФЗ;
- 2) О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 г. №191-ФЗ
- 3) Постановления Правительства Российской Федерации:
- 4) Об утверждении Положения о составе схем территориального планирования Российской Федерации от 13.11.06 № 680;
- 5) Об утверждении Положения о согласовании проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации и проектов документов территориального планирования муниципальных образований от 24.03.07 № 178;
- 6) Об утверждении положения о подготовке и согласовании проекта схемы территориального планирования Российской Федерации от 23.03.08 №178;
- 7) Другие нормативно-правовые документы.
- 8) Законы субъектов Российской Федерации о территориальном планировании
- 9) Постановления Правительства субъектов Российской Федерации о территориальном планировании.

Одной из отличительной особенностью данной концепции законов, стало то положение, что с 1 января 2012 года при отсутствии документов территориального планирования субъектов Российской Федерации не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений о резервировании земель, об изъятии (в том числе путем

выкупа) земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель из одной категории в другую. После наступления этого срока прокуратура вправе опротестовывать принятые решения.

Процесс и процедура территориального планирования согласно положениям Градостроительного кодекса Российской Федерации включает следующие этапы:

1. Принятие решения о подготовке документов территориального планирования;
2. Подготовка документов территориального планирования;
3. Публикация документов территориального планирования;
4. Согласование документов территориального планирования;
5. Утверждение документов территориального планирования.

Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении положения о подготовке и согласовании проекта схемы территориального планирования Российской Федерации» от 23.03.08 №178 определен порядок подготовки документов территориального планирования Российской Федерации, согласно которому определенные министерства и ведомства предоставляют информацию о границах землепользований различных категорий и видов разрешенного использования в объединенную Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии и в Министерство регионального развития Российской Федерации.

Система территориального планирования создает основу для разработки главных направлений и перспектив экономического и социального развития региона, а также

для решения вопросов развития и размещения отдельных отраслей экономики (сельского, лесного, водного, транспортного хозяйства, энергетики, естественных монополий и т.д.), организации рационального природопользования.

Следовательно, значение территориального планирования можно определить следующим образом:

- политическое, как формирование современного облика региона, рост гарантий привлекательности и перспективности региона, увеличение конкурентоспособности на всероссийском и международном уровнях;
- научно-техническое, как обобщение научных достижений и передового опыта в землепользовании;
- экологическое, как комплекс природоохранных мероприятий;
- социальное, как развитие сфер, определяющих качество жизни населения;
- экономическое, как регулирование отношений земельной собственности и прав её реализации, формирование систем землевладений (землепользований), земельных отношений, ведение хозяйства и т.д.

Решение о подготовке документов территориального планирования административно-территориального образования, принимается главой администрации соответствующего административно-территориального образования на основании утвержденного задания на разработку документов территориального планирования, подготовленного уполномоченными органами местного самоуправления в области градостроительной деятельности, выступающего

и в качестве заказчика в процессе территориального планирования.

Задание на разработку документов территориального планирования до его утверждения подлежит согласованию с уполномоченным исполнительным органом государственной власти более высокого административного порядка в области градостроительной деятельности.

### **2.3.3. Планирование развития государственного и муниципального секторов экономики**

Понятие и особенности регионального планирования. Цель разработки стратегии развития региона. Взаимосвязь макроподсистем региона. Формирование целей и критериев управления. Модель анализа внутренней среды региона. Выбор рационального варианта регионального развития.

#### ***Сущность и значение индикативного планирования***

*Макроэкономическое планирование* – это целенаправленная деятельность органов государственного управления по обеспечению пропорционального и динамичного развития общества, определению основных параметров экономики в будущем и достижения их с наименьшими затратами общественного труда. Планирование является важной сферой практической деятельности, средством реализации экономической политики, учитывает внутренние и внешние условия развития страны.

Планирование предполагает разработку и обоснование плановых показателей, характеризующих развитие экономики в будущем экономических нормативов, которые определяют взаимоотношения с

государством, финансово-бюджетной системы. Оно охватывает все аспекты социально-экономического развития, науку, культуру, образование, здравоохранение.

В современной экономической литературе выделяются нескольких типов макроэкономического планирования: директивное (административно-командное) и индикативное, системное, протекционистские, аполитичное, стратегическое и тактическое.

*Директивное планирование* действовало в большинстве стран с централизованной системой управления экономикой. Его суть заключалась в том, централизованно разработанные плановые показатели разрабатывались высшим звеном управления народным хозяйством и спускались нижнему по уровню звену для обязательного выполнения. Выполнение доведенных плановых показателей обеспечивалось выделением соответствующих фондов, трудовых ресурсов и стимулировалось премиями и отличиями. За невыполнение плановых заданий руководители несли персональную административную и партийную ответственность.

*Индикативное планирование* предполагает процесс формирования мероприятий рекомендательного характера, направленных на достижение целей социально-экономической политики государства и создание таких условий для субъектов хозяйствования, которые способствуют выполнению поставленных задач. Индикативное планирование характерно для смешанной экономики.

*Системное планирование* предполагает:

- 1) системный подход к национальной экономике,
- 2) формирование плановых заданий с учетом всех факторов развития, сфер экономики, территорий;



- 3) глубокий анализ способов достижения целей и задач, а также выбор оптимального варианта развития экономики,
- 4) анализ результатов реализации плана.

*Протекционистское планирование* направлено на защиту интересов групп и лиц, которые получают определенные выгоды от реализации предусмотренного плана мероприятий. *Протекционистское планирование* рассматривается как чисто техническая деятельность органов государственного управления, направленная на поиск баланса интересов, определенных компромиссов для обеспечения поступательного развития экономики.

*Стратегическое планирование* предполагает концентрацию усилий и ресурсов государства для решения актуальных, стратегически важных проблем развития национальной экономики.

*Тактическое планирование* рассматривается как инструмент реализации стратегических целей и задач. В тактических планах предусматривается совокупность мероприятий, порядок и сроки их реализации, ресурсы.

Планирование – это специфическая управленческая деятельность с определением целей и путей их достижения.

Планирование в экономике является процессом определения намерений относительно своей (субъекта планирования) деятельности.

Планирование основывается:

- 1) на существующей ситуации (экономической конъюнктуре) на рынках, связанных с этой деятельностью;
- 2) на введенных государством и отраслевыми корпорациями рыночных условий, режимов и правил экономического поведения.

Итак, экономический план – это лишь намерения (объявление намерений) индивидуума или организации

экономической системы, в том числе и государства, в соответствии с существующей хозяйственной конъюнктурой, рыночными условиями и правилами экономического поведения, формулируемые и формируемые государством и хозяйственными структурами.

Для определения целей государственной экономической политики и обоснования способов их реализации используют так называемое макроэкономическое планирование. Особенность макропланирования заключается в том, что его объектом является национальная экономика, а субъектом – государство. Макроэкономический план как совокупность обоснований целей государственной экономической политики (ГЭП) и способов их достижения, с позиций обязательности к выполнению его задач субъектами национальной экономической системы (НЭС) может быть директивным и индикативным.

Директивный план имеет адресный и обязательный для исполнения статус юридического закона. Такие планы и соответствующий им тип планировки были характерны для командно-административного типа экономики, которая существовала в СССР и в странах социалистического лагеря. Через такие планы государство осуществляло тотальный прямой контроль над всей экономической системой. Однако макроэкономические планы, которые разрабатывают и применяют в контексте регулирования рыночных национальных экономических систем, также предусматривают возможность использования административных методов и рычагов (норм, нормативов, госзаказов, госинвестиций, регулируемых цен и т.д.) с целью обеспечения реализации намеченных целей.

Планирование, таким образом, должно выступать как управленческий процесс определения возможных целей и средств их достижения и обеспечения соответствия между ними. Итак, в рыночной экономике речь идет о плане как информационно-рекомендательном (индикативный) инструменте регулирования экономики.

Такие индикативные планы – государственные или корпоративные - не должны сдерживать инициативу частного бизнеса, а должны помогать определять направления развития хозяйственного комплекса, информировать заинтересованные стороны о потенциальном спросе, состоянии рынка ресурсов и т.д. Индикативное планирование применяется на уровне государства (это и есть собственно макроэкономическое планирование), отрасли и региона. На уровне предприятий различных форм собственности складываются и используются бизнес-планы.

**Индикативное планирование** – это система не обязательных для субъектов рыночных отношений рекомендаций, а характерной чертой его является возможность корректировать приложения (планы) развития экономики в соответствии с изменениями в развитии рынка-до изменений экономической, хозяйственной конъюнктуры.

Показатели государственного индикативного плана (программы) влияют на субъекты рынка через систему правовых и экономических регуляторов. Целью макроэкономического индикативного плана является реализация целей государственного влияния на социально-экономическое развитие. Главное назначение индикативного планирования – разработка, обоснование и принятие мер по государственному регулированию социально-экономического развития и совершенствования структуры национальной экономики.

В индикативном плане правительство формирует отдельные задачи и определяет конкретные средства для их реализации на основании прогнозов, определенных целей и приоритетов социально-экономического развития, имеющихся финансовых, материальных, производственных и других ресурсов.

Таким образом, следует отметить, что индикативный макроэкономический (народно-хозяйственный) план (программа) – это организационно-экономический инструмент воплощения ГЭП в практику действия субъектов хозяйствования, основанный на системе экономических, научно-технологических и социальных прогнозов, имеет ориентировочный, рекомендательный характер и является основой для формирования рыночных регуляторов. Показатели, содержащиеся в индикативном макроэкономическом плане, выражают главные направления социально-экономического развития, являются ориентирами, достижение которых государственные органы должны добиваться путем применения различных стимулирующих мероприятий и экономических рычагов.

Правительство реализует главные положения индикативного макроэкономического плана (программы) через систему государственного предпринимательства, государственные заказы и государственные контракты, целевые комплексные программы, бюджетное финансирование и денежно-кредитные механизмы.

Определенная часть индикативного макроэкономического плана является директивной. Это касается мероприятий, финансируемых из бюджета. Бюджетное планирование – это ресурсное планирование, определяет государственные расходы из бюджета для решения задач, которые по объективным причинам не может реализовать рыночный механизм.

Индикативный макроэкономический план должен состоять из трех разделов: экономическая конъюнктура, экономическая политика, государственное регулирование экономики.

А способы регулирования экономики в контексте этого плана необходимо формировать с помощью экономических методов с учетом национальных и природных особенностей материальной и духовной жизни.

Рассматривает и одобряет экономические индикативные планы Кабинет Министров вместе с Государственным бюджетом. Одновременно правительству подают итоги развития экономики за прошлый год, сводный баланс финансовых ресурсов, перечень важнейших проблем, которые будут решаться, перечень целевых программ, реализация которых предполагается за счет бюджета, а также данные о развитии государственного сектора.

Итак, индикативное макроэкономическое планирование означает выработку и научное обоснование целей, ориентиров, приоритетов, пропорций и структур социально-экономического развития на перспективу, а также способов их достижения. На место директивной и распределительной функций плана приходят функции целеуказания и ориентирования субъектов экономической системы с помощью экономических и правовых методов.

Важнейшие задачи правительственного индикативного макроэкономического плана – формирование представления о будущей экономической структуре и направлениях ее развития через организацию частного и государственного секторов экономики; предвидению появления сложных экономических проблем, требующих активного государственного вмешательства, и определение его масштаба.

Учитывая это, индикативное планирование (формирование правительственного индикативного экономического плана (программы)) сводится к:

- анализу проблем экономики и разработки стратегии их решения;
- определению основных направлений экономической политики правительства на предстоящий период;
- формированию экономических ориентиров (рычагов) для частного и государственного секторов экономики;
- координации интересов различных социальных групп и территорий.

Государственное индикативное планирование и его практическая реализация выглядят таким образом: органы государственной власти и управления всех уровней, исходя из научно обоснованных (на основе социально-экономических прогнозов) целей и приоритетов развития, пропорций и структуры экономики в рыночных условиях, производят методы достижения поставленной цели, в которых главную роль отведена экономическим, правовым и административным приемам. Все это отражается в индикативном плане для каждого уровня управления.

Практическое осуществления общей схемы и принципов государственного индикативного планирования возможно следующим образом: экономические органы и научные учреждения по поручению органов управления определяют стратегию комплексного социально-экономического развития на основе разработки индикативных планов, где отражены научно обоснованные цели и приоритеты развития, пропорции, экономические связи в условиях внешних и внутренних рыночных отношений, а также производят методы и способы их реализации.

**Конечная цель** – создание благоприятных условий для участия в социально-экономических процессах всех субъектов рыночных отношений, обеспечение каждому из них свободно избирать форму вложения капитала независимо от форм собственности. Индикативное планирование построено так, чтобы выполнение государственными и местными органами своих задач заключалось бы не в осуществлении аккумулятивных и перераспределительных функций, а в создании равных условий для обеспечения надлежащего уровня народного благосостояния страны в целом и в каждом регионе, в частности, с учетом уровня экономического развития (страны и отдельных регионов).

### ***Планы функционирования и развития государственного сектора экономики***

Для определения параметров желательного развития государство разрабатывает систему планов функционирования и развития государственного сектора экономики.

Сектор, производящий общественные блага и услуги и заботящийся об удовлетворении государственных нужд не может развиваться «самотеком», функционировать без «руля и ветрил». Поэтому очень важным рычагом управления государственным сектором экономики является план.

Планируется деятельность важнейших объектов государственного сектора экономики путем использования разнообразных форм, определяющих основные цели, задачи и показатели.

На первом месте в системе планов функционирования и развития государственного сектора экономики стоит генеральный документ – финансовый план страны (бюджет). В бюджете утверждаются объем и

структура доходов и расходов, объемы и источники финансирования, в том числе объектов госсектора, предусматриваются меры для успешного выполнения заданных параметров.

Ежегодно вместе с проектом федерального (консолидированного) бюджета Правительство РФ представляет в Государственную Думу также ряда плановых материалов, касающиеся госсектора. Это пакет целевых программ, связанных с функционированием госсектора, мобилизационный план экономики и функционирования оборонного производства.

Одновременно представляются Президенту России основные показатели оборонного заказа, которые утверждаются им вместе с подписанием федерального закона о федеральном бюджете.

Утверждаются объемы государственных заказов на закупку и поставку товаров, работ, услуг для федеральных государственных нужд (в том числе перечень федеральных целевых программ) и размеры их финансирования, предусматриваемые в федеральном законе о федеральном бюджете на планируемый период.

*Государственные нужды* — это необходимая Российской Федерации продукция (товары, работы, услуги) для решения задач жизнеобеспечения, обороноспособности и безопасности страны, выполнения федеральных и межгосударственных целевых программ. Эти нужды удовлетворяются за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования.

Поставки продукции для федеральных государственных нужд необходимы для обеспечения должного уровня экономической безопасности, независимости и обороноспособности страны, формирования и обновления государственных материальных резервов, успешного выполнения



федеральных целевых программ, для улучшения сбалансированности и устойчивого развития хозяйства, выполнения внешнеэкономических обязательств в экспортных поставках продукции, для предотвращения отрицательных последствий при чрезвычайных ситуациях (стихийные бедствия и т.п.).

Одновременно с проектом федерального бюджета Правительство Российской Федерации представляет Государственной Думе проекты развития государственного сектора экономики.

Указанные проекты включают показатели функционирования и развития государственного сектора экономики, данные о получении и использовании доходов от распоряжения государственным имуществом, а также показатели оценки уровня использования федеральной собственности и пакетов акций, принадлежащих государству, и программу повышения эффективности федеральной собственности.

Правительство и Центральный Банк РФ ежемесячно проводят мониторинг состояния экономики и публикуют соответствующие статистические данные. Министерства, ведомства и другие федеральные и региональные органы управления разрабатывают и осуществляют годовые, среднесрочные и долгосрочные планы и программы с учетом государственного заказа, а также имеющихся материальных и финансовых ресурсов (бюджетных и внебюджетных).

В этих планах и программах устанавливаются задачи и цели развития данной отрасли (сферы деятельности, региона) определяется система мер для их достижения. В планах министерств, ведомств, федеральных и региональных органов управления могут устанавливаться основные задания по объему и качеству продукции (работ, услуг), срокам и очередности выполнения работ,

количеству ресурсов, выделяемых для выполнения плана (материальных, сырьевых, финансовых и т.п.), по конечным показателям эффективности осуществляемых мероприятий (сумма прибыли, рентабельность и т.п.).

Одновременно назначаются работники, ответственные за выполнение плана или плана-заказа. Эта система показателей используется также при обосновании государственного заказа, доведении его до исполнителей и оценке результатов выполнения плановых заданий.

*Трудовые ресурсы* – это часть населения, которая в силу совокупности физических способностей, специальных знаний и опыта может участвовать в создании материальных благ или трудиться в сфере услуг. В состав трудовых ресурсов включается:

- трудоспособное население в трудоспособном возрасте;
- работающие подростки;
- население старше рабочего возраста, принимающее участие в общественном производстве.

Границы трудоспособного возраста в отдельной стране зависят от общественного строя, продолжительности жизни людей, других социально-экономических факторов и от принятых в связи с этим официальных государственных актов.

Основой формирования трудовых ресурсов является воспроизводство населения, которое осуществляется через смену поколений. Важное значение при прогнозировании трудовых ресурсов имеет миграция населения, ведущая к их перераспределению между территориями, отраслями народного хозяйства и видами деятельности.

*Экономически активное население* – часть населения, представляющая свой труд для производства товаров и услуг.

К экономически активному населению относятся:

- все занятое население;
- безработные;
- женщины, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком до 3 лет.

К *экономически неактивному населению* в трудоспособном возрасте относятся студенты и учащиеся (обучающиеся с отрывом от производства); лица, занятые ведением домашнего хозяйства; уходом за детьми старше 3 лет; больными родственниками и другие лица, не занятые экономической деятельностью, а также военнослужащие.

*Безработица* – социально-экономическое явление, которое выражается в том, что определенная часть трудоспособного населения не может реализовать свой трудовой потенциал.

Анализ и прогнозирование трудовых ресурсов чаще всего осуществляется по двум направлениям.

Во-первых, исследуются демографические основы воспроизводства трудовых ресурсов (численность, динамика, половозрастная структура населения). При этом используются данные переписи и текущего учета населения, его структуры, естественного и миграционного движения.

Во-вторых, исследуются трудовые ресурсы. Прогнозирование трудовых ресурсов – составная часть разработки демографического прогноза, который представляет собой научное обоснование основных параметров движения населения и будущей демографической ситуации (численность, половозрастная и семейная структура населения, рождаемость, смертность, миграция). Обычно выступает в форме перспективного исчисления населения.

Прогноз перспективной численности населения  $Ч_t$ , основанный на естественном движении, можно посчитать по формуле:

$$Ч_t = Ч_b + Кр.о.Ч_b - Кс.о.Ч_b ,$$

где

$Ч_b$  – численность населения в базисном периоде;

$Кр.о.$  – ожидаемый коэффициент рождаемости;

$Кс.о.$  – ожидаемый коэффициент смертности.

Коэффициент рождаемости определяется по формуле:

$$Кр.о. = \frac{Чр.д.}{nЧ_{ср.}} \times 100$$

где

$Чр.д.$  – число родившихся детей в определенный период;

$n$  – продолжительность периода, лет;

$Ч_{ср.}$  – среднегодовая численность населения.

Аналогичным образом рассчитывается коэффициент смертности. Прогнозные расчет структуры населения осуществляются методом передвижки возрастов. На дату последней переписи населения фиксируется сложившаяся структура населения (распределение населения по полу, возрасту и т.д.). В расчетном периоде эта структура изменяется под влиянием рождаемости, смертности, миграционных процессов и других факторов, влияние которых учитывается в прогнозе с помощью коэффициента передвижки.

Численность трудоспособного населения в трудоспособном возрасте определяется путем вычитания из прогнозируемой численности населения в трудоспособном возрасте ожидаемого числа неработающих инвалидов I и II групп в трудоспособном возрасте, а также неработающих лиц трудоспособного возраста, получающих пенсию на льготных условиях.

Численность занятых в отраслях материального производства определяется исходя из прогнозного объема производства и прогнозного уровня производительности труда. Однако на начальных этапах разработки краткосрочных прогнозов можно применять методы экстраполяции в сочетании с экспертными оценками. Могут также использоваться многофакторные модели, на основе которых определяется численность занятых в зависимости от социально-экономических факторов.

*Численность занятых в непроеизводственной сфере* определяется по нормам обслуживания. Данный метод широко распространен в здравоохранении, образовании и других отраслях сферы обслуживания населения.

*Количество безработных* определяется как разница между трудовыми ресурсами и численностью занятых по всем направлениям деятельности.

*Уровень безработицы* – отношение численности безработных к трудоспособному населению в трудоспособном возрасте или к экономически активному населению (число занятых в народном хозяйстве и безработные).

*Сфера обслуживания населения* (непроеизводственная сфера) включает отрасли образования, здравоохранения, культуры, спорта и туризма, жилищно-коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание населения и др.

*По образованию* прогнозируются следующие показатели: контингент, прием и выпуск учащихся, количество классов, среднее число учеников в одном классе, сменность занятий, сеть школ и ее развитие, прием в высшие и средние специальные учебные заведения, выпуск специалистов по группам специальностей, видам обучения и вузам. Данная система показателей обосновывается нормами и нормативами по определению

потребностей в материальных, трудовых и финансовых ресурсах. В основе прогнозирования подготовки специалистов на перспективу лежит определение научно обоснованной дополнительной потребности каждой из сфер деятельности и отраслей с учетом их развития, а также возмещение естественного убытия, частичной замены практиков дипломированными специалистами и др.

*По здравоохранению* прогнозируются показатели, характеризующие развитие медицинского обслуживания населения: количество больничных коек, врачебных должностей, посещение населением поликлиник.

На основе этих показателей планируется численность обслуживающего персонала, производство лекарственных средств, материально-техническое обеспечение и финансирование учреждений здравоохранения. При прогнозировании широко используется нормативный метод.

*По жилищно-коммунальному хозяйству* прогнозируется развитие жилищного хозяйства (строительство новых зданий и обеспечение эксплуатации имеющегося жилищного фонда) и коммунального хозяйства (водопровод и канализация, городской транспорт, энергетическое хозяйство, озеленение, санитарная очистка и др.). В процессе прогнозирования жилищного хозяйства используется социальная (с учетом рациональных потребностей в жилье) и санитарная (обеспечивает нормальные гигиенические условия жизни) нормы. Расходы на эксплуатацию имеющегося фонда жилья рассчитываются с использованием методов прогнозной экстраполяции, моделирования и экспертных оценок.

*Прогноз бытового обслуживания* населения разрабатывается по территориальному принципу.

Прогнозируется спрос на бытовые услуги, производственные мощности и другие показатели. Широко используются методы экстраполяции, экспертные оценки, факторные модели. Учитываются численность населения, уровень денежных доходов в целом и по социальным группам и др.

*При прогнозировании функционирования и развития учреждений культуры* используются показатели: количество посещений театрально-зрелищных учреждений; сеть массовых библиотек и клубов; выпуск книг, газет, журналов; количество театров, концертных залов, музеев, парков культуры и отдыха и др. прогнозные расчеты на краткосрочный период осуществляются с использованием методов экстраполяции в сочетании с методами экспертных оценок. При прогнозировании на перспективу могут применяться многофакторные модели.

### ***Планирование производства в государственном секторе***

**Государственный сектор** — объективно необходимый элемент структуры современного общества и экономики.

Место государственного сектора непосредственно связано с ролью государства в экономике, наличием потребностей, удовлетворение которых не может обеспечить частное производство, подчиненное интересам получения прибыли.

Фактором экономического роста, залогом стабильности и устойчивого развития, гарантом сохранения национального богатства служит государственный сектор.

Государственное предпринимательство, государственное потребление, ускоряют накопление капитала, способствуют оздоровлению отраслей,

находящихся в кризисном состоянии, укреплению позиций страны на мировых рынках.

Государство содержит значительную часть производственной и социальной инфраструктуры, служащей материальной базой устойчивого развития, гарантом сохранения национального богатства. Масштабы государственного сектора зависят от конкретных экономических и исторических условий, состояния общества и других факторов. Государственный сектор оказывает воздействие на экономику, прежде всего, по следующим направлениям.

- Рост государственных вложений, способствующих расширению масштабов производства и емкости рынка.
- Развитие хозяйственной, в том числе предпринимательской деятельности тех предприятий, которые находятся под государственным контролем.

К государственному сектору относятся:

- 1) акционерные общества, в которых контрольные пакеты голосующих акций находятся в собственности государства;
- 2) государственные предприятия;
- 3) государственные учреждения.

Соответственно формируется и план развития государственного сектора по всем названным хозяйствующим субъектам. Показатели плана производственно-финансовой деятельности государственных предприятий и учреждений определяются федеральными законами о госпредприятиях.

В план развития государственного сектора включаются:



- 1) программа приватизации и приобретения имущества в государственную (муниципальную) собственность;
- 2) предельная штатная численность государственных (муниципальных) служащих и военнослужащих (по главным распорядителям бюджетных средств);
- 3) план предоставления услуг бюджетными учреждениями (по основным распорядителям бюджетных средств);
- 4) план получения и использования доходов от распоряжения государственным имуществом;
- 5) программа повышения эффективности использования федеральной собственности.

Органы государственной власти регионов и органы местного самоуправления могут включать дополнительные показатели и требования в планы развития государственного (муниципального) сектора экономики.

Экономическую структуру государственного сектора образуют предприятия материального производства, управляемые государством непосредственно или через контрольные пакеты акций акционерных обществ.

К ним относятся в первую очередь

- 1) предприятия топливно-энергетического комплекса,
- 2) предприятия основных видов транспорта, связи,
- 3) предприятия оборонного комплекса,
- 4) предприятия по добыче драгоценных металлов и камней,
- 5) предприятия по производству алкогольной продукции.

### ***Прогнозирование уровня жизни населения***

Экономические реформы, проводимые в России, привели к радикальным переменам в обществе. Устранение

административных ограничений создали условия для роста экономической активности населения, вторичной занятости и самозанятости.

Началось перераспределение рабочей силы в пользу высокодоходных предприятий и организаций промышленности, сферы обслуживания, инфраструктуры. Развиваются негосударственные формы образования, здравоохранения, других социально-культурных учреждений, предоставляющие возможности реального выбора для населения.

**Целью социальной политики государства** является

- улучшение материального положения и условий жизни людей;
- обеспечение эффективной занятости населения;
- обеспечение конституционных прав граждан в области социальной защиты, образования, охраны здоровья, культуры.

Экономически активному населению создаются условия для развития предприимчивости и деловой инициативы.

Для граждан, которые вследствие возраста или по состоянию здоровья вынуждены прекратить трудовую деятельность, предусматривается повышение уровня социальной защищенности, индексация пенсий с учетом роста потребительских цен.

Обобщающим показателем социального развития является уровень жизни населения, отражающий степень удовлетворения материальных и духовных потребностей человека. Повышение уровня жизни находится в центре социальной политики государства. Показатели жизненного уровня кладутся в основу экономического прогнозирования и планирования, разработки системы целевых социальных прогнозов.

В рамках социального прогнозирования выделяют три группы факторов, непосредственно влияющих на уровень жизни.

**Первая группа** охватывает материальные условия поддержания жизнедеятельности людей:

- питание,
- одежда,
- жилье,
- повседневные предметы домашнего обихода и
- другие предметы быта.

**Данная группа является исходной.** Основными проблемами здесь являются улучшение структуры питания за счет увеличения потребления мяса, молочных продуктов, яиц, фруктов и других качественных продуктов, а также удовлетворение потребности в жилье, товарах длительного пользования.

**Вторая группа** связана с потребностями восстановления сил и постоянным поддержанием необходимого уровня здоровья. Это предполагает развитие здравоохранения и медицинского обслуживания, а также создание условий для активного отдыха, охраны окружающей среды.

Наконец, **третья группа** включает совершенствование и всестороннее развитие социального, культурного и духовного мира личности, потребностей в творчестве и самоутверждении.

С ростом благосостояния повышается социальная активность человека, расширяется его культурный кругозор, возрастает потребность участвовать в политической жизни, в повышении образовательного и культурного уровня.

При прогнозировании уровня жизни рассчитывается комплекс натуральных и стоимостных показателей. Основными из них являются:

- 1) коэффициенты рождаемости, смертности, естественного прироста населения в целом и его отдельных социальных групп;
- 2) состояние здоровья и его изменения по населению в целом и отдельным социальным группам (продолжительность жизни, заболеваемость);
- 3) занятость (уровень безработицы, квалификационная структура рабочих мест, продолжительность рабочей недели и т. п.);
- 4) удовлетворение потребностей в развитии личности (распределение населения по уровню образования, доля средств, расходуемых на образование и культуру в фонде потребления и в государственном бюджете);
- 5) состояние окружающей среды;
- 6) фонд потребления;
- 7) общий объем потребляемых населением благ и услуг;
- 8) сбережения населения.

Используются относительные или удельные показатели:

- 1) средняя заработная плата рабочих и служащих;
- 2) средний размер пенсий и стипендий;
- 3) совокупный и денежный доход на душу населения;
- 4) жилая площадь на одного члена семьи;
- 5) расходы на здравоохранение на душу населения;
- 6) расходы на образование на одного обучающегося и т. д.

Кроме того, рассчитываются показатели, отражающие качественные стороны удовлетворения потребностей:

- 1) потребление важнейших продуктов питания на душу населения;
- 2) калорийность;
- 3) доля благоустроенных жилищ;

4) потребление питьевой воды на душу населения.

**Показатели, характеризующие объем и качество предоставляемых населению услуг:**

- 1) число физкультурных сооружений на 10 тыс. чел.;
- 2) число мест в рекреационных учреждениях на 10 тыс. чел.;
- 3) количество больничных и санитарных коек, число врачей по специальностям и среднего медицинского персонала на 10 тыс. чел.;
- 4) среднее число больных на одну палату;
- 5) доля детей дошкольного возраста, посещающих детские учреждения;
- 6) текущие расходы государства на одного ребенка, в том числе на питание;
- 7) основные фонды и текущие расходы на одного ученика начальной и средней школы;
- 8) число учеников в классе.

Важнейшим обобщающим показателем уровня жизни являются доходы населения. Их величина определяется размерами национального дохода и пропорцией его деления на необходимый и прибавочный продукт.

Доходы населения подразделяются на

- денежные,
- натуральные и
- косвенные (бесплатные услуги непродуцированной сферы),
- номинальные
- реальные.

**Номинальные доходы** определяются как сумма денежных, натуральных и косвенных доходов. Основной частью номинальных доходов являются денежные доходы. Выделяют три источника денежных доходов:

- заработная плата,
- доходы от собственности (дивиденды, проценты, рента),
- социальные выплаты (пенсии, пособия, стипендии и т. п.).

**Реальные доходы** населения определяются как разница между номинальными доходами и суммой налога и других обязательных платежей.

На динамику реальных доходов оказывает влияние все социально-экономические факторы, определяющие жизненный уровень.

В первую очередь реальные доходы зависят

- от развития производства,
- от потребительских цен,
- от характера самих распределительных отношений (по труду, через социальные фонды, по капиталу, результатам индивидуальной деятельности).

В прогнозных расчетах реальных доходов используется **баланс денежных доходов и расходов населения**, который характеризует движение той части общественного продукта, которую население получает в форме денежных доходов.

Баланс денежных доходов и расходов разрабатывается:

- по стране в целом;
- по регионам;
- по социальным группам населения.

Баланс денежных доходов и расходов характеризует

- объем и источники формирования денежных доходов;
- и
- объем и структуру расходов денежных средств и сбережений.

Бедность измеряется с помощью прожиточного минимума, который выражается в двух видах: социальный минимум и физиологический минимум.

**Социальный минимум** обеспечивает минимальные нормы удовлетворения физических, духовных и социальных потребностей.

Он представляет собой совокупность товаров и услуг, выраженных в стоимостной форме и предназначенных для удовлетворения потребностей, которые общество признает необходимыми для сохранения приемлемого уровня жизни (предполагается, что бедные имеют более или менее нормальные жилищные условия).

**Физиологический минимум** рассчитан на удовлетворение только главных физических потребностей и оплату основных услуг, причем в течение относительно короткого периода, практически без приобретения одежды, обуви и других непродовольственных товаров.

#### 2.3.4. Программирование

**Программирование** – деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

Программно-целевое планирование применяется для решения как народно-хозяйственных, так и локальных производственных, технических, экономических и других задач. Необходимость программно-целевого планирования обусловлена ростом и усложнением

межотраслевых и межрегиональных связей, выходом производственных, экономических и социальных проблем за рамки отдельно взятой отрасли, региона. Отраслевое планирование способствует ускорению научно-технического прогресса, но ведет к ведомственной разобщенности, тормозящей интеграцию. Территориальное планирование обеспечивает развитие инфраструктуры, инициативы мест, но порождает региональную замкнутость. Программно-целевое планирование исключает односторонний подход к планированию.

Программный разрез плана сочетает централизованное начало с самостоятельностью хозяйствующих субъектов, способствует совершенствованию межотраслевых и территориальных связей. Поэтому программно-целевой метод стал основным

методом планирования, а целевая комплексная программа – основным плановым документом, содержащим увязанный по ресурсам, срокам, исполнителям комплекс мероприятий для обеспечения эффективного решения поставленных задач.

*В сочетании с отраслевым и территориальным аспектом и в тесной взаимосвязи с балансовым и другими методами планирования он позволяет рационально сочетать интересы отраслей и территорий с целями развития всей социально-экономической системы.*

Программно-целевое планирование стало развиваться в СССР в качестве средства концентрации ресурсов на главных направлениях и для преодоления противоречий между отраслевым и территориальным планированием. В директивной экономике достигалась высокая эффективность программно-целевого метода благодаря организационным возможностям объединения



ресурсов и исполнителей. Примерами успешно реализованных программ являются план ГОЭЛРО, создание атомного оружия, освоение космоса и др.

С 1992 года плановая система перестала функционировать как в частном, так и государственном секторах. Государственное управление стало опираться на прогнозирование, нормативные акты, но программно-целевое планирование не утратило свое значение как один из немногих оставшихся инструментов вмешательства государства в экономику.

В настоящее время разработка целевых комплексных программ является не только методом планирования социально-экономического развития, но и средством реализации политики государства. Разрабатываются федеральные (межгосударственные), региональные, местные целевые программы.

Федеральная программа включает экономические, организационные, правовые и другие мероприятия, направленные на реализацию государством политики в целом по стране или в какой-то сфере деятельности.

Устанавливается перечень приоритетных проблем, подлежащих программной разработке.

В него входят:

- 1) социальное развитие, включая повышение экологической безопасности;
- 2) поддержка эффективных и свертывание бесперспективных и устаревших производств;
- 3) развитие инфраструктуры, необходимой для структурных преобразований;
- 4) эффективное использование ресурсов и сохранение ценного научно-технического потенциала;
- 5) сбалансированность производства и платежеспособного спроса;
- 6) диверсификация экспортного потенциала.

В целях обеспечения решения особо важных общегосударственных задач федеральным целевым программам может присваиваться статус президентских программ, инициатором их выступает Президент РФ. Они отличаются:

- социально-политической значимостью,
- приоритетностью направлений развития,
- высокой готовностью к реализации.

В ряде случаев статус президентской может получить уже утвержденная программа.

Создан Центр президентских программ Администрации Президента РФ. Органы исполнительной власти РФ и субъектов РФ принимают участие в постановке проблем и обосновании необходимости их решения на основе программ под патронажем Президента РФ. По поручению Президента РФ Центр проводит экспертизу представленных предложений. Прошедшие экспертизу предложения направляются Президентом РФ в Правительство РФ для дальнейшей проработки и реализации.

*Перечень целевых программ формируется в соответствии с прогнозом социально-экономического развития страны, определяемыми приоритетами и в непосредственной связи с разработкой бюджета на очередной год.*

Первостепенное место в составе федеральных программ занимает программа социально-экономического развития России как комплексная система целевых ориентиров и планируемых государством эффективных путей и средств их достижения.

В программе оцениваются итоги развития РФ за предыдущий период и состояние экономики, а также отражается политика Правительства РФ по основным

направлениям: макроэкономическая, инвестиционная и структурная, аграрная, экологическая, социальная, региональная, внешнеэкономическая.

Программа социально-экономического развития страны разрабатывается на краткосрочную и среднесрочную перспективу исходя из положений, содержащихся в послании Президента РФ Федеральному Собранию. Программа социально-экономического развития представляется Правительством РФ в Совет Федерации и Государственную Думу для рассмотрения.

Разрабатываются:

- производственно-экономические,
- научно-технические,
- инновационные,
- социальные,
- экологические,
- внешнеэкономические и
- другие программы.

Каждая программа содержит определенную информацию:

**Раздел 1.** Наименование, период реализации.

Органы управления, утвердившие (одобrivшие) программу, дата утверждения.

Основные цели, задачи и мероприятия, направленные на полное или частичное решение проблемы. Этапы и механизм реализации программы.

**Раздел 2.** Перечень и стоимость проводимых научно-исследовательских, проектно-конструкторских и технологических разработок. Капитальные вложения и источники их финансирования.

**Раздел 3.** Развитие производства по выпуску программной продукции. Доля импортозамещающей продукции в общем объеме производства.

**Раздел 4.** Оценка эффективности, а также социально-экономических и экологических последствий реализации программы.

**Раздел 5.** Организация управления программой и контроля за ходом ее выполнения.

Помимо этого, Программа содержит:

- 1) Паспорт Программы,
- 2) Техничко-экономическое обоснование (бизнес-план),
- 3) Предварительную бюджетную заявку на ассигнования из федерального бюджета для финансирования программы,
- 4) Лист согласования с заинтересованными министерствами и ведомствами.

Межгосударственная целевая программа, в которой участвует Российская Федерация, включает систему мероприятий с технико-экономическими обоснованиями (бизнес-планом) и предварительную бюджетную заявку в части обязательств России.

**Основными принципами разработки федеральных целевых программ являются:**

1. Реализация положений государственной стратегии устойчивого развития, приоритетного решения экономических, оборонных, научных, социальных и других важнейших задач.
2. Обеспечение координации и согласованности деятельности участников решения крупномасштабных федеральных, региональных, отраслевых проблем.
3. Участие в программе не только органов государственной власти и местного самоуправления, но и субъектов экономики, научных и общественных организаций.

4. Достижение конкретного конечного результата и получение необходимого социально-экономического эффекта в период от одного до пяти лет.
5. Взаимная ответственность заказчиков и исполнителей программы.

Проекты программ разрабатываются в соответствующих министерствах и регионах и вносятся на рассмотрение в Правительство РФ. Оно может направить проект в экспертный совет при Правительстве РФ или отклонить. Утверждаются программы органами как законодательной, так и исполнительной власти в зависимости от их значимости.

Разработка программы включает следующие стадии:

1. Отбор проблем;
2. Принятие решения о разработке;
3. Обоснование намечаемых мероприятий;
4. Экспертиза и оценка эффективности;
5. Утверждение (одобрение);
6. Контроль за ходом выполнения.

Инициаторами постановки проблем и обоснования необходимости их решения программными методами могут выступать органы законодательной и исполнительной власти Российской Федерации, юридические и физические лица.

Отбор проблем для решения на федеральном уровне осуществляется по следующим основным критериям:

- 1) значимость для крупных структурных изменений и повышения эффективности экономики, отдельных отраслей экономики, отдельных регионов, социальной сферы, для обеспечения экологической безопасности;
- 2) невозможность комплексного решения проблем в приемлемые сроки с использованием рыночного

механизма, поэтому имеется необходимость государственной поддержки;

- 3) новизна и высокая эффективность технических, организационных и иных мероприятий, необходимых для широкомасштабного распространения прогрессивных научно-технических достижений;
- 4) взаимоувязанность программных мероприятий.

При обосновании проблем для их решения руководствуются также

- 1) *приоритетами и целями социально-экономического развития,*
- 2) *прогнозами общегосударственных потребностей и финансовых ресурсов,*
- 3) *результатами анализа экономического, социального и экологического состояния страны,*
- 4) *внешнеполитическими условиями.*

Инициаторы постановки проблем направляют в Министерство экономики РФ, на которое возложено методическое руководство и координация работ по разработке и реализации программ, предложения, содержащие:

- 1) обоснование проблемы и анализ причин ее возникновения, возможные способы решения и предполагаемый перечень мероприятий, которые необходимо осуществить в сфере науки, техники, производства и реализации продукции (работ, услуг), а также организационных, трудовых, хозяйственных и правовых отношений для решения проблемы и возможные сроки их реализации;
- 2) оценку потребности в финансовых ресурсах и предполагаемые источники их обеспечения;

- 3) предварительную оценку ожидаемой социально-экономической эффективности, оценку соответствия программных мероприятий экологическим требованиям и оценку последствий от реализации программы;
- 4) перечень возможных государственных заказчиков и основных исполнителей, сроки и стоимость подготовки программы.

Министерство экономики РФ совместно с Министерством финансов РФ и другими заинтересованными министерствами и ведомствами на основе прогнозов социально-экономического развития страны, приоритетов структурной политики и анализа представленных материалов подготавливает предложения по решению данной проблемы программными методами на федеральном уровне и направляет их в Правительство РФ.

2. Правительство РФ на основе предложений Министерства экономики принимает решение о подготовке соответствующей федеральной целевой программы, о сроках и стоимости ее разработки и определяет государственного заказчика целевой программы.

*Решение о разработке межгосударственной программы принимается Правительством после заключения соответствующего межгосударственного соглашения.*

Ответственным за разработку и реализацию программы является государственный заказчик.

Правительство РФ назначает государственных заказчиков — координаторов федеральных целевых программ. Ими становятся соответствующие федеральные министерства и ведомства. Федеральные министерства и ведомства могут выступать государственными

заказчиками по отдельным направлениям работ и объектам федерального значения. Государственными заказчиками по территориальным подпрограммам выступают органы исполнительной власти соответствующих субъектов РФ.

Государственный заказчик подготавливает исходное задание на разработку программы, организует и управляет действиями разработчиков, осуществляет управление исполнителями программы после ее утверждения (одобрения), обеспечивает эффективное использование

средств, выделяемых на реализацию программы.

Государственный заказчик путем конкурсного отбора осуществляет выбор исполнителей работ, услуг, поставщиков продукции по каждому программному мероприятию.

В процессе разработки целевой программы государственный заказчик:

- а) согласовывает с основными исполнителями программы возможные сроки выполнения мероприятий, объемы и источники финансирования. По мероприятиям, предусматривающим финансирование из бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов и внебюджетных источников, подписываются соглашения (договоры) о намерениях между государственным заказчиком программы и исполнительными органами, предприятиями и организациями;
- б) определяет и согласовывает с Министерством экономики, Министерством финансов РФ и другими заинтересованными министерствами и ведомствами Российской Федерации формы и размеры государственной поддержки целевой программы.



Проекты федеральных программ направляются на экспертизу в Экспертный совет при Правительстве РФ или в другие организации. Главной задачей Экспертного совета является осуществление комплексной экспертизы крупных социально-экономических, научно-технических, инвестиционных программ и проектов, отраслевых и территориальных схем развития и размещения производительных сил, технико-экономических обоснований и бизнес-планов.

Цена возможной ошибки экспертов чрезвычайно велика, так как затраты на реализацию каждой программы исчисляются миллионами рублей и иностранной валюты.

В процессе экспертизы анализируются возможные последствия реализации программы, оцениваются альтернативы, выявляются механизмы привлечения дополнительных внебюджетных средств. Экспертиза должна установить степень достаточности системы мер для эффективного решения задач.

Основные критерии оценки федеральной целевой программы следующие:

- приоритетность и социально-экономическая неотложность решаемых проблем;
- необходимость осуществления технологической модернизации экономики и развития экспорта наукоемкой продукции;
- невозможность решения обозначенных проблем в приемлемые сроки с использованием только рыночных механизмов и необходимость государственной поддержки их решения;
- высокая эффективность и значимые социально-экономические и экологические последствия реализации;

– необходимость привлечения наряду с централизованными государственными финансовыми ресурсами других источников.

В случае вынесения экспертным органом отрицательного заключения по объекту экспертизы представленный проект должен быть доработан и представлен на вторую экспертизу. Заключение экспертных органов в части несоблюдения нормативно-правовых положений, международных договоров, государственных стандартов и требований директивных документов являются обязательными для всех юридических и физических лиц.

Финансирование работ по проведению экспертизы проводится за счет средств инициаторов разработки программы или средств государственного заказчика, выделяемых на разработку и реализацию программы.

Государственные заказчики программ, экспертные органы и органы исполнительной власти субъектов Федерации могут привлекать на договорной основе для проведения экспертизы проектов программ российских и зарубежных юридических и физических лиц, являющихся признанными авторитетами в соответствующих областях знаний.

Заключения таких экспертов носят рекомендательный характер и используются для повышения обоснованности принимаемых официальных заключений по государственной экспертизе.

Согласованный проект программы, пояснительную записку с технико-экономическими обоснованиями (бизнес-планом) и предварительной бюджетной заявкой государственный заказчик направляет Министерству экономики РФ и Министерству финансов РФ.

Представляемые материалы должны содержать необходимые данные для проведения анализа проекта программы, возможностей ее реализации в предполагаемые сроки, оценки эффективности и осуществления контроля за ходом ее выполнения.

Министерство экономики РФ с участием Министерства финансов РФ и с учетом предложений заинтересованных министерств и ведомств, региональных органов государственного управления подготавливает заключение по проекту программы и предварительной бюджетной заявки.

С учетом замечаний и предложений Министерства экономики РФ и Министерства финансов РФ государственный заказчик с разработчиками проводит доработку проекта программы. Доработка межгосударственной целевой программы, в которой участвует Российская Федерация, осуществляется совместно с ответственными разработчиками других стран.

Доработанный проект целевой программы повторно направляется в Министерство экономики РФ. В случае положительной оценки Министерство экономики РФ по согласованию с Министерством финансов РФ представляет проект целевой программы с предварительной бюджетной

заявкой и заключением в Правительство Российской Федерации для рассмотрения и утверждения (одобрения).

Федеральные целевые программы, реализующие важнейшие приоритеты экономической и социальной политики государства, а также межгосударственные целевые программы Правительство Российской Федерации направляет на утверждение (одобрение) в Федеральное Собрание Российской Федерации.

При представлении Правительством РФ программы на рассмотрение в Государственную Думу одновременно сообщаются сведения:

- краткая характеристика федеральной целевой программы, включая указание целей, основных этапов и сроков их выполнения;
- результаты выполнения основных этапов (для переходящих программ):
- требуемые объемы финансирования в целом и по годам с указанием источников;
- объемы финансирования за счет средств федерального бюджета в предстоящем году;
- государственные заказчики программы.

В случае одобрения Федеральным Собранием РФ межгосударственной целевой программы и форм участия в ней Российской Федерации Правительство РФ или по его поручению орган государственного управления подписывает межгосударственную целевую программу.

После утверждения целевой программы и с учетом объемов финансирования из федерального бюджета государственный заказчик на основе заключенных ранее с исполнителями программы соглашений (договоров) о намерениях заключает с ними государственные контракты и обеспечивает исполнителей финансовыми ресурсами.

Реализация целевых программ осуществляется на основе государственных контрактов (договоров), заключаемых государственным заказчиком программ со всеми исполнителями в соответствии с порядком подготовки и заключения государственных контрактов (договоров) на закупку и поставку товаров для федеральных государственных нужд.

Государственный заказчик может на контрактной (договорной) основе передавать органам государственного

управления, предприятиям, организациям выполнение части своих функций, в том числе по формированию и размещению заказов на закупку и поставку продукции для государственных нужд.

Формирование межгосударственной целевой программы, в которой участвует Российская Федерация, осуществляется государственным заказчиком программы от Российской Федерации совместно с ответственными разработчиками зарубежных стран.

Эффективность мероприятий программы обосновывается в конкретных проектах с учетом реальной социально-экономической обстановки. Она имеет социальный, экономический и экологический аспект. Социальная эффективность проявляется в улучшении условий жизни и сохранении здоровья населения, оздоровлении природной среды. Экономическая эффективность выражается в росте производства, снижении издержек, экологическая — в экологически безопасном развитии регионов, предотвращении деградации природных комплексов.

Формы и методы управления целевой программой определяются государственным заказчиком. Для управления могут создаваться дирекция, координационный совет, специальный фонд и другие органы.

Государственный заказчик ежегодно с учетом выделяемых на реализацию программы финансовых средств уточняет целевые показатели и затраты на программные мероприятия, механизм реализации программы, состав исполнителей.

Государственный комитет РФ по статистике организует ежемесячную статистическую отчетность по реализации утвержденных федеральных и межгосударственных целевых программ по перечню

показателей, согласованных с Министерством экономики РФ. Министерство экономики РФ с участием Министерства финансов РФ, государственных заказчиков программ, заинтересованных министерств и ведомств Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляет экспертные проверки хода реализации отдельных целевых программ. При этом обращается внимание на выполнение сроков предусмотренных программных мероприятий, а также на целевое и эффективное использование средств, выделяемых на их реализацию.

По результатам проверок подготавливаются предложения для Правительства Российской Федерации о продолжении работ и финансировании программ или об их прекращении, уточнении льгот или применении санкций к участникам реализации программ.

Государственные заказчики программ ежегодно направляют в Министерство финансов РФ доклады о ходе работ по программам, эффективности использования финансовых средств. В свою очередь Министерство экономики РФ и Министерство финансов РФ с участием государственных заказчиков, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации представляют в Правительство РФ доклад о ходе реализации программ, эффективности использования финансовых средств.

## **Раздел 3. Перспективы регионального управления**

### **3.1. О перспективах регионального управления. Ресурс Будущего**

#### **1. Постиндустриальный кризис XXI столетия**

Управление территориями – самый тонкий и самый важный раздел управления. Любые кризисные проблемные события очень чутко воспринимаются органами управления регионов. Именно по этой причине необходимо учитывать постиндустриальный кризис, с которым столкнулось Человечество. Это влечет сейчас или повлечет в будущем определенные изменения в региональном управлении. Как проявляется постиндустриальный кризис?

В экономической области этот кризис проявляется:

- как постоянное снижение производительности капитала;
- как перманентный кризис «старых» отраслей экономики и соответствующих им территорий;
- как неустойчивый характер развития «новых» («знаниевых» и т. и.) секторов развития экономики;
- как постоянное повышение нормы эксплуатации;
- как прогрессирующее разорение среднего класса (в частности, через механизм антропотока, исследованный Сергеем Градиловским);
- как кризис мировой валюты (доллара США), сопровождающийся неуправляемым обесценением этой валюты;
- как кризис иных валют и валютных механизмов, порождающий кризис ликвидности денег вообще: (в современных условиях крайне затруднительно определить как надежные инструменты для сохранения

денежных средств, так и безрисковые и слаборисковые объекты инвестирования);

- как кризис глобализации;
- как рост «инновационного сопротивления»;
- как кризис окружающей среды (и еще в большей степени как истерия по поводу этого кризиса).

В области управления кризис индустриальной фазы проявляется:

- в резком увеличении числа акторов принятия решений (как на международной арене, так и внутри National States);
- в росте совокупных общественных затрат на функционирование механизма управления;
- в повышении информационного сопротивления управленческих систем;
- в росте всех типов сопротивления принятым управленческим решениям;
- в снижении характерных длительностей тех социальных, экономических и политических процессов, которые подлежат управлению;
- в повышении характерного времени принятия решений во всех социосистемных институтах;
- в переполнении паразитной информацией всех каналов управления;
- в возникновении СБАС (сверхбольших административных систем), для которых характерно бесконечное информационное сопротивление, отсутствие интуитивной предсказуемости поведения, возникновение замкнутых траекторий движения управляющего сигнала без выхода на механизмы реального управления; нестабильность структуры управленческой системы, отсутствие в обществе информации о ее реальном состоянии и поведении;



- в кризисе международных политических и экономических организаций;
- в кризисе выборной демократии как формы правления, имманентной индустриальной фазе развития;
- в росте противоречий между государствами и негосударственными структурами (в частности, ТНК);
- в росте терроризма и невозможности справиться с ним в рамках существующих управленческих структур (и National States в целом).

В области образования кризис индустриальной фазы проявляется:

в «девальвации» образования (современный бакалавриат в лучшем случае эквивалентен школе 1960-х годов и гимназии 1910-х годов);

- в снижении ценности и социальной значимости образования;
- в снижении социального и экономического статуса преподавателя (школы и ВУЗа);
- в увеличении времени получения обязательного образования;
- в резком снижении «возраста первичной потери познавательной активности» (с 15–16 до 10–11 лет);
- в непрерывном падении уровня общественно-обеспеченных знаний;
- в отсутствии у граждан сколько-нибудь связанной и цельной картины мира;
- в распространении функциональной неграмотности.

В области познания кризис индустриальной фазы проявляется:

- в снижении статуса научной деятельности, прежде всего в области естественных наук;

- в резком падении связности науки, что проявляется во все более и более узкой специализации (до 72 тысяч научных дисциплин на 2004 г.);
- в отсутствии сколько-нибудь действенных механизмов междисциплинарного взаимодействия;
- в резком замедлении производства новых смыслов (по некоторым оценкам, до уровня «темных веков»);
- в отсутствии рефлексии оснований науки и научного метода исследования;
- в «ритуализации» процесса исследования и опубликования его результатов;
- в тенденции научного сообщества к замыканию и превращению в касту, свободную от всякого общественного контроля;
- в отсутствии сколько-нибудь осмысленного управления исследованиями;
- в господстве грантовой системы финансирования, что придает науке сервисный статус;
- в потере четкой методологической границы между наукой и лженаукой;
- в возрастании нетерпимости в научной среде (под предлогом борьбы с лженаукой);
- в широком использовании авторитета науки в целях рекламы и пропаганды;
- в широком распространении «научных суеверий» («глобальное потепление», «астероидная опасность» и т. и.);
- в стремлении науки к бессмысленным самоограничениям, что особенно ярко проявилось в связи с открытием клонирования;
- в потере связности научного, вненаучного и трансцендентного познания;

- в практической остановке трансцендентных форм познания и возврате к традиционным и даже архаическим формам трансценденции;
- в резком уменьшении смыслообразования во вненаучных формах познания (искусство, в частности литература).

Индустриальный «фазовый кризис» проявляется также в потере связности между четырьмя базовыми социосистемными процессами и в нарастающем демографическом кризисе, который в развитых странах принимает форму демографической имплозии с образованием антропопустынь, а в странах со смешанной фазой развития порождает интенсивные антропотокки.

Проявлением барьерных эффектов является также взаимосвязанные кризисы идентичности и трансценденции, распространяющийся в западном обществе страх смерти, а в культурах Юга и Востока – страх жизни [30, с. 51-53].

Эти признаки отмечены в ряде работ С.Б. Переслегина. Тем не менее, есть возможности преодоления этого кризиса. Для этого потребуется целый ряд новых институциональных решений, который поможет преодолеть постиндустриальный кризис.

### **К проектно-целевым позициям территориального развития**

Федеральный закон РФ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусматривает целеполагание как один из базовых видов деятельности в системе стратегического планирования. Целеполагание включает в себя определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития, а также обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

На уровне субъекта РФ документом стратегического планирования в рамках целеполагания является Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ. Для того чтобы Стратегия была работающим документом, необходимо уточнить его содержание. Следовательно, необходимо рассмотреть процедуру целеполагания в трех сферах: целеполагания социосистемы, целевого основания экономической системы и системы социального запроса.

Целеполагание для социосистемы – это определение направлений, целей и приоритетов развития, необходимых и приемлемых результатов, обеспечения эффективности использования ресурсов, инструментов, социосистемных процессов, деятельностных результатов и безопасности социосистемы. Важнейшей потребностью социосистемы является установление перспектив. А их учет крайне необходим для эффективного территориального управления [52].

Целевым основанием баланса функциональной базы экономической системы является Планово-Проектное Экономическое Основание. Оно контролирует все остальные экономические основания (Актуальный экономический ресурс, Основание Оценивания и Согласования, Оборото-Обменное Экономическое Основание, Основание экономического Насыщения), а также осуществляет надзор за взаимодействиями между ними [50]. Именно с Планово-Проектным Экономическим Основанием связывают проектную экономику.

С образованием системы регулярного социального запроса появляется возможность формирования конкретных экономических показателей на определенный период. Система социального запроса и формирования социального заказа позволит изменить органам

управления сложившиеся подходы к решению региональных и муниципальных проблем [51].

Система регионального сюжета также связана с системой целеполагания, поскольку предусматривает работу с важнейшим ресурсом – ресурсом Будущего.

Сюжет территории является содержанием важнейшей региональной программы, которая способна преобразовать территорию в пространство общности судьбы [12 с. 260-280; 53].

Рассмотренные позиции ставят вопрос о новой парадигме науки об управлении [26]. Не исключаются изменения в инструментах планирования: возможен симбиоз индикативного и директивного планирования для включения социального запроса в социальный заказ. В рамках целеполагания необходима разработка технологических пакетов, способных связать ряд технологий для преодоления конфликтов в различных сферах деятельности [58]. Предложенный комплексный подход к содержанию Стратегии социально-экономического развития субъекта РФ позволит более детально разработать необходимые управленческие решения.

### **Будущее как ресурс**

Когда речь идет о любых социальных взаимодействиях (в том числе бизнеса и государства) всегда говорят о разумных правилах такого взаимодействия. А правила эти крайне несовершенны.

Сначала необходимо ответить на вопрос: для чего нужны такие серьезные изменения?

Ответ прост: во имя Будущего. Если мы всерьез хотим осуществить переход к шестому технологическому укладу или когнитивной фазе социальной системы, необходима принципиально иная система права и

управления [48]. Именно поэтому такие серьезные социальные взаимодействия между бизнесом и государством необходимо рассматривать с точки зрения перспектив развития.

И здесь необходимо понимать, что представляет из себя Будущее как ресурс. Этот ресурс хорошо обозначен в работах Сергея Борисовича Переслегина.

«Во-первых, главный ресурс Будущего заключается в том, что оно есть, и оно радикально отличается от настоящего.

Во-вторых, Будущее управляет сегодняшним днем и проецирует нам свои этические и эстетические императивы. Имеющий уши да услышит.

В-третьих, Будущее и само управляемо, причем мы в состоянии разобраться в пределах этого управления: принять Неизбежное Будущее и достроить его до того варианта, который устраивает нас.

В-четвертых, если мы этого не сделаем, Будущее достроят для нас и за нас. Ибо не имеющий своего Проекта обязательно становится частью чужого.

В-пятых, мы живем в очень неустойчивом мире, в котором трудно рассчитывать на долгую и спокойную жизнь, но зато индивидуальная активность далеко не всегда бессмысленна и обречена на неудачу» [114].

Необходимо учесть, что Будущее надо конструировать, «конструировать живое будущее, т.е. будущее инноваций, чем мертвое, механическое будущее, которое строится и без нашего участия». Под «конструированием Будущего» понимается последовательное осуществление ряда проектов – от региональных до национальных и международных, каждый из которых привносит ту или иную инновацию, но ни в коем случае ничего не зачеркивает в «мире существующем» [114]. Будущее является совокупностью

проектов. Их конструирование тесно связано с построением в стране условий для реализации тех вариантов будущего, которые считаются успешными с точки зрения хотя бы одного из граждан страны.

Одним из носителей новой проектности является право. В связи с этим актуальность Иного и Нового (ИНОВОГО) Права выходит на первый план.

### **О содержании Иного Права**

Новая система должна удовлетворить ряд социальных потребностей:

- Быстрое управление;
- Динамичное право;
- Социальная и социосистемная самоорганизация.

Поскольку любая правовая система строится на определенных базовых ценностях, необходимо иметь представления об этих ценностях. Приведем наиболее проявленные: Правда, Совесть, Справедливость, Милость, Благо, Мера, Простор для творения, Будущность как проектирование за пределами Неизбежного Будущего. Социальная система в условиях Иного Права призвана находиться в управляющей позиции, а не в подчиненном положении. Это дает возможность использовать мощный потенциал социальной системы во всех необходимых проявлениях.

Иное Право в силу своей универсальности позволяет выстроить различные виды проектности: индивидуальную, социальную, бизнес-проектность. Оно порождает новую Картину Мира, в которой проявлены перспективы существования и развития. Это новая онтология, где любое дела осуществляется во имя смысла. Соответственно существенно меняется смысловой оборот социальной системы. Актуальным экономическим ресурсом в системе Иного Права становится Знание.

Соответственно, возникает необходимость в таком институте как знаниевая биржа, которая занимается оборотом проектов, в которые включены определенные знания [56, с. 121-127].

Построение новой правовой системы можно эффективно применить на территориях СНГ-2 – непризнанных территориальных образованиях в пространстве бывшего СССР. В статусе самоуправляемых проектных территорий они могли бы территориями мощного развития, привлекающие различные ресурсы в свои экономические системы [54, 82-91].

Таким образом, социальные взаимодействия через построение общего Будущего является важной системной потребностью. Будущее должны строить мы, а не кто-то, кто «достраивает для нас и за нас».

### **Эволюгические основы управления**

Понятие «эволюгия» ввел в научный оборот С.Б. Переслегин. В этой связи представляет интерес понятие «эволюгия», «упаковывающее» идею развития во всех его известных формах. Эволюгический и экологический дискурсы можно рассматривать, как взаимодополняющие альтернативы. Эволюгия относится к экологии, как эволюционная биология к биологии биоценозов. Другими словами, можно рассматривать эволюгию как обобщение экологического подхода, переход от статики к динамике [30, с. 19, 251].

Тогда геополитике, оперирующей существующими ресурсами, будет соответствовать эвополитика, которая работает с ресурсами в их динамике, то есть рассматривает изменение статуса ресурса, обесценивание ресурса, возникновение нового ресурса.

Эвополитика остается военной дисциплиной, как и геополитика, с которой она связана генетически. С точки



зрения прогностики реальное содержание эвополитики заключается в том, что она рассматривает само Будущее как дефицитный и значимый ресурс и конструирует механизмы войны за при ватизацию и удержание этого ресурса.

В эвополитике мы воюем за ресурс Будущего, потому что он придает смысл всем остальным ресурсам, являясь «всеобщим ресурсным эквивалентом», но не в пространстве, а во времени. Другими словами, контролируя Будущее, вы можете сделать свои ресурсы ценными и конвертируемыми, а все остальные – обесценить или даже придать им отрицательную ценность. Так, огромные размеры российской территории с развитием индустриальной фазы начали утрачивать свою ценность, а в эпоху глобализации утратили ее окончательно. Но в логике эвополитики можно сконструировать такое Будущее, в котором российские просторы вновь приобретут значение ключевого ресурса.

Аналогично, эвоэкономика имеет дело с изменением потоков, реструктурированием хабов, управлением логистикой, эволюцией экономических и финансовых систем. Эвокультура изучает механизмы создания, трансформации и уничтожения культурных кодов, техники взаимодействия таких кодов между собой, интеграцию и соподчинение уникальностей.

Эвопланетарное пространство задает три ключевых для прогностики вопроса:

- Почему мы должны воевать за ресурс Будущего? (Эвополитический подход.)
- С кем нам придется конкурировать на рынке Будущего? (Эвоэкономический подход.)

- Как, последовательно трансформируя свои и чужие культурные коды, построить приемлемое совместное Будущее? (Эвокультурный подход.)

Эволюция способна расширить возможности оптимизации экосистем под конкретные потребности человека. Оптимизированные экосистемы представляет собой «экологический хайтек» – их жизнедеятельность полностью контролируется с помощью высоких технологий. С.Б. Переселегин считает, что «вживленные в антропогенный ландшафт, они способны выдерживать большие антропогенные нагрузки, что полностью изменяет внешний вид городов будущего: появляются не только город-сад, но и завод-сад, и космическая станция-сад» [30, с. 251].

Возможности эволюции раскрывались в системе регионального управления. Это управление региональным сюжетом [12, с.280 – 307].

Управление в Мире Иного Права решает совершенно иные проблемы. Проблемы значительно сложнее существующих. Иные проблемы порождают иные управленческие решения. Высока доля решений, которые сейчас называют суперэффективными. Решения в сфере корпоративного управления и управления территориями не имеют ничего общего с существующими. Они иначе структурированы. Но из этого следуют не те выводы, которые сделали бы нынешние управленцы.

Социальное управление или управление существованием осуществляет деятельность для удовлетворения Общественной Потребности, которая заключена в проекте исполнения Единого Социального Заказа. Управление изменениями или проектное управление связано с управлением целями и изменениями через координирование сюжетов.

Сюжеты – очень необычный объект управления. И все изменения сюжетных линий и сюжетных потоков на конкретной территории очень гармоничны.

Да и сюжетные узлы, куда они входят, тоже могут конструироваться. Именно здесь сконцентрировано стратегическое планирование и планы по реализации стратегии.

Онтологическое управление интересно по сфере своего ведения. Это управление, с одной стороны, смыслами Иного Права, которые изменяются с динамичной действительностью, а, с другой стороны, это управление картиной мира, представлениями. Все судебные решения анализируются через систему онтологического управления [12, с. 280 – 309, 310]. Таковы отдельные контуры будущего права, управления и проектности Будущего.

## **3.2. Особенности социального запроса для формирования показателей регионального развития**

### **Что понимают под социальным запросом?**

Для построения социально-экономических показателей развития территории органы управления полагаются на собственные информационные источники: статистические данные, данные аналитики, обзоры и социологические опросы по различным направлениям. Обычно государственные органы осознают и отражают какую-то проблему, организуют опрос общественного мнения на предмет её решения, и итоги этого опроса выдают за некий социальный запрос [86]. А иногда та или иная проблема территории может «застрять» на муниципальном уровне и не дойти даже до уровня регионального. Так население привыкает «жить с проблемой», а органы управления привыкают её не решать.

Получается, что органы управления «угадывают» социальный запрос населения, поскольку система формирования социального запроса на сегодняшний день отсутствует. Такую систему необходимо формировать. Ведь именно социальный запрос от населения является адекватной реакцией на конкретные проблемы. Эта реакция помогает сформулировать реальный социальный заказ с точными социально-экономическими показателями.

### **О новом содержании социального запроса**

Для того чтобы все социальные потребности и проблемы были своевременно осознаны органами управления, необходимо сформировать систему регулярного (лучше ежегодного) социального запроса от уровня муниципальных образований до уровня

федерального центра. Обработка социального запроса от муниципального уровня до регионального и федерального дает возможность сформировать определенные социально-экономические показатели на определенный период, например, на три года.

Органы управления различных уровней распределяют соответствующие социальные запросы по уровням своих возможностей, ресурсов и полномочий. В итоге на каждом уровне разрабатываются экономические показатели для своих локальных социальных заказов. Например, в социальном запросе выявлена проблема транспортной связанности между соседними территориями. Нужно построить мост или путепровод. Определен высокий приоритет этого запроса и стоимость проекта. Каждый уровень управления оценивает свои возможности участия.

Муниципальный уровень способен вложить 5% от стоимости проекта, региональный уровень – 30%, федеральный уровень – 40%, а на оставшуюся часть (25%) привлекаются инвестиционные ресурсы.

Итоговым документом должен быть Единый Социальный Заказ, в котором содержатся все экономические показатели и потенциальные взаимосвязанные проекты. Единый Социальный Заказ может быть рассчитан на три года и должен быть исполнен центральным правительством и территориальными администрациями в своей части. Итоги исполнения Единого Социального Заказа наряду с новым социальным запросом помогают сформировать новые социально-экономические показатели на новый период.

## **Роль социального запроса в системе регионального управления и стратегического планирования**

Формирование социальных и экономических показателей в социальном заказе относится к сфере целеполагания социосистемы. Именно с целеполаганием связано целевое основание социосистемного баланса. Это основание отвечает за стратегирование и сценарирование, в котором проявляется новое требование к управлению. Оно должно быть сюжетным. Простого планирования и традиционного директивного управления становится совершенно недостаточно. Необходимо управление территориальным сюжетом развития через сценарий для эффективного использования ресурсов социосистемы [102]. Социальное стратегическое планирование (стратегирование) создает конструкции контуров, эскизов, структур [52]. Конструирование территориального сюжета отличается от традиционного планирования. В стадии разработки территориального сюжета необходимо предусмотреть состав сюжетных линий и сюжетных потоков, спроектировать сюжетные узлы, где перед сюжетным потоком есть выбор [12 с. 285-287]. Сюжет развития имеет условную предельность, поскольку в сюжете развития всегда «продолжение следует». Эта непрерывность сюжетного следования является основой Будущности. Ведь Будущее – это важнейший ресурс. Сюжет территории – это программа, которая связывает всех жителей территории общностью судьбы [55]. Особенностью такой программы является ее длительный срок [12, с. 285, 290]. Однако конструирование сюжета развития территории должно начинаться с социального запроса. Его преобразование в социальный заказ является фундаментом территориального сюжета. Регулярное

исполнение социального заказа органами управления в строго определенный срок будет восприниматься населением с глубоким доверием к власти. А именно этого доверия сейчас не хватает.

Связка «Социальный Запрос – Социальный Заказ» представляется очень перспективным инструментом управления. Например, в социальном заказе может содержаться свод всех согласованных территориальных показателей для решения конкретных социально-экономических проблем. Этот формат предполагает рефлексию управления на существующие проблемы [45]. В социальном заказе формируются приоритеты для конкретного уровня управления. Но всё начинается с социального запроса, с совместной деятельности населения территории и органов управления. Социальный заказ может быть составной частью документов стратегического планирования в рамках целеполагания.

В последнее время все чаще говорят об обратной связи из среды населения в среду субъекта управления [35, с.94-95]. При этом указывают на вялую обратную связь со стороны населения. Пассивность населения, которая связана со снижением доверия к органам управления, может оказаться причиной скептического отношения населения к участию в формировании социального запроса. Но с регулярным исполнением социального заказа участие населения в формировании социального запроса будет более активным. Уже отмечалось, что сейчас органы управления как будто пытаются «угадать» содержание социального запроса. Но с созданием постоянно действующей системы социального запроса и формирования социального заказа многие проблемы территорий будут иначе осознаваться органами управления, а их решение будет более эффективным.

### **3.3. Сюжет территории в Пространстве Общности Судьбы**

#### **Исходные положения**

Важным инструментом территориального управления является стратегическое планирование. В нем отражаются перспективы существования территории. Стратегическое планирование включает в себя четыре базовых вида деятельности: целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование.

Любое планирование, связанное с развитием, имеет систему показателей, которые дают возможность увидеть некую картину динамики изменений. Но как быть, когда нужно принять управленческое решение, связанное с различными направлениями развития. Направлений много, а направление нужно выбрать одно. Куда идти?

Прогнозирование в системе стратегического планирования включает такую методику, как сценарирование будущего.

Сценарирование будущего в системе прогнозирования не является чем-то очень новым. Классиком сценарирования считается Герман Кан, один из основателей американских «фабрик мысли». В 1967 году Герман Кан излагает в книге «Год 2000-й» принципы и технологию сценарирования. В России технология сценарирования получила распространение в работах Сергея Переслегина [27; 28, с.68-80;]. Однако единство сценария обеспечивает не просто набор событий, а единый сюжет объекта сценарирования [103]. В нашем случае это сюжет территории. Так мы получаем не только сценарий территориального развития, не только стратегический план, но и сюжет территории как основу общности судьбы. Это новый управленческий комплекс под названием Сюжетность.



## **Основа сюжетности территории**

Впервые о сообществах, которые связаны общностью судьбы было написано в работе Льва Николаевича Гумилева «Этногенез и биосфера земли». Эти сообщества назывались консорции, то есть «группы людей, объединенных одной исторической судьбой. В этот разряд входят «кружки», артели, секты, банды и тому подобные нестойкие объединения. Чаще всего они распадаются, но иногда сохраняются на срок в несколько поколений. Тогда они становятся конвиксиями, т.е. группами людей с однохарактерным бытом и семейными связями» [16, с. 111].

Если говорить об общности судьбы применительно к территории, то можно привести и исторические примеры. «Первые колонии в Америке создавали консорции англичан, превратившиеся в конвиксии. Новую Англию основали пуритане, Массачусетс — баптисты, Пенсильванию — квакеры, Мериленд — католики, Виргинию — роялисты, Джорджию — сторонники Ганноверского дома. Из Англии уезжала консорция, не мирившаяся либо с Кромвелем, либо со Стюартами, а на новой почве, где былые споры были неактуальны, они стали конвиксиями, противопоставлявшими себя новым соседям — индейцам и французам» [16, с. 111].

Если говорить об управлении территориями и степени их освоения, то здесь речь идет о фронтире — границе между освоенной и неосвоенной территорией. Даже если мы говорим о вполне освоенных территориях, то их освоение может принять иной вид. Они могут быть пространствами нового освоения — Пространством Общности Судьбы. Назовем их самоуправляемые проектные территории, ведь здесь речь идет о новом качестве освоения, освоения для качественно нового развития.

Чем же характеризуется Самоуправляемая Проектная Территория как Пространство Общности Судьбы? Здесь у нас имеется довольно широкий набор признаков.

1. Общие цели и общие перспективы для всей Территории;
2. Общие социальные и правовые нормы, как Обычаи. Особая культурная и субкультурная общность;
3. Иные взаимодействия между людьми;
4. Высокая плотность общественных связей. Мотивация к активизации связей для общих целей и перспектив Пространства Общности Судьбы;
5. Внешние тиски как источник развития;
6. Наличие собственной Картины Мира для всего Пространства Общности Судьбы. Единство – ценность Общества;
7. Саморазвитие. Построение собственного механизма развития. Успех и согласованность Общества;
8. Локализация. Отстройка от внешнего мира;
9. Сохранение культурных ценностей Территории. Знание истории и традиций Пространства Общности Судьбы;
10. Накопление Знаний Пространства Общности Судьбы. Включение Знаний в текущую реальность. Фиксация и процесс передачи опыта и знаний – новое образование;
11. Долгосрочное прогнозирование за пределами Неизбежного Будущего.

«Судьба для территории, таким образом, связана с некой социально-исторической программой ее развития. Здесь возникает особый территориальный динамический сюжет» [12, с. 295]. Управление территорией как Пространством Общности Судьбы становится не менее актуальным, чем управление её социально-экономическим развитием. В связи с этим необходимо внести

определённость в содержание понятий «Проектность», «Будущность» и «Сюжетность».

Если сравнивать понятия Проектность и Будущность, то Проектность ограничена во времени. Если речь идет о Будущности, то здесь всегда уместно выражение «продолжение следует». А это выражение всегда сопровождает любой сюжет. Можно ли сказать, что Будущность – это Судьба с определенными заранее сюжетами?

Судьба – это заданная Программа существования, с которой мы связываем прохождение ряда контрольных точек-событий. Безусловно, это переплетение сюжетов в единый сюжетный объем.

### **Возможности сюжетного управления**

Судьба Территории вырабатывается с помощью Сюжетности. Контрольные точки Проектности понятны и очевидны по связям и по результатам. Но контрольные точки Сюжетности не всегда очевидны по связям, поскольку речь идёт об исторических перспективах. Прохождение контрольных точек Сюжетности более вариантно, нежели прохождение контрольных точек Проектности, которое более императивно. Проектность регулируется. Сюжетность координируется. Сюжетные линии развития собираются в сюжетные узлы, которые и являются контрольными точками-событиями [12, с. 289].

Контрольные точки-события – это точки сборки линий развития. Эти точки всегда наиболее явны и ощутимы, как любой процесс явных изменений. Однако процесс изменений происходит не только в сюжетных узлах или контрольных точках-событиях, но и в ходе следования по сюжетным линиям развития. Иногда контрольные точки-события преобразуются в Сюжетный

Узел. Именно фиксация итогов линии развития и является сутью контрольных точек сборки в Судьбе.

Таким образом, Судьба для Территории есть Программа существования и совершенствования, разработанная и заданная Разработчиком на крайне длительный срок либо на бесконечно неопределенный срок.

Ограничение срока может быть установлено конкретной контрольной промежуточной точкой с четко определенным событием либо с признаками конкретного события. Например, построение Россией лунной базы – это контрольная точка сюжетной линии освоения космоса. При этом Страна при определенных условиях собирает и создает новые сюжетные линии развития с новыми узловыми точками сборки.

Следует обратить внимание на такой региональный показатель, как интеллектуальный потенциал Территории. С ним связано инновационное развитие. Есть немало исследований по оценке интеллектуального потенциала территорий [85].

Но не менее существенное значение имеет оценка знаниевой стоимости территории. А значит, территория должна располагать определенной инфраструктурой по оценке и обороту знаний. Такой инфраструктурной единицей могла стать Знаниевая Биржа, которая могла бы отвечать за оборот знаний в регионе. Возможно, помимо Знаниевой Биржи потребуются две необходимые структуры:

- управляющая организация, регулирующая и координирующая оборот знаний на территории;
- оценочная структура для определения стоимости отдельных видов знаний в форме специального НИИ [56].

Хочется обратить внимание на то, что управление развитием территорий обычно связывают только с проектными процессами. Но, по сути, предлагается иной подход к управлению территориями. Это Программа управления Судьбой для Территории. Такая Программа может действовать для всех территорий, независимо от уровня развития. Любопытно, что управление сюжетностью и управление событиями может явиться важным процессом в системе Парадигмальной Управляемой Истории, которая приходит на смену стихийной Классической Истории [37, с.7-9]. Именно в системе Управляемой Истории, контуры которой намечены в работах А. И. Субетто [88, с. 7-9], укладываются основные положения эволюции С.Б. Переслегина и постепенно раскрываемой хроноистории.

Именно территория, включенная в Пространство Общности Судьбы, является по-настоящему развивающейся и проектной. Такая территория не подвержена распаду. У такой территории своя энергетика [55]. Эта энергетика распространяется на всю страну, скрепляя её обновлением и развитием.

### **3.4. К основаниям Экономики Будущего**

В литературе часто встречаются самые разнообразные и необычные представления о будущей экономической системе. Одни говорят, что это должна быть экономика знаний [89], другие – экономика дарения [87]. Есть суждения о том, что будущая экономика должна быть плановой. Другой важный вопрос – конкуренция в экономике знаний. Понятно, что характер конкуренции в экономике знаний несколько иной, нежели сейчас [84]. Возможно, экономика может содержать в себе множество элементов, даже взаимоисключающих [74]. Во всех случаях все суждения основываются на вполне разумных аргументах и доводах. Тем не менее не совсем понятно место экономических структур и явлений в общей экономической системе. А может ли экономическая система составлять такое универсальное единство, в котором уживаются элементы разных экономических систем – рыночной, плановой, смешанной? Рассмотрим возможности универсальных оснований Экономики Будущего.

#### **Общие положения и понятия Экономики Будущего**

Представления об Экономике Будущего, как уже отмечалось, имеют разрозненный характер. Эти представления должны быть связаны с определенными видами экономических оснований, которые при определенной организации могут стать фундаментом единой универсальной экономики Страны. Для начала определимся с некоторыми экономическими понятиями.

**Сектором экономики** считается крупная часть экономики, обладающая сходными общими характеристиками, экономическими целями, функциями и поведением, что позволяет отделить её от других частей экономики в теоретических или практических

целях. Понятие сектор экономики имеет содержательное ресурсное значение и включает в себя оборот различных видов ресурсов. По признаку форм собственности выделяют государственный и частный сектор. В зависимости от видов экономической деятельности различают реальный сектор экономики, непроектный, финансовый. По виду производимой продукции

различают первичный, вторичный, третичный и четвертичный секторы экономики. В свою очередь, сектор экономики содержит определенные отрасли экономики.

**Отрасль экономики** – это совокупность предприятий, производящих однородную или специфическую продукцию по однотипным технологиям. Отрасли объединяют в различные сектора экономики (первичный сектор, вторичный сектор).

**Экономический уклад** – это система организации хозяйственной деятельности. Экономический уклад – это тип экономических отношений, базовыми положениями которого являются:

- форма собственности;
- способ ведения хозяйства;
- методы координации производства;
- типы регуляторов хозяйственных связей.

Понятие «уклад» «призвано отразить воспроизводящую целостность взаимосвязанных элементов: соединенных технологической кооперацией производств (технологический уклад) и объединенных институтами хозяйственных образований мирохозяйственный уклад)» [63, с.15]. Мирохозяйственные уклады понимаются как системы взаимосвязанных институтов, обеспечивающих расширенное воспроизводство капитала и определяющих

механизм глобальных экономических отношений [63, с.15].

Какие же институты могут обеспечить расширенное воспроизводство капитала? Представляется, что институциональными образованиями будущей экономики могут быть экономические основания.

**Экономические основания** – это экономические институциональные структуры, которые управляют экономическими секторами, а через них – отраслями экономики. Экономические основания представляют собой каркас экономической системы. Функциональное взаимодействие экономических оснований между собой составляет функциональную базу универсальной экономической системы.

«Глобальные цели и стремления человечества могут реализоваться лишь при наличии многообразия институтов, государственных устройств, экономических механизмов. Доминирование чего-то одного приведет к упадку, а то и к гибели человеческой цивилизации» [74, с. 9]. Но многообразие может органично сочетаться только в составе единой системы. Многообразие экономических механизмов и типов экономик также может сочетаться в универсальном единстве. Это значит, что все существовавшие и существующие экономические системы должны быть включены в механизм Универсальной Экономики на основе единой модели. Казалось бы, зачем нам отжившие экономические системы? Однако, как и научные теории, экономические системы никуда не исчезают. Они актуализируются через свои доминирующие факторы производства. Именно в рамках экономических оснований действуют секторы экономики, отрасли экономики и экономические уклады.

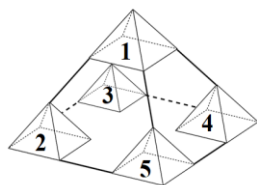


## Содержание экономических оснований

Предлагаемая единая модель Экономики Будущего строится на основе баланса распределенных оснований, которая использовалась автором ранее в других исследованиях [12, с. 20]. Модель Баланса Распределенных Оснований (БРО) позволяет описать очевидные функционально взаимодействующие системные основания. Функциональные взаимодействия между элементами являются обязательными. Так в модели Баланса Распределенных Оснований может выстраиваться функциональная база оснований экономической системы.

В рамках рассматриваемой модели необходимо определить и уточнить следующие основания баланса функциональной базы экономической системы:

- Целевое основание;
- Ресурсное основание;
- Инструментальное основание;
- Деятельностное процессное основание;
- Деятельностное итоговое основание.



- 1 - Целевое Основание
- 2 - Ресурсное Основание
- 3 - Инструментальное Основание
- 4 - Деятельностное Процессное Основание
- 5 - Деятельностное Итоговое Основание

*Рисунок 11. Графическое отражение баланса распределенных оснований*

Но прежде, чем построить баланс, следует задаться вопросом, а зачем этот баланс нужен? Это связано с удовлетворением следующих потребностей:

- 1) Дополнительная согласованность большого числа элементов экономической системы;

- 2) Преодоление противоречий через достраивание Баланса Распределенных Оснований в проблемных сферах;
- 3) Установление эволюгических основ в праве, управлении, экономике, социальной самоорганизации [12, с.272; 29, с.661];
- 4) Точность исполнения норм и правил, эффективность управления;
- 5) Становление основ управляемой истории – хроноистории.

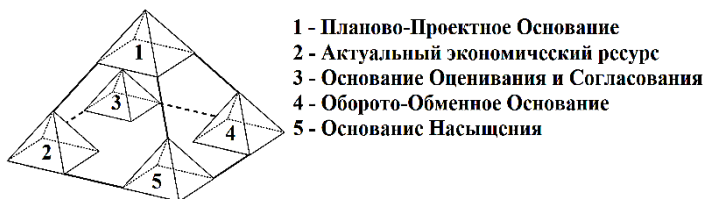
В модели баланса распределенных оснований можно выделить пять взаимосвязанных экономических оснований, которые распределены функционально и являются институциональными структурами управления секторами единой экономики. Экономические основания здесь составляют функциональную базу экономической системы.

Таким образом, баланс функциональной базы экономической системы позволяет установить функциональные режимы работы секторов экономики соответственно способам их организации. По сути, баланс функциональной базы экономической системы представляет собой её структурно-функциональную модель.

### **Планово-Проектное Экономическое Основание**

Целевое основание баланса функциональной базы экономической системы представляет собой Планово-Проектную экономику (Планово-Проектное основание). Так происходит создание эвоэкономики (по С.Б. Переслегину), основы Будущности [29, с.26-27; 12, с. 275, 276]. Речь идет не только о планово-проектных показателях, но и сюжете развития. Это основание контролирует другие основания экономической системы на предмет соответствия целевым установкам промежуточных итогов и конечных результатов. Здесь

существует определенная система правил и соответствующий режим управления [63, с.8; 74, с. 11].



*Рисунок 12. Баланс функциональной базы экономической системы*

О сущности, институтах и механизмах проектной экономики подробно описывается в работах В.Л. Макарова [74, с.8-14]. «В проектной экономике следует ожидать гармоничного сочетания материальных и духовных интересов людей, особенно учета разнообразия этих интересов» [74, с. 14; 8, с.11]. Именно поэтому для социосистемного функционирования Планово–Проектного Экономического Основания требуется новый порядок формирования экономических показателей через механизмы социального запроса и социального заказа.

### **Новое содержание социального запроса**

Важным этапом в выработке социально-экономических показателей является формирование системы регулярного социального запроса. Сейчас, когда говорят о социальном запросе, складывается следующий механизм. Обычно государственные органы отражают какую-то проблему, организуют опрос общественного мнения на предмет решения проблемы, и итоги этого опроса выдают за некий социальный запрос.

Для того чтобы все социальные потребности и проблемы были своевременно осознаны органами управления, необходимо сформировать систему

регулярного (лучше ежегодного) социального запроса от уровня муниципальных образований до уровня единого центра. Итоги социального запроса дают возможность сформировать определенные экономические показатели на определенный период, например, на три года.



Рисунок 13. Взаимодействие социального запроса и социального заказа

Социальный запрос формирует локальные социальные заказы. Органы управления различных уровней распределяют соответствующие социальные запросы по уровням своих возможностей и полномочий и в итоге разрабатывают экономические показатели для своих локальных территориальных социальных заказов.

Итоговым документом является Единый Социальный Заказ, в котором содержатся все экономические показатели и потенциальные взаимосвязанные проекты. Единый Социальный Заказ

может быть рассчитан на три года и должен быть исполнен центральным правительством и территориальными администрациями в своей части. Итоги исполнения Единого Социального Заказа наряду с новым социальным запросом помогают сформировать новые экономические показатели на новый период.

Как видно, Планово-Проектное Основание занимает управляющую позицию в балансе и тесно связывается с Целеполаганием Социосистемы. Поэтому Планово-Проектное Основание не только контролирует все другие экономические основания, но и осуществляет надзор за взаимодействиями между ними.

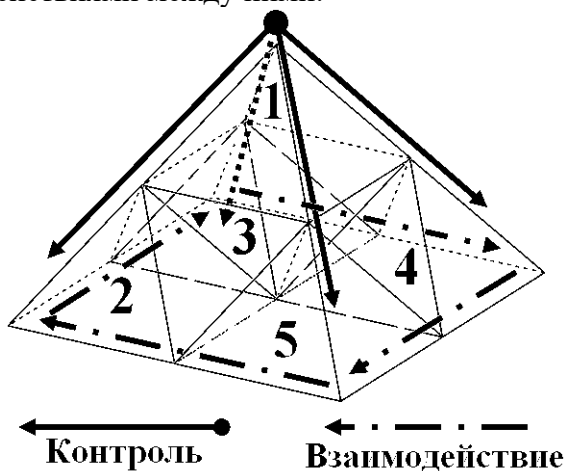


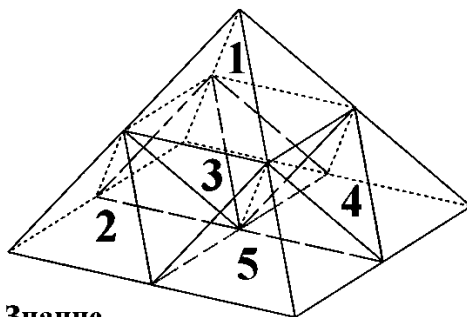
Рисунок 14. Целевой контроль Планово-Проектного Экономического Основания

### Актуальный экономический ресурс

Ресурсное основание баланса функциональной базы экономической системы составляет Актуальный экономический ресурс. Это ресурс Знаний, который является базовым фактором производства будущей экономической системы.

Известные факторы производства (экономические ресурсы): труд, земля, капитал, предпринимательство и информация – всегда существовали в различные исторические эпохи. Но для конкретной экономической системы (и соответствующей исторической эпохи) какой-либо экономический ресурс был более актуальным и доминирующим по сравнению с другими.

В традиционной экономике доминирующим фактором производства была земля. В ранней рыночной экономике актуальным был капитал. Именно поэтому процесс первоначального накопления капитала был целью рыночной экономической системы. Планово-распределительная (командная) экономика актуальным фактором производства наделяла труд, так как именно труд был мерой стоимости. В смешанной экономической системе доминирует предпринимательство и отчасти информация. В когнитивной (знаниевой) экономике доминирующим ресурсом является информация, которая в осмысленном и структурированном виде проявляется как Знание.



- |                               |                   |
|-------------------------------|-------------------|
| <b>1. Знание</b>              |                   |
| <b>2. Земля</b>               | <b>4. Труд</b>    |
| <b>3. Предпринимательство</b> | <b>5. Капитал</b> |

*Рисунок 15. Система экономических ресурсов*

Если мы обратимся к балансу функциональной базы экономической системы, то получим Знание в качестве целевого основания и в сочетаниях, указанных на рисунке.

1. Знание – целевое основание. Оно является актуальным экономическим ресурсом для экономики знаний. Поскольку Знание находится в целевой управляющей позиции, то ему и принадлежит функция контроля за другими экономическими ресурсами и особенностями их взаимодействия.
2. Земля (инфраструктура, имущественные комплексы и т.д.) – ресурсное основание. Здесь важную роль играет новая инфраструктура, направленная на оборот знаниевых ресурсов.
3. Предпринимательство – инструментальное основание. Это основание отвечает за упаковку знаний в проекты, которые будут преобразовывать знания в иные ресурсы.
4. Труд – деятельностное процессное основание. Этот процесс сопровождает все экономические системы, включая экономику знаний. Вся деятельность этого основания направлена на оборот знаниевых ресурсов. Особую роль в этом процессе играет преобразование содержания прав на результаты интеллектуальной деятельности и их обращение [99].
5. Капитал – деятельностное итоговое основание. Но капитал с Актуальным экономическим ресурсом в форме Знания становится иным. Он имеет интеллектуальное содержание [27, с. 585-586].

Как видно, в управляющую позицию всегда становится тот элемент, который формирует постановку целей, то есть находится в целевом основании.

По определению С.Б. Переслегина, «знание» – это системно организованная совокупность научных дисциплин, обладающая в силу своей системности

собственной технологии» [29, с. 419]. На сегодняшний день выделено 16 видов таких научных дисциплин.

Знание – специфический ресурс. Он тесно связан с системой образования, научной ресурсной системой, системой других стратегических ресурсов. Поэтому возникает немало важных институциональных позиций. К инфраструктуре и институтам когнитивной экономики, которые определяют порядок оборота знаниевых ресурсов, могут относиться:

- *Знаниевый проект;*
- *Знаниевая биржа* [56, с. 127];
- *Базовый оценочный институт;*
- *Знаниевые права;*
- *Знаниевые обязательства и др.*

Так проявляется исходная основа экономики порождения ресурсов. По сути, речь идет и о преобразовании социальных ресурсов в информационные и о преобразовании информационных ресурсов в физические (утилизация информации) [28, с. 356]. Все базовые социосистемные ресурсы содержат знаниевые, технологические и промышленные системы, которые, в свою очередь, включены в состав основания Актуального экономического ресурса [12, с. 221-229]. Важную роль играют когнитивные формы капитала [28, с. 585-586] и когнитивный капитал как совокупность человеческого и интеллектуального капитала [84, с.899; 113].

### **Основание Оценивания и Согласования**

Инструментальное основание баланса функциональной базы экономической системы содержит экономику оценивания и согласования.

В этом основании конструируются возможные методы и технологии оборота ресурсов. Это могут быть купля-продажа, обмен, дарение (см. экономика дарения),



внедрение - всё это способы или режим обменных операций. Здесь устанавливается сочетание обменного ресурса и режима обмена. Например, экономика Знаний в одних случаях может работать в режиме дарения, в другом случае – только в режиме купли-продажи, а в третьем варианте – только в режиме обмена.

Инструменты оборота (режимы оборота) опираются на сочетаемость определенных ресурсов с определенными режимами оборота. Это основание содержит определенные правила и процедуры, на которых базируется система управления этим укладом.

В этом основании могут разрабатываться основы и порядок ценообразования (но не сами цены) на определенные виды ресурсы, товаров, работ и услуг. Эти основы ценообразования нужны для осуществления учетной политики и создания учетных систем по определенным сочетаниям ресурсов и режимам оборота. Да и само ценообразование носит учетную функцию.

Самый актуальный экономический вопрос: как измерить и оценить Знание? Ни теория полезности, ни теория стоимости, а, следовательно, и закон спроса и предложения не могут справиться с решением этой задачи [15, с.14]. Поставим вопрос по-иному: что может быть предметом оценки Знания? На поверхности лежит следующий ответ: Знание, упакованное в проект. Это основа применимости и оборотоспособности конкретного знания. Понятно, что любой проект может быть оценен по совокупности признаков и по планируемому имущественному результату. Это распространяется и на инновационные проекты, и на проекты социально-экономические. Оценка проекта, в который упаковано Знание, представляет собой оценку преобразования ресурсов, имеющих в итоге четкое имущественное проявление. Соответственно, и Знание преобразуется во

что-то имущественное. Оценка проекта, в который упаковано Знание, - это учет всех сочетаний, включенных в Знание. В этом экономическом основании вырабатываются определенные принципы, законы и закономерности оценки, связанные с преобразованием всех ресурсов, включая Знание.

Большое значение для оценки Знания может иметь исследование прав на результаты интеллектуальной деятельности. Но для этого, как уже отмечалось, потребуется преобразование содержания указанных прав и механизма их оборота [99].

### **Оборото-Обменное Экономическое Основание**

Деятельностным процессным основанием баланса функциональной базы экономической системы является Оборото-Обменное экономическое основание. В этом экономическом основании происходит реализация обменных процессов и режимов оборота. Сочетаемые ресурсы и способы обращения (купля-продажа, обмен, дарение, внедрение) образуют процесс, который становится основой оборота ресурсов. В этом экономическом основании работают различные оборотные системы:

- 1) закон спроса и предложения и система сделок, связанная с ним;
- 2) дарение (экономика дарения и порядки обращения ресурсов), при этом дарение происходит не только между гражданами, но и между гражданами и обществом;
- 3) обмен и порядок оборота обменных операций;
- 4) внедрение технологий и правила осуществления этих операций;
- 5) распределение и обмен ресурсов с правилами их учета и возмещения.

Как видно, спектр оборотных операций этого экономического основания достаточно широкий. Для этого необходимы определенные правила реализации операций каждого вида для управления Оборото-Обменной экономикой. При этом создается определенная учетная система по каждому режиму оборота.

Как видим, рыночные механизмы находятся именно в Оборото-Обменном основании. Это их главное функциональное назначение. По этому основанию присвоение рыночным механизмам статуса всеобщего регулятора является явным преувеличением. Рыночные механизмы – это процессные механизмы. К тому же, механизмы не единственные.

В связи с доминированием Знания как актуального экономического ресурса большое значение приобретает реиндустриализация, которая представляет собой новую концепцию индустриального развития, нацеленную на цифровые и аддитивные технологии, проникающие в традиционные отрасли и меняющие их облик, и, связанную с переходом на шестой технологический уклад [72, с.1574]. Возникает потребность в развитии кластеров экономики знаний [72, с. 1581; 65, с. 125].

### **Основание экономического Насыщения**

Основание экономического Насыщения представляет собой деятельностное итоговое основание баланса функциональной базы экономической системы. Это основание учитывает соответствие показателей целевого основания и полученных результатов хозяйственной деятельности всех секторов и отраслей экономики за определенный период.

В этом основании учитывается степень насыщенности экономики необходимыми ресурсами. При этом учитываются также:

- 1) скорость оборота;
- 2) необходимые инструменты развития;
- 3) реальные достижения.

Это основание подводит итог уровню развития экономики в целом за определенный период. Соответствующие органы управления присваивают определенный статус развития, который является основанием оценки деятельности правительства за определенный отчетный период. С данным основанием сопоставимо основание Уровня Развития Социосистемы.

На основании достигнутого результата устанавливается уровень насыщенности экономики и уровень ее развития. Это реальная система показателей. На основе достижений прошедшего периода формируются предварительные показатели для нового Единого Социального Заказа. Эти показатели корректируются данными нового социального запроса.

Механизм социального запроса, на базе которого формируется Единый Социальный Заказ, представляет собой совместную социосистемную экономическую деятельность по совместному формированию экономических показателей и результатов. В таком согласованном режиме достигается реальный экономический эффект для всей социальной системы.

Есть одно существенное НО. Описанная система взаимодействий не может работать в существующей правовой системе. Эффективное развитие Экономики Будущего с ее основным ресурсом, Знанием, возможно в другой правовой системе – системе Иного Универсального Права. Указанная правовая система является объектом прогностических исследований автора. Особенность прогнозируемой правовой системы заключается в том, что Иное Универсальное Право представляет собой операционную систему Общества, чего нет сейчас. Да и

сама социальная система должна находиться в управляющей позиции [12, с.129]. С исследованием иной правовой системы связан и вопрос об управлении Экономикой Будущего. Он остается открытым. Требуются новые институты управления – институты компенсационно-директивной поддержки и накопления потенциала рыночного саморегулирования [84, с. 899].

## Заключение

Мы переживаем эпоху перемен. Эпоха требует от нас новых решений. Сможем ли мы управлять регионами по-старому в новом технологическом укладе, в новой когнитивной фазе развития социальной системы? Ведь именно этот сценарий представляется наиболее привлекательным. Как мы уже указывали в начале, переход к когнитивной фазе развития социальной системе связан с определенными сложностями и кризисными явлениями. Соответственно, задачи регионального управления будут постоянно усложняться, а органы управления должны быть готовыми к любым вызовам и угрозам.

В последнее время вопрос о переходе к шестому технологическому укладу стоит достаточно остро. Шестой технологический уклад связывают с развитием следующих технологий: робототехника, биотехнологии на основе молекулярной биологии и геной инженерии, нанотехнологии, системы искусственного интеллекта, глобальные информационные сети, интегрированные высокоскоростные транспортные системы. Помимо этого, в рамках шестого технологического уклада дальнейшее развитие могут получить гибкая автоматизация производства, космические технологии, производство конструкционных материалов с заранее заданными свойствами, а также атомная промышленность, авиаперевозки. К этому следует дополнить рост атомной энергетика, потребление природного газа будет дополнено расширением сферы использования водорода в качестве экологически чистого энергоносителя. Должны существенно шире применяться возобновляемые источники энергии [41].

Сможем ли мы управлять по-старому в новом технологическом укладе? Безусловно, нет, ведь новый уклад должен содержать новые институты экономики, управления и права. По всей видимости, эта та проблема, к решению которой нет даже подходов. В первую очередь, это вопрос новой онтологии. Это совершенно новые представления о существовании, о перспективах развития. Те страны, которые намерены совершить рывок в новый технологический уклад без каких-либо представлений об онтологии, без представлений об управлении, о праве и об экономике, без представлений об изменениях в социосистеме вряд ли смогут быть бенефициарами нового технологического уклада. Второй момент заключается в необходимости проработки основ новой правовой системы с новыми ценностными ориентирами. Именно от новой правовой системы должны исходить новая проектность, новые основы управления, экономики, социальной самоорганизации.

Контуры будущей правовой системы под названием Иное Право были описаны в книге «Право Перемен в исторической системе координат» [12]. В первую очередь, необходимо учитывать, какие социальные потребности должна удовлетворить новая правовая система. Пока просматриваются три основные потребности: быстрое управление, динамичное право, социальная самоорганизация.

Быстрое управление предполагает ускорение времени принятия управленческих решений. В итоге получаются быстрые результаты, которые порождают новые возможности. Динамичное право содержит систему правового оборота, который порождает ритмичное движение прав, обязательств и ответственности, что позволяет ускорять обменные процессы. Статичные правовые институты и статусы преобразуются в

динамичные правовые состояния. Социальная самоорганизация порождает динамику социальных изменений и социальной проектности, поскольку исходит от Общества. Повышение плотности социальных связей – еще один важный признак социальной самоорганизации для функционирования правоуправляющих платформ.

Любая социосистема нуждается в праве, так как одним из базовых социосистемных процессов является управление. По своей сути управление нормативно. Без законов невозможно управлять. Именно поэтому необходимо объединить право и управление в единое системное образование – правоуправляющую платформу.

Цель функционирования правоуправляющей платформы заключается в обеспечении социального единства и совместной творческой деятельности. Это система взаимодействия Власти, Управления и Смыслообразования, основанная на иных правовых нормах [12, с. 194], которые составляют ядро нового Иного Права. Новая система должна выполнить важную функцию: установление баланса нормативно-правовой нагрузки на социосистему.

Однако помимо права, управления и социальной самоорганизации правоуправляющая платформа должна содержать определенные экономические основания. Функциональная модель баланса из пяти экономических оснований вполне пригодна для системы правоуправляющих платформ [50]. Необходимы и новые экономические институты, например, институт социального запроса и институт социального заказа [45]. Взаимодействие социального запроса и социального заказа дает возможность заложить вполне адекватные показатели социально-экономического развития территорий и Страны в целом [46].



В современных условиях вполне целесообразно применение правоуправляющих платформ для территорий Крайнего Севера. В качестве общих положений необходимо отметить, что вполне возможна необходимость в особом проектном статусе для территорий, где внедряются правоуправляющие платформы. Здесь необходима проработка правового статуса Самоуправляемых Проектных Территорий [12, с. 272-294]. Этот статус необходим не только для нужд социально-экономического развития территорий, но и для перспективных политических решений. Речь идет о том, что такое негативное явление, как сепаратизм, можно предотвратить, в том числе с помощью инструментов образования Самоуправляемых Проектных Территорий. Это позволяет произвести сепарирование потенциально «мятежной» территории и преобразование ее в качественно новое образование [54].

Одной из важнейших проблем управления территориями является управление территориями Арктической зоны РФ [88]. Именно для этих территорий применение правоуправляющих платформ является актуальным [26]. Особенно это касается так называемых опорных зон развития [40]. Экономико-правовой институт «опорная зона развития» в составе Арктической зоны Российской Федерации содержится в Государственной Программе Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2017 г. № 1064. На основе анализа специальных документов о развитии Арктической зоны РФ прослеживается эволюция «нормативного экономического и пространственного образа опорных зон Российской Арктики» [64]. На основе ее изучения выделяется ряд признаков формирования

опорных зон: общая и социальная функции, организационная форма, экономическая модель, пространственная структура и главные черты потенциального типа зоны. Детальное рассмотрение этих признаков позволяет сделать вывод, что именно эти признаки формирования опорных зон во многом совпадают с моделью правоуправляющих платформ.

Подводя итоги, мы приходим к следующим выводам:

1. Региональное управление становится более сложным. Однако все рассмотренные существующие основы регионального управления и системы стратегического планирования остаются исходной основой для перехода к новой фазе развития социальной системы.
2. Трудности перехода к новым когнитивным основам социальной системы заставляют искать новые структурные и функциональные решения.
3. Структурно-функциональная модель будущей экономической системы в виде баланса функциональной базы Экономики Будущего может стать основой для регионального управления.
4. Рассмотренная модель может выстраиваться в иной управляющей и правовой системе – Универсальном Праве, которое основывается на новых принципах, связях и взаимодействиях.
5. Актуальным и доминирующим экономическим ресурсом в указанной модели является Знание. Это обусловлено историческим фактором доминирования соответствующего ресурса, так как экономическая система занимает определенный исторический период.
6. Взаимодействие социального запроса, локальных социальных заказов и Единого Социального Заказа дает возможность заложить вполне адекватные показатели социально-экономического развития

территорий и Страны в целом. При этом исполнение Единого Социального Заказа и локальных социальных заказов сопровождается подробным описанием точных сочетаний управленческих решений по реализации Единого Социального Заказа и локальных социальных заказов на территориальном уровне.

7. Новые институциональные решения в сфере управления территориями должны носить характер новой проектности. Однако именно от новой правовой системы должны исходить новая проектность, новые основы управления, экономики, социальной самоорганизации.
8. Территории, которые проявляют готовность к переходу к новому технологическому укладу, должны иметь особый проектный статус – статус Самоуправляемых Проектных Территорий.
9. Следует учитывать, что существующие проблемы в значительной степени связаны с кризисом форматов мышления. Требуется новые технологии принятия управленческих решений. Это значит, что управленческая деятельность становится все более интеллектуальной. Очень выразительно сказал об этом герой повести Бориса Васильева «А зори здесь тихие» старшина Басков: «Война – это не кто кого перестреляет. Война – это кто кого передумает». Получается, что управление – это конкуренция мыслительной деятельности. Пусть эта конкуренция будет успешной и сейчас и в обозримо будущем.

**Литература**  
**Официальные документы, нормативно-правовые акты**

1. Конституция РФ (Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года)// ИПС «Консультант плюс»  
URL:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/)
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации 31 июля 1998 года N 145-ФЗ//ИПС «Консультант плюс» URL:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/)
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 30.04.2021) ИПС «Консультант плюс»  
URL:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_51040/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/)
4. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ. Часть первая ИПС «Консультант плюс»  
URL:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5142/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/)
5. Земельный Кодекс Российской Федерации 25 октября 2001 года N 136-ФЗ// ИПС «Консультант плюс» URL:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_33773/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/)
6. Федеральный Закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ 28 июня 2014 года ИПС «Консультант плюс» URL:

- [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/)
7. Указ Президента РФ от 21.07.2020 N 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» ИПС «Консультант плюс» URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_357927/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357927/)
  8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р ИПС «Гарант» URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72074066/>
  9. Приказ Министерства экономического развития России от 01.09.2014 № 540 ИПС «Гарант» URL: <https://base.garant.ru/70736874/#friends>
  10. Постановление Арбитражного Суда Северо-Западного Округа от 22 января 2018 года. Дело № А42-9200/2016 URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/3ce899fc-adaf-4190-bac7-e3e7811d3e28/19560ae8-1f5c-4111-b04c-32b4a4c02fd1/A42-9200-2016\\_20180122\\_Postanovlenie\\_kassacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/3ce899fc-adaf-4190-bac7-e3e7811d3e28/19560ae8-1f5c-4111-b04c-32b4a4c02fd1/A42-9200-2016_20180122_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True)

### **Монографии, учебные издания**

11. *Алаев Э.Б.* Социально-экономическая география: понятийно терминологический словарь – М., 1983– 186 с.
12. *Аранов С.В.* Право Перемен в исторической системе координат. СПб, СУПЕР Издательство, 2017, – 460 с.
13. *Брянских С.П.* Экономика сельского хозяйства. М., 2014.: Агропромиздат. 326 с.
14. Всемирная энциклопедия: Философия. Библиографический список/ Гл. научн. ред. и сост. А.А. Грицанов. — М.: АСТ, 2001. – 1312 с.

15. Горц А. Нематериальное. Знание, стоимость и капитал// [Текст] / пер. с нем. и фр. м. м. Сокольской; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. — М.: Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010.
16. Гумилев Л.Н. Этногенез и биосфера земли// Л., Гидрометиздат, 1990, – 528 с.
17. Добрынин А. И. Региональные пропорции воспроизводства/ А. И. Добрынин. Л., 2005
18. Видяпин В. И., Степанов М. В. Региональная экономика /[Текст]: учебник. - М.:ИНФРА-М, 2007. – 666 с.
19. Дмитриева О.Г. Региональная экономическая диагностика. СПб: Питер, 2016. – 76 с.
20. Кистанов В.В., Копылов Н.В. Региональная экономика России. М.: Финансы и Статистика, 2006. – 584 с.
21. Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Основания синергетики. Синергетическое мировидение. М. ЛИБРОКОМ, 2010. 256 с.
22. Кучуков Р.А. Теория и практика государственного регулирования экономических и социальных процессов: учеб. пособие. М.: Экономика, 2010. – 503 с.
23. Лексин В.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов, – М.: УРСС, 2007. С. 108
24. Майкл Е.П. Конкурентная стратегия. Методы анализа отраслей и конкурентов. М.: Наука. 2014. – 143 с.
25. Некрасов Н.Н. Региональная экономика. Теория, проблемы, метод. М.: Экономика, 1999. – 343 с.
26. Новая парадигма науки об управлении в XXI веке и ее практическое приложение к проблемам Севера// Санкт-Петербург, Астерион, 2016. Том II.

27. *Переслегин С.Б.* Самоучитель игры на мировой шахматной доске. М. АСТ; СПб, Terra Fantastica, 2006. – 619 с. [5]
28. *Переслегин С.Б.* Новые карты будущего или Анти-Рэнд. М. АСТ; СПб, Terra Fantastica. 2009. – 701 с. [3]
29. *Переслегин С.Б.* Опасная бритва Оккама М. АСТ; СПб, Terra Fantastica, 2011, 664с. [8]
30. *Переслегин С.Б., Переслегина Е.Б.* «Дикие карты» будущего. Форс-мажор для человечества// С. Б. Переслегин — «Алгоритм», 2015 — (Каким будет мир).– 272 с.
31. *Пилипенко И.В.* Конкурентоспособность стран и регионов в мировом хозяйстве: теория, опыт малых стран Западной и Северной Европы, М, 2005. – 495 с.
32. *Попов Р.А.* Системология регионального хозяйства. М.: Высшая Школа, 2010. 223 с.
33. *Портер М.* Международная конкуренция: Пер. с англ. / Под ред. и предисл. В. Д. Щетинина. М.: Международные отношения, 1993. – 896 с.
34. *Райзберг Б.А.* Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2010. 384 с.
35. *Рыженко Л.И.* Методы управления развитием поселений/ Омск, 2010, с.94-95
36. *Селезнев А.З.* Конкурентное положение и инфраструктура рынков в России. М.: Адвокат. 2016. – 30 с.
37. *Субетто А.И.* Социогенетика: системогенетика, общественный интеллект, образовательная генетика и мировое развитие М.,1994, Международный фонд Н. Д. Кондратьева, ИЦ ПКПС, 1994. 168 с.
38. *Шапкин И.Н.* Управление региональным хозяйством: учеб. пособие. М.: КНОРУС, 2005. 400 с.

39. *Штомпка П.* Социология социальных изменений: пер. с англ. / под ред. В.А. Ядова. М.: Аспект Пресс, 1996. – с. 246
40. Эколого-экономические основы устойчивого развития территорий//Курочкина А.А., Арапов С.В., Бикезина Т.В., Воронкова О.В., Верзилин Д.Н., Волотовская О.С., Грибановская С.В., Лукина О.В., Максимова Т.Г., Островская Е.Н., Петрова Е.Е., Панова А.Ю., Семенова Ю.Е., Строкина В.Ю., Чалганова А.А. Санкт-Петербург, 2019.

#### Статьи

41. *Авербух В.М.* Шестой технологический уклад и перспективы России (краткий обзор)// Вестник Ставропольского государственного университета, 71/2010, с. 159-166
42. *Адамова К.З.* Кластеры: понятие, условия возникновения и функционирования, Вестник Саратовского государственного технического университета, №34 - 2008. с.129 – 133
43. *Анимца Е.* Конкуренция в территориальном измерении // Интеграция: власть, наука, производство. 2003. № 1. С. 38–42.
44. *Антипина Е.А.* Капитализация территории: разграничение полномочий//PR в изменяющемся мире: Коммуникационные технологии в деятельности органов власти: Сборник статей/ под ред. М. В. Гундарина, А. Г. Сидоровой. – Барнаул: Изд-во Алтайского ун-та, 2010. – Выпуск 8. - с.11-14.
45. *Арапов С.В.* К содержанию Планово-Проектного Экономического Основания Экономики Будущего// Креативная экономика. 2020. Том 14. № 2. с. 139-150.
46. *Арапов С.В.* Особенности правового статуса опорных зон арктической зоны Российской Федерации// Современные проблемы гидрометеорологии и



мониторинга окружающей среды на пространстве СНГ// Сборник тезисов Международной научно-практической конференции, посвященной 90-летию Российского государственного гидрометеорологического университета. 2020. С. 658-659.

47. *Арапов С.В.* Правоуправляющие платформы шестого технологического уклада// Наука и бизнес: пути развития. 2020. № 5 (107). с. 99-102.
48. *Арапов С.В.* О контурах Будущего и возможностях Настоящего// Теоретико-идеологические обоснования формирования большого евразийского партнёрства// Научные труды X Евразийского научного форума 22-23 ноября 2018 года *Сборник статей* Санкт-Петербург 2019, с.36-39
49. *Арапов С.В.* К обновлению правовых и управленческих инструментов регионального развития// Современные проблемы гидрометеорологии и устойчивого развития Российской Федерации. Сборник тезисов Всероссийской научно-практической конференции, 2019. с. 652-654.
50. *Арапов С.В.* К основаниям структурно-функциональной модели Экономики Будущего // Креативная экономика. – 2019. – Том 13. – № 4. – doi: 10.18334/ce.13.4.40495
51. *Арапов С.В.* Особенности социального запроса для формирования показателей регионального развития// Наука и бизнес: пути развития № 2, 2019, с. 194-197
52. *Арапов С.В.* Целеполагание социосистемы// Наука на рубеже тысячелетий. 2018. № 11. с. 3-5.
53. *Арапов С.В.* Управление необычной общностью//11-я международная научно-практическая конференция

- «Прогрессивные технологии развития» 16 ноября 2017 года. СПб, 2017, с. 9-11
54. *Арапов С.В.* Самоуправляемые проектные территории – практические возможности для реализации новых основ управления и права. Сепарирование вместо сепаратизма// Новая парадигма науки об управлении в XXI веке и ее практическое приложение к проблемам Севера: монография. . (под ред. Субетто А.И., Деткова Г.Б. Арапова С.В.) Том II /СПб.: Астерион, 2016. с. 82-92
55. *Арапов С.В.* Самоуправляемые проектные территории. Основания к разработке правового статуса. Евразийский научный форум. Научно-образовательное пространство стран СНГ: история, достижения, потенциал. 25 декабря 2015 года/ Общ. научн. ред. М.Ю. Спириной. Часть I.— СПб.: МИЭП при МПА ЕврАзЭС, Санкт-Петербург, 2015, с. 28-43;
56. *Арапов С.В., Детков Г.Б.* О роли знаниевой биржи в экономике знаний// Новая парадигма науки об управлении в XXI веке и ее практическое приложение к проблемам Севера: монография. Том II / Под науч. ред. проф., д.э.н., д.ф.н., к.т.н., Заслуженного деятеля науки РФ А.И. Субетто и доцента, к.ист.н. С.В. Арапова. – СПб.: Астерион, 2016. с. 121 -127.
57. *Арапов С.В.* Социальные взаимодействия Иного Права//Новая парадигма науки об управлении в XXI веке и ее практическое приложение к проблемам Севера (под ред. Субетто А.И., Деткова Г.Б. Арапова С.В.) Том I , СПб.: Астерион, 2015. с. 115-120.
58. *Арапов С.В., Степанов А.Ф.* Путь миротворчества. Target. 2009. № 6. с. 13.
59. *Бессонова Е.А., Мерещенко О.Ю.* Методические подходы к оценке ресурсного потенциала региона //

- Вопросы региональной экономики. – 2016. – № 29(4). – с. 17-24. – doi: 10.21499/2078-4023-2016-29-4-17-24.
60. *Вечкаков Г.* Планирование как система и метод управления // *Экономист.* 2012. №12. с. 3-15.
61. *Гайдукова Г.Н., Свешникова Е.Д.* Конкурентоспособность региона как экономическое явление// *Научно-практический электронный журнал «Аллея Науки»* №6(22) 2018
62. *Гановичева Л.Н.* Методические подходы к оценке ресурсного потенциала региона // *Креативная экономика.* — 2009. — № 7. — с. 44-50.
63. *Глазьев С.Ю.* Закономерность смены мирохозяйственных укладов в развитии мировой экономической системы и связанных с ними политических изменений// *Наука. Культура. Общество* № 3 2016, с.15
64. *Дмитриева Т.Е., Бурый О.В.* Опорные зоны развития Российской Арктики: содержание, рейтинги и проекты// *ЭКО.* – 2019. – № 1 DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2019-1-41-59 с.41-59
65. *Ермоленко В.В., Волкова Л.И.* Неоиндустриализация – путь к развитию регионального сектора экономики знаний Краснодарского края // *Экономика знаний: стратегические проблемы и системно-когнитивные решения: материалы VIII Международной научно-практической конференции (6-8 октября 2016).* Краснодар, 2016. – с. 121-127.
66. *Инишаков О.* Этноэкономика Юга России: стратегические перспективы в координатах модернизации // *Проблемы теории и практики управления.* 2008. № 4. – с. 8–20.
67. *Исаев А.Б., Кадышев Е.Н, Дельман О.А.* Формирование системы государственного управления региональной

- экономикой // Вестник Чувашского университета. 2012. №1. с. 336
68. *Карлина А.А.* Капитализация территории и населения как показатель конкурентоспособности муниципального образования//Вестник Самарского муниципального института управления №10, 2009, с.9-15
69. *Колесниченко Е.А., Нестерова Н.Н.* Методические аспекты оценки ресурсного потенциала региона // Вестник Тамбовского университета. Серия: гуманитарные науки. – 2013. – № 6 (122). — с. 20-26.
70. *Копытова О.Н.* Стратегическое планирование как ключевая функция управления региональной экономикой // Российский внешнеэкономический вестник. 2011. №7. С. 26-33
71. *Кузнецова О.П., Кузнецов В.В., Макаров В.В., Негодуйко А.В., Юмаев Е.А.* Региональные аспекты реализации Федерального Закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»// Известия Иркутской государственной экономической академии. 2015. Т. 25, № 5. С. 758–766
72. *Ланская Д.В., Яковленко А.Е.* Региональная стратегия индустриализации на базе шестого технологического уклада и формирования новых отраслей экономики знаний // Креативная экономика. – 2018. – Том 12. – № 10. – с. 1569-1586. doi: 10.18334/ce.12.10.39483
73. *Крупнов Ю.В.* Проектная экономика развития. Новая модель экономики для России и Евразийского Союза// Проектно-аналитический доклад 10 февраля 2015 года Москва
74. *Макаров В.Л.* К вопросу о проектной экономике// Экономическая наука современной России № 3 (62) 2013 с.8-14

75. *Маршалова А.С., Новоселов А.С., Ковалева Г.Д.* Региональная политика: приоритеты и принципы реализации// Вестник Кузбасского государственного технического университета. 2016. № 3 129, с.128-135
76. *Невейкина Н.В.* Факторы развития региона//Ученые записки Орловского государственного университета. №1 (57), 2014г. с. 78-85
77. *Никитаев В.В., Жефруа Филипп.* Опыт создания и развития кластеров технического текстиля во Франции / Технический текстиль №22 - 2009. С. 17-18.
78. *Никифорова Е.Н.* Правовые аспекты стратегического планирования в российской федерации//Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2017. № 1 (31), с.40-44
79. *Никифорова Е.Н.* Стратегическое планирование: правовое регулирование, теоретические основы// Новая парадигма науки об управлении в XXI веке и ее практическое приложение к проблемам Севера: монография. Том II / Под науч. ред. проф., д.ф.н., д.т.н., к.т.н., Заслуженного деятеля науки РФ А.И. Субетто и доцента, к.ист.н. С.В. Арапова. – СПб.: Астерион, 2016, с. 74 -81
80. *Николаева Н.А.* Конкурентоспособность города: взгляд зарубежных ученых // Маркетинг в России и за рубежом. 2001. № 6. С. 69–76.
81. *Петросянци В.З., Шахтаманова Л.Г.* Методы и инструменты регулирования регионального развития // Региональные проблемы преобразования экономики, № 6, 2017, с.18-27
82. *Пилипенко И.В.* Конкурентоспособность и формы организации производства в постиндустриальных условиях / Сборник докладов: Постиндустриальная трансформация социального пространства России. М: Эслан, 2006. С. 138-142.

83. *Переслегин С.Б.* Капитализация будущего // Российское экспертное обозрение. 2005. №2 (14). с. 38–41.
84. *Рождественская Е.М.* Когнитивный капитал как фактор формирования потребности в новом конкурентно-рыночном порядке//Экономика и предпринимательство, № 10, 2014 г. с. 896-899
85. *Сайбонова Л.Н.* Интеллектуальный потенциал региона в условиях информационной интеграции//Экономика, Статистика и Информатика № 343 6(2), 2014, с. 340-345
86. *Салмина А.А.* Социальные запросы россиян к государству: факторы формирования и межстрановые сравнения// Мир России. 2012. № 3, с133-134
87. *Соколова Н.Л.* Киберразвлечение, «свободный труд» и экономика дарения// Вестник СамГУ, 2010 № 1 (75)
88. *Субетто А.И.* Новая парадигма науки об управлении и ноосферное управление развитием Севера России в XXI веке // Новая парадигма науки об управлении в XXI веке и ее практическое приложение к проблемам Севера// Санкт-Петербург, Астерион, 2015. Том I.
89. *Тюкавкин И.Н.* Экономика знаний// Вестник СамГУ. 2014. № 6 (117)
90. *Фатхутдинов Р.* Стратегическая конкурентоспособность и экономика России // Общество и экономика. 2003. № 1. с. 31–43
91. *Федотов Г.В.* Государственный контроль в системе стратегического планирования развития региона // «Региональная экономика: теория и практика» №8 (287) – 2013,
92. *Харченко Е.В., Вертакова Ю.В.* Государственное регулирование национальной экономики: учеб. пособие. М.: КНОРУС, 2011. 328 с.
93. *Черноуцан Е.М.* Полюса конкурентоспособности как

важнейший институт реализации нового курса промышленной и региональной политики Франции / Проблемы государственной политики регионального развития России. Материалы Всероссийской научной конференции. М: Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2008.

94. Шарипов Ш. Программно-целевые методы регулирования регионально АПК // АПК: экономика, управления. 2012. №6. С. 37-44.
95. Шеховцева Л. С. Конкурентоспособность региона: факторы и метод создания // Маркетинг в России и за рубежом. 2001. № 4
96. Юрталов С. Конкурентоспособность территориальной системы: сущность и методы оценки // Интеграция: власть, наука, производство. 2003. № 1. С. 33–37.
97. Ютанов Н., Переслегин С. Неизбежное будущее в сценарном планировании// Инновации № 2 (112), 2008, с 43-47

### Электронные ресурсы

98. Арапов С.В. Объемы права и объемы сюжетов// [Электронный ресурс]  
URL:  
<https://realnyeludi.ru/inoopravo/?p=blog&id=16428>
99. Арапов С.В. К образовательным и правовым основам экономики знаний// Научно-практический электронный журнал «Аллея Науки» №10 (26) 2018 года [Электронный ресурс]  
URL:  
[https://elibrary.ru/download/elibrary\\_36794393\\_1734403\\_3.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_36794393_1734403_3.pdf)
100. Арапов С.В. Нормативно-правовая нагрузка на социосистему// Научно-практический электронный

- журнал «Аллея Науки», том 3, № 6 (22) 2018, с. 810-813. [Электронный ресурс]  
URL:  
[https://elibrary.ru/download/elibrary\\_35326700\\_6572095\\_6.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_35326700_6572095_6.pdf)
101. *Аранов С.В.* Сюжет территории в пространстве общности судьбы// Научно-практический электронный журнал «Аллея Науки», том 4, № 1 (17) 2018, с. 701-706. [Электронный ресурс] URL: [SYuZhET TERRITORII V PROSTRANSTVE OBShNOSTI SUDBY.pdf \(alley-science.ru\)](https://elibrary.ru/download/elibrary_30592146_7816709_2.pdf)
102. *Аранов С.В.* Управление территориями и территориальные ресурсы//Научно-практический электронный журнал «Аллея Науки», том 2, №14, 2017, с. 618-629. [Электронный ресурс] URL: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_30592146\\_7816709\\_2.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_30592146_7816709_2.pdf)
103. *Аранов С.В.* Стратегическое планирование и сценарирование: особенности применения// «Научно-практический электронный журнал Аллея Науки», том 4, №15, 2017, с. 614-618 [Электронный ресурс] URL: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_32300385\\_6357312\\_9.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_32300385_6357312_9.pdf)
104. *Бурцева Т.* Характеристика инвестиционной привлекательности города [Электронный ресурс] URL: <http://rels.obninsk.com/Eng/Rels/Limited/Nsub/Me/0103/vt-1.htm>. 28. 05. 2004 г.
105. *Глазычев В.Л.* Лекция «К вопросу о капитализации пространства».



- URL:  
[http://www.glazychev.ru/courses/2003\\_lecture\\_kapitalizatsia\\_prostranstva.html](http://www.glazychev.ru/courses/2003_lecture_kapitalizatsia_prostranstva.html)
106. *Головков А.Н.* Пространственное развитие как экономическая категория // Управление экономическими системами: электронный научный журнал 2011. №26. [Электронный ресурс]  
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prostranstvennoe-razvitie-kak-ekonomicheskaya-kategoriya>
107. *Гринчель Б. М., Костылева Н. Е.* Важнейшие факторы повышения конкурентоспособности регионов / Ин-т «ЕВРОГРАД» (С.-Петербург) по заказу Исполнительной дирекции Форума. С.-Петербург, 2003. Апрель [Электронный ресурс]  
URL: <http://www.regionforum.ru/forum/materials/0>
108. *Евтеева Ю.Б.* Функциональное зонирование территории города // [Электронный ресурс]  
URL:  
[https://rusjurist.ru/stroitelstvo/funkcionalnoe\\_zonirovanie\\_territorii\\_goroda/](https://rusjurist.ru/stroitelstvo/funkcionalnoe_zonirovanie_territorii_goroda/)
109. *Исследовательский проект «Гуманитарное образование в условиях социальной модернизации»* (март 2007 года - февраль 2010 года) // Центр независимых социальных исследований и образования: [Электронный ресурс]. URL: <http://irk-center.ru/?prj=8>
110. *Киянова Л.Д., Литвинова Т.И.* Сущность программно-целевого метода как инструмента управления социально-экономическим развитием территорий // Новые технологии. 2014. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/suschnost-programmno-tselevogo-metoda-kak-instrumenta-upravleniya-sotsialno-ekonomicheskim-razvitiem-territorii>

111. *Княгинин В.Н.* Капитализация регионов// Русский архипелаг/ [Электронный ресурс]  
URL: [https://archipelag.ru/ru\\_mir/ostrov-rus/rus-regions/kap2004/](https://archipelag.ru/ru_mir/ostrov-rus/rus-regions/kap2004/)
112. *Орлова, Т.М.* Программа продвижения города как метод коммуникационного менеджмента / [Электронный ресурс].  
URL: <http://www.koism.rags.ru/publ/articles/20.php>
113. *Рейнгольд Е. А.*  
Проблемы конкурентоспособности в современной экономике// Проблемы современной экономики, № 3 (27), 2008// [Электронный ресурс]:  
URL: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=2086>
114. *Переслегин С. Б.* Проектирование будущего как ресурс для настоящего. Русский Журнал. Сентябрь 2007.// [Электронный ресурс]  
URL: <http://www.russ.ru/pole/Proektirovanie-buduschego-kak-resurs-dlya-nastoyaschego>
115. *Старовойтов В.Г.*  
Повышение конкурентоспособности городов России. [Электронный ресурс] // <http://vestnik.osu.ru/033/pdf/8.pdf>. 16. 01. 2005 г.



*Учебное издание*

**Арапов Сергей Васильевич,**  
доцент, кандидат исторических наук  
**Петрова Екатерина Евгеньевна,**  
доцент, кандидат экономических наук  
**Курочкина Анна Александровна,**  
профессор, доктор экономических наук

РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И  
ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

*Печатается в авторской редакции.*

Подписано в печать 01.07.2021. Формат 60×90 1/16.  
Гарнитура Times New Roman. Печать цифровая.  
Усл. печ. л. 28,75. Тираж 20 экз. Заказ № 1123.  
РГГМУ, 192007, Санкт-Петербург, Воронежская ул., д. 79.