

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ГИДРОМЕТЕОРОЛОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Ю.Е. Семенова, А. А. Курочкина,
Е.Н. Островская, Т.В. Бикезина

СТРАТЕГИЯ УСТОЙЧИВОГО
РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Учебное пособие для аспирантов
Направление 38.06.01 «Экономика»
Направленность «Экономика и управление
народным хозяйством»

Санкт-Петербург
РГГМУ
2021

УДК 332.122.5
ББК 65.012.3

Рецензенты:

- Заведующий кафедрой менеджмента и экономики спорта ФГБОУ ВО «НГУФКСиЗ им. П.Ф.Лесгафта», доктор экономических наук, профессор Д.Н. Верзилин;
- Профессор Высшей школы сервиса и торговли Института промышленного менеджмента экономики и торговли ФГАОУ ВО «СПбПЭУ Петра Великого», доктор экономических наук, профессор М.Б. Яненко

Стратегия устойчивого развития региона : Учебное пособие /
Ю.Е. Семенова, А.А. Курочкина, Е.Н. Островская, Т.В. Бикезина. –
Санкт-Петербург : РГГМУ, 2021. – 332 с.

В учебном пособии комплексно рассматриваются теоретико-методологические основы формирования и реализации стратегии устойчивого развития региона в современной России и в мире. Учебное пособие предназначено для аспирантов очной и заочной форм обучения по направлению подготовки 38.06.01 «Экономика», и составлено в соответствии с требованиями Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

©Ю.Е. Семенова, 2021

©А.А. Курочкина, 2021

©Е.Н. Островская, 2021

©Т.В. Бикезина, 2021

© Российский государственный
гидрометеорологический университет, 2021

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
ГЛАВА 1 НАУЧНЫЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА.....	10
1.1 Теоретико-методологические аспекты устойчивого развития социально-экономических систем.....	10
1.2 Специфика устойчивости региональной социально-экономической системы.....	32
1.3 Российский и зарубежный опыт управления устойчивым развитием социально экономических систем.....	54
ГЛАВА 2 ПЛАНИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	75
2.1 Понятие и виды планирования в системе государственного стратегического управления.....	75
2.2 Нормативное регулирование государственного стратегического планирования.....	86
2.3 Система государственного стратегического планирования на региональном уровне.....	93
2.4 Процесс государственного стратегического планирования на региональном уровне.....	98
2.5 Механизмы управления регионом как объектом стратегического планирования.....	113
ГЛАВА 3 ЭКОНОМИКА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ И РЕГИОНА.....	132

3.1 Современная глобальная макроэкономическая ситуация.....	132
3.2 Три измерения устойчивого развития: эволюция модели.....	162
3.3 Экономическая интерпретация понятия «устойчивое развитие».....	174
3.4 Определение экономической региональной политики.....	185
3.5 Национальные проекты, направленные на достижение целей устойчивого развития.....	195
3.6 Социальная инфраструктура в рамках концепции устойчивого развития территории.....	217
ГЛАВА 4 ЭКОНОМИКО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РАМКИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ.....	225
4.1 Институциональные проблемы устойчивого развития.....	225
4.2 Преодоление институциональных ловушек.....	267
4.3 Устойчивое развитие и «зеленая» экономика в России.....	294
4.4 Правовые аспекты устойчивого развития.....	309
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	318
ЛИТЕРАТУРА.....	323

ВВЕДЕНИЕ

Большинство целей и задач устойчивого развития в той или иной степени уже отражено в различных официальных программных документах в России. основополагающие принципы перехода России к устойчивому развитию были заложены в Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, принятой Указом Президента Российской Федерации в 1996 году. Данная Концепция направлена на обеспечение сбалансированного решения социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей. Таким образом, реализация мер по достижению устойчивого развития, а также их интеграция в стратегические и программные документы Российской Федерации осуществлялась задолго до утверждения Повестки-2030.

В настоящее время можно говорить о фактической направленности на достижение целей устойчивого развития 12 национальных проектов и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, реализуемых для достижения национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации на период до 2024 года. Данные цели и задачи утверждены в 2018 году Указом Президента Российской Федерации от 8 мая 2019 г. № 204. Национальные проекты запущены по направлениям: демография, здравоохранение, образование, жилье и городская среда, экология, безопасные и качественные автомобильные дороги, производительность труда и поддержка занятости, наука, цифровая экономика, культура, малое и среднее предпринимательство и

поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, международная кооперация и экспорт. Только национальными проектами и Комплексным планом модернизации и расширения магистральной инфраструктуры прямо или косвенно охвачены 107 из 169 задач целей устойчивого развития.

Помимо национальных проектов, меры и задачи, ведущие к достижению ЦУР, интегрированы в иные программные и стратегические документы Российской Федерации, включая доктрины, концепции, стратегии, государственные программы.

Органы государственной власти Российской Федерации реализуют меры политики, направленные на реализацию задач устойчивого развития, в рамках имеющегося распределения полномочий. С акцентом на климатическую составляющую, координирующую функцию осуществляет Межведомственная рабочая группа при Администрации Президента Российской Федерации по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития, образованная в 2012 году распоряжением Президента Российской Федерации. Ее целью является обеспечение эффективного взаимодействия, в том числе информационного, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, общественных объединений, научных и других организаций при реализации государственной политики по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития, в том числе по вопросам реализации Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденной в 1996 году.

Устойчивое развитие регионов России формируется в условиях постоянного негативного воздействия штатных и чрезвычайных ситуаций (ЧС) природного,

техноприродного, техногенного характера и нарастания угроз от неадекватного асоциального поведения отдельных личностей и от терроризма. В последнее время стало очевидным, что для обеспечения устойчивого развития любого региона России стало необходимым принятие серьезных мер по сокращению ущербов, причиняемых не только природными катаклизмами, но и ущербов от антропогенных воздействий. Эти меры должны опираться на результаты анализа рисков, как тактического, так и стратегического уровней. К сожалению, общество еще не овладело в полной мере сложным механизмом управления рисками больших комплексных систем, таких как «природа – техносфера - общество». Решение этих больших и разноплановых задач, которые должны реализовываться на пути управления рисками, опирается на такие наукоемкие сферы, как: физические механизмы формирования и развития различных видов рисков техногенных аварий; формирование и развитие опасных природных явлений; прогноз силы, времени и места возникновения значимых негативных ситуаций; разработка эффективных способов предотвращения причин и последствий их возникновения; снижение силы или смягчения последствий ЧС; методы прогнозирования экономического развития регионов, государства и мира в этих условиях.

Меры по смягчению последствий реализованных ЧС должны стать элементом государственного планирования социально-экономического развития, а работа по их предупреждению и готовности к ним одним из постоянных направлений хозяйственной деятельности, как государства, так и регионов.

В настоящее время в России, как и в других странах мира, идет переориентация на новые принципы безопасного взаимодействия природы, общества и

человека. При этой переориентации в основу ставится человек, его безопасность, физическое и духовное здоровье и развитие, проживание в благоприятной и экологичной среде. Эта антропоцентрическая позиция включает в себя социальную справедливость, высокую экономическую эффективность труда, безопасность и социальную защищенность людей и эффективную защиту природной среды, которые выступают в качестве главных аргументов успешной жизнедеятельности человека. Обеспечение этих аргументов требует огромных затрат. При этом совершенно очевидно, что достижение абсолютной безопасности даже в случае больших затрат достигнуть невозможно, так как даже с очень малой вероятностью, но все же возможна реализация опасных явлений с силой, которая превысит стойкость элементов природных и техногенных инфраструктур. Поэтому меры защиты должны быть экономически обоснованными и должны совершенствоваться по мере роста возможностей общества, оставаясь при этом экономически оптимальными. Одновременно с этим достижение безопасности любой ценой с экономической точки зрения представляется крайне нерациональным.

Предполагаемое устойчивое экономическое развитие, закладываемое в материалах разрабатываемых проектов территориального планирования России и регионов, определило риски, порождаемые опасными потенциальными природными явлениями и процессами, присущими территориям, а также самой хозяйственной деятельностью, которая, как правило, связана с проблемой загрязнения окружающей среды и возникновением опасных чрезвычайных ситуаций, которые оказались равными суммарному ВВП за несколько десятилетий успешного функционирования экономики нашего государства.

Таким образом, намечается противоречие, связанное с тем, что сегодняшнее функционирование нашей экономики приносит потенциального ущерба больше, чем пользы, что заставляет задуматься о необходимости изменения экономической концепции. Это изменение должно базироваться на минимизации непроизводительных затрат, минимизации ущербов природной среде, минимизации социальных, социально-экономических и политических рисков.

При этом прогнозном оценивании экономического развития под требуемым устойчивым развитием понимается такое развитие регионов, когда с одной стороны обеспечивается непрерывный социальный позитивный прогресс в жизни общества, а с другой развитие общества должно происходить в пределах восстановительных возможностей биосферы, которые определены законами ее собственной эволюции и безопасности человека в процессе его жизнедеятельности.

ГЛАВА 1 НАУЧНЫЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

1.1 Теоретико-методологические аспекты устойчивого развития социально-экономических систем

На современном этапе развития общественно-историческому процессу присущи глобализация и динамизм, которые, с одной стороны, способствуют увеличению темпов экономического роста и тем самым обеспечивают возможность удовлетворять возрастающие потребности все большего числа населения планеты, а с другой – влекут за собой неопределенность и неустойчивость развития, выступают дестабилизирующим фактором, существенно осложняющим управление социально-экономическими системами. Усиление влияния глобализации придает проблеме перехода социально-экономических систем на модель устойчивого развития особую остроту, вызывая повышенный интерес к ней как отечественных, так и зарубежных ученых.

Так, проблемы устойчивого развития мировой системы нашли отражение в трудах Х. Босселя, В.И. Вернадского, В.И. Данилова-Данильяна, О.К. Дрейера, Д. Медоуза, Н.Н. Моисеева, В.В. Новожилова, Дж. Форрестера и др.

Устойчивость национальных социально-экономических систем рассмотрена в трудах Н.П. Ващекина, В.А. Лося, А.Д. Урсула, Н.Т. Агафонова, Р.А. Исляева, В.А. Коптюга, В.К. Левашова, В.М. Матросова, В.В. Попкова, Б.С. Большакова, А.С. Щеулина и др.

Исследованию различных аспектов региональных социально-экономических систем и переводу их на модель устойчивого развития особое внимание уделяется в работах И.Я. Блехцина, М.Г. Ганопольского, А.Г. Гранберга, Б.М. Гринчеля, М.А. Гусакова, В.А. Ильина,

О.В. Коломийченко, С.В. Кузнецова, В.Н. Лаженцева, В.Н. Лексина, В.В. Окрепилова, О.П. Пчелинцева, В.Е. Рохчина, В.С. Селина, А.И. Татаркина, Т.В. Усковой, А.Н. Швецова, А.И. Шишкина и др.

Проблемы устойчивости социально-экономических систем микроуровня, а также отдельных подсистем отражены в работах Т.М. Конопляник, Е.В. Макаровой и др.

Вместе с тем теория устойчивого развития социально-экономических систем находится в стадии становления. До сих пор остается много спорных и нерешенных вопросов. Научное сообщество волнует прежде всего вопрос о том, можно ли вообще говорить об устойчивости динамичной социально-экономической системы, если в философском понимании устойчивость представляется как постоянство, пребывание в одном состоянии, противоположность изменению. В ряде научных работ нет четкого понимания того, как соотносятся между собой понятия «устойчивость», «устойчивое развитие» и «устойчивый рост». Ученые не пришли к единому мнению о понятии устойчивости социально-экономической системы, современной наукой до сих пор не выработано общепринятого определения этой категории. Не определены критерии устойчивости сложных социально-экономических систем и методика ее оценки, не выявлена специфика устойчивости систем регионального уровня. Без создания прочного методологического и методического фундамента, без научного обоснования действий на всех иерархических уровнях управления решить проблему устойчивости социально-экономической системы невозможно.

Актуальность поставленных вопросов требует рассмотрения прежде всего теоретических основ устойчивости. В связи с этим совершенствование

понятийного аппарата, устранение разночтений в терминологии призваны создать необходимую научную основу для проведения исследований, обеспечивающих дальнейшее формирование теории устойчивого развития социально-экономических систем.

Заметим, что теория устойчивости имеет давнюю историю, она возникла как ветвь других отраслей знаний и научных дисциплин: математики, кибернетики, теории систем и др. Ее основы заложены философами, математиками, физиками, биологами. Ими обоснованы различные методологические подходы к понятию «устойчивость».

Рассматривая в качестве объекта исследования социально-экономические системы, необходимо определиться с методологией исследования, выявить их сущность и специфику.

Учитывая, что предметом исследования выступает система, мы полагаем, что методология исследования должна базироваться на системном подходе, с позиций которого система есть совокупность элементов, взаимосвязанных друг с другом и образующих определенную целостность, которая противостоит своему окружению

Количество элементов в системе может быть любым. Однако важно, чтобы они были взаимосвязаны между собой. При этом элемент системы может быть сложным, состоящим из взаимосвязанных частей, т. е. также представлять собой систему. Системы могут быть классифицированы по различным признакам. Вместе с тем представленная классификация не претендует на полноту, могут быть выделены и иные ее признаки.

Особую группу систем, не поддающихся точному и подробному описанию, составляют большие системы. Их характерными признаками являются наличие структуры,

наличие единой цели функционирования, устойчивость к внешним и внутренним возмущениям, комплексный состав, способность к развитию. В основе последнего лежат противоречия между элементами системы, снятие которых возможно при увеличении функционального разнообразия, а это и есть развитие.

Итак, исходя из признаков системы, можно сказать, что основа устойчивости заложена внутри самой системы. Условием обладания устойчивостью к внешним воздействиям являются внутренние свойства системы. Устойчивость подразумевает выполнение системой функций в условиях внутренних изменений параметров и дестабилизирующих воздействий внешней среды.

Важное место среди материальных систем занимают социальные системы, подклассом которых являются социально-экономические системы – большие, материальные, динамические, открытые. Их устойчивость значительно отличается от любой другой устойчивости ввиду того, что связями между элементами системы выступают общественные отношения людей в процессе производства и потребления.

Как показало исследование, первоначально проблема устойчивости стала предметом исследования экономистов накануне кризиса 1929 г. Существенный вклад в разработку этой проблемы был сделан нашим соотечественником, последовательным «рыночником», экономистом-математиком В.В. Новожиловым, изучавшим в те годы противоречие между принципом стабильности цен и изменением темпов экономического роста [15]. По сути, им были заложены основы теории устойчивого развития экономики, сочетавшей рыночные механизмы с элементами централизованного планирования и управления. При этом В.В. Новожилов, как и Леонтьев, рассматривал экономику как эмпирическую науку, а ее

математизацию как естественный путь обобщения и анализа закономерностей в пределах адекватности математических моделей.

Но в дальнейшем отечественном экономико-математическом движении наметился уход в абстрактное теоретизирование. В большинстве экономико-математических моделей устойчивость трактовалась как свойство системы сохранять некоторые черты фазового портрета или же оставаться в некоторой области фазового пространства при малых возмущениях начальных условий или закона движения [32]. В понимании устойчивости возобладали обобщенные кибернетические подходы, не всегда учитывающие специфику экономических процессов и явлений. В итоге, как справедливо отмечает автор [36], при решении конкретной задачи понятие устойчивости социально-экономической системы требовало доопределения, уточнения.

В настоящее время относительно устойчивости социально-экономических систем существует несколько десятков определений, и их количество продолжает расти. Это свидетельствует как о сложности самого понятия, так и сложности объекта исследования. В одних случаях объектом исследования выступает национальная экономика (макроэкономика), в других – региональная экономика (мезоэкономика), в третьих – экономика хозяйствующих субъектов (микроэкономика), в четвертых – подсистемы экономики того или иного уровня.

Критический анализ имеющихся определений устойчивости социально-экономических систем показал, что общепринятого понятия современной наукой не выработано. По крайней мере, можно выделить четыре отличных друг от друга подхода.

Сторонники первого подхода связывают устойчивость социально-экономической системы с безопасностью,

стабильностью, надежностью, целостностью и прочностью системы.

Вместе с тем это не что иное, как критерии или атрибуты, условия устойчивости системы. Причем надежность и прочность – свойства технических объектов и систем. Приверженцы второго подхода трактуют устойчивость как относительную неизменность основных параметров социально-экономической системы, способность системы оставаться неизменной в течение определенного времени. Однако социально-экономическая система является самоорганизующейся, источник преобразования системы или ее функций, как подчеркивают авторы, «лежит в самой системе». На этот факт указывает и В.Д. Могилевский. Он отмечает, что система организована таким образом, чтобы обеспечить собственное выживание, стабильность и одновременно развитие, эволюцию, приближение к цели. Эта двойственность составляет одно из основных противоречий в системе, которое разрешается через ее развитие. Следовательно, в процессе развития функционирования системы параметры системы не могут оставаться неизменными – они постоянно изменяются [45].

Сторонники третьего подхода под устойчивостью понимают способность социально-экономической системы сохранять динамическое равновесие. Так, автор [59] полагает, что устойчивость – «интегрированное свойство системы сохранять динамическое равновесие при изменении в допустимых пределах параметров внешней и внутренней среды». Другие исследователи [10] под категорией «экономическая устойчивость хозяйственной системы региона» рассматривают интегрированное свойство системы сохранять динамическое равновесие при

изменении в допустимых пределах параметров внешней и внутренней среды.

Однако обращение к энциклопедии [34] позволяет сделать вывод о том, что равновесие – некоторое состояние стабильности под воздействием равных противоположных сил (например, равновесие между спросом и предложением). Социально-экономическая система является открытой системой, подверженной влиянию множества разнонаправленных сил, а динамическое равновесие выступает одним из моментов состояния системы.

Представители четвертого подхода связывают устойчивость социально-экономической системы со способностью системы стабильно функционировать, развиваться, сохранять движение по намеченной траектории, с саморазвитием. На наш взгляд, это наиболее близкая к истине точка зрения. Как справедливо подметил автор [19], «любая развивающаяся система периодически совершает переход от одного устойчивого состояния к другому».

Сторонники представленных подходов, раскрывая сущность исследуемой категории, подчеркивая те или иные свойства социально-экономической системы, обращают внимание прежде всего на способность системы функционировать, т. е. выполнять свои функции, сохраняя динамическое равновесие, при котором система периодически совершает переход от одного устойчивого состояния к другому; а также способность развиваться в долгосрочной перспективе, используя собственные адаптационные возможности. Исходя из вышесказанного, под устойчивостью социально-экономической системы, в том числе региональной, будем понимать способность системы стабильно функционировать и развиваться в

долгосрочной перспективе в условиях быстро меняющейся внутренней и внешней среды.

Многогранность понятия «устойчивость системы» позволяет исследователям рассматривать различные ее классы, виды, группы. При изучении устойчивости классификация имеет большое значение, так как позволяет проводить более глубокий анализ социально-экономических систем с целью повышения их устойчивости, а также служит основой для определения целей, задач, принципов и методов управления в зависимости от конкретных исследовательских задач. Более того, как правильно подметил автор [53], если есть типология и понимание характера классифицируемого объекта, то возможностей для выбора удачного управленческого решения гораздо больше.

Так, авторы [30] связывают устойчивость системы с наличием у нее механизмов, способных компенсировать внешнее возмущение, и выделяют видимую, групповую, адаптивную и отложенную устойчивость.

В математических и технических науках различают два основных вида устойчивости: статическую и динамическую. У любой системы есть пределы устойчивости, за рамками которых процесс саморегулирования невозможен. Важнейшим свойством, обеспечивающим способность системы к самовосстановлению при влиянии негативных факторов, является динамическая устойчивость, под которой следует понимать адекватную реакцию как системы в целом, так и всех ее элементов на любые изменения внешних и внутренних факторов, а также способность системы и ее элементов к самовосстановлению.

Применительно к экономической системе исследователь [11] различает три вида устойчивости: низкую (относительную), высокую (абсолютную) и нормальную.

Критерием для подобной классификации выступает возможность системы в процессе развития сохранять и приумножать те или иные виды ресурсов (материальных, человеческих и природных).

Сложность социально-экономической системы, наличие в ее составе большого числа элементов, которые в свою очередь являются системами, позволили автору [10] предложить следующую классификацию устойчивости социально-экономических систем, что, безусловно, является вполне оправданным.

Наличие такого количества разновидностей устойчивости свидетельствует о сложности изучаемой категории. Кроме того, все приведенные выше классификации дополняют друг друга, что свидетельствует о существовании какого-либо отличительного признака.

Как уже отмечалось, способность к развитию – одно из свойств системы. Развитие системы – это, как правило, необратимые качественные ее изменения, обычно сопровождаемые количественными переменами. В ходе развития системы меняются соотношения между ее компонентами, усиливаются одни связи и ослабевают другие. Очевидно, что развитие может быть устойчивым и неустойчивым. Характеристиками устойчивого развития социально-экономической системы являются, с одной стороны, ее динамичность, а с другой – относительная неизменность ее свойств. Поэтому устойчивое развитие сопровождается качественными изменениями в системе, при которых ее свойства не меняются. К таким свойствам авторы относят:

- способность системы к саморазвитию и саморегуляции;
- наличие взаимодействия всех подсистем, обеспечивающего целостность системы;

– способность поддерживать состояние равновесия (характеризуемого взаимодействием разнонаправленных сил, воздействие которых взаимно погашается);

– способность противостоять дестабилизирующим факторам. Эти свойства обеспечивают целостность системы, ее динамическую устойчивость.

Критериями наличия данных свойств являются достаточность ресурсов для развития системы, простой или расширенный характер воспроизводства, сбалансированное развитие всех подсистем и наличие адаптивных механизмов к внешним воздействиям.

Неустойчивое развитие сопровождается качественными изменениями в системе, при которых ее свойства ухудшаются, вплоть до потери системой целостности.

В процессе эволюции социально-экономическая система проходит определенный жизненный цикл, который имеет волновой характер. Магистралью эволюции является ускоряющийся волновой динамический процесс от неустойчивого равновесия к устойчивому неравновесию.

С позиций системного подхода устойчивое развитие можно охарактеризовать как определенный тип прогрессивно направленных, внутренне детерминированных изменений системы, связанных с повышением ее организации. Развитие становится неустойчивым при возникновении кризисного состояния системы, которое связано с ее разрушением или переходом в новое качественное состояние.

Таким образом, можно сделать следующие выводы: во-первых, устойчивость системы выступает необходимым условием ее устойчивого развития; во-вторых, потеря устойчивости грозит разрушением системы, что позволяет говорить об устойчивости как синониме выживанию [59].

Проблема обеспечения устойчивого развития является одной из актуальных в XXI веке, когда общественное

развитие в определяющей степени зависит от процессов глобализации. Хотя предпосылки и отдельные характерные черты глобализации существовали фактически на всем протяжении человеческой истории, осознание этой закономерности стало реальностью в последние два десятилетия, когда, как подчеркивают авторы [44], достаточно четко обнаружилась тенденция перехода от национально-государственных форм социального бытия к глобальному демократическому гражданскому обществу (единому человечеству).

Возникновению представлений об устойчивом развитии способствовал ряд предпосылок. Наиболее значимые из них [21]:

1. Социально-экономические предпосылки:

1) Господство «философии потребления». На протяжении многих веков человечество придерживалось «ресурсного» пути развития, таких его принципов, как «потребление ради процветания», «биосфера для человека», «человек – царь природы». Результатом этого стало истощение ресурсного потенциала, деградация окружающей природной среды и нарастание глобальных экологических проблем.

2) Господство ресурсоразрушающих технологий. Высокая конкурентоспособность низкоэффективных технологий определялась приоритетом экономической выгоды и иллюзией неисчерпаемости ресурсного потенциала.

3) Неадекватность механизма ценообразования на природные ресурсы их истинной стоимости, а также динамике цен на ресурсы по мере использования возобновляемых и исчерпаемостиневозобновляемых ресурсов. К недостаткам системы ценообразования относится и

отсутствие системы выплат за сохранение не нарушенных в процессе хозяйственной деятельности территорий и обесценение «нересурсных» природных ценностей.

4) Проблема «Север – Юг». Суть ее заключается в специфике взаимоотношений между развитыми и развивающимися странами. Относительно низкий уровень цен на сырье и стоимость рабочей силы в развивающихся странах, с одной стороны, и высокий технологический и промышленный потенциал развитых государств – с другой, способствовали возникновению проблемы «Север-Юг». Результатом этого является диспропорция в уровнях экономического развития.

2. Экологические предпосылки:

1) Загрязнение окружающей среды, формирование новых техногенных геохимических зон, нарушение биогеохимических циклов как на глобальном, так и на локальном уровнях.

2) Техногенное нарушение целостности поверхности ландшафтов: обезлесивание, опустынивание, заболачивание и др.

3) Уменьшение видового разнообразия мира живых организмов.

4) Проблема качества продуктов питания и питьевой воды: накопление загрязняющих веществ в продуктах питания, поверхностных и подземных водах.

5) Возникновение экологической патологии: заболевания, генетические отклонения, сокращение продолжительности жизни и др.

Научные основы теории устойчивого развития, которые были заложены отечественным ученым В.И. Вернадским в работах о развитии биосферы [26, 27], привели его к

необходимости рассмотрения планетарного аспекта деятельности человечества и к признанию необходимости изменения способа его существования. Заслуга В.И. Вернадского заключается в том, что он ввел в анализ связей системы «человек – природа», в центре которой находится человечество с конкретной системой насущных материальных практических потребностей и интересов выживания настоящего и будущих поколений, новое критериальное измерение «человечество как единое целое» и переместил социальный анализ в глобальную плоскость [75]. Система научных взглядов ученого, по сути дела, предвосхитила осознание широкой общественностью глобальных проблем.

Современному толкованию понятия «устойчивое развитие» непосредственно предшествовали доклады Римского клуба, которые стали для мирового общественного мнения стимулом для поиска новой диспозиции в диалоге человека с природой. В 1962 г. была принята резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Экономическое развитие и охрана природы», а в 1972 г. создана организация для реализации Программы ООН по защите окружающей среды.

В докладе «Наше общее будущее», подготовленном Всемирной комиссией по окружающей среде и развитию (1987), указывалось на необходимость изменения деловой активности и образа жизни человечества, ориентации экономики на удовлетворение нужд и законных желаний людей, но при этом отмечалось, что следует учитывать пределы экологических возможностей планеты. По существу, Комиссия призвала к «новой эре экономического развития, безопасного для окружающей среды». После публикации доклада словосочетание «sustainabledevelopment», переведенное как «устойчивое

развитие», оказалось в центре внимания мирового сообщества.

В начале 1980-х годов термин «устойчивость» появился в исследованиях Международного союза по защите природы (International Union Conservation of Nature) и использовался для обозначения способности экологических систем сохранять свою структуру и функциональные свойства при воздействии внешних факторов [28]. Заявление Всемирной стратегии охраны природы явилось первой реальной попыткой дать определение устойчивому развитию: «Для того, чтобы развитие было устойчивым, оно должно учитывать социальные и экологические факторы, так же как и экономические; живые и неживые ресурсы; и долгосрочные, равно как и краткосрочные, преимущества и недостатки альтернативного действия». Однако в данном определении больший акцент делается на экологической устойчивости, чем на устойчивом развитии как таковом.

Выводы Комиссии ООН по окружающей среде и развитию составили основу решений о жизненной необходимости для цивилизации выхода на траекторию устойчивого развития, принятых в рамках Конференции ООН по окружающей среде и развитию в 1992 г. в Рио-де-Жанейро. Под устойчивым развитием понималось развитие, удовлетворяющее потребности настоящего поколения и не ставящее под угрозу возможности будущих поколений удовлетворять свои потребности.

Основными принципами устойчивого развития были названы:

- улучшение качества жизни;
- гарантированное здоровье людей;
- удовлетворение основных жизненных потребностей как населения, так и будущих поколений;
- борьба с бедностью;

- рациональная структура производства и потребления;
- рациональное природопользование;
- сохранение экосистем, защита климата и озонового слоя;
- обеспечение экологической безопасности;
- межсекторальное сотрудничество;
- экологическое сознание, экологическая этика;
- становление гражданского общества;
- устранение всех форм насилия над человеком и природой (предупреждение войн, терроризма и экоцида);
- глобальное партнерство.

В таком комплексе принципов социально-экономическая система выступает в качестве природосберегающей системы, объединяя в одно целое экологические, экономические и социальные аспекты.

С конца 80-х годов теория и практика устойчивого развития находится в центре внимания ученых и политиков как в России, так и за рубежом.

В этой связи привлекают внимание работы академика Н.Н. Моисеева, который впервые попытался обрисовать контуры данной проблемы во всей ее многосложности [47]. Подвергая критике недопонимание мировым сообществом надвигающейся угрозы, Н.Н. Моисеев под устойчивым развитием рассматривал развитие общества, приемлемое для сохранения ниши человека и создания благоприятных условий для выживания цивилизации. Поскольку экологической нишей человечества является вся биосфера, понятие «устойчивое развитие» он трактует как совместную, скоординированную эволюцию (коэволюцию) человека и биосферы. Разработка стратегии устойчивого развития – первый шаг к эпохе ноосферы, под которой ученый подразумевал грядущий этап истории,

когда коллективный разум и коллективная воля достигнут высокого, веского уровня, достаточного, чтобы обеспечить гармоничное совместное развитие природы и общества [46].

Вместе с тем единой трактовки устойчивого развития нет. Ряд авторов связывает это понятие со стабильным развитием. Так, по мнению ученых [36], устойчивое развитие – это стабильное социально-экономическое развитие, не разрушающее своей природной основы. В то же время исследователь [69] полагает, что устойчивое развитие сложной социально-экономической системы (города) можно понимать как стабильное улучшение качества жизни населения в тех пределах хозяйственной емкости биосферы, превышение которых приводит к разрушению естественного механизма регуляции окружающей среды и ее глобальному изменению. Это означает, что социально-экономические системы, подчиняясь природным и экономическим закономерностям, проявляют стабильность основных тенденций своего развития, но одновременно, подвергаясь воздействию разнородных случайных факторов, подвержены риску потери равновесного, устойчивого состояния. Однако, как было показано выше, стабильность не является синонимом устойчивости. На этот факт указывают и ученые из Санкт-Петербурга [15, 95]. Они подчеркивают, что стабильность развития системы определяется динамикой показателей, а не индикаторами ее статистического состояния (система может иметь стабильно неустойчивое положение). Ведь соотношение положительных и отрицательных обратных связей определяет характер развития социально-экономической системы. Отрицательные обратные связи имеют стабилизирующий характер, направлены на сохранение сложившихся структур и взаимосвязей, в то время как

положительные связи обеспечивают восприимчивость системы к новой информации, ее обмен энергией с внешней средой.

Исследователь [59] определяет устойчивое развитие как процесс гармонизации производительных сил, удовлетворения необходимых потребностей всех членов общества при условии сохранения целостности окружающей природной среды и создания возможностей для равновесия между экономическим потенциалом и требованиями людей всех поколений. Понятие «равновесие» – одно из самых универсальных в естественных науках, оно применимо к любой системе. Однако равновесие может быть как устойчивым, так и неустойчивым и безразличным.

Имеют место и такие трактовки устойчивого развития, как «экономический рост, обеспечивающий удовлетворение материальных и духовных потребностей настоящих и будущих поколений при сохранении равновесия исторически сложившихся экосистем» [25]. С таким определением трудно согласиться, ибо здесь не просматривается требование внутреннего сопряженного, сбалансированного развития природы, населения, экономики. Кроме того, широко используемое понятие «устойчивый экономический рост» применяется при характеристике динамического равновесия и устойчивого эффективного развития.

На наш взгляд, термин «устойчивое развитие» характеризует тип экономического развития, обеспечивающий воспроизводимость ограниченных ресурсов и качество экономического роста. В связи с этим целесообразно сразу же заметить, что не правомерно ставить знак равенства между устойчивым ростом и устойчивым развитием. Первое, с нашей точки зрения, означает четко выраженный вектор именно роста в

пределах определенных колебаний его темпов, имеющих положительные (плюсовые) значения. Второе же предполагает не только положительные значения роста, но и его отсутствие или даже спад, которые, однако, должны перекрываться положительными значениями роста. Следовательно, различие между устойчивым ростом и устойчивым развитием состоит в том, что при последнем допускаются нулевые и минусовые значения роста, амплитуда циклических колебаний здесь значительно больше, чем при устойчивом росте. Кроме того, рост – это прежде всего то или иное количественное изменение показателей, а развитие предполагает, в первую очередь, качественное преобразование (изменение) всей системы, ее переход на какой-то новый качественный уровень.

Вполне очевидно, что устойчивый рост, лежащий в основе устойчивого развития, может осуществляться лишь дискретно. Поэтому через определенный промежуток времени устойчивый рост трансформируется в устойчивое развитие, то есть в развитие, сопровождающееся периодическими определенными циклическими изменениями, содержащими «перерывы» в плюсовом росте. Но вектор движения за достаточно длительный период времени, несмотря на нулевые и отрицательные отклонения, будет иметь в целом положительную направленность.

Достаточно распространенной интерпретацией устойчивого развития является его определение в качестве сбалансированного развития. Однако, как справедливо отмечено в работе [95], суть сбалансированного развития заключается в наличии увязки интересов различных функционирующих и взаимодействующих субъектов управления и хозяйствования, что обеспечить практически невозможно, хотя к этому следует стремиться. Имеют место и другие определения данной экономической

категории. Одной из причин различных толкований понятия «устойчивое развитие» является неточность перевода. Как подчеркивает В.И. Данилов-Данильян, «часто дискуссии об устойчивом развитии вырождаются в споры о словах. Критикуют русский перевод английского *sustainable development*, и в самом деле, устойчивое неадекватно отражает смысл *sustainable*. Но дело не в переводе, а в том, как мы договоримся понимать термин. Переводы *sustainable* на другие языки тоже не слишком хороши: если буквально перетранслировать на русский, получается несдвигаемое, твердое и т. п. Русский вариант – один из самых удачных»[59].

Наиболее правильной, на наш взгляд, является точка зрения авторов [106, 17], утверждающих, что устойчивое развитие – это непрерывный процесс удовлетворения потребностей настоящего и будущих поколений. При этом непрерывность процесса рассматривается как неубывающий темп роста возможностей удовлетворять потребности в длительной перспективе, что возможно лишь в том случае, если будет достигнут баланс интересов, гармония между всеми подсистемами социально-экономической системы. Следовательно, устойчивое развитие включает две

Устойчивое развитие выступает:

а) как динамическое равновесие между общественными и природными подсистемами;

б) как стратегия резкого сокращения диспаритета между развитыми и развивающимися экономиками, методами технологического прогресса, рационализации потребления и искоренения бедности

Устойчивое развитие – это форма социального и экономического развития, которая оптимизирует экономические и социальные блага, доступные в

настоящее время, без создания угрозы потенциальной возможности иметь эти же блага в будущем [73].

Устойчивость экономической системы – это система экономических отношений, обеспечивающих долгосрочное развитие экономической системы, с наличием механизмов саморегулирования (стабилизации равновесия), способных достичь комплексного решения экономических, социальных и экологических проблем в условиях глобализации мировой экономики [28].

Устойчивость хозяйственной системы микроуровня – интегральная характеристика способности системы сохранять организационно -производственную целостность в условиях нестабильной внешней среды в установленных границах [99].

Устойчивое развитие – это такое развитие экономической, политической, социальной и экологической сфер присущим им в качестве внутренних характеристик стремлением к равновесию и сокращению диспаритета, которое обеспечивает сбалансированное, поступательное движение региона в целом, следствием чего должно явиться улучшение жизни людей [86].

И группы понятий: во-первых, необходимые для сохранения и развития потребности и возможности и, во-вторых, накладываемые на возможность удовлетворять потребности ограничения, обусловленные состоянием технологий и организацией общества.

Итак, устойчивое развитие имеет глубокий философский и экономический смысл, в рамках которого рассматриваемая система представляется как единство противоположностей. Оно характеризует границы «мерной определенности», границы допустимого изменения основных свойств системы. Устойчивое развитие есть гармония противоположностей: устойчивости и

изменчивости, сохранения и обновления, единства и разнообразия.

Удовлетворение человеческих потребностей и стремлений является основной задачей устойчивого развития. Но одного экономического роста недостаточно, поскольку высокие уровни производственной деятельности могут сосуществовать с широко распространенной бедностью и быть угрозой для окружающей среды. По нашему мнению, устойчивое развитие является, в сущности, процессом изменений, в котором эксплуатация ресурсов, направление капиталовложений, ориентация технологического развития в гармонии с социальным благополучием и экологическим равновесием повышают ценность текущего и будущего потенциала.

Такая трактовка понятия «устойчивое развитие» предполагает решение следующих стратегических задач, сформулированных в докладе Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР) [154] и охватывающих экономические, социальные и экологические процессы в комплексе:

- Ускорение процессов роста. Предполагает сокращение диспропорций в развитии экономически развитых и слабо развитых стран.
- Изменение качества роста. Устойчивое развитие требует изменения качественного содержания роста.
- Удовлетворение основных потребностей людей.
- Обеспечение устойчивого уровня роста численности населения.
- Сохранение и укрепление ресурсной базы.
- Переориентация технологий и контроль риска.
- Интеграция экологических и экономических аспектов в процессе принятия решений.

Итак, исследование подходов к определению устойчивости систем позволяет сделать следующие принципиальные выводы.

Во-первых, проблема устойчивости систем имеет междисциплинарный характер. Основы исследования устойчивости социально-экономических систем заложены философами, математиками, физиками, биологами. Немаловажную роль в решении данной проблемы играют теория систем и системный анализ, синергетика, теория хаоса.

Во-вторых, устойчивость является одним из важнейших требований развития системы по восходящей траектории. Какие бы радикальные сдвиги ни происходили в системе, устойчивость, обеспечивая ее гибкость и маневренность, не дает ей выйти за доступные пределы колебаний вокруг траектории развития, что, соответственно, позволяет избежать больших потерь и непредвиденных возмущений.

В-третьих, процесс развития системы характеризуется наличием сложной взаимосвязи между явлениями устойчивости и изменчивости. При этом динамическая устойчивость системы относительна, поскольку развитие ее осуществляется дискретно, путем прохождения через кризисные ситуации, характеризуемые состоянием неустойчивости: система либо реагирует на вносимые изменения путем трансформации своей структуры, используя собственные адаптационные возможности, не теряя своей первоначальной целостности, либо возможностей к адаптации недостаточно и система, преодолев некоторый критический порог, переходит на принципиально другую траекторию развития. В первом случае имеет место эволюционный путь структурных трансформаций системы, который является более предпочтительным для развития социально-экономических систем, во втором – революционный [95]. То есть

устойчивость является необходимым условием устойчивого развития системы в долгосрочной перспективе.

В-четвертых, в сфере теоретического знания о процессах устойчивого развития условно можно выделить три главных подхода в конструировании моделей устойчивого развития: ресурсный, биосферный, интегративный. Все они базируются на едином философском и естественнонаучном фундаменте. Объединение усилий математиков, естественников, социологов, гуманитариев, экономистов, управленцев стало следствием сложнейшего характера нелинейных отношений в системе «человек – общество – природа», которые требуют комплексного анализа.

В-пятых, теория устойчивого развития основана на гармонизации социальной, экономической и экологической подсистем социально-экономической системы, направлена на поиск путей перехода системы на модель устойчивого развития, обеспечивающую неубывающий темп роста возможностей удовлетворять потребности современного и будущих поколений и сохранность окружающей среды.

1.2 Специфика устойчивости региональной социально-экономической системы

Устойчивость является объективно присутствующим свойством любой системы, в том числе региональной. Социально-экономические процессы внутри региона и внешняя среда являются весьма динамичными. Функционирование системы в быстро меняющихся условиях и при неопределенности параметров состояния внешней и внутренней сред происходит благодаря устойчивости.

Начало перехода России к устойчивому развитию было положено Указом Президента РФ «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» (1996). Была поставлена задача последовательного перехода страны к устойчивому развитию, обеспечивающему сбалансированное решение социально-экономических проблем, сохранение благоприятной окружающей среды и природоохранного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей [63].

Необходимость перехода России на модель устойчивого развития обусловлена прежде всего кризисными явлениями, ставшими следствием необдуманной политики проведения реформ. В начале 1990-х годов попытка перейти от административной к рыночной системе, по словам академика Д.С. Львова, носила неестественный характер. Политика, проводившаяся правительством, базировалась на заимствовании «чужих рецептов» и была направлена на преодоление негативных последствий кризиса, причем не учитывалась специфика развития страны в предыдущие десятилетия [27]. Вследствие этого ситуацию в России характеризовали такие явления, как: глубокое расстройство механизмов воспроизводства; усиление дифференциации территорий; отсутствие собственной институциональной инфраструктуры для расширенного воспроизводства.

По мнению большинства исследователей, например, [45, 48, 119, и др.], главной «ареной» для внедрения теории устойчивого развития в практику должны стать именно регионы, поскольку они:

- выступают наиболее управляемой структурой, занимающей равноудаленное положение в управленческом пространстве страны (центр –

федеральные округа – регионы – муниципалитеты (районы) – граждане);

- являются исторически наиболее устойчивыми территориальными образованиями, сформировавшими за период своего существования достаточно обособленные социумы с определенным набором национальных и этнических признаков;

- соизмеримы по своим размерам с большинством стран мира, представляя наиболее оптимальную структуру для позиционирования на внешнеэкономическом пространстве;

- приобрели в период реформ опыт совмещения практики стимулирования рыночных преобразований на своих территориях с политикой госрегулирования этих процессов.

Кроме того, современная структура производства становится все более ориентированной не на отраслевую, а на региональную систему хозяйствования. Трансформации последних лет привели к ослаблению отраслевой специализации регионов, с соответствующим восприятием их как частей единого народнохозяйственного комплекса страны, и формированию их как региональных хозяйственных комплексов. Указанные обстоятельства не только усиливают необходимость региональных исследований, но и придают им особую актуальность в контексте вопросов обеспечения устойчивости социально-экономических систем.

Оценивая особенности изучения сущности региона как объекта устойчивости с позиций выбора наиболее конструктивного инструментария исследования, на наш взгляд, следует акцентировать внимание на историческом, структурно-функциональном и системном подходах. Так, в работе [95] отмечается, что исторический подход нацелен на исследование генезиса региона, движущих сил и

факторов его образования, становления и развития. Структурно-функциональный подход в системной методологии является одним из ведущих при исследовании сущности сложных систем. Сущностными характеристиками региона как сложной социально-экономической системы служат его качественные атрибуты, свойства, выполняемые им функции, в свою очередь являющиеся результатом особой организации системы и входящих в нее элементов. Системный подход объясняет это явление свойством эмерджентности систем, то есть у системы возникают свойства, не являющиеся суммой свойств входящих в ее состав элементов, а вытекающие из ее организации.

Использование исторического подхода в соединении со структурно-функциональным и системным позволяет связать появление нового качества в развитии региона с изменениями его структурной и функциональной организации, подойти к пониманию закономерностей качественных трансформаций в его экономике и социальной сфере с учетом влияния внешней среды. Возможность использования этих методологических подходов убедительно доказана учеными-регионалистами, среди которых: Н.Т. Агафонов, А.А. Гранберг, В.А. Ильин, М.Ф. Замятина, О.В. Коломийченко, В.Н. Лаженцев, В.Н. Лексин, О.П. Литовка, Н.М. Межевич, П.А. Минакир, Н.Н. Некрасов, В.Е. Рохчин, А.И. Татаркин, В.Е. Селиверстов, В.С. Селин, И.И. Сигов, А.Н. Швецов и др. Опираясь на работы этих ученых и результаты собственных исследований, можно сделать вывод о том, что российские регионы следует рассматривать как значимую, реально действующую компоненту системы территориального управления.

Однако существует множество точек зрения на понятие «регион». Регион рассматривается как в широком, так и узком смысле слова [53]. В широком смысле под регионом понимается совокупность государств, представляющая собой некую общность [35], или «группа близлежащих стран, представляющая собой отдельный экономико-географический или близкий по национальному составу и культуре, однотипный по общественно-политическому устройству район мира» [17]. В переводе с латыни «regio» – страна, область. В этом смысле чаще всего регион отождествляют с некоторой абстрактной территорией, частью территориального пространства страны, не выделяя каких-либо факторов, кроме пространственного. Классик американской региональной экономики У. Изард [77] характеризует регион как открытую экономическую единицу в пределах данного государства.

В рамках данного исследования регион рассматривается в узком смысле – как относительно самостоятельная часть, подсистема единого народнохозяйственного комплекса страны, которая выделилась в процессе территориального разделения труда. Вместе с тем и здесь имеет место многообразие определений региона.

Итак, изучая устойчивость региональных социально-экономических систем, в качестве объекта исследования будем подразумевать такие территориальные образования, как субъекты Российской Федерации, т. е. республики, края, области, города федерального значения, и муниципальные образования – сельские районы, города, городские районы в крупных городах, сельские поселения и объединения последних. Именно им в наибольшей мере присуща целостность, нарастающее единство экономических, социальных, демографических и иных

процессов. Они наделены определенным юридическим статусом, обладают определенными правомочиями, имеют органы власти и управления.

Основными характеристиками региона, по мнению авторов [35], являются комплексность социально-экономического и экологического развития; комплексность промышленного развития; характер развития производственной и социальной инфраструктур, системы поселений; способность воспроизводить условия для гармоничного развития проживающего в регионе населения; способность производить такой объем товаров, который обеспечивал бы также возможность удовлетворения спроса со стороны других регионов.

Авторские формулировки термина «регион»

Н.Н. Некрасов: «Под регионом понимается крупная территория страны с более или менее однородными природными условиями и характерной направленностью развития производительных сил на основе сочетания комплекса природных ресурсов с соответствующей сложившейся и перспективной материально-технической базой, производственной и социальной инфраструктурой».

Ю.Н. Гладков и А.И. Чистобаев: «Регион – синоним термина «район»; термин «район» употребляется для обозначения сопоставимых таксонов, принадлежащих к различным системам таксонирования; термин «регион» используется для обозначения любых территорий, по своим признакам не подходящих к уже принятой системе территориального членения».

А.И. Добрынин: «Регион – территориально специализированная часть народного хозяйства страны, характеризующаяся единством и целостностью воспроизводственного процесса».

А.С. Маршалова, А.С. Новоселов: «Регион является не только подсистемой социально-экономического комплекса страны, но и относительно самостоятельной его частью с законченным циклом воспроизводства, особыми формами проявления стадий воспроизводства и специфическими особенностями протекания социальных и экономических процессов».

В.С. Бильчак, В.Ф. Захаров: «Регион – это социально-экономическая целостность, характеризующаяся структурой производства всех форм собственности, концентрацией населения, рабочих мест, духовной жизни человека из расчета на единицу пространства и времени, имеющая местные органы управления своей территорией (область, край, республика)».

Такие характеристики явно носят внутренний характер, относятся к региону как части национального государства и экономике региона как части национальной экономики. В этом случае развитие страны органически связывается с решением ряда региональных социально-экономических проблем, в частности с регулированием структуры экономики и с решением конкретных социальных задач с учетом природных, экономических и национальных особенностей развития отдельных регионов.

С позиции системного подхода регион является сложной социально-экономической системой, так как состоит из множества взаимосвязанных элементов (подсистем, компонентов), выступающих как определенная целостность [21]. Как сложная система, регион имеет ряд дополнительных признаков: наличие разнообразных (материальных, информационных, денежных, энергетических) связей между подсистемами и элементами подсистем; открытость системы; наличие в

системе элементов самоорганизации; участие в функционировании системы людей, машин и природной среды. Свойства региона как единого целого определяются не только и не столько свойствами его отдельных элементов, сколько свойствами его структуры, особыми интегративными свойствами рассматриваемой структуры. В различных своих взаимодействиях такие элементы и формируют структуру региона. В общем случае структура (от латинского «structure», что значит «строение, расположение, порядок») – совокупность внутренних устойчивых связей между элементами системы, определяющая ее основные свойства – отражает взаимосвязи, взаиморасположение составных частей системы [23]. Структурные связи обладают относительной независимостью от элементов и могут выступать как инвариант при переходе от одной системы к другой, перенося закономерности, выявленные и отраженные в структуре одной из них, на другие. Именно поэтому одна и та же система может быть представлена разными структурами, а в зависимости от стадии познания объектов или процессов, от аспекта рассмотрения. Мы разделяет точку зрения авторов работы [95] относительно того, что этим объясняется, в частности, многообразие, зачастую противоречивость в попытках определения структуры региона как сложной социально-экономической системы.

Внутреннюю среду региона, по мнению авторов [95], составляют такие элементы, как:

- природные ресурсы и окружающая среда;
- население;
- экономика, в том числе отрасли экономики и межотраслевые комплексы, финансы;

- социальная сфера, в том числе здравоохранение, наука и образование, культура и спорт;
- инфраструктура, в том числе: жилищно-коммунальное хозяйство, водоснабжение, транспорт, связь, деловая инфраструктура;
- система управления.

Авторы [51] полагают, что в составе региональной социально-экономической системы могут быть выделены следующие подсистемы: население, производство, непроизводственная сфера, эко-логия, пространство, финансы, внешняя экономическая сфера.

По мнению исследователя [75], в территориальных системах, в качестве которых он рассматривает государства, территории и города, можно выделить шесть следующих подсистем: человек (или индивидуальное развитие), социальная, политическое управление, экономическая, инфраструктура, ресурсы и окружающая среда, которые могут быть агрегированы в три подсистемы – общественную, обеспечения и экологическую.

Довольно распространенной является точка зрения на регион как триаду подсистем «природа – население – хозяйство» и соответствующую ей управляющую подсистему (органы власти и управления) [22, 36].

На наш взгляд, представленные подходы не противоречат тому, что в структуре региона можно выделить три подсистемы: экономическую, социальную и экологическую. Кроме того, внутреннюю среду региона составляют субъекты хозяйствования, а также сформированные на его территории муниципальные образования. Каждый из перечисленных элементов – система, т.е. включает в себя другие подсистемы и элементы.

Любая система входит в состав другой (большей) системы, которая является для данной системы внешней средой. Такая характеристика полностью применима к региону, который является подсистемой более высокого иерархического уровня. Внешней средой для региона выступают другие регионы федерального округа, Российской Федерации, регионы зарубежных стран, также иностранные государства, их союзы и т. д.

Итак, регион, с одной стороны, является сложной социально-экономической системой, внутреннюю среду которой составляют экономическая, социальная и экологическая подсистемы, а с другой – подсистемой более высокого иерархического уровня. Следовательно, устойчивость региональной социально-экономической системы зависит как от устойчивости входящих в ее состав подсистем, так и устойчивости социально-экономических систем более высокого уровня, в частности страны в целом.

При этом под устойчивостью региональной социально-экономической системы будем понимать ее способность стабильно функционировать и развиваться в долгосрочной перспективе в условиях быстро меняющейся внутренней и внешней среды, достигая цели социально-экономического развития региона, в качестве которой нам представляется обеспечение позитивной динамики уровня и качества жизни населения на основе устойчивого и сбалансированного воспроизводства социального, хозяйственного, ресурсного и экономического потенциалов. Принципиально важным является признание приоритетности социальной составляющей над устойчивым экономическим ростом, хотя именно

устойчивый рост служит базой для повышения уровня и качества жизни населения.

Важнейшей методологической задачей выступает определение факторов, обеспечивающих движение региональной социально-экономической системы по траектории устойчивого развития, также обоснование критериев и системы показателей, которые позволяют оценить степень ее устойчивости.

Изучение научной литературы позволяет выделить следующие подходы к обоснованию факторов устойчивости. Первый подход основан на том, что в качестве факторов рассматриваются элементы внутренней среды региональной социально-экономической системы. Так, ученые Института экономики УрО РАН, понимая под устойчивым развитием «гарантированное достижение целевых установок при разумных интенсивностях возмущающих воздействий на окружающую среду, хозяйственный комплекс и социально-демографическую сферу» [36], в качестве факторов устойчивости рассматривают следующие:

- 1) экономические:
 - а) воспроизводство рабочей силы;
 - б) воспроизводство производственного аппарата;
 - в) воспроизводство в сфере оборота;
- 2) экологические:
 - а) сохранение природной среды в рамках стандартов;
 - б) восстановление параметров природной среды;
- 3) технологические:
 - а) сокращение технологического разрыва цивилизованными странами;
 - б) расширение масштабов использования биосферосовместимых технологий;

4) социальные:

а) приведение к рациональным границам социальных пропорций (при максимуме темпа роста и минимуме риска социальных взрывов);

б) целенаправленное изменение мотивации через социальную сферу жизнедеятельности населения территории.

Аналогичной точки зрения придерживается В.С. Селин [216], доказавший, что факторами устойчивого развития региональной социально-экономической системы являются социальное состояние (уровень жизни) населения, экономика и экология.

Иной подход представлен в работе [10], где выделены две группы факторов – объективные и субъективные, среди которых могут быть технологические, социально-экономические, экологические, государственно-правовые, духовного развития, безопасности и правопорядка.

Изучение существующих на современном этапе методологических подходов к оценке устойчивого развития региональных социально-экономических систем показало, что единой, общепринятой методики российской наукой не выработано.

При этом можно выделить два основных направления [79]:

1. Конструирование интегрального, обобщающего индикатора, агрегированного на основе экономических, социальных и экологических показателей.

2. Построение системы частных индикаторов, каждый из которых отражает и измеряет отдельные аспекты устойчивого развития.

Перечень показателей, характеризующих устойчивость регионального развития, весьма широк. В качестве

показателей региональной устойчивости могут служить показатели устойчивости систем более высокого уровня.

Что касается методик оценки устойчивости социально-экономических систем, то некоторые из них заслуживают внимания [69]. Так, для оценки устойчивости экономики исследователями Всемирного Банка разработана методика расчета показателя GS (Genuinesaving) – «Истинные накопления», который определяет благосостояние страны в более широком плане, чем национальные счета. Цель расчета данного показателя – представить «стоимость чистого изменения в целом спектре активов, которые важны для развития: производственные активы, природные ресурсы, качество окружающей среды, человеческие ресурсы и иностранные активы». Коррекция валовых внутренних сбережений производится в два этапа. На первом этапе определяется величина чистых внутренних сбережений (NDS) как разница между валовыми внутренними сбережениями (GDS) и величиной обесценивания произведенных активов (CFC). На втором этапе чистые внутренние сбережения увеличиваются на величину расходов на образование (EDE) и уменьшаются на величину истощения природных ресурсов (DRNR) и ущерба от загрязнения окружающей среды (DMGE):

$$GS = (GDS - CFC) + EDE - DRNR - DMGE.$$

Все входящие в расчет величины берутся в процентах от ВВП. Подход GenuineSaving имеет преимущества над многими другими типами национальных расчетов, поскольку дает возможность для межстрановых сравнений. Постоянные отрицательные результаты могут быть интерпретированы как факт движения страны по

неустойчивому пути, что повлечет негативные эффекты в долгосрочной перспективе.

Следующий подход к оценке устойчивости предложен Йельским и Колумбийским университетами для Всемирного экономического форума в Давосе – это расчет индекса устойчивости окружающей среды (EnvironmentalSustainabilityIndex). Значение индекса рассчитывается по 22 индикаторам. Каждый индикатор определяется усреднением 2-5 переменных, всего выделено 67 переменных. Формально все переменные получают равный вес при расчете индекса, поскольку отсутствуют общепризнанные приоритеты в ранжировании экологических проблем. В «десятку» наиболее устойчивых стран входят Финляндия, Норвегия, Канада, Швеция, Швейцария, Новая Зеландия, Австралия, Австрия, Исландия, Дания и США. Страны СНГ занимают места с 35 по 50.

Заслуживает внимания и методика расчета индекса устойчивого экономического благосостояния (IndexofSustainableEconomicWelfare), предложенная в 1989 г. Коббом и Дэли (США) и представленная европейским странам (Германии в 1991г., Великобритании в 1994 г., Австрии, Шотландии, Дании и Нидерландам). Индекс представляет собой размер ВВП на душу населения, скорректированный на сумму затрат на социально-экономические и экологические факторы. Разработка этого индекса – это попытка построения агрегированного монетарного индекса, напрямую сравнимая со стандартами национальных счетов с учетом важных моментов, которые отрицаются в других методах из-за их высокой агрегированности. При расчете индекса учитываются такие переменные, как стоимость загрязнения воды, воздуха,

шумового загрязнения, потеря сельскохозяйственных земель, компенсации будущим поколениям за потерю невозобновляемых источников энергии и т.д.

В ряде стран, например, в США, Великобритании, Дании, Португалии, для оценки устойчивости социально-экономических систем используется система показателей-индикаторов. Одна из самых полных по охвату систем индикаторов устойчивого развития была разработана Комиссией по устойчивому развитию ООН в 1996 г. Отбор индикаторов осуществлялся по четырем подсистемам – социальной, экономической, экологической и институциональной – по схеме: давление, состояние, реакция. Первоначальный список включал 134 индикатора, затем их число было уменьшено до 60.

Широкое признание в мире получила система экологических индикаторов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Модель ОЭСР выявляет причинно-следственные связи между экономической деятельностью и экологическими и социальными условиями, что позволяет более обоснованно подходить к выработке политики для решения имеющихся проблем по обеспечению устойчивого развития.

В качестве другого методологического подхода к оценке устойчивости можно рассматривать анализ обеспеченности социально-экономической системы природными ресурсами на основе моделирования. Мировой практике широко известны попытки построения глобальных моделей развития, учитывающих влияние комплекса факторов. Одна из них – модель «Globesight», которая объединяет такие подсистемы, как: население (демография), экономика (ВВП, энергетика, инвестиции), экология (использование природных ресурсов).

Преимуществом модели является возможность прогноза будущего состояния, оценка эффекта принимаемых решений, наглядность и широкий спектр представлений и т. д. Тенденцией последнего времени стало стремление перейти в разработке индикаторов устойчивого развития с государственного макроуровня на региональный, локальный (городской) уровни.

В частности, интересен мировой опыт разработки индикаторов устойчивости для городов. В этой области имеется несколько крупных и успешных проектов. В 2000 – 2002 гг. под эгидой Европейской комиссии осуществлялся проект по разработке индикаторов устойчивого развития отдельных городов (The Pastille project «Promoting Action for Sustainability Through Indicators at the Local Level in Europe»). Следует отметить Международный совет локальных экологических инициатив (ICLEI), который осуществлял проект «Cities 21» с тем, чтобы правительства городов-участников оценили продвижение к устойчивому развитию как каждого отдельного города, так и сообщества в целом. В США цель работы по Центральному Техасу заключалась в сбалансировании развития компактной урбанизированной территории по трем «Е» (Economy, Environment and social Equity) – экономика, экология, социальное равенство (The Central Texas Sustainability project, 2002 Report). Разработанные индикаторы предназначены для формирования бюджетов, направлений деятельности, политики.

Определенный опыт в построении системы показателей и выборе критериев оценки устойчивости социально-экономических систем накоплен в России.

Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию [63] отмечается, что при построении системы индикаторов устойчивого развития любой хозяйственной системы все они могут быть классифицированы по ряду секторов жизнедеятельности на группы.

Первая группа – экономические индикаторы: международная кооперация, финансовые ресурсы и механизмы, создание экономического потенциала.

Вторая группа – экологические индикаторы: сохранение природных ресурсов, комплексный подход к планированию и рациональному их использованию, рациональное управление уязвимыми экосистемами, сохранение биологического разнообразия, экологически приемлемое использование биотехнологий, манипулирование отходами различного уровня вреда.

Третья группа – социальные индикаторы: борьба с бедностью; демографическая динамика и устойчивость; улучшение образования, осведомленности и воспитания общества; защита и улучшение здоровья людей; улучшение развития населенных мест.

Четвертая группа – институциональные индикаторы: учет экономических и экологических интересов в планировании и управлении, национальные механизмы и международное сотрудничество, международный институциональный порядок, международные правовые механизмы информационного обеспечения и помощи.

Пятая группа – технологические индикаторы: уровень техники и технологии, производительность труда, передача экологически щадящих технологий, сотрудничество, гибкость производства и диверсификация.

По мнению автора, [30], целевые ориентиры для устойчивого развития страны выражаются в показателях, характеризующих качество жизни, уровень экономического развития и экологического благополучия.

Показателями качества жизни являются продолжительность жизни человека, состояние его здоровья, отклонение состояния окружающей среды от нормативов, уровень знаний или образовательных навыков, доход (измеряемый валовым внутренним продуктом на душу населения), уровень занятости, степень реализации прав человека.

Для оценки степени природоемкости хозяйства служит система показателей, характеризующих уровень потребления природных ресурсов и уровень нарушенности экосистем в результате хозяйственной деятельности (на единицу конечной продукции). Информативными являются аналогичные показатели на душу населения, а также микрохарактеристики, выражающие соотношение между потребностями в природных ресурсах и их наличием (запасами).

В качестве целевых и лимитирующих показателей устойчивого развития в экономической сфере могут устанавливаться уровни удельного (на душу населения и единицу валового внутреннего продукта) потребления энергии и других ресурсов и производства отходов. При этом контролю подлежат производство и использование всех опасных веществ, применяемых в экономике.

Базой для построения системы индикаторов оценки устойчивости региональных систем служит система показателей устойчивости страны. При этом учитываются особенности регионов. Основными требованиями к системе показателей устойчивого развития региональных

социально-экономических систем, по мнению авторов [56, 75], являются следующие:

- число показателей должно быть достаточным, однако, по возможности, ограниченным;
- все показатели должны иметь прозрачную природу;
- показатели должны быть взаимно исключаемыми;
- показатели должны быть взаимно дополняемыми;
- при выборе показателей требуется системный подход, принимающий в расчет взаимодействие подсистем;
- сбор данных не должен быть связан с необходимостью организации сложных, дорогостоящих и трудоемких работ.

В предложенную И.А. Морозовым [48] группу индикаторов устойчивого развития регионов Северо-Запада России входят показатели по следующим направлениям:

- а) финансы;
- б) валовой региональный продукт;
- в) транспорт;
- г) жилищно-коммунальное хозяйство;
- д) исследования и разработки;
- е) обеспеченность природными ресурсами.

Рассматривая муниципальный уровень, Н.В. Островский [69] сформулировал следующий перечень критериев, которые необходимы для того, чтобы обеспечить их устойчивость как таковых:

Экологические: качество окружающей среды в сравнении с гигиеническими и экологическими нормативами (атмосферный воздух, водные объекты и питьевая вода, шум, электромагнитные поля, рекреационные зоны); обеспеченность ресурсами экономики и социальной сферы (минеральное сырье; вода; пашня; лес; водные объекты, как приемники сточных вод;

атмосфера, как приемник выбросов; земли для размещения отходов).

Экономические: зависимость от внешних источников сырья; зависимость от внешних источников энергии; зависимость от внешних источников рабочей силы; зависимость от внешних потребителей продукции; зависимость от внешних потребителей отходов; бюджетная обеспеченность.

Социальные: реальные доходы населения; продолжительность жизни; рождаемость; смертность; показатели здоровья; занятость населения; наличие смысла жизни; осознание населением экологических проблем; готовность населения на самоограничения по экологическим причинам.

Заслуживает внимания также подход авторов [79] к выбору системы показателей устойчивого развития региона. Они предлагают три группы показателей: ключевые, дополнительные и специфические. Первые две группы показателей могут использоваться для оценки устойчивости любого региона. Перечень специфических показателей формируется с учетом особенностей конкретного региона.

Вместе с тем такое большое число показателей требует их агрегирования с целью выявления тенденции устойчивости региональной социально-экономической системы в целом. Так, для оценки устойчивости региона учеными Кольского научного центра РАН предлагается следующий набор индикаторов с указанием их пороговых значений. На наш взгляд, данная система показателей не учитывает экологическую составляющую.

Анализ существующих подходов позволяет нам заключить, что при определении критериев устойчивости

региональных систем среди ученых также нет единой точки зрения. Критерием устойчивости одни считают достижимость целей развития, способность системы функционировать и развиваться, другие – нахождение системы в заданных пределах, зоне устойчивости, третьи – сбалансированность, адаптивность и т. д.

По мнению авторов [66], основными характеристиками устойчивого развития региональной системы являются надежность ее экономической конструкции, адаптивность и эластичность регионального воспроизводственного процесса, когда наличествуют естественные вариации спроса и когда нет резких колебаний социально-экономических процессов. При этом устойчивое развитие региона как субъекта специфических социально-экономических отношений, связанных с территориальной организацией общественного производства и представляющих собой особый структурный уровень общенациональной системы производственных отношений, должно означать сбалансирование социально-политической, правовой, природно-экологической и экономической подсистем [36].

В.Н. Лексин и А.Н. Швецов [12] главными признаками устойчивости региона называют длительность сохранения условий для воспроизводства потенциала территории (социального, природно-ресурсного, экологического, хозяйственного и др.) в режиме сбалансированности и социальной ориентации. При этом сбалансированность подразумевает соблюдение пропорции (согласованности, гармонизации) вышеуказанных составляющих потенциала региона.

Достаточно обоснованным представляется предложение автора [17] для оценки устойчивости использовать базовые

ориентиры системы. По его мнению, для того чтобы сохранять жизнеспособность и устойчивое существование, система должна быть совместима со своим окружением и его характерными свойствами. При этом ученый рассматривает свойства окружения с точки зрения наложения на систему определенных требований и ограничений, направляющих ее функции, пути развития и поведение.

В качестве базовых ориентиров системы выступают: существование, эффективность, свобода действий, безопасность, адаптируемость и сосуществование. Показатели для оценки устойчивости выбираются с учетом возможности оценки подсистем (общественной, экологической и обеспечения), а также специфики системы.

Количественная оценка осуществляется с помощью показателей Бьесиота: как отношение двух конкретных скоростей изменения в заданном промежутке времени – скорости управления (реагирования) и скорости возмущения (угрозы).

Показатель Бьесиота относится к разряду безразмерных; он соответствует единице, если обе скорости равны между собой. Значит, единица служит критической отметкой: если скорость реагирования окажется выше скорости распространения угрозы, то система будет способна справиться с этой угрозой, т. е. она жизнеспособна, устойчива; если же – ниже, то системе будет угрожать опасность. Состояние степени устойчивости системы достаточно наглядно можно изобразить с помощью звезды ориентиров. Следовательно, система устойчива в том случае, если все показатели больше единицы или равны ей.

Подводя некоторые итоги, можно утверждать, что устойчивость социально-экономической системы страны возможна лишь в том случае, если будет обеспечена устойчивость региональных систем, в качестве которых выступают субъекты Федерации и муниципальные образования.

Для оценки устойчивости социально-экономических систем российскими и зарубежными учеными предлагается значительное число методик. Однако в настоящее время общепринятой методики нет. Большинство методик имеют ряд недостатков, которые не позволяют объективно оценить устойчивость системы. Но они вполне могут стать методологической базой для обоснования системы показателей и разработки методики оценки устойчивости региональной социально-экономической системы.

1.3 Российский и зарубежный опыт управления устойчивым развитием социально экономических систем

Устойчивость социально-экономических систем является устойчивостью динамического типа и реализуется только при вполне определенных соотношениях параметров, характеризующих состояние социально-экономической системы в экономике, экологии, социальной сфере. Изменение в любой из указанных областей без соответствующих изменений в остальных областях может привести к нарушению динамического равновесия, к дестабилизации и – в определенных случаях – к полной деградации системы. Поэтому определение угроз и выработка мер по обеспечению социально-

экономической устойчивости является жизненно важной задачей, решение которой лежит в сфере управления.

В настоящее время система государственного управления претерпевает значительные изменения, обусловленные как общемировыми тенденциями, так и процессами, происходящими внутри страны. Как справедливо отмечают авторы [23], «сложность современного государственного управления обусловлена во многом увеличением числа как субъектов управления, так и субъектов влияния на принятие управленческих решений». К последним они относят политические партии, профессиональные союзы, неправительственные общественные организации, транснациональные, национальные и региональные корпорации, финансовые институты, институты гражданского общества и т. д. Отсюда вывод, с которым нельзя не согласиться: система управления является достаточно сложной и открытой, подверженной воздействию разнообразных факторов, а субъект управления имеет сложный иерархический характер.

Как показало исследование, необходимость государственного управления социально-экономическими процессами сейчас мало кем оспаривается. Современное управление основано на концепции активного участия в нем государства не только как государства-регулятора, устанавливающего «правила игры» на рынке и реализующего механизм регулирования, но и как государства-собственника в рыночной экономике, его субъекта.

В экономике разных стран вмешательство государства в управление подвижно, процессы усиления государственного регулирования сменяются

дерегулированием в зависимости от степени вмешательства государства. Формы и методы государственного регулирования различаются в разных странах и в пределах одной страны в зависимости от состояния экономики: стабильно развивающаяся рыночная; переходная от одной системы хозяйствования к другой; развивающаяся в чрезвычайных ситуациях и др. Усиление регулирующей роли властных структур – это естественная реакция на снижение устойчивости социально-экономической системы, утрату управляемости.

Следовательно, придание устойчивости социально-экономическим процессам требует активных действий со стороны государства, усиления государственного регулирования, которое, по мнению автора [88], включает:

- регламентацию хозяйственной жизни, образующую свод законов (кодекс) для хозяйствующих субъектов, определяющий их права и обязанности, меру взаимной ответственности, в том числе и введение определенных запретов, нацеленных на недопущение ущерба субъектам рынка;
- формирование организационно-экономических структур, обеспечивающих строгий контроль за соблюдением норм регламентации хозяйственного поведения субъектов рынка и обслуживающих хозяйственные отношения;
- выработку социально-экономической политики, в рамках которой осуществляется управление, определение и результативное применение механизмов ее реализации – собственно регулирование социально-экономических процессов.

В переводе с греческого «политика» – это «искусство управления». В Большом экономическом

словаре инвестиционная политика трактуется как составное звено экономической политики [18, с. 68], важнейшими характеристиками последней являются «направленность на упорядочение хода экономического процесса и оказание влияния на него» [25], «выражение совокупной воли общества» [19]. Государство в лице федеральных и региональных органов власти и управления, представляя интересы общества в целом, заинтересовано в сохранении гармоничного взаимодействия всех секторов экономики. Для того чтобы добиться указанного взаимодействия, государственные органы должны направлять протекание социально-экономических процессов в сторону установленных им ориентиров, в качестве которых призваны выступать цели социально-экономического развития. Это становится возможным при условии, если государство стремится «не силой навязать свою волю» всем участникам процесса, а вступить в диалог с ними и установить тот баланс интересов, который будет способствовать устойчивому социально-экономическому развитию.

Мы полностью разделяем позицию авторов коллективной монографии [95], которые утверждают, что «политика понимается как единство целеполагания и механизмов достижения целей», поскольку главные компоненты категории «политика» должны отражать движение, действие в направлении определенных рубежей (целей). Но, как нам представляется, при определении сущности категории «политика» необходимо выделить еще один важный компонент, каким является совокупность отношений органов государственной власти и управления соответствующего иерархического уровня и участников хозяйственной деятельности, вступая в которые все

стороны могут при определенных условиях проявлять стремление к установлению взаимопонимания.

Вопросам разработки и реализации социально-экономической политики на региональном и муниципальном уровнях посвящен ряд работ отечественных ученых, представляющих огромный научный и практический интерес. В этих исследованиях обоснованы не только подходы к определению понятий «региональная политика», «региональная социально-экономическая политика», но и ее место в системе государственной политики экономического и социального развития России. Хотелось бы особо выделить работы, выполненные учеными Института проблем региональной экономики РАН, а также исследования А.Г. Гранберга, В.Н. Лексина, А.Н. Швецова, Б.М. Штульберга, В.Г. Введенского и других.

В начале 1990-х годов специалисты по региональной экономике пришли к единому мнению о том, что без учета региональных особенностей, интересов и возможностей регионов нельзя управлять процессами социально-экономического развития страны. Однако до сих пор общепризнанного понятия региональной политики не выработано, что наглядно иллюстрируют представленные ниже взгляды ведущих специалистов в этой области.

Позиция В.Н. Лексина и А.Н. Швецова, изложенная в [22], заключается в том, что «региональная политика – это система намерений и действий, реализующая интересы государства в отношении регионов и внутренние интересы самих регионов». Раскрывая существо государственного регионального интереса, авторы подчеркивают, что основу политики должен составлять компромисс между

региональными интересами государства и местными интересами самих регионов, более того, государственная региональная политика должна обеспечить дееспособность региональной политики на местах [22]. Подвергая позитивной критике эту точку зрения, авторы [67] определяют региональную политику «как деятельность органов государственной власти и управления по обеспечению оптимального развития субъектов Федерации и решению территориальных проблем межрегионального и общегосударственного характера». Сущность региональной политики, по мнению этих авторов, состоит в «максимальном использовании в интересах всего общества благоприятных территориальных предпосылок и в минимизации негативных последствий» разного рода. Вместе с тем в работе показано, что наряду с государственной федеральной региональной политикой регионы разрабатывают и реализуют свою территориальную политику, целью которой является поиск компромисса между интересами региона и муниципалитетов.

Теоретические, методологические и методические вопросы формирования и реализации региональной социально-экономической политики наиболее обстоятельно, на наш взгляд, рассмотрены в работах Института проблем региональной экономики РАН (г. Санкт-Петербург).

Так, в фундаментальном труде группы авторов на основе обобщения подходов к определению категории «региональная политика», представленных в государственных законодательных документах и многочисленных работах ученых, приводится базовое определение, согласно которому «региональная политика –

совокупность регулирующих документов, целевых установок и механизмов достижения целей в политическом, экономическом и социальном развитии регионов страны» [195], в котором четко фиксируются сущностные признаки, отличающие это понятие.

Подчеркивая то, что термин «региональная» может применяться для обозначения политики, проводимой собственно регионом, авторы раскрывают сущность региональной социально-экономической политики, важнейшие признаки (атрибуты) и ее классификацию по секторально-сферному, функциональному и объектно-субъектному признакам, что имеет важное методологическое значение как для теоретических построений, так и практики хозяйствования.

Изучение зарубежного опыта свидетельствует о том, что необходимость активной государственной региональной политики в различных странах порождена специфическими причинами и историческими особенностями их развития. Различное отношение государства к частям своей территории, которое в наших терминах могло бы быть обозначено термином «региональная политика», возникло одновременно с появлением крупных государств.

Региональные программы начали осуществляться в каждой из стран в различные сроки и со свойственной каждой стране спецификой. В Великобритании закон о «специальных районах» был принят в 1934 году, в Италии и Франции региональные программы реализуются с 40-х, в Германии и Норвегии – с 50-х годов.

В 90-е годы при определении приоритетов развития, целей и задач региональной политики в западных странах внимание уделялось не только выбору между принципами

справедливости и эффективности, но и поиску оптимального соотношения, а также разумного распределения полномочий между центром и регионами. Большинство осуществляемых государством мер не преследует достижения каких-либо региональных целей, но любой новый закон или правительственная программа имеют определенное пространственное выражение.

Региональная политика в странах Запада рассматривается как явление постоянное, изменяются подходы к региональной политике. Так, для 20-х – 30-х годов характерна неотложная помощь регионам; межрегиональное перераспределение экономического роста с ориентацией на сбалансированное региональное развитие составляло содержание региональной политики в 50-е – 70-е годы; с середины 70-х годов акценты региональной политики смещаются на реструктуризацию регионов, максимальное использование внутреннего потенциала региона, поддержку малого и среднего бизнеса.

Новой тенденцией развития региональной политики и участия в ее реализации государства является возникновение и все более мощное развитие технополисов и технопарков (технико-внедренческих зон), то есть территориальных научно-технических образований, принципиально отличающихся от известных миру региональных образований. Это территории с концентрацией исследовательских, проектных, научно-производственных фирм, пользующихся особой государственной поддержкой. Мировой опыт экономического развития свидетельствует, что целенаправленная смена технологий позволяет экономике быстро выйти из состояния длительной депрессии.

Разработка и механизм реализации региональной политики. В федеративных государствах имеют особенности, обусловленные моделями федерализма: «дуалистический» федерализм (США), «кооперативный» федерализм (Германия).

Усиление экономической и социальной интеграции, преодоление диспропорций между различными регионами и отсталости регионов является целью европейской региональной политики. Региональная политика Европейского Союза основана на концепции партнерства и субсидиарности. Задачи регионов и муниципалитетов тесно переплетаются с политикой Евросоюза. Общая интеграционная цель региональной политики ЕС конкретизирована в шести программных задачах:

- содействие развитию и структурному выравниванию отстающих в экономическом отношении регионов;
- преобразование регионов, приграничных районов или частей регионов, серьезно пострадавших от промышленного спада;
- борьба с застойной безработицей и помощь во вхождении трудовую жизнь молодежи и лицам, подверженным риску быть вытесненными с рынка труда;
- помощь работникам в адаптации к переменам в промышленности и изменениям производственных систем;
- содействие сельскохозяйственному развитию путем ускоренного выравнивания сельскохозяйственных структур в рамках реформирования общей аграрной политики;
- стимулирование развития и структурного выравнивания сельских районов; стимулирование структурного

выравнивания конкретных северных (арктических) регионов, где особенно низка плотность .

Региональной политике мирового сообщества присущи следующие генерализированные цели:

- формирование единого экономического пространства, обеспечение экономических, социальных, правовых, организационных основ государственности;
- относительное выравнивание условий социально-экономического развития регионов;
- приоритетное развитие регионов, имеющих стратегическое значение для государства;
- максимальное использование ресурсных особенностей региона;
- предотвращение загрязнения окружающей среды.

Ключевым термином современной региональной политики ЕС, отмечает автор [71], является «cohesion», что в переводе с английского означает «сплочение».

Цель «политики сплочения» – укрепление взаимодействия между различными регионами Европейского Союза, повышение его целостности.

Приоритетами территориального развития Европейского Союза определены [71, с. 10-11]:

- усиление полицентрического развития и инноваций путем создания сети регионов и городов;
- установление новых форм партнерства и территориального управления между сельскими и городскими территориями;
- продвижение региональных кластеров конкуренции инноваций в Европе;
- усиление и расширение трансевропейских сетей;
- продвижение трансевропейского управления рисками, включая влияние изменения климата;

- усиление экологических структур и культурных ресурсов, как дополнительной ценности для развития.

Следовательно, территориальная программа ЕС является инструментом достижения глобальной конкурентоспособности и устойчивости всех регионов Европы.

В настоящее время для развития российского общества значение территориального фактора становится общепризнанным. Региональные факторы приносят через «свою территориальность» новое качество в казалось бы известные процессы. Формально одинаковые в планетарном масштабе явления экономической и политической жизни приобретают в российских условиях новые качества.

Заметим, что региональная организация Российской Федерации во многом сформировалась в эпоху плановой индустриализации. В советской экономической науке понятие «регион» было введено основоположником отечественной регионологии академиком Н.Н. Некрасовым [55].

В советский период региональная социально-экономическая политика определялась высшими органами власти страны, регионы рассматривались как совокупность географически сопряженных производственно-технологических площадок, совместно обеспечивающих сбалансированность и самодостаточность экономики, ее динамичный рост. В силу этого региональное развитие страны осуществлялось как плановое размещение на территории производительных сил. Исходя из этого:

1. По территории страны распределялось население. В советский период были осуществлены масштабные

миграционные программы по освоению северных и восточных земель, проведена урбанизация страны.

2. Устанавливались инвестиционные приоритеты и сроки проектного освоения отдельных территорий: в 1920 – 30-е годы – подъем отсталых окраин; в 1930-е и начале 1940-х годов – создание второй металлургической базы и заводов-дублеров на Урале и в Сибири; в 1950 – 70-е годы – ускоренное развитие восточных районов; в 1960 – 80-е годы – формирование крупных территориально-производственных комплексов.

3. Определялся правовой статус регионов. К моменту создания РСФСР в 1917 г. в России насчитывалось 56 губерний, в 1922 г. – уже 72, в 1930 г. число краев и областей было сведено к 13-ти, к 1991 г. в Российской Федерации имелось 89 субъектов.

В конце 1990-х – начале 2000-х годов унаследованная Россией от Советского Союза региональная организация вступила в период масштабной перестройки. Основными процессами, трансформировавшими экономические и пространственные системы регионов Российской Федерации, были:

- формирование нового геополитического и экономического пространства после распада СССР;
- демонтаж административно-плановой экономики и переход к экономике нового типа;
- открытие национальной экономики для внешнего рынка;
- изменения государственного устройства, в том числе административных и бюджетных отношений центра и регионов;

- новая регионализация России, в ходе которой появляются новые регионы как культурные и социально-экономические образования, выстраиваемые на основе общей социальной и хозяйственной жизни поверх старых административных границ;
- следующий этап урбанизации («новый урбанизм»), когда городской образ жизни, развитие инфраструктур и пространственной организации городов определяются не столько промышленно-технологическими требованиями, сколько требованиями современной и дружелюбной к человеку среды жизни.

Данные процессы, с одной стороны, способствовали усилению роли регионов в социально-экономическом развитии страны, а с другой – привели к возникновению комплекса новых экономических, социальных и политико-правовых проблем, непосредственно отразившихся на устойчивости социально-экономической ситуации в отдельных российских территориях и в целом всей региональной организации страны.

Переход к новым экономическим отношениям, базирующимся на рыночных принципах, изменение геополитического положения России, кризис, затронувший все стороны жизни российского общества, обусловили изменение критериев и факторов территориального развития, создали качественно новую среду для решения социальных и экономических проблем регионов и их взаимодействия.

Экономические и социально-политические преобразования в России, децентрализация власти, приобретение регионами самостоятельности в решении вопросов социально-экономического развития усложнили

региональные проблемы и выдвинули на первый план территориальные аспекты развития российского общества.

Сегодня Россия переживает процесс трансформации социальных и хозяйственных отношений, отличительной чертой которого является резкое снижение роли государства в регулировании экономических процессов, противостояние между федеральным Центром и субъектами Федерации, ослабление внутрироссийских экономических связей, а результатом – возрастание асимметрии территориального социально-экономического развития и нарушение целостности национального экономического пространства, т.е. снижение устойчивости.

Эти явления в сочетании с огромными масштабами территории и уникальным разнообразием природно-климатических, геополитических, этно-конфессиональных и геополитических условий делают необходимость разработки эффективной региональной политики императивом национального развития.

Региональная (социально-экономическая) политика государства – сфера деятельности по управлению политическим, экономическим, социальным и экологическим развитием страны, отражающая взаимоотношения как государства и регионов, так и регионов между собой. При этом под регионом понимается часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. Регион может совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации либо объединять территории нескольких субъектов Российской Федерации [67].

По мнению авторов, в развитии российской региональной политики можно выделить пять этапов. Их

последовательность и содержание обусловлены не логикой самого процесса регионального развития, а скорее изменением логики общественных условий развития страны.

В новейшей истории России можно проследить следующие подходы к региональной политике федерального центра: отсутствие всякой политики («берите суверенитета сколько сможете»), реанимация советской политики «выравнивания», декларация концепции поляризованного развития и локомотивов роста, которые были в общем-то неэффективны. В целом же государственная региональная политика нацелена на конкуренцию регионов за федеральные ресурсы.

Современный подход к региональной политике изложен в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г.», утвержденной распоряжением председателя Правительства от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. В ней отмечено, что «государственная региональная политика направлена на обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни» [101].

Сбалансированное территориальное развитие Российской Федерации предусматривается ориентировать на обеспечение условий, позволяющих каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения достойных условий жизни граждан, комплексного развития и повышения конкурентоспособности экономики регионов.

Достижение этой цели будет обеспечено в ходе реализации государственной региональной политики, направленной:

- на реализацию потенциала развития каждого региона;
- преодоление инфраструктурных и институциональных ограничений;
- создание равных возможностей для граждан и содействие развитию человеческого потенциала;
- проведение целенаправленной работы по развитию федеративных отношений;
- реформирование систем государственного управления и местного самоуправления.

Направлениями региональной политики выступают:

I – стимулирование экономического развития путем создания новых центров экономического роста в регионах на основе конкурентных преимуществ (особые экономические зоны, технико-внедренческие зоны, технопарки и т. д.);

II – сокращение дифференциации в уровне и качестве жизни населения в регионах с помощью механизмов социальной и бюджетной политики;

III – координация инфраструктурных инвестиций государства инвестиционных стратегий бизнеса в регионах с учетом приоритетов пространственного развития и ресурсных ограничений, в том числе демографических.

Инструменты реализации региональной политики на страновом уровне, как подчеркивают авторы [260], делятся на шесть основных групп:

- административно-управленческие;
- средства сдерживания размещения новых предприятий в перенаселенных районах;

- пространственное распределение экономической деятельности государства;

- финансовое стимулирование компаний (дотации на определенные суммы инвестиций, кредиты, финансовые льготы, субсидии в связи с созданием рабочих мест и т. п.);

создание физических инфраструктур (включая механизмы концессии в области транспорта);

- так называемые «мягкие» меры стимулирования развития (создание благоприятной бизнес-среды, поддержка информационных сетей, консалтинговой деятельности, образования, научных исследований и технических разработок).

Искусство региональной политики состоит в том, чтобы, сочетая использование вышеназванных инструментов, дать региону минимум, но достаточный для его развития.

Следует отметить, что социально-экономическая политика субъекта Федерации не сводится к простой трансляции и исполнению решений федерального уровня. Имея собственные законодательство, налоговые и бюджетные механизмы, регион способен проводить более многообразную социально-экономическую политику за счет расширения состава сфер и форм воздействия, установления более благоприятных условий жизнедеятельности тех или иных групп экономических субъектов.

Очевидно, что целевые установки субъектов систем более высокого уровня должны быть учтены и реализованы (в рамках имеющихся возможностей) на подсистемном уровне. Иначе нельзя обеспечить целостность большой системы в процессе ее развития.

Объединение в рамках региона различных подсистем, в свою очередь, определяет множественность направлений региональной политики, среди которых основными являются:

1. Экономическая политика, направленная на смягчение региональных экономических диспропорций.
2. Социальная политика, направленная на сглаживание региональной дифференциации в уровне жизни, а также общее улучшение качества социальной среды.
3. Демографическая политика, предполагающая регулирование со стороны государства естественного и механического движения населения.
4. Поселенческая политика, направленная на повышение эффективности использования территориальных ресурсов конкретного региона путем оптимального размещения производства, коммуникаций и мест расселения с учетом природных, экономических, архитектурно-строительных и инженерно-технических факторов.
5. Экологическая политика, предполагающая предотвращение детериорации (ухудшение состояния окружающей природной среды, происходящее в результате хозяйственной деятельности человека), улучшение экологической ситуации в регионе.
6. Научно-техническая политика, нацеленная на регулирование взаимосвязей между размещением научных центров и производительных сил, региональные перемещения научных кадров.

Своеобразным жестким ядром региональной политики является реализация экономических целей регионального развития, так как механизмы достижения необходимых социальных, демографических и социологических условий неизбежно связаны с наличием

достаточного объема финансовых ресурсов и использованием финансово-экономических рычагов стимулирования и принуждения. Региональные власти имеют множество инструментов воздействия на социально-экономическое развитие региона, обеспечивая его устойчивость.

Другой особенностью взаимодействий выделенных направлений региональной политики является взаимопереплетение объектов исследования и необходимость интегрального подхода к управлению устойчивостью региональных систем.

Заметим, что, как свидетельствует отечественный и зарубежный опыт, общепризнанным инструментом управления устойчивостью социально-экономических систем разного уровня выступает стратегическое индикативное планирование.

При этом технология построения стратегических индикативных планов развития регионов основывается на пространственном двухуровневом представлении социально-экономической сферы региона и концепции вертикально интегрированной системы регионального и муниципального уровней управления.

Базовая часть планов разрабатывается и координируется региональными органами государственной власти, а планы территориального уровня формируются и реализуются администрациями муниципальных образований. Роль региона состоит в разработке стратегии социально-экономического развития, планировании, координации, в увязке территориальных планов на основе гармонизации бюджетных потоков. Как показывает практика, стратегии социально-экономического развития большинства регионов и

муниципалитетов России провозглашают в качестве перспективы переход на модель устойчивого развития.

Управление устойчивостью региональных социально-экономических систем осуществляется в рамках региональной политики, которая представляет собой законодательно оформленную систему правовых, организационных, институциональных и финансово-экономических мер, определяющих деятельность федеральных органов государственной власти, их территориальных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, объединений бизнеса и иных институтов гражданского общества.

Региональная социально-экономическая политика в Российской Федерации еще только формируется. Теоретическая модель региональной политики, по нашему мнению, должна отвечать следующим требованиям:

- долговременность;
- адаптивность;
- сопряженность с перспективной программой социально-экономического развития России;
- комплексность;
- ориентация на экономическое, политическое, социальное развитие регионов;
- обеспечение приоритета общенациональных интересов.

Методологической основой региональной социально-экономической политики должна стать новая концепция современного государства, определяющая его функции и роль в обеспечении устойчивого и социально ориентированного развития всех регионов, организации федеративных отношений. Так как устойчивость

федеративного государства обусловлена социально-экономической ситуацией в составляющих его субъектах, достижением регионального социально-экономического равновесия.

Для реализации региональной социально-экономической политики, направленной на обеспечение устойчивости системы, региональным органам государственной власти следует совершенствовать современные технологии управления социально-экономическими процессами, в том числе планирование, прогнозирование, мониторинг и т.п.

Важной характеристикой региональной политики федерального центра должна стать ориентация в прогнозировании и регулировании развития регионов страны на территории опережающего развития, формирующие основной вклад в устойчивое развитие субъектов Российской Федерации.

ГЛАВА 2 ПЛАНИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

2.1 Понятие и виды планирования в системе государственного стратегического управления

Одним из основных достижений человеческой цивилизации является планомерное развитие общества. Именно планирование позволяет четко организовать, всесторонне обосновать и согласовать деятельность всех звеньев хозяйственной системы общества для достижения поставленной цели.

Планирование можно рассматривать как специфическую форму общественной практики людей и как функцию управления. Оно является действенным инструментом реализации экономической и социальной политики государства. В бывших социалистических странах планирование – централизованное директивное – было основной формой управления народным хозяйством. Социалистический строй стал историей, не выдержала испытания временем наука о социалистическом планировании. Однако значение планирования в социально-экономическом развитии стран, направленном на достижение и поддержание высоких темпов экономического роста в целях обеспечения высокого уровня жизни населения, постоянно и закономерно возрастает.

Планирование как форма государственного регулирования используется во всех странах, уживаясь с рыночными принципами ведения хозяйства. При формировании рыночных отношений в Республике

Беларусь необходимо видение перспектив ее экономического и социального развития. Применение экономических механизмов рынка в сочетании с научно-обоснованным планированием и прогнозированием требует нового подхода к государственному регулированию экономики, принципиально изменяет содержание общегосударственного планирования и прогнозирования.

Планирование — это процесс принятия управленческого решения, основанный на обработке исходной информации и включающий в себя определение и научную постановку целей, средств и путей их достижения посредством сравнительной оценки альтернативных вариантов и выбора наиболее приемлемого из них в ожидаемых условиях развития.

Общегосударственное планирование направлено на увязку всех факторов производства и поддержание сбалансированности натурально-вещественных и финансово-стоимостных потоков, обеспечение рационального и эффективного использования ресурсов для достижения поставленных целей и задач, что находит отражение в соответствующем плановом документе (плане).

При этом следует иметь в виду, что суть планирования состоит не в разработке и доведении многочисленных показателей до исполнителей, а в научной постановке целей предстоящего развития и выработке действенных средств их реального достижения.

По форме проявления и содержанию планирование может быть директивным, индикативным, стратегическим.

Директивное планирование представляет собой процесс разработки планов, имеющих силу юридического

закона, и обеспечения их выполнения. Планы, имеющие силу юридического закона, обязательны для всех исполнителей, а должностные лица по закону за невыполнение заданий плана несут ответственность.

Ярким примером использования директивного планирования, как основной формы государственного регулирования экономики, является бывший СССР и входящие в него республики, а также социалистические страны Восточной Европы. В них директивное планирование применялось в целях прямого воздействия центра на все звенья и сферы народного хозяйства для достижения определенных целей и обеспечения заданного общего направления развития. Планы носили адресный характер и отличались чрезмерной детализацией. Но при всей внешней форме директивного воздействия на экономику, они нередко не выполнялись и полностью себя дискредитировали.

Однако неудавшийся опыт использования директивного планирования в этих странах не должен исключать возможности его применения при решении отдельных важнейших проблем, имеющих общенациональное значение. Директивное планирование, будучи альтернативой рыночной самонастройке, не является тем не менее антиподом рынку. Это продукт и важный конституирующий его элемент, практикуемый не только государством, но и самим бизнесом. Тот же опыт директивного планирования социалистической экономики свидетельствует о возможностях его использования для решения таких задач, как индустриализация страны, структурное преобразование производства, создание военно-производственного потенциала и т.д. Но безусловным является то, что применять директивное

планирование целесообразно лишь в чрезвычайных или отягощенных ситуациях — войны, депрессии, кризиса, стихийных бедствий. При этом масштабы и сроки его применения должны быть строго ограничены.

Наиболее распространенной во всем мире формой государственного планирования социально-экономического развития страны является индикативное планирование.

Индикативное планирование является средством реализации социально-экономической политики государства, основным методом его воздействия на ход функционирования рыночной экономики. Оно обеспечивает решение многих вопросов социально-экономического развития, осуществление которых только рыночными методами без мер государственного воздействия затруднено.

Индикативное планирование — это процесс формирования системы параметров (индикаторов), характеризующих состояние и развитие экономики страны, соответствующих государственной социально-экономической политике, и установление мер государственного воздействия на социальные и экономические процессы с целью достижения указанных индикаторов.

В качестве индикаторов социально-экономического развития предполагается использовать показатели, характеризующие динамику, структуру и эффективность экономики, состояние финансов, денежного обращения, рынка товаров и ценных бумаг, движение цен, занятость, уровень жизни населения, внешнеэкономические связи и т.д.

Взаимоувязанная и внутренне сбалансированная система этих показателей (индикаторов) призвана давать количественную характеристику социально-экономической политики государства, на реализацию которой будут направлены все меры государственного регулирования.

Главное содержание индикативного планирования состоит в обосновании целей, задач, направлений и методов реализации государственной социально-экономической политики и является весьма действенной формой организации взаимодействия всех государственных органов управления как между собой, так и с региональными органами управления в интересах совершенствования экономической системы и отдельных ее элементов в соответствии с задачами социально-экономического развития.

Роль индикативного плана состоит именно в том, чтобы указать, где нужно вмешаться государству и только тогда, если рынок этого не может.

Государство не имеет директивных взаимоотношений с производителями, но крупный капитал не менее заинтересован в сотрудничестве с государством, так как нуждается в помощи при продвижении продукции на мировой рынок, привлечении иностранных инвестиций и т.д.

Конструктивная роль индикативных планов и проявляется именно в том, что, не сковывая инициативы частного бизнеса, они помогают наметить общий курс управления предприятиями, информируя их о потенциальном спросе, положении дел в смежных отраслях, областях, состоянии рынка рабочей силы и т.д. Без них нельзя обосновать инвестиции, они в какой-то

мере влияют на правительственные расходы, поскольку утверждение годовых бюджетов происходит с учетом плановых наметок.

Индикативные планы позволяют органично и взаимосвязано соединить в едином документе концепции социально-экономической политики государства, прогнозы функционирования экономики, государственные программы, систему экономических регуляторов, поставки для государственных нужд, объемы государственных капитальных вложений, а также вопросы управления государственными предприятиями. Индикативный план опирается на приоритеты, под которые создаются соответствующие механизмы стимулирования.

На данном этапе становления рыночных отношений индикативное планирование является объективным и закономерным продолжением и развитием прогнозной деятельности, поскольку разрабатываемые в настоящее время прогнозы содержат наряду с собственным прогнозом систему экономических регуляторов, государственные программы, поставки для государственных нужд, объемы централизованных капитальных вложений, т.е. выходят за пределы прогнозирования как чистого предвидения развития событий.

Эффективность индикативного планирования доказана мировым опытом, особенно таких стран, как Япония, Франция. С опорой на государственный сектор оно способно придать ускорение развитию национальной экономики.

Стратегическое планирование — это особый вид планирования, ориентированного, как правило, на долгосрочную перспективу и определяющего

стратегические цели социально-экономического развития страны и направления их достижения.

Формирование стратегии — это формирование и выделение целей, определение и выделение необходимых средств для достижения поставленных целей в долгосрочной перспективе.

Важнейшей проблемой в рамках государственного стратегического планирования является правильное определение целей и правильное соотношение между целями и средствами. Как правило, стратегические цели связаны с удовлетворением потребностей людей. Но на их формирование существенное влияние оказывают как внутренние, так и внешние факторы. В условиях ограниченных ресурсов (а эта ситуация наблюдается в любом государстве) проблема выбора главных целей сопровождается проблемой ранжирования приоритетов.

Поэтому отличительными особенностями стратегического планирования должны стать:

- 1) выделение стратегических, имеющих определяющее значение для развития национальной экономики, целей;
- 2) ресурсное обеспечение намеченных целей, как по объему, так и структуре ресурсов; учет влияния на развитие национальной экономики внешних и внутренних факторов.

Целью стратегического планирования является обеспечение на основе выбранных приоритетов достаточного потенциала для будущего успешного развития национальной экономики.

Свою реализацию стратегическое планирование находит в долгосрочных плановых документах,

отражающих общегосударственное развитие в перспективе на 10, 15 лет.

По периоду планирования выделяют долгосрочные планы (10 и более лет), среднесрочные (как правило, пять лет) и текущие (годовые) планы. В практике планирования используются все три вида планов, которые обеспечивают преемственность планирования и возможность достижения целей, разноудаленных по времени.

Планирование - это одна из стадий управленческого цикла (циклического механизма управления), который принято разделять на три ключевых стадии: анализ - планирование - исполнение - анализ.

В системе государственного регионального управления планирование призвано определить стратегические (перспективные) и текущие цели территориального развития, разработать систему плановых документов, обеспечивающих реализацию этих целей.

Долгосрочное планирование страны в целом и отдельных ее территориальных образований чаще всего обозначается термином «стратегическое планирование» (развития той или иной территории).

Стадия анализа. Анализ ситуации выступает в качестве первой и последней стадий управленческого цикла. На первой стадии осуществляется стратегический анализ и оценка ситуации, как во внешней, так и во внутренней среде, производится оценка ресурсного потенциала территории. Все это позволяет определить возможности развития, ресурсы, которые для этого необходимы и возможные проблемы. На основании анализа формируется информационная модель ситуации, которая представляет собой основу для формулирования стратегии и разработки программы, планов действий и

конкретных проектов. На последней стадии осуществляется мониторинг реализации принятых управленческих решений, сопоставляются и сравниваются полученные результаты со стратегическими целями и задачами (оценка степени реализации целей) с использованием прогнозных индикативных показателей.

Стадия планирования. На стадии планирования в качестве аналитической и информационной основы используются результаты стратегического анализа, оценки ситуации и полученная в результате информационная модель ситуации. Стадия планирования включает следующие элементы (Савельев):

1. определение миссии территории и стратегических целей;
2. разработку комплекса частных тактических и оперативных целей и задач для реализации поставленных стратегических целей;
3. разработку программы действий, конкретных проектов и мероприятий;
4. разработку организационного плана, сетевое планирование, мониторинг и управление реализацией намеченной стратегии.

Реализация этих этапов, выделяемых в рамках стадии планирования, различается по срокам (горизонту планирования):

- долгосрочное (стратегическое) планирование;
- краткосрочное (текущее или оперативное) планирование.

На основе долгосрочного планирования определяются миссия и стратегические цели. На основе краткосрочного планирования определяется комплекс краткосрочных целей и задач и осуществляется

планирование в рамках разработанной программы действий по реализации стратегических целей. К краткосрочному планированию относится также технологическое планирование, позволяющее координировать процесс реализации стратегических целей (сетевое планирование).

Стадия реализации. На данной стадии осуществляется реализации намеченной программы действий, проектов и отдельных мероприятий, их передача на выполнение непосредственным исполнительным субъектам.

Управленческий цикл замыкается контролем результатов выполнения программы действий, проектов и отдельных мероприятий, который выполняет функции *мониторинга и корректировки* долгосрочных стратегических целей.

Виды планирования и их специфика. Сегодня существует довольно много подходов к выделению частных видов планирования. Классификация подходов и видов планирования представлена на рис. 2 (Савельев, Титов и др., 2008). Из этой типологии планирования нас будут интересовать виды планирования, выделяемые на основе используемого методологического аппарата. В частности, в отечественной практике территориального планирования чаще всего выделяются в этом отношении три вида планирования: директивное, индикативное и стратегическое.

Директивное планирование - это планирование «от достигнутого» посредством постановки задачи развития с учетом имеющихся ресурсов и ее разделения на весь период планирования. Директивное планирование, как правило, связано с использованием инструментов жесткого

администрирования и сосредоточения всех функций планирования в руках единого субъекта управления. Особенность - комплексность, механистичность.



Рис. 2.1. Подходы и виды планирования

Индикативное планирование - предполагает реализацию поставленной цели развития на основе системы индикаторов, регламентирующих процесс ее достижения. Особенность - чаще всего используется в рамках директивного или стратегического типов планирования в качестве вспомогательного инструмента, инструмента контроля и управления реализацией планов.

Стратегическое планирование - это планирование, направленное на достижение желаемого будущего состояния объекта планирования (его «образа будущего») - планирование «от цели», связанное со стратегическим выбором (выбором приоритетов) и мобилизацией ресурсов. Особенности - целевой характер (выделение наиболее важных приоритетов), управление по целям.

Важнейшей составляющей системы государственного и регионального стратегического

управления должна стать система управления рисками социально-экономического развития.

- разделы по анализу, управлению рисками должны стать обязательной составляющей стратегий развития федеральных округов, регионов, муниципальных образований;
- должны быть конкретизированы теоретико-методологические, методические и практические аспекты процессов управления стратегическими региональными рисками, включающие понятийный аппарат, методику анализа региональных рисков, классификацию региональных рисков, оценку эффективности управления региональными рисками, систему мониторинга региональных рисков;
- необходим учет стратегических региональных рисков при формировании региональной политики, включая направления мониторинга, по которым оценивается эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

2.2. Нормативное регулирование государственного стратегического планирования

Основной идеей Федеральный закон «О государственном стратегическом планировании» (2014) является создание правовой основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, позволяющей решать задачи повышения

качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны.

В последнее время необходимость формирования системы стратегического планирования значительно повысилась в силу того, что решения в оборонной, социальной, технологической и экономической сферах приобретают долгосрочный стратегический характер. Возникла необходимость в наборе **управленческих инструментов**, которые позволяют:

- развертывать долгосрочные решения (со сроком реализации 5 и более лет) в набор средне- и краткосрочных задач, увязанных между собой и подчиненных общей цели;
- балансировать планируемые действия, требующие значительных затрат, по ресурсным и организационным возможностям (проекты в энергетике, транспорте, демографии, национальной безопасности);
- четко ориентировать субъекты Российской Федерации на деятельность, отвечающую интересам страны в целом в соответствии с поставленными целями
- социально-экономического развития Российской Федерации;
- обозначать долгосрочные ориентиры для бизнеса (в области развития производственной инфраструктуры, энергетической и минерально-сырьевой базы, рынка рабочей силы, социальной инфраструктуры, науки и технологий и так далее), позволяющие снизить риски при принятии долгосрочных инвестиционных решений.

Комплексная система государственного стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации - это и есть упорядоченный набор управленческих инструментов.

Целями создания системы являются:

- определение оптимальной траектории перехода от текущего состояния социально-экономического развития к желаемому состоянию;
- концентрация разнокачественных (финансовых, организационных, информационных, кадровых) ресурсов для достижения запланированных целей;
- консолидация усилий всех субъектов экономики (государства, корпораций, структур гражданского общества) для достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации.

Исходя из целей определяются основные функции системы государственного стратегического планирования:

- определение внутренних и внешних условий и тенденций социально-экономического развития, а также выявление возможностей и ограничений социально-экономического развития;
- определение целей социально-экономического развития Российской Федерации и приоритетов социально-экономической политики;
- выбор путей и способов достижения целей, обеспечивающих наибольшую эффективность использования имеющихся ресурсов;
- формирование комплексов мероприятий, обеспечивающих достижение целей социально-экономического развития в соответствующих сферах социально-экономического развития;

- определение необходимых ресурсов для достижения целей и задач социально-экономического развития;
- координация планируемых действий по достижению целей социально-экономического развития между федеральным и региональным уровнями государственной власти, бизнесом и обществом;
- осуществление стратегического контроля;
- научно-техническое, информационное и кадровое обеспечение государственного стратегического планирования социально-экономического развития.

Предметом правового регулирования законопроекта являются общественные отношения в сфере планирования, прогнозирования и стратегического контроля социально-экономического развития Российской Федерации, составляющие целостную систему государственного стратегического планирования. Законопроект регламентирует и обеспечивает прозрачность процедур разработки, рассмотрения и утверждения документов стратегического планирования. Участниками регулируемых данным законопроектом отношений являются Президент Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В законопроекте закреплены полномочия всех участников государственного стратегического планирования в процессе государственного стратегического планирования социально-экономического развития в Российской Федерации. В случае принятия

законопроекта участники государственного стратегического планирования будут обязаны: использовать механизмы государственного стратегического планирования, устанавливаемые законопроектом в зависимости от уровня управления; обеспечить взаимосвязку и соподчиненность используемых инструментов государственного стратегического планирования между собой; осуществлять стратегический контроль достижения плановых показателей деятельности. Предлагаемый законопроектом подход к формированию системы государственного стратегического планирования базируется на опыте и достижениях отечественной и мировой практики, включает в себя инструменты государственного стратегического планирования, применяемые в настоящее время в Российской Федерации и за рубежом. Последствиями принятия законопроекта станут:

- создание условий для достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации в соответствии с долгосрочными и среднесрочными приоритетами государственной политики;
- повышение эффективности использования имеющихся ресурсов в рамках достижения целей;
- увеличение прозрачности и эффективности деятельности органов государственной власти;
- повышение исполнительской дисциплины в связи с введением обоснованных и объективных критериев оценки деятельности

участников процесса государственного стратегического планирования.

Технические аспекты развития стратегического планирования - это задача формирования единой цифровой картографической основы и создание реестра стратегических документов. В 2006 г. была принята Концепция создания и развития инфраструктуры пространственных данных РФ, предусматривавшая наличие гарантированных государством актуальных базовых пространственных данных на территорию страны, которыми открыто могли бы пользоваться все специалисты. Но, к сожалению, к реализации концепции по разным причинам так и не приступили.

Без создания единой цифровой картографической основы при принятии стратегий отраслевого и территориального развития добиться их взаимной увязки будет практически невозможно. Более того, вопреки международной практике долгое время не решалась проблема секретности картографических материалов крупного масштаба, которые во всем мире используются при принятии решений по размежеванию земельных участков и по определению являются открытыми документами. Необходимо создание единой универсальной картографической базы данных, которая будет доступна всем субъектам территориального и стратегического планирования. В отсутствие единой согласованной картографической информации, возможности ее оперативной актуализации и обеспечения всеобщего доступа к ней вопрос непротиворечивости всех разрабатываемых стратегий и документов территориального планирования практически остается открытым. Создание единого реестра и, более того,

обеспечение доступа к нему широкого круга субъектов — заинтересованных потребителей этой информации — является одним из ключевых моментов, без которых система государственного стратегического планирования вообще не может быть создана. Без реестра система всегда будет рассогласована, ее невозможно будет актуализировать с учетом решений, которые принимаются на других уровнях стратегического и территориального планирования. Реестр — один из первых шагов к созданию системы доступа к документам стратегического планирования. Дальше, конечно, должна последовать разработка Интернет-портала, который фактически позволил бы субъектам стратегического планирования иметь доступ ко всем документам, которые разрабатываются в этой сфере. И только тогда можно будет говорить о серьезном, полноценном согласовании и устранении противоречий между документами разного уровня, о непрерывной работе по приведению в соответствие представлений всех участников процесса планирования о перспективах развития страны, регионов и муниципальных образований. Эта информация очень важна и для бизнеса, поскольку повышает качество инвестиционных решений.

Система стратегического планирования — это масштабный организационный эксперимент, направленный на выработку наиболее адекватных и эффективных способов координации процессов развития. По причине дефицита профессиональных знаний и опыта все еще не отработаны процедуры согласования стратегий между собой (от стратегий муниципальных образований до концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ) и с другими документами, например,

докладами о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти. Кроме того, практически отсутствует какая-либо связь между стратегиями и бюджетом (бюджетная система в России вообще существует в особом измерении, а стратегии систему Минфина мало интересуют). Пока все процедуры согласования настолько слабо развиты, что этот факт сам по себе является огромной проблемой для практического применения документов стратегического планирования.

2.3. Система государственного стратегического планирования на региональном уровне

Стратегическое планирование в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Федеральный закон устанавливает правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного стратегического управления, полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядка их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.

В 2015-2017 годах была сформирована основная база нормативных правовых актов, являющаяся основой для процессов стратегического планирования и управления, в соответствии с которыми осуществляется мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования.

Нормативное правовое регулирование стратегического планирования постоянно совершенствуется, в том числе в части положений организации проектной деятельности, цифровизации процессов, оценки сбалансированности системы стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, показателям, финансовым и иным ресурсам на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

В Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации на период до 2020 года (2011) поставлена задача добиться того, чтобы субъекты Федерации и все 24 тысячи российских муниципальных образований имели долгосрочные стратегии социально-экономического развития.

В соответствие с Федеральным законом «О государственном стратегическом планировании» (2014) к документам государственного стратегического планирования, разрабатываемым в субъектах Российской Федерации, относятся:

- стратегия социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочную перспективу;
- целевые программы, реализуемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;
- схема территориального планирования субъекта Российской Федерации;
- прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;
- программа социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;
- годовой отчет о результатах и ходе исполнения программы социально-экономического развития

субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;

- иные документы, соответствующие требованиям, установленным нормативными
- правовыми актами, указанными в статье 2 настоящего Федерального закона, решение о разработке которых принято высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации либо высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В регионах создаются не изолированные документы - Стратегии, программы, схемы территориального планирования и пр., а их комплекты. Проекты документов государственного стратегического планирования подлежат общественному обсуждению, формы и порядок которого в регионах определяются высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации. С целью обеспечения открытости и доступности информации об основных положениях документов государственного стратегического планирования проекты документов государственного стратегического планирования подлежат размещению на официальном сайте органа государственной власти, ответственного за разработку документа государственного стратегического планирования, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в сроки, позволяющие обеспечить учет мнения граждан и заинтересованных организаций в процессе согласования и утверждения указанных документов.

Территориальное стратегическое планирование пронизывает все звенья управления региональной системой. Рассматривая планирование в качестве одной из стадий управленческого цикла (рис.1), можно ее разделить

на составные части (уровни планирования) - концептуирование, стратегирование и программирование регионального развития. Эти уровни отличаются по целям и характеру деятельности, методическому, нормативно-правовому, организационному и информационному обеспечению. На этапе *концептуирования* формируются наиболее общие принципы и подходы к развитию региона, намечается желаемый «образ будущего», осуществляется постановка долгосрочной цели развития с учетом потребностей хозяйствующих субъектов территории, а также социальных, национально-культурных и природных особенностей и ценностей и на основе сформулированных общих принципов и подходов. Особенно значимым на данном этапе является научное обоснование следующего этапа (разработки стратегии социально-экономического развития региона), определение концептуальной идеи и основных принципов, определяющих последующие этапы разработки и реализации стратегии, результативность регионального стратегического планирования в целом. На этапе *стратегирования* осуществляется описание и обоснование тенденций, проблем и параметров развития региона, моделирование развития, определение «генерального курса» (в виде главной стратегической цели) и основных стратегических направлений. На данном этапе осуществляется детализация концептуальной идеи развития региона с учетом общих принципов и на основе имеющегося природно-ресурсного, производственно-технического, экономического, кадрового и культурного потенциала. Это важный этап с позиции выбора оптимальных путей достижения желаемого «образа будущего» региона, отраженного в региональной концепции.

На этапе *программирования* осуществляется построение и обоснование комплекса конкретных мероприятий, проектов и тактических средств достижения стратегических целей, конкретизация и корректировка стратегических направлений социально-экономического развития региона. Кроме того, на данном этапе осуществляется выявление и анализ проблем в развитии региона, формулировка конкретных задач, путей и механизмов их решения. Реализация контрольных и аналитических функций в системе стратегического планирования развития региона осуществляется в ходе мониторинга. С помощью этого инструмента осуществляется, во-первых, отслеживание реализации намеченной стратегии развития, во-вторых, корректировка изначально сформулированных стратегических целей в процессе их практического воплощения. Таким образом, в рамках стадии планирования регионального развития можно также выделить «малый» управленческий цикл, включающий в себя все вышеописанные этапы (рис. 2.2).



Рис. 2.2. Схема стратегического планирования развитием региона («малый» управленческий цикл)

Государственное стратегическое планирование базируется на *принципах* [ФЗ, 2014]:

- единства и целостности;
- внутренней сбалансированности;
- результативности и эффективности функционирования;
- самостоятельности выбора путей решения задач;
- ответственности участников процесса государственного стратегического планирования;
- прозрачности (открытости);
- достоверности и реалистичности;
- финансовой обеспеченности.

2.4. Процесс государственного стратегического планирования на региональном уровне

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования относятся:

1) определение в пределах полномочий субъектов Российской Федерации приоритетов социально-экономической политики, долгосрочных целей и задач социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации;

2) установление требований к содержанию документов стратегического планирования, разрабатываемых в субъектах Российской Федерации, порядку их разработки, рассмотрению и утверждению (одобрению) с учетом положений настоящего

Федерального закона, других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

3) разработка и утверждение (одобрение) документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям субъектов Российской Федерации;

4) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

5) обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъектов Российской Федерации;

6) установление порядка осуществления стратегического планирования в субъектах Российской Федерации в соответствии с нормативными правовыми актами, указанными в статье 2 настоящего Федерального закона.

7) участие в формировании документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, реализуемых на территориях субъектов Российской Федерации;

8) иные полномочия в сфере стратегического планирования, отнесенные в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и

субъектов Российской Федерации к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Статья 6. Полномочия органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования

К полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относятся:

1) определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

2) разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления;

3) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления;

4) иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования относятся:

1) определение в пределах полномочий субъектов Российской Федерации приоритетов социально-экономической политики, долгосрочных целей и задач социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации;

2) установление требований к содержанию документов стратегического планирования, разрабатываемых в субъектах Российской Федерации, порядку их разработки, рассмотрению и утверждению (одобрению) с учетом положений настоящего Федерального закона, других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

3) разработка и утверждение (одобрение) документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям субъектов Российской Федерации;

4) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

5) обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъектов Российской Федерации;

6) установление порядка осуществления стратегического планирования в субъектах Российской Федерации в соответствии с нормативными правовыми актами, указанными в статье 2 настоящего Федерального закона;

7) участие в формировании документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, реализуемых на территориях субъектов Российской Федерации;

8) иные полномочия в сфере стратегического планирования, отнесенные в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Полномочия органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования

К полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относятся:

1) определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

2) разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления;

3) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления;

4) иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами.

Основы разработки документов государственного стратегического планирования, разрабатываемых в субъектах Российской Федерации [ФЗ, 2014. Ст.32]:

1. *Стратегия* социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочную

перспективу разрабатывается в соответствии с приоритетами социально-экономической политики, определенными концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, отраслевых документов стратегического планирования на долгосрочный период, иных документов федерального уровня, отражающих государственную политику в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Период, на который разрабатывается стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочную перспективу, определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Корректировка стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочную перспективу производится по решению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. *Целевые программы*, реализуемые за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, разрабатываются в соответствии с приоритетами социально-экономической политики, определенными стратегией социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочную перспективу. Сроки реализации целевых программ, реализуемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, определяются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. На основе стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочную перспективу и целевых программ,

реализуемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, разрабатывается *схема территориального планирования (стратегия пространственного развития)* субъекта Российской Федерации.

4. *Прогноз* социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период разрабатывается на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период, стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочную перспективу с учетом основных направлений бюджетной и налоговой политики субъекта Российской Федерации. Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период разрабатывается ежегодно на 3 года.

5. *Программа* социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период разрабатываются на основе стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочную перспективу, прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период, основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на среднесрочный период. Программа социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период разрабатываются раз в 3 года на 6 лет. Корректировка программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период производится по решению

высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

При построении *региональной системы стратегического планирования* целесообразно исходить из принципа целостности объекта управления (т.е. региона). Регион состоит из элементов и компонентов природных комплексов, местных сообществ, предприятий, учреждений и организаций, объектов инфраструктуры, находящихся в тесной взаимосвязи, поэтому и система стратегического планирования должна характеризоваться единством и действовать как целостный механизм управления региональным развитием. Необходима *параллельная разработка стратегий и схем территориального планирования* субъектов РФ. Ясно, что параллельный процесс открывает многие дополнительные возможности, заставляет иначе взглянуть и на стратегическое, и на территориальное планирование. Территориальное планирование от этого выиграет, потому что определение специализации территории, мест размещения разного рода объектов, в том числе инфраструктурных, будет вестись с учетом приоритетов, которые были более тщательно проанализированы в рамках подготовки стратегии. С другой стороны, выигрывает и стратегия, потому что такой подход позволяет гораздо полнее учитывать влияние пространственных ограничений на выбор стратегических приоритетов.

В наиболее общем виде система стратегического планирования в регионе представляет собой комплекс плановых и программных документов, увязанных по срокам и горизонтам планирования, стратегическим приоритетам, целям и задачам, ресурсному обеспечению.

Проблема практической реализации стратегического выбора региона является одной из самых сложных в совокупности проблем его формирования и реализации. Результаты только аналитических исследований не предоставляют возможности приступить к решению существующих и формулируемых стратегических задач. Это инициирует, в свою очередь, необходимость рассмотрения целого ряда теоретических и организационно-экономических проблем, связанных с созданием и обеспечением эффективности механизма реализации стратегического выбора.

Назначение механизма реализации стратегического выбора региона состоит в целенаправленном воздействии органов регионального управления при поддержке государственных структур на все субъекты хозяйствования вне зависимости от используемых форм собственности с целью достижения намеченных ориентиров его перспективного социально-экономического развития. Специфика управления регионом обуславливает необходимость поиска инновационных подходов и принципов в стратегическом планировании развития экономики, которые в совокупности с формами, методами и инструментами управленческого воздействия на процесс устойчивого развития составляют механизм реализации стратегического выбора региона.

К основным функциям названного механизма предлагается относить:

- обеспечение эффективного функционирования общественных институтов;
- формирование и поддержание функционирования системы стратегического планирования, включающей

подсистемы мониторинга и поддержки управленческих решений;

- реализацию оптимальной структурно-инвестиционной политики;
- проведение экологической политики;
- реализацию социальной и демографической составляющей региональной стратегии.

Известно, что общественные институты могут развиваться на основе долгосрочных капитальных вложений, эффективность которых не может проявиться в экономическом смысле. Рыночный механизм не обеспечивает требуемого воздействия на процессы развития общественных институтов, обеспечивающих устойчивое развитие социальной сферы. К совокупности элементов системы общественных институтов предлагается относить:

- образование, здравоохранение, культуру;
- фундаментальные и прикладные научные исследования;
- инфраструктуру для производства и распределения продукции (автодороги, мосты, электростанции, аэропорты и т.д.).

Реализация функции формирования системы мониторинга и поддержки управленческих решений предполагает обеспечение аналитической и прогнозной информацией не только хозяйствующих объектов, но и органов управления регионом. В современных условиях развития органы государственного управления, располагающие достаточно мощным информационно-аналитическим потенциалом, имеют возможность обеспечить своевременную и качественную поддержку процессов принятия управленческих решений на разных

уровнях процесса стратегического планирования развития региональной экономики.

Функция оптимальной структурно-инвестиционной политики обеспечивает определение приоритетов развития экономики региона на основе выявления важнейших направлений развития технологии и потребностей внутри- и межрегионального рынков. Реализация данной функции позволяет регулировать процессы антикризисного развития экономики.

Целью функции реализации социальной и демографической составляющей региональной стратегии является обеспечение процессов эффективного и равномерного развития отдельных территорий, входящих в региональную систему. При этом разрабатываются программы рационального и пропорционального развития производственных сил региона, использования земельных ресурсов, строительство очистных сооружений, определение мест строительства жилья и осуществление других мероприятий, обеспечивающих экологическую и демографическую безопасность региона.

Реализация стратегического выбора региона должна идти таким образом, чтобы не усугублять кризисную ситуацию в экономике, полностью исключать методы «шоковой терапии», способствовать снижению социальной напряженности. В этом состоит главное требование, которому должен удовлетворять механизм реализации нового стратегического выбора.

Необходимым условием успеха работ по реализации стратегического выбора является создание в регионе органами территориального управления благоприятного социально-психологического климата, что позволит эффективно включить в выполнение

стратегического плана коллективы организаций и предприятий, предпринимателей, финансистов, общественность.

Важнейшими принципами построения механизма реализации стратегического выбора региона предлагается считать принципы «баланса интересов», «гласности», «мониторинга». Соблюдение этих принципов состоит в обеспечении интересов различных слоев населения, предприятий и организаций различных форм собственности, субъектов управления различного иерархического уровня, участвующих в реализации стратегического выбора, в своевременном и полном информировании всех участников работ о полученных результатах на основе сформированной и эффективно действующей системы регионального эколого-социально-экономического мониторинга. Данная система предусматривает организацию наблюдения, получение своевременной, достоверной, полной и объективной информации о протекании на территории региона социально-экономических процессов. Дополнительно должны решаться задачи оценки и системного анализа получаемой информации; исследования отклонений от хода реализации намеченной стратегии; разработки прогнозов развития ситуации и подготовки рекомендаций для органов регионального управления, направленных на преодоление негативных и поддержку позитивных тенденций.

В научных работах В.Н. Овчинникова сформулированы базовые принципы стратегии регионального развития:

- относительная воспроизводственная целостность экономики региона;

- сбалансированность целей экономического развития и социальных интересов населения;
- учет экологических императивов в воспроизводственном природопользовании;
- сочетание, достижение, соответствие долгосрочных стратегических целей, среднесрочных тактических задач и краткосрочных оперативных вопросов и адекватность методов, инструментов и мер их решения или достижения;
- консенсус интересов региона и центра как выражение требований принципа экономического централизма (в отличие от принципа демократического централизма, требующего безоговорочного подчинения меньшинства большинству, игнорируя интересы первого);
- экономическая безопасность региона, предполагающая на уровне порогового решения проблемы обеспечения его относительной производственной и финансовой самодостаточности;
- ориентация на изменение экономического пространства страны в направлении усиления её рыночных начал;
- учет тенденций изменения основ формирования новой системы общественного разделения труда, отвечающей рыночным критериям хозяйственной специализации регионов;
- базирующаяся на рыночных началах новая парадигма размещения и развития производительных сил региона.

Сформулированные принципы являются основополагающими при выборе направлений и приоритетов регионального развития. Однако предложенная в работе парадигма исследования региона

как самоорганизующейся системы позволяет дополнить состав основных принципов реализации стратегического выбора. В настоящее время достаточно четко сформулированы три основных принципа самоорганизации, которые можно адаптировать к процессу реализации стратегического выбора региона: свобода выбора решений, неокончателности решений и внешнего дополнения.

Адаптация первого из названных принципов предполагает обязательную многовариантность решений при реализации многошагового процесса стратегического выбора. При этом на каждом шаге должна предусматриваться возможность выбора любого решения, вне зависимости от принятого на предыдущем шаге. Иными словами, реализация каждого последующего этапа стратегии возможна несколькими способами, не зависимиыми от того, какое решение было принято на предварительном этапе.

Принцип неокончателности решений в самоорганизующихся системах применительно к процессам реализации стратегического выбора региона обусловлен непрерывным характером процесса развития региона и предусматривает иерархическую структуру процесса принятия сложных стратегических решений с обратными связями между уровнями.

Реализация стратегического выбора региона осуществляется, как было сказано выше, на основе многовариантности решений. Принцип внешнего дополнения предполагает, что нельзя пользоваться критерием, использованным на предыдущем шаге реализации стратегического выбора. Число критериев должно быть не меньше решаемых стратегических задач.

К методам управления, используемым в процессе реализации стратегии, в общем случае, относятся экономические, организационно-распорядительные, социально-психологические и правовые. Анализ опыта управления на уровне региона показывает, что еще в недавнем прошлом использовались в основном организационно-распорядительные, то есть административные методы. Современная ситуация, обусловленная реформированием экономики, существенным образом изменила акценты в использовании тех или иных методов управления и требует реализации сформулированного выше принципа В.Н. Овчинникова о консенсусе интересов центра и региона (принцип экономического централизма).

Предоставление всем субъектам хозяйствования на территории региона самостоятельности в производстве и реализации продукции предполагает, как правило, исключение по отношению к ним со стороны органов регионального управления любых распорядительных форм воздействия, необходимость организации экономически взаимовыгодных партнерских отношений.

Выступая как субъект хозяйственных отношений, органы управления обеспечивают свои (местные) экономические интересы и одновременно создают условия для эффективного функционирования предприятий, расположенных в границах территории с учетом стратегического выбора, а также намеченных в концепции стратегических целей и приоритетов развития.

Деятельность органов регионального управления в реализации стратегии, учитывая ограниченность собственной экономической и финансовой базы, заключается не в непосредственном участии в процессах

функционирования отдельных предприятий, а в создании стимулирующих условий для развития приоритетных с позиции местного сообщества процессов. Именно для этого допустимо использование организационно-распорядительных методов управления.

2.5 Механизмы управления регионом как объектом стратегического планирования

Эффективная экономическая политика, являясь определяющим инструментом в конкурентной борьбе в условиях рыночной экономики, обеспечивает условия для стабильного и устойчивого долгосрочного развития как в рамках страны в целом, так и на уровне отдельных ее регионов. Инновационной политике принадлежит ведущая роль в повышении конкурентоспособности территорий, поскольку она формирует основные направления специализации региона. Экономическое и социальное будущее территории во многом зависит от возможности обеспечения федеральными и региональными органами власти необходимых условий развития наукоемких производств.

В связи с этим одной из наиболее серьезных научных и практических проблем в этой сфере является оценка устойчивости и эффективности регионального развития, которая тесно связана с измерением потенциала региона и определением уровня его конкурентоспособности. При оценке регионального развития важно учитывать особенности индивидуального институционального потенциала каждой территории.

Регион как управляемая социально-экономическая система

Анализируя современные научные подходы различных исследователей к определению понятия «регион» в географическом, экономическом и социальном аспектах, можно отметить, что существующее многообразие подходов не решает проблемы, связанной с необходимостью учета всей совокупности характеристических признаков. Наиболее целесообразным представляется комплексный подход к определению «региона».

В этом контексте значительный интерес представляют работы академика А.Г. Гранберга, рассматривающего регион как топологическое понятие, как «определенную территорию, отличающуюся от других территорий по ряду признаков и обладающую некоторой целостностью, взаимосвязанностью составляющих ее элементов».

Наиболее важными характеристиками региона можно считать целостность территории, общность и единство экономики, население, обладающее определенным уровнем образования, квалификацией и традиционно сложившимися навыками производства, выход на рынок с использованием имеющихся ресурсов, сложившиеся хозяйственную специализацию, тип и структуру экономического роста.

Анализ сущности и структуры категории «регион» привел к пониманию данной категории как сложной социально-экономической системы. В самом широком смысле «экономическая система» трактуется как система общественного воспроизводства и потребления материальных благ. Под социально-экономической системой понимается сложная, вероятностная, динамическая система, охватывающая процессы

производства, обмена, распределения и потребления материальных благ.

Социально-экономические системы относятся к классу управляемых систем. Коммерческие организации, административно-территориальные единицы, муниципальные образования, субъекты Российской Федерации как объекты управления развиваются под воздействием внешних и внутренних факторов, меняющих во времени свою интенсивность. Процесс развития социально-экономической системы осуществляется через регулирование взаимосвязей и отношений между образующими систему внутренними элементами, а также взаимодействие системы с внешней средой.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что одним из основных качеств социально-экономической системы является системное качество. Характерными чертами любой управляемой системы являются следующие:

- целостность, т.е. составляющие систему элементы по отдельности не будут выполнять всех тех функций, которые осуществимы только в комплексе;
- наличие цели управления;
- наличие более крупной среды, называемой внешней, со всеми ее воздействующими факторами;
- наличие внутренней среды в системе, включающей составные элементы системы;
- возможность деления системы на малые составляющие (подсистемы).

Возвращаясь к классу социально-экономических систем, управление можно определить как функцию системы, ориентированную на сохранение основного ее качества в условиях изменяющейся внешней среды, или на

выполнение определенной программы, задача которой состоит в обеспечении устойчивости функционирования хозяйственной системы.

Каждый субъект (на территории Российской Федерации в настоящее время их насчитывается 85, в т.ч. 22 республики, 9 краев, 46 областей, 3 города федерального значения, 1 автономная область и 4 автономных округа) имеет свои географические, экономические, политические и иные особенности. Так же и региональные системы – они расположены на территории различных размеров, имеют свои особенные природные характеристики, экономическую и промышленную специализацию.

Структура хозяйственной системы региона предопределяет следующие связи и отношения, прямо или косвенно отражающие процессы взаимодействия с окружающей средой:

- социально-экономические (общественное производство);
- экологические (экологические системы);
- экономико-экологические (природопользование);
- эколого-экономические (влияние природопользования на общественное производство);
- социально-экологические (оказываемое воздействие на природную среду населением);
- эколого-социальные (оказываемое природное воздействие среды на условия жизнедеятельности населения).

Любая система стремится к устойчивому развитию. В рамках этой концепции региональная хозяйственная система может рассматриваться как подсистема национальной, «народнохозяйственной» системы,

обладающая своими специфическими ресурсами и имеющая сложные отношения между субъектами экономических отношений, стремящаяся к сбалансированному, устойчивому развитию всех своих подсистем, несмотря на воздействие внутренних и внешних факторов.

На пути к устойчивому развитию приходится решать ключевые проблемы – это рациональное природопользование и воспроизводство условий жизни населения с учетом особенностей местности. Однако не все проблемы по территориальной организации производства можно решить на региональном уровне. В качестве примера можно привести размещение производств, оказывающих существенное влияние на состояние всей национальной экономики в целом. Принятие таких решений всегда останется за центральными экономическими органами власти. Таким образом, в условиях рыночной экономики и создания постиндустриального общества важная роль в решении вопросов рационального природопользования, регулирования производства, охраны окружающей среды и защиты природных ресурсов отводится государству.

Стратегия экономического роста России в долгосрочной перспективе должна устойчиво опираться на региональные аспекты. Прежде всего, важной проблемой остается сглаживание государством между субъектами Федерации чрезмерной дифференциации в социально-экономическом плане. Актуальной задачей является максимально полное задействование существующего потенциала развития. В данном контексте важным становится выявление социально-экономических

особенностей региона, формирующихся и развивающихся в процессе эволюции народного хозяйства.

Анализ показывает, что ключевыми характеристиками региона в Российской Федерации можно выделить следующие особенности:

1. регион в России – это, в первую очередь, субъект Федерации, независимо от занимаемой площади или географического расположения. Это связано с исторически сложившимися социально-экономическими условиями хозяйствования, природно-географическим положением, а также с административными, культурными связями;
2. регион обладает территориальной обособленностью, которая определяет не только его границы на карте, но и отличает его от других регионов по ряду специфических, социально-экономических, даже национальных черт;
3. каждый субъект обладает своей спецификой, природными, историческими, демографическими условиями;
4. каждый регион Российской Федерации выполняет свои функции в разделении труда национальной экономики, является уникальным субъектом хозяйствования со сложившейся отраслевой инфраструктурой, промышленной структурой, материальной базой и социальной сферой;
5. любые действия в экономической и политической жизни каждого субъекта Федерации должны быть направлены на формирование эффективной государственной политики в рамках межрегионального экономического взаимодействия;

- б. социально-экономический потенциал региона составляют природные ресурсы, производственный потенциал, финансовый и инвестиционный капитал, трудовые ресурсы, а также научно-исследовательская и инновационная база;
7. регион – это целостная подсистема, входящая в состав единой социально-экономической системы страны.

Таким образом, регионы Российской Федерации отличаются исключительным разнообразием, что сказалось на сложившихся различиях в развитии региональных хозяйственных систем и, соответственно, в уровнях жизни населения. Важно отметить, что до сих пор не выработан единый механизм по сглаживанию этих различий, ведь каждый регион – это неповторимость сочетания различных систем, что исключает возможность объединения регионов по типам (по сходству) по одному конкретному признаку.

Механизмы управления инновационным развитием экономики на мезоуровне: стратегическое планирование

Современная система мирового хозяйства постоянно совершенствуется, наращивая свою продуктивность, даже в условиях ограниченных природных ресурсов. Именно это становится причиной того, что система находится в состоянии постоянной перестройки своих компонентов в целях повышения эффективности рационального использования капитала (как природно-сырьевого, так и интеллектуального). Последнее становится возможным благодаря инновационной деятельности в различных секторах и сферах экономики на уровне региона, государства и мирового сообщества.

Инновационная система – это термин, описывающий общественные производственные отношения в современных условиях развития производительных сил. Также в литературе часто встречается определение инновационной системы как системы взаимосвязанных институтов, предназначенной для создания, хранения, передачи знаний, навыков, которые определяют новые технологии

Существуют различные подходы к классификации инновационных систем. Если мы рассматриваем инновационное развитие на уровне региона, то разумно применить следующее видовое деление: пространственно-географическое, секторное и согласно широте производственной деятельности.

Можно сказать, что каждой системе присущ свой ключевой элемент, но также имеются и общие черты, присущие для всех инновационных систем. Первая общая характеристика – это предположение, что все национальные системы различаются в сфере специализации производства, науки и торговли. Вторым фактором является то, что важные для функционирования экономики элементы знания локализованы, т.е. не так-то легко переместить их из одной ниши в другую. И третье (основное) допущение – это фокус на взаимодействии и взаимоотношениях. Отношения рассматриваются как некие «носители» знания, а взаимодействие – как процесс «производства» и изучения нового знания.

Национальный инновационный потенциал формируется в рамках национальных инновационных систем, построение которых является одной из ключевых политических и экономических задач любого государства

для поддержания и постоянного повышения своего уровня на международной арене.

В Российской Федерации управление развитием хозяйственных систем на мезоуровне в условиях формирования экономики инновационного типа осуществляется федеральном и региональном уровнях. Управление на федеральном уровне включает в себя формирование государственных структур, регулирующих развитие инновационного потенциала, сфер и механизмов инновационной деятельности, разработку инвестиционной и льготной налоговой политики, создание нормативно-правовой базы.



Рисунок 2.3. Структурная схема управления инновационным развитием экономики на мезоуровне .

В общем виде структурная схема управления инновационным развитием экономики на мезоуровне представлена на рисунке 2.3. Преимущественно управление осуществляется органами государственной власти местного самоуправления, хозяйствующими субъектами и населением. Как уже упоминалось выше, регионы не равнозначны, каждый субъект имеет свои задачи в сфере реализации региональной инновационной политики. Как справедливо замечает автор, «не существует единого рецепта применения различных мер по реализации региональной научно-инновационной политики. Каждое государство и каждый регион подходит к решению задач регионального инновационного развития с учетом своих особенностей, традиций, ресурсов и потребностей». Органы государственной власти выполняют широкий круг задач, так как они являются одновременно и исполнителем, и автором нормативно-правовой политической базы. Они создают условия, стимулирующие реализацию инновационного развития региональных хозяйственных систем, а также сами действуют в этих условиях. Другие субъекты управления инновационным развитием региональных хозяйственных систем определяются по мере вовлечения их органами власти в этот процесс путем создания стимулирующих условий.

Политика регионального экономического развития претерпела некоторое количество эволюционных изменений с 1960-х годов, вызванных появлением различных парадигм экономической мысли. Многие из этих теорий продолжают оказывать влияние на образ жизни и мышление людей, на их планы на будущее, но, к сожалению, развитие большинства моделей осталось на уровне 1970-х годов как следствие нежелания и

неготовности общества принять изменения. Многие регионы не могут перестроить свою экономику достаточно быстро, чтобы активно участвовать в глобальных производственных и технологических процессах постиндустриальной экономики.

Стратегия экономического развития хозяйственных систем играла ключевую роль в применении различных моделей экономической политики в течение всего времени (рисунок 2). Ключевым моментом перехода с одного типа стратегии на другой являлись так называемые экономические преимущества, которые повлекли три трансформации в течение всего периода (начиная со Второй Мировой войны и до наших дней).

Вплоть до середины 1970-х фокус плановой политики был сосредоточен на сравнительных преимуществах. Экономике планового типа были направлены в основном на достижение минимальных показателей издержек производства (труд, материалы, энергетические ресурсы, налоги и инфраструктура). Теория сравнительных преимуществ сильно укоренилась в тех экономиках, в которых производятся товары и услуги, а излишки производства реализуются на международном или внутренних рынках.

В период 1980-х годов фокус региональной стратегии экономического развития стал перемещаться в направлении теории конкурентных преимуществ. Данная теория принимает во внимание «стоимостные» факторы, включая эффективность, производительность и нематериальные активы (качество жизни, человеческий и социальный капитал). Отметим тот факт, что как теория сравнительных, так и теория конкурентных преимуществ, развиваются в экономике по модели «победа/поражение».

В период глобализации, мультинациональные или транснациональные корпорации использовали региональные различия, образовавшиеся в результате применения в экономике теорий сравнительных и конкурентных преимуществ.

В начале 1990-х годов влияние глобализации изменило природу и местоположение производственных мощностей, послужив развитию теории кластеров [18]. Бизнес, основанный на принципах грамотного управления, чистого производства и обеспечения качества, стал более инновационным и продуктивным. Изменился подход к предпринимательству: предприятия и организации, считавшие себя конкурентами, стали организовывать альянсы, партнерства и иные формы сотрудничества для расширения возможностей выигрышного и успешного бизнеса. Таким образом, приходим к модели «победа/победа» и стратегии устойчивого развития и экономического роста. Это новая парадигма региональной стратегии экономического развития и планирования, которая зависит от возрастающей интеграции, кооперации и сотрудничества между бизнесом, правительством и обществом.

Были отмечены некоторые характеристики стратегии экономического развития региональных хозяйственных систем в теориях сравнительных, конкурентных и совместных преимуществ. В 1950-х годах региональная экономическая стратегия строилась на основе генерального плана и была направлена на увеличение производственных мощностей, развитие инфраструктуры и рынков. Генеральный план в регионах, как правило, контролировался правительством государства, был направлен на решение проблем дефицита

жилья, товаров общего потребления и организации рабочих мест. Был сделан сильный акцент на развитие промышленности, поэтому региональные производственные мощности работали на благо повышения эффективности промышленного сектора государства.

В поздние 1960-е годы региональная экономическая стратегия переориентировалась с генерального планирования на целевое и позадачное планирование. Правительство играло определяющую роль в постановке целей и задач для регионального экономического развития, которые были направлены именно на достижение эффективности развития региональной экономики. При сохранении ключевой роли регионов в удовлетворении потребностей национальной экономики территории сохраняли автономность своего обособленного эффективного развития.

Структурное планирование, преимущественно связанное с географией экономической деятельности, стало основой стратегии развития в 1970-х годах как гибкая стандартизированная база для принятия решений.

К середине 1970-х годов стратегическое планирование в бизнесе начало оказывать влияние на планирование в других секторах экономики, в том числе и на планирование регионального развития. Стратегическое планирование включает в себя подготовку целей, задач и стратегий для организаций, для бизнеса и для регионов, чтобы получить преимущество положения в тех условиях окружающей среды, в которых они действовали. В большинстве случаев, это окружение считается относительно стабильным, так как последствия глобализации, открытие национальной и региональной

экономики для конкуренции еще не оказали своего воздействия. Тем не менее стратегическое планирование продолжало оставаться основой организации стратегии экономического развития региональных хозяйственных систем даже после того, как последствия глобализации стали более заметными.

Растущая озабоченность проблемами окружающей среды, социальными вопросами и задачами экономической устойчивости привела к появлению интегрированного стратегического планирования экономического развития в 1990-х годах. В итоге, интегрированное стратегическое планирование экономического развития привело к возобновлению интереса к области кластеров и роли «смарт» инфраструктуры в процессах экономического развития.

Не удивительно, что эволюция региональной политики и стратегии планирования экономического развития значительно варьируется между странами, а также и внутри них. Вплоть до 1990-х годов социалистические страны продолжали использовать генеральное планирование как основу экономического планирования на национальном и региональном уровнях. В развитых странах сдвиг в парадигмах от целевого и позадачного планирования к интегрированному стратегическому планированию проходил гораздо быстрее. Это частично явилось результатом экспортной зависимости большинства стран из этого перечня, а также необходимости повышения конкурентоспособности.

Однако глобализация в сочетании с растущей глобальной озабоченностью по вопросам экологических и социальных проблем, оказывающих влияние на национальное и региональное экономическое развитие,

ведет к большему сближению идей по экономической политике и планированию – получило свое развитие мультисекторное интегрированное стратегическое планирование.

Таким образом, чтобы иметь конкурентные преимущества в глобальной экономике, региональные производства должны адаптироваться и быть готовыми к последствиям тех перемен, которые происходят в экономической политике и стратегии, и, соответственно, конструировать гибкую стратегическую инфраструктуру.

В последние годы в Российской Федерации ведется довольно активная работа по созданию инновационной системы. К сожалению, заимствование зарубежного опыта не привело к ожидаемым положительным результатам, так как оно происходило путем переноса отдельных элементов целостных механизмов. Отдельные элементы инновационной системы оказались не связаны друг с другом, с другими секторами экономики. Выделяются следующие подходы к формированию системы и инструментов управления инновационным развитием экономики на мезоуровне: процессный, институционально-эволюционный, рыночный и консолидирующий лидерский (таблица 2.1)

Таблица 2.1 — Подходы к формированию системы и инструментов управления инновационным развитием экономики на мезоуровне

Подход	Сущность подхода
Процессный	Управление инновационным процессом, инновационный менеджмент (реализация научных результатов, инновационных бизнес-проектов по

	производству новых продуктов).
Институционально-эволюционный	Интеграция технологии, менеджмента и культуры в определенных институциональных формах.
Рыночный	Развитие предпринимательства и посредничества.
Консолидирующий лидерский	Стратегическое государственное управление и регулирование научно-инновационного и производственного процесса, консолидация научно-инновационного потенциала, всех форм и видов бизнеса.

В настоящее время во многих российских регионах отмечается низкая динамика формирования экономики инновационного типа. Среди факторов, оказывающих влияние на данную негативную тенденцию, можно отметить следующие:

- определенная доля риска инвестирования в новые инновационные отрасли в условиях глобального кризиса и неустойчивого положения мировой экономики;
- необходимость вложения в инновационные сферы больших объемов инвестиционных ресурсов;
- длительный срок окупаемости вложенных инвестиционных ресурсов в инновационные сферы;
- несовершенство правового обеспечения научно-технической, исследовательской и инновационной деятельности;
- специфические особенности внутреннего рынка региона.

В качестве основных целей государственной инновационной политики в Российской Федерации выступают:

1) содействие повышению инновационной активности, задача которой состоит в обеспечении роста конкурентоспособности национальной продукции за счет освоения достижений научно-технического прогресса и производственного обновления;

2) поддержка составляющих основу современного технологического уклада базисных и улучшающих инноваций;

3) государственное регулирование инновационного процесса, защита интеллектуальной собственности и интересов инновационного предпринимательства;

4) содействие развитию инновационной деятельности, трансферу технологий на уровне страны и регионов, инвестиционному сотрудничеству [5].

Анализ существующих теорий и практического опыта позволяет выделить важнейшие положения стратегии инновационного развития:

- распространение современных технологий, повышение конкурентоспособности отечественных товаров, освоение новых рынков, повышение уровня и качества жизни населения;
- поддержка передовых исследований и опытно-конструкторских работ, формирующих основу для новых технологий;
- повышение производительности труда;
- инвестиции инновационного характера, модернизация экономики, сбережение ресурсов, развитие инновационной инфраструктуры.

Кроме того, необходима выработка эффективных механизмов, обеспечивающих максимальную результативность управления инновационным развитием экономики на мезоуровне. Эти механизмы могут включать:

- создание стратегических планов в области инвестиций и инноваций в долгосрочной и среднесрочной перспективе;
- разработка научно-технических и инновационных целевых программ важнейших критических технологий;
- разработка инновационных проектов регионального (государственного) значения, реализующих отдельные направления критических технологий.

Динамика инновационного развития является важнейшей характеристикой экономического состояния и потенциала хозяйственных систем на мезоуровне. Именно инновационная структура определяет стратегические параметры перспектив развития региона, уровней его экономической безопасности, социальной стабильности и благосостояния населения.

В настоящее время инновационное развитие стало одним из самых важных элементов социально-экономического развития страны и её регионов. Проблема создания инновационной экономики является ключевой проблемой развития страны в условиях перехода к постиндустриальному типу развития инфраструктуры хозяйства, и для её решения требуется разрабатывать и внедрять эффективные инновационные проекты.

Каждый субъект Федерации представляет собой сложную социально-экономическую систему со своим потенциалом развития. Инновационное развитие экономики на мезоуровне напрямую связано с формированием собственной стратегии и плана развития основных территориальных отраслей на среднесрочную перспективу, что составляет основу стратегического планирования и эффективной государственной политики по формированию экономики инновационного типа.

Инновационный характер региональной экономики также должен максимально поддерживаться государством в нормативно-правовых документах социально-экономической направленности.[48]

ГЛАВА 3 ЭКОНОМИКА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ И РЕГИОНА

3.1 Современная глобальная макроэкономическая ситуация

Потребности растущего человечества и возможности оскудевшей планеты лежат в основе кризиса современной экономической теории. Эти факты охватывают всю проблему современной экономики, в которой находит свое отражение *экономический критерий оптимальности* – максимально возможное удовлетворение потребностей при ограниченности ресурсов [159]. Именно эта дилемма макроэкономики лежит в основе новых концепций развития. Для современного этапа развития цивилизации характерна тенденция увеличения объемов *надбиологического* потребления. К тому же большая часть ресурсов техносферы после переработки их человеком непригодна для естественной ассимиляции в биосфере [24]. Эти факторы, умноженные на большую численность людей, стали главными причинами нарушения природного равновесия и ухудшения качества окружающей среды.

Основу современной макроэкономики образуют два фундаментальных факта [151, 157]:

- материальные потребности людей и всего человеческого общества безграничны и неутолимы;
- материальные ресурсы – средства удовлетворения потребностей – ограничены и редки.

Традиции макроэкономики сложились в эпоху, когда общее воздействие человеческой деятельности на окружающую среду не превышало границ

самовосстановительного потенциала экологических систем. Сейчас ситуация другая: по многим параметрам антропогенная нагрузка превысила предел устойчивости природных комплексов и экосферы в целом. Экономический рост, определяемый навязчивым предложением вторичных средств потребления, привел к тому, что под угрозой оказались природный базис жизнеобеспечения и удовлетворение первичных потребностей человека [105, 160, 159, 47].

Обобщая многочисленные материалы, посвященные обострению социо-эколого-экономического кризиса, и возвращаясь к постановке основных задач устойчивого развития, можно следующим образом представить современную глобальную ситуацию

1. Рост техносферы, растущая природоемкость хозяйства, нечувствительность мировой экономики к экологическим проблемам. В экономике развиваются две противоположные тенденции: глобальный валовой доход растет, а глобальное богатство (ресурсы жизнеобеспечения) уменьшается [87].

2. Сохраняется опережающее потребление человеком природных ресурсов, которое сопровождается необратимым уничтожением ресурсов биосферы.

3. Потребление энергии растет неблагоприятно воздействует на окружающую среду и человека, влияет на атмосферу (потребление кислорода, выбросы газов, влаги и твердых частиц), гидросферу (потребление воды, создание искусственных водохранилищ, сбросы загрязненных и нагретых вод, жидких отходов) и на литосферу (потребление ископаемых топлив, изменение ландшафта, выбросы токсичных веществ), что приводит к разбалансировке климатической системы [151].

Человечество вышло на очень ответственный рубеж в своей истории, требующий смены *парадигмы экономики – образа ее структуры и функционирования*. Необходим переход на новую ступень материальной культуры, совместимой с уже оскудевшим природным потенциалом планеты [35]. Анализ современной глобальной ситуации служит неопровержимым доказательством необходимости экологизации всех сфер человеческой деятельности.

Дальнейшее развитие мировой экономической системы, нацеленное на неограниченный рост любыми средствами и основанное на традиционной парадигме развития, необратимо ведет к экологическим и социальным бедствиям. Проблема необходимости выбора возникает не только в силу редкости и ограниченности ресурсов, главный выбор должен быть сделан между частными и общественными благами, т.е. необходим поиск наилучшего, оптимального, более эффективного использования ограниченных ресурсов *с позиции сохранения общественных благ* [98].

Экологизация экономики нацелена на снижение природоемкости производства. Она сопровождается сдвигом центра экономического анализа с затрат и промежуточных результатов на конечные результаты экономической деятельности и далее на прогнозируемые тенденции развития [24].

В качестве главных слагаемых экологизации экономики можно назвать [98]:

- кардинальный пересмотр структуры инвестиций в экономику в пользу ресурсосберегающих отраслей;

- включение экологических условий, факторов и объектов, в том числе всех возобновляемых ресурсов, в число экономических категорий как равноправных с

другими категориями богатства;

- подчинение экономики природных ресурсов и экономики производства экологическим ограничениям и принципу сбалансированного природопользования;

- переход производства к стратегии качественного роста на основе изменения отраслевой структуры и технологического перевооружения под эколого-экономическим контролем;

- существенное расширение и уточнение системы платности природопользования; переход на новую систему ценообразования, полностью учитывающую экологические факторы, ущербы и риск;

- отказ от остаточно-затратного подхода к охране окружающей среды и включение природоохранных и средозащитных функций непосредственно в экономику производства;

- ослабление диктата предложения и искусственной стимуляции факультативных потребностей; уменьшение избыточности ассортимента товаров и услуг при усилении экологического контроля их качества.

Новая экономика – экономика устойчивого развития – требует не просто инвестиций или новых технологий, но, прежде всего, методологических и социальных новаций, смены приоритетов и целей развития цивилизации [98]. Пока экономическая деятельность человека рассматривалась по отношению к природному потенциалу как малая величина, природный потенциал считался условно бездефицитным, а макроэкономика не рассматривалась как подсистема большой экосистемы.

Экологизация политики и экономики – важнейшее требование современности, необходимое условие и

одновременно главная составная часть перехода к устойчивому развитию [56]. В сущности, она означает экологизацию всего социально-экономического уклада, основанного на системном подходе к окружающему человеку материальному миру, большее осознание роли природы в жизни человека.

Для того, чтобы уменьшить риски для мировой экономики и заложить основу для стабильного и устойчивого экономического роста, необходимы безотлагательные и конкретные политические меры. Динамизм и инклюзивность мировой экономики играют ключевую роль в решении масштабных задач, поставленных в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Директивные органы должны прилагать усилия для того, чтобы не допустить роста краткосрочных рисков, связанных с финансовыми трудностями и обострением торговых споров, и продолжать достижение экономических, социальных и экологических целей в рамках дальнейшего осуществления долгосрочной стратегии развития. Решительные политические действия опираются на многосторонний, основанный на сотрудничестве и рассчитанный на долгосрочную перспективу подход к глобальной политике в таких ключевых областях, как борьба с изменением климата, устойчивое финансирование, устойчивое производство и потребление и устранение неравенства. Для этого также необходимо дальнейшее продвижение вперед по пути к более инклюзивной, гибкой и способной к реагированию многосторонней системе.

На первый взгляд глобальный экономический рост кажется стабильным, но за ним скрываются фундаментальные риски и диспропорции

В 2017 и 2018 годах темпы экономического роста в более половины стран мира повысились. Темпы роста экономики развитых стран в эти два года стабильно составляли 2,2 процента, и во многих странах эти темпы были близки к своим максимальным потенциальным значениям, в то время как уровень безработицы в ряде развитых стран упал до рекордно низких показателей. Среди развивающихся стран относительно высокие темпы роста сохранялись в регионах Восточной и Южной Азии, в которых экономический рост составил 5,8 и 5,6 процента соответственно в 2018 году. Продолжается постепенное восстановление экономики многих стран — экспортеров сырьевых товаров, в частности экспортеров топлива, хотя эти страны по-прежнему сталкиваются с волатильностью цен. Резкое падение рыночных цен на сырьевые товары, которое произошло в 2014/15 годах, также продолжает сказываться на сбалансированности бюджетов и платежном балансе и является причиной возникновения сохраняющейся задолженности.

В 2018 году темпы роста мировой экономики оставались стабильными на уровне 3,1 процента, поскольку замедление темпов роста в ряде крупных в экономическом отношении стран нивелировалось за счет их ускорения в Соединенных Штатах Америки благодаря принятию налогово-бюджетных мер. Ожидается, что в 2019 году темпы роста мировой экономики будут неплохими и составят 3 процента, однако признаки того, что рост, возможно, достиг своего пика, становятся все явственнее. С начала 2018 года рост объема промышленного производства и торговли товарами во всем мире постепенно замедляется, прежде всего в серьезно зависящих от торговли секторах средств

производства и промежуточных продуктов. Опережающие показатели свидетельствуют, что в 2019 году в связи с обострением торговых споров, ростом риска финансовых затруднений и нестабильности и в контексте геополитической напряженности произойдет определенное ослабление экономического роста во многих странах. В то же время в ряде развитых стран наблюдается уже достаточно высокий уровень загрузки производственных мощностей, что может сказаться на росте в краткосрочной перспективе.

Эти общие цифры скрывают нестабильность и откат назад во многих развивающихся странах и неравномерность экономического прогресса по всему миру. Хотя за последние два года экономические перспективы во всем мире улучшились, в ряде крупных развивающихся стран доход на душу населения снижается. По прогнозам, в 2019 году дальнейшее снижение или низкие темпы роста доходов на душу населения будут отмечаться в центральной, южной и западной частях Африки, Западной Азии, Латинской Америке и Карибском бассейне — регионах, в которых находится почти четверть населения мира, живущего в условиях крайней нищеты.

Даже в тех странах, в которых темпы роста на душу населения высоки, они зачастую складываются благодаря показателям основных промышленных районов, а периферийные и сельские районы остаются позади. Хотя в ряде развитых стран уровень безработицы является рекордно низким, размер располагаемого дохода у многих людей, особенно у тех, у кого доходы невелики, за последнее десятилетие увеличился незначительно или не увеличился вообще. Более половины населения мира лишено доступа к социальной защите, из-за чего большое

количество людей продолжает заниматься натуральным хозяйством. Эти диспропорции затрудняют решение задач ликвидации нищеты и создания достойных рабочих мест для всех. Из-за низких темпов роста доходов возникает опасность того, что многие другие цели в области устойчивого развития также не будут достигнуты, поскольку страны сталкиваются с трудностями в деле ликвидации узких мест в инфраструктуре, улучшения здоровья населения, повышения качества человеческого капитала и предоставления людям более широких возможностей.

Богатые ресурсами страны зачастую сталкиваются с трудностями в деле раскрытия своего потенциала в области развития

Многие развивающиеся страны из числа отстающих по темпам роста в значительной степени зависят от сырьевых товаров, как в плане экспортных доходов, так и в плане финансирования бюджетных расходов. Высокая волатильность экспортных доходов и налоговых поступлений зачастую ведет к серьезным колебаниям объема внутреннего валового дохода и к более низким темпам роста в более долгосрочной перспективе. Эти обстоятельства влекут за собой еще более пагубные последствия в странах, которые отличаются слабостью государственного управления и низким качеством институтов и в которых одним из препятствий для социально-экономического развития может быть недостаточная диверсификация экономики. Многие из отстающих по темпам роста стран, находящихся в сырьевой зависимости, в последние десятилетия страдают от длительных вооруженных конфликтов или

сталкиваются с гражданскими беспорядками и нестабильностью.

Увеличение понижительных рисков и трудностей ставит под угрозу устойчивость экономического роста в краткосрочной перспективе

За устойчивыми темпами роста мировой экономики скрывается постепенное повышение ряда краткосрочных рисков, которое может нанести серьезный ущерб экономике и значительно ухудшить долгосрочные перспективы развития. Это сильно усложнило бы решение многих задач, поставленных в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Страны, сталкивающиеся со значительными трудностями, такими как крупные макроэкономические диспропорции и высокий уровень внешней задолженности, особо уязвимы перед лицом таких рисков. Поскольку возможности для политического действия значительно уменьшились по всему миру, любое внешнее потрясение может привести к серьезным и долгосрочным последствиям для мирового экономического роста и социально-экономического положения.

В связи с обострением торговых споров возникают угрозы краткосрочного характера...

В 2018 году имело место значительное усиление напряженности в торговых отношениях между крупнейшими в экономическом отношении странами мира, и количество споров, переданных на рассмотрение механизма урегулирования споров Всемирной торговой организации, резко возросло. Принятые Соединенными Штатами решения о повышении ввозных пошлин повлекли за собой ответные меры, а они, в свою очередь, — встречные ответные меры. Рост мировой торговли

застопорился, хотя благодаря мерам стимулирования и прямым субсидиям прямые негативные последствия этого в Китае и в Соединенных Штатах пока в значительной степени сглаживаются.

В связи с затяжным обострением напряженности в торговых отношениях между крупнейшими в экономическом отношении странами мира и витком нового повышения пошлин возникает серьезный риск для мировой торговли в будущем. Это может повлечь за собой значительные последствия для мировой экономики: замедление инвестиций, рост потребительских цен и уменьшение оптимизма деловых кругов. Такое развитие событий может привести к серьезным сбоям в глобальных производственно-сбытовых цепочках, особенно для экспортеров стран Восточной Азии, которые прочно встроены в торговые цепочки поставок между Китаем и Соединенными Штатами. Замедление темпов роста в Китае и/или Соединенных Штатах может также привести к уменьшению спроса на сырьевые товары, что скажется на экспортерах сырья в Африке и Латинской Америке. Существует опасность того, что торговые споры приведут к увеличению финансовой уязвимости, особенно в ряде стран с формирующейся рыночной экономикой. Рост цен на импортные товары в сочетании с ужесточением условий финансирования и высокими расходами на обслуживание долга может привести к сокращению доходов и вызвать долговой кризис в некоторых отраслях.

Длительный период вялого роста торговли также скажется на росте производительности в среднесрочной перспективе и, следовательно, на росте экономики в долгосрочной перспективе. Торговля способствует росту производительности на основе эффекта масштаба и

доступа к ресурсам, а также приобретения знаний и технологий благодаря международным контактам. Кроме того, торговля в сфере услуг способствует инклюзивности, созданию потенциала противодействия и диверсификации экономики. Эти торговые каналы тесно связаны с решениями об инвестициях, повышением производительности, экономическом ростом и в конечном итоге с достижением устойчивого развития.

Резкое ужесточение глобальных условий финансирования может привести к финансовым потрясениям в отдельных местах...

Рост политической неопределенности и увеличение трудностей, с которыми сталкиваются конкретные страны, привели к тому, что в 2018 году на финансовых рынках имел место ряд резких ценовых колебаний. На настроениях инвесторов сказались обострение напряженности в торговых отношениях, высокий уровень задолженности, увеличение геополитических рисков, события на рынке нефти и изменение ожиданий в отношении дальнейшей кредитно-денежной политики Соединенных Штатов. В этом контексте в течение года имело место определенное ужесточение глобальных условий финансирования. В текущей ситуации неопределенности любые непредвиденные события или внезапное изменение настроений могут привести к резкому падению рыночных цен и беспорядочному перераспределению капитала. Быстрое повышение процентных ставок и значительное укрепление доллара могут привести к усугублению внутренних проблем и финансовых трудностей в ряде стран, что повлечет за собой увеличение риска долгового кризиса. ...и потенциально к их широкому распространению

Инвесторы могут начать проявлять особую осторожность по отношению к странам, которые сталкиваются с серьезными внутренними проблемами, такими как большой дефицит по счету текущих операций и большой дефицит бюджета, потребность в значительном внешнем финансировании, отсутствие транспарентности в отношении своих долговых обязательств или нехватка буферных механизмов. Финансовые трудности могут передаваться от одной страны другой по банковским и другим каналам, связывающим финансовые рынки между собой. Кроме того, имеются фактические данные, подтверждающие недавнее распространение таких проблем на финансовых рынках в связи с незаметными изменениями настроений инвесторов, не обусловленными фундаментальными показателями, из-за чего более высокому риску подвергаются страны с формирующейся рыночной экономикой.

Корректировки кредитно-денежной политики или ошибочные политические шаги в крупнейших в экономическом отношении странах могут спровоцировать увеличение финансовых трудностей

Значительная неопределенность связана с дальнейшими корректировками кредитно-денежной политики в развитых странах, прежде всего в Соединенных Штатах. В ситуации увеличения бюджетных расходов, носящего весьма проциклический характер, и повышения ввозных пошлин значительное усиление инфляционного давления может подтолкнуть Федеральную резервную систему Соединенных Штатов к повышению процентных ставок гораздо более быстрыми темпами, чем предполагается в настоящее время, что

вызовет резкое ухудшение глобальной ситуации с ликвидностью.

Возможность того, что директивные органы в Европе не завершат работу над нормативно-правовым соглашением о запланированном выходе Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии из Европейского союза до того, как этот выход состоится в марте 2019 года, создает риски для финансовой стабильности, учитывая большое значение европейских банков для глобальных трансграничных финансовых потоков.

Хотя недавнее смягчение кредитно-денежной политики в Китае, вероятно, будет способствовать росту в краткосрочной перспективе, оно может привести к усилению финансовых диспропорций. Это может увеличить риск неконтролируемой распродажи активов, приобретенных на заемные средства, что повлечет за собой серьезные негативные последствия для реального сектора экономики и скажется на ситуации в регионе и в мире.

Климатические риски также ставят под угрозу экономические перспективы, особенно для малых островных развивающихся государств

По мере того как в мире происходит все больше экстремальных погодных явлений, климатические риски увеличиваются. Как отмечается, более половины экстремальных погодных явлений, имевших место за последние шесть лет, связаны с изменением климата. Климатические катаклизмы, затрагивающие в равной степени и развитые, и развивающиеся страны, подвергают большие группы населения риску вынужденного переселения и наносят серьезный ущерб жизненно важной инфраструктуре. Тем не менее подавляющее большинство

человеческих жертв, связанных с бедствиями, приходится на страны с низким уровнем дохода и страны с доходами ниже среднего уровня. Многие малые островные развивающиеся государства (МОСТРАГ) Карибского бассейна и Индийского и Тихого океанов особенно подвержены климатическим рискам затопления, повышения засушливости, береговой эрозии и истощения ресурсов пресной воды. Ущерб, наносимый в связи с климатическими явлениями важнейшим объектам транспортной инфраструктуры, таким как морские порты и аэропорты, может иметь более серьезные последствия для международной торговли и для перспектив устойчивого развития в наиболее уязвимых странах. Риски затопления береговой инфраструктуры морскими водами существенно возрастут после того, когда глобальное потепление дойдет до 1,5 градуса по Цельсию, что может произойти уже в 2030-е годы.

Фундаментальные уязвимости долгосрочного характера ставят под угрозу устойчивость мирового экономического роста, а также его финансовые, социальные и экологические аспекты

Продолжает расти мировой объем государственной и частной задолженности. В ряде стран значительные обязательства по обслуживанию долга уже легли тяжелым бременем на государственные финансы. В целом росту задолженности в развивающихся странах, как правило, не соответствует эквивалентное увеличение стоимости производственных активов. В этой связи возникают опасения по поводу долгосрочной приемлемости уровня задолженности, а также по поводу производственных мощностей в среднесрочной перспективе с учетом

серьезных пробелов в инфраструктуре, деградации имеющегося основного капитала и соответствующих последствий для производительности.

Чтобы добиться ликвидации нищеты к 2030 году, потребуется добиться двузначных показателей роста в Африке и резко сократить неравенство по доходам

Что касается социальных аспектов, то экономический рост зачастую не доходит до тех, кому он нужен больше всего. В регионах, в которых сохраняется высокий уровень нищеты и неравенства, серьезным препятствием на пути социального развития являются низкие темпы роста дохода на душу населения. Несмотря на значительные успехи, достигнутые за последние два десятилетия, свыше 700 миллионов человек по-прежнему находятся за чертой крайней нищеты, более половины из них — в Африке. Чтобы решить задачу ликвидации нищеты к 2030 году, в странах, в которых доля населения, живущего в нищете, остается высокой, потребуются серьезные перемены как в плане решительного ускорения темпов экономического роста, так и в плане резкого сокращения неравенства по доходам. Чтобы решить задачи по ликвидации нищеты в Африке, необходимо добиться увеличения темпов экономического роста на этом континенте до двузначных показателей, что значительно превышает показатели роста, наблюдавшиеся в последние 50 лет.

Настоятельно необходимы кардинальные перемены в том, как мировое экономическое развитие обеспечивается энергией

Чтобы не допустить существенного изменения нынешней жизни людей и природных экосистем, сокращение объема выбросов CO₂ во всем мире должно

начаться задолго до 2030 года. Несмотря на определенные успехи, достигнутые в деле сокращения интенсивности выбросов парниковых газов при производстве, темпы перехода к экологически устойчивому производству и потреблению являются недостаточно высокими, что делает возможным увеличение объема выбросов углерода и ускоряет изменение климата. Если мы хотим не допустить нанесения дальнейшего ущерба нашим экосистемам и источникам средств к существованию, то настоятельно необходимы кардинальные и осуществляемые более высокими темпами перемены в том, как мировое экономическое развитие обеспечивается энергией. Для таких кардинальных преобразований требуются политические меры на многих направлениях, ускорение технического прогресса и серьезные изменения в поведении людей.

Вызовы в области политики и дальнейшие действия

Многосторонний подход к глобальной политике сталкивается с серьезными трудностями

Растет понимание того, что выгоды от увеличения экономической интеграции не распределяются между странами и внутри стран на справедливой основе. В настоящее время выгоды от либерализации торговли и финансовой либерализации все чаще рассматриваются в качестве причин усиления неравенства по доходам и богатству внутри стран, уменьшения возможностей для политического действия, а в некоторых случаях и подрыва национального суверенитета. Институты и соглашения, играющие ключевую роль в многосторонней системе, подвергаются все большему давлению. Это давление ощущается в таких областях, как международная торговля,

международное финансирование развития и борьба с изменением климата.

Многосторонняя система подвергается угрозе в то время, когда международное сотрудничество и управление важны как никогда. Многие из задач, поставленных в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, носят глобальный характер и требуют коллективных и совместных действий.

Необходимо прилагать усилия для повышения инклюзивности и гибкости многосторонней системы и ее способности к реагированию

В сегодняшней глубоко интегрированной мировой экономике согласованные на международном уровне правила и институты играют жизненно важную роль для обеспечения четкого функционирования рынков, урегулирования разногласий и предоставления гарантий стабильности. Поэтому укрепление многосторонней системы имеет ключевое значение для достижения устойчивого развития во всем мире. Чтобы быть эффективными, многосторонние системы должны реагировать на законную обеспокоенность и критику. Архитектура системы многосторонней торговли должна в большей мере соответствовать Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и создавать инклюзивную, транспарентную и ориентированную на развитие рамочную основу для международной торговли. Успехи, достигнутые в рамках международного сотрудничества в области налогообложения, должны предоставить всем странам возможность получать причитающуюся им по справедливости долю налогов с международных компаний, что особенно важно для беднейших стран. Чтобы остановить глобальное

потепление, необходимо активизировать международное сотрудничество в области «зеленых» технологий, включая передачу технологий по приемлемым ценам, в целях содействия переходу к устойчивому производству во многих развивающихся странах, и прежде всего в наименее развитых странах (НРС).

Международное сотрудничество в области налогообложения должно дополнять эффективную национальную налоговую политику

Международное сообщество должно продолжать построение справедливой, устойчивой и современной международной налоговой системы, опирающейся на налоговую политику, направленную на стимулирование экономического роста. Усилия, прилагаемые с этой целью, должны быть универсальными по своему подходу и охвату и в полной мере учитывать различные потребности и возможности всех стран. В цифровую эпоху многосторонний подход к налогообложению имеет решающее значение. Вместе с тем у стран должна оставаться возможность вести эффективную налоговую политику, способствующую увеличению объема внутреннего государственного финансирования, направляемого на достижение устойчивого развития. Эффективное и надлежащим образом организованное привлечение внутренних ресурсов государства, составление соответствующих бюджетов и использование этих ресурсов имеют решающее значение для предоставления важнейших общественных благ и услуг, укрепления инфраструктуры, уменьшения неравенства и поддержания макроэкономической стабильности.

Достижение экологически устойчивого роста требует кардинальных перемен в экономической политике и потреблении

В процессе принятия экономических решений необходимо в полной мере учитывать климатические риски, связанные с выбросами углерода, и тем самым уменьшать спрос на углеродоемкие услуги и технологии, связанные с использованием ископаемого топлива. Этого можно добиться с помощью таких инструментов, как меры установления цен на выбросы углерода, нормы энергоэффективности (такие как минимальные стандарты эффективности и строительные нормы) и сокращение социально неэффективных программ субсидирования использования ископаемого топлива. Правительства могут также поддерживать политику стимулирования новых энергосберегающих технологий, например, выделять субсидии на соответствующие научные исследования и разработки. Для стран, которые по-прежнему в большой степени зависят от производства ископаемого топлива, жизненно важной является диверсификация экономики.

Для распоряжения природными богатствами требуется дальновидная политическая стратегия

Природные богатства могут создать огромные возможности для экономического развития страны при условии, что они используются в рамках эффективного управления и на основе дальновидной политической стратегии. Доходы от сырьевого сектора могут стать источником жизненно важных поступлений для обеспечения более широкого доступа к образованию и здравоохранению, инвестиций в ключевые объекты инфраструктуры, предоставления важнейших услуг социальной защиты и содействия диверсификации

экономики. Диверсификация повысит потенциал противодействия, и во многих случаях она необходима с точки зрения охраны окружающей среды. Для этого требуется всеобъемлющий подход к управлению сырьевыми ресурсами, включенный в широкую стратегию устойчивого развития. К ее ключевым элементам относятся укрепление институтов, повышение прозрачности, разработка контрциклической экономической политики и целенаправленные инвестиции в человеческий капитал.

Решающую роль в сокращении неравенства играют образование, политика занятости и сельская инфраструктура

Одним из важнейших препятствий на пути к осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года является высокий уровень неравенства. Для преодоления этого препятствия решающую роль играет расширение доступа к образованию и повышение его качества. Как показывает опыт, повысить уровень жизни людей с самыми низкими доходами позволяют меры политики занятости, такие как повышение минимальной заработной платы и расширение социальной защиты. Кроме того, сокращению масштабов нищеты и разрыва между городом и деревней может также способствовать уделение первоочередного внимания развитию сельской инфраструктуры посредством государственных инвестиций в транспорт, сельское хозяйство и энергетику.

Процесс глобализации ставит перед человечеством все новые и новые задачи по выработке концепции международной безопасности, в том числе и экономической безопасности глобального пространства. В

Российской Федерации данная концепция утверждена Указом президента от 13.05.2017 г. №208 «О стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». В настоящей Стратегии определяются вызовы и угрозы экономической безопасности Российской Федерации, а также цели, основные направления и задачи государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности. Одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности является устойчивое развитие регионов.

В данной статье будут исследованы проблемы теоретического и методологического обоснования основных направлений, механизмов и факторов по переходу региона к устойчивому экономическому развитию.

Многие российские и зарубежные ученые экономисты занимаются исследованиями в области устойчивости развития экономики. В экономической литературе сегодня вопросы устойчивости экономики исследуют многие зарубежные и российские авторы. Большой вклад в современную науку про устойчивость территориальных экономических систем внесли так же И.М. Бусыгина, В.Г. Введенский, П.М. Иванов, А.А. Куклин, Д.С. Львов, В.П. Пахомов, А.И. Татаркин, С.Г. Тяглов и др..

При этом, несмотря на большое число научных работ по теме устойчивого экономического развития регионов, не выработана единая концепция по переходу региона к устойчивому развитию, а так же не сформированы научные обоснования, принципы и подходы ее реализации на государственном уровне.

Следует отметить, что в настоящее время термин «устойчивое развитие» трактуется по-разному учеными в разных областях (регионоведение, социология, политология, экономика, экология и т.д.), которые стараются найти механизмы достижения данного состояния, используя инструментарий собственных наук. Такая работа привела к появлению множества различных определений понятий «устойчивое развитие».

В настоящее время многие экономисты пришли к выводу, что проблемы экономического развития нужно исследовать взаимосвязи трех элементов устойчивости – экономика, природа, общество.

Для рассмотрения понятия «устойчивое экономическое развитие», рассмотрим сущность таких понятий «развитие», «устойчивость», «устойчивое развитие», «экономический рост», «устойчивый экономический рост», «экономическое равновесие». Нужно ввести четкую терминологическую ясность в данный предмет исследования, имея в виду сущностную взаимосвязь между такими явлениями.

Понятие «устойчивость» применяется к движению – это «способность движущейся под действием приложенных сил механической системы не отклоняться от движения при влиянии на нее незначительных, случайных воздействий». Так же ее можно применить к равновесию, то есть это «способность механической системы, которая находится под действием определенных сил в равновесии, после небольшого отклонения возвращаться в положение равновесия».

При этом необходимо отметить, что в экономической теории проблема равновесия выступает одной из основных. Различается микроэкономическое и

макроэкономическое равновесие. Равновесное состояние на рынке достигается оптимальным сочетанием спроса и предложения на рынках отдельных товаров и макроэкономических рынках: благо, деньги, капитал, труд и экономика в целом. При этом различается частое (на отдельном рынке) и общее экономическое равновесие, т.е. на всех рынках в одно время. Различают еще статическое (в конкретный момент времени) и динамическое (учитывая временной срок) равновесие.

Устойчивость и равновесие – это различные термины, но, если при внешнем воздействии на систему равновесные свойства системы сохраняются, то такое состояние системы называют устойчивым. Равновесие (включая динамическое) выступает более узким и более конкретным понятием по сравнению с устойчивостью развития, но это одно из непререкаемых условий устойчивости.

Устойчивость – это основная динамическая характеристика системы, которая является свойством возвращаться в исходном или близком к нему установившемся режиме после выхода из него в результате какого-то воздействия. Другими словами, устойчивость – это реагирование на воздействия, какие могут компенсироваться в определенных пределах.

Идея устойчивого развития возникла в развитых странах в конце 60-х – начале 70-х годов прошлого столетия. В России на нее обратили внимание несколько позже. В 1996 году принят Указ Президента России «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию». В нем указано, что устойчивое экономическое развитие Российской Федерации возможно

только, если будут созданы условия развития всех ее регионов. (Вдовин)

В этом указе были определены задачи касательно «осуществления в Российской Федерации последовательного перехода к устойчивому развитию, которым будет обеспечиваться решение социально-экономических задач и проблем по сохранению благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала с целью удовлетворения потребностей современного и будущих поколений».

При этом исследователь П.И. Толмачев определял устойчивое развитие как «особый тип динамики экономики, который обеспечивает удовлетворение текущих потребностей, но не представляет угрозу для будущих поколений в удовлетворении собственных потребностей. Все это в свою очередь требует того, что бы страна стала диверсифицированным и конкурентоспособным экспортером, что возможно только тогда, когда будет сформирована открытая и интегрированная экономика».

При этом под развитием региона понимается любое прогрессивное изменение, в первую очередь в экономической сфере. Это изменение бывает как количественным, когда наблюдается экономический рост, так и качественным, когда ведут речь о структурных изменениях в содержании развития.

Безусловно, основная цель экономического развития регионов – это достижение максимально высокого качества жизни населения. Цель развития региона направлена на то, что бы увеличить доходы, улучшить образование, питание и здравоохранение, оздоровить окружающую среду, добиться равенства

возможностей, расширить личную свободу, обогатить культурную жизнь и т.д.

При этом необходимо отметить, что устойчивый рост экономики, который лежит в основе устойчивого развития, способен осуществляться только дискретно. Поэтому через определённые промежутки времени устойчивый рост экономики способен трансформироваться в ее устойчивое развитие, то есть развитие которое сопровождается периодически определенными перерывами в плюсовом росте экономики.

Резюмируя все вышесказанное, сформулируем понятие «устойчивого развития», которое представляет собой состояние сбалансированности ее основных социально-экономических параметров, возникающие на основе институциональных факторов, формирующих способности системы адаптироваться к различного рода воздействиям со стороны экзогенных и эндогенных факторов

Таким образом, устойчивое экономическое развитие региона – это комплексный процесс, который ведет к решению проблем населения на региональном уровне. Так же он направлен на повышение условий жизни жителей региона с помощью достижения сбалансированности в социальном и экономическом развитии.

Проблемы дальнейшего экономического развития в стране должны решаться по двум направлениям. Во-первых, основой развития внутри региона должен быть повышение условий жизни населения в социальной сфере на основании непрерывного развития экономики и повышения ее эффективности.

Во-вторых, на уровне государства, когда общая концепция управления должна быть построена в таком

ключе, чтобы, с одной стороны, проявить некоторую перспективу предстоящих изменений, а с другой – выстроить единую экономическую и социальную политику на макро-, мезо- и микроуровнях как целостную социально-экономическую систему, функционирующую и развивающуюся в тесной взаимосвязи с окружающей средой[42].

Стратегию инновационного прорыва в современную эпоху невозможно реализовать, ориентируясь на замкнутые рамки научно-технического потенциала одной страны и внутреннего рынка. Мир на рубеже тысячелетий радикально изменился. Глобализация становится стержневой эпохальной инновацией, временные рамки которой охватывают не одно десятилетие, а пространственные рамки - территорию всего земного шара с постепенным выходом в космическое пространство.

Характеризуя процессы глобализации, обычно обращают внимание прежде всего на процессы, происходящие в экономике и в информационной сфере.

Первоисточником всех преобразований в обществе служит человек, перемены, которые происходят в численности и структуре народонаселения, в потребностях, знаниях, интересах людей.

Демографический аспект глобализации просматривается в нескольких разрезах. Глобализацию можно рассматривать как ответ на демографический взрыв второй половины XX в.. когда численность землян за сравнительно короткий исторический период выросла почти в 2,5 раза. Потребности людей невозможно удовлетворить в рамках национальных границ и ресурсов. Рост численности населения и развитие его потребностей (хотя и с меньшей интенсивностью) продолжится и в

первой половине XXI в. Разрешить это глобальное противоречие, построить мир, удовлетворяющий многократно возросшие потребности поколений XXI в., возможно только в глобальных масштабах.

Природно-экологический аспект стал еще одним вызовом человечеству. Запасы известных, вовлеченных в воспроизводство и в обеспечение жизни людей природных ресурсов ограничены и имеют тенденцию к сокращению, исчерпанию; их все меньше на душу населения. А масштабы выбросов отходов производства и жизнедеятельности людей растут с каждым годом, что оказывает неблагоприятное влияние на окружающую среду и угрожает экологической катастрофой. Переломить эти губительные тенденции, предотвратить экокатастрофу можно только на пути к ноосфере. Однако ее возможно реализовать только в глобальных масштабах, а не в рамках замкнутой страны или цивилизации. Значит, глобализация диктуется экологическим императивом и создает условия для становления ноосферы - эпохальной инновации XXI в.

Технологический аспект глобализации - только на основе волны базисных технологических инноваций сформируется постиндустриальный гуманистически-ноосферный способ производства, будут созданы условия для удовлетворения постоянно растущих потребностей возрастающего числа людей без угрозы природно-экологической катастрофы.

Экономический аспект состоит в падении экономического потенциала индустриальных технологий, в растущей пропасти между богатыми и бедными странами, цивилизациями, регионами, слоями населения. Формирование глобальной экономики призвано ответить на этот вызов, опираясь на глобализацию технологической

базы общества и многократное повышение эффективности новых поколений техники и технологических укладов, обеспечивая ускоренное их распространение по странам и цивилизациям, синергический эффект глобализации.

Геополитический аспект глобализации состоит в том, что создание и распространение новых видов оружия массового уничтожения делают бессмысленным использование войны как средства разрешения межгосударственных и межцивилизационных противоречий, диктуют необходимость объединения политической воли и ресурсов государств для разрешения периодически возникающих в геополитическом пространстве противоречий и конфликтов, для борьбы с международным терроризмом, для формирования надгосударственных правовых механизмов функционирования глобального сверхобщества.

Наиболее богат и разнообразен **социокультурный аспект** глобализации. Это прежде всего великая научная революция начала XXI в., выдвигающая на лидирующее место общественно-гуманитарные науки и науки о жизни, знаменующая переход к обществу, основанному на знаниях. Это очередная революция в образовании. В течение большей части XX в. рыночная стоимость компаний была преимущественно функцией физических активов, фиксируемых бухгалтерской отчетностью. В начале 1980-х гг. индекс Доу-Джонса стал показывать возрастающий отрыв рыночной капитализации от стоимости реальных активов (зданий, сооружений, оборудования и запасов). Экономисты первыми обратили на это внимание, в обиход вошел коэффициент Тобина - соотношение рыночной цены компании к цене замещения ее реальных активов. Разрыв между этими показателями

имеет разные названия: невидимые активы, интеллектуальный капитал, организационные возможности.

Сегодня мало кто сомневается, что именно интеллектуальный капитал создает основную стоимость для акционеров фирмы, а компетенция ее менеджмента определяется качеством управления этими невидимыми активами. Задача использования знаний в стратегии фирмы решается труднее, чем управление материальными, финансовыми активами или трудовыми ресурсами. Управление знаниями позволяет улавливать слабые рыночные, технологические и финансовые сигналы и раньше конкурентов запускать инновационный процесс, когда возможности еще высоки и привлекательны. Не случайно в последнее время все чаще деятельность зарубежных подразделений компаний нацелена именно на использование глобального научно-исследовательского потенциала, включая привлечение высококвалифицированных научно-инженерных кадров.

Преобладающая ныне неолиберальная модель глобализации ведет к тому, что процесс глобализации инноваций развивается односторонне, его плоды присваиваются авангардными странами и транснациональными корпорациями (ТНК), интеллектуальные и инновационные ресурсы высасываются из отстающих стран, тормозя процесс их инновационной трансформации. Глобализация НИОКР приводит к целому ряду институциональных проблем - от потребности в унификации стандартов образования и ученых степеней до необходимости новых подходов к миграции специалистов. Когда транснациональная компания открывает лабораторию за рубежом, обычно она

устанавливает взаимоотношения с местными университетами, академиями, государственными лабораториями через предоставление грантов, партнерство или совместные исследования. Длительное взаимодействие приводит к постепенному усилению влияния ТНК на систему национальных исследований и образования, т.е. одну из основ государственности. Кроме того, происходит неизбежная утечка информации и специалистов.

Переход от неолиберальной к гуманистически-ноосферной модели глобализации потребует радикальных перемен в глобальных инновациях. Это может выразиться:

- о в более равномерном распределении научного потенциала, являющегося первоисточником инноваций;

- о в более широком совместном использовании технических изобретений, интеллектуальной собственности как основы инноваций, создающих конкурентоспособную па мировом и внутренних рынках продукцию и технологию;

- о в крупномасштабных внешних инновационных инвестициях. Глобализация НИОКР пока фактически является "триадизацией", так как отражает растущее экономическое взаимодействие США, Европейский союз (ЕС) и Японии. Этот вывод подтверждается данными о современных географических параметрах глобальной инновационной деятельности: НИОКР-затратах, патентовании, размещении филиалов крупнейших ТНК. Вместе с тем трудно согласиться с аргументацией авторов, утверждающих, что именно триадизацией ограничится в перспективе процесс формирования глобальной

инновационной сферы и цивилизация окончательно "расколется" на страны, участвующие в этом процессе, и страны, регионы и целые континенты, которые останутся на обочине прогресса.

Последние годы показали, что распространять инновационную деятельность за пределы своих регионов стали компании ряда стран Азии. Высокие темпы расширения глобальной деятельности южнокорейских компаний (*Samsung*, *LG* и др.), представляющих наукоемкие отрасли, показывают, что нет непреодолимых препятствий к инновационному развитию в странах, еще 30-40 лет назад считавшихся беднейшими. Новейшие примеры бурного роста информационных технологий, ориентированных на глобальные рынки, продемонстрировала Индия. Активную политику глобального развития целенаправленно ведет Китай. Есть признаки перехода к модели инновационного роста в латиноамериканских странах. В сочетании с прогрессом в создании поистине глобальной инфраструктуры - транспорт, связь, Интернет - это дает основания говорить о высокой вероятности постепенного перехода от триадизации к реальной глобализации инновационной деятельности в близкой перспективе.

3.2 Три измерения устойчивого развития: эволюция модели

Эволюция базируется на методическом подходе, при котором экологическая, экономическая и социальные системы представлены как равноправные с учетом множественных взаимодействий между ними. Концепция устойчивого развития представляется в виде трех

взаимосвязанных кругов, как в левой части рис. 3.2.

На практике они вовсе неравноправны: экологическая система находится под прессом краткосрочных целей социальной и экономической систем. Следствием этой ошибки является то, что происходит опасный перекоп в сторону удовлетворения экономических интересов в ущерб социальным и экологическим. С позиций новой парадигмы развития и современной методологии холизма (целостности) такой подход кажется слишком упрощенным [6].

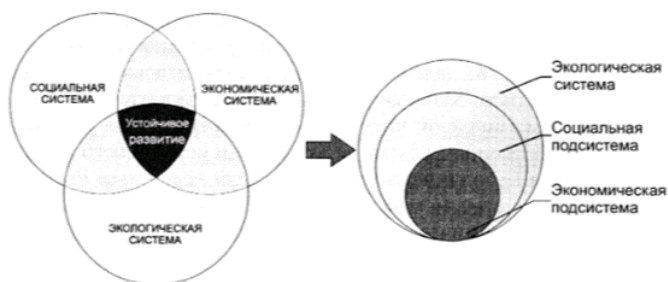


Рисунок 3.1 – Эволюция концепции устойчивого развития

На практике они вовсе неравноправны: экологическая система находится под прессом краткосрочных целей социальной и экономической систем. Следствием этой ошибки является то, что происходит опасный перекоп в сторону удовлетворения экономических интересов в ущерб социальным и экологическим. С позиций новой парадигмы развития и современной методологии холизма (целостности) такой подход кажется слишком упрощенным [6].

На рисунке 1, в правой его части, приведена новая схема интеграции связей человека и биосферы. Мировоззренческая эволюция концепции УР состоит в

том, что экология, экономика и социум – это не три различные системы знаний и практики, а взаимоподчиненные подсистемы единого целого. В новой схеме выражен принцип естественной иерархии, в которой человек и общество являются частью природы. В такой модели экономическая подсистема всего лишь соподчиненный элемент системы, главная задача которого – способствовать сохранению и развитию надсистем. В такой интерпретации определяются основные требования к функционированию экономической системы – *она может развиваться в жестких границах основных социальных и экологических нормативов [4].*

Новое мировоззрение снимает серьезные противоречия между экологическими требованиями и социально-экономическими интересами. Динамика развития экономической системы ограничивается возможностями самовосстановления и самовоспроизводства надсистемы (биосферы), ее ассимиляционным потенциалом. Макроэкономика рассматривается как одна из подсистем «большой системы» – экосферы. Еще раз подчеркнем, что главным условием экономики устойчивого развития является соподчиненность целей: *цели подсистем должны быть подчинены целям надсистемы.* Таким образом, цель самосохранения экономической системы вторична по отношению к цели самосохранения биосферы [98].

И хотя на рисунке1 обозначены границы подсистем, в реальности эти границы размыты; системы глубоко интегрированы друг в друга. Поворот к новой парадигме развития может произойти лишь в результате расширения задач экономической теории и перехода от экономической системы к социо-эколого-экономической. При этом

следует понимать, что социальная и экономическая подсистемы развиваются на основе экологической системы, которая обеспечивает их существование и является *системообразующей*, а, следовательно, определяющей основные критерии оптимизации развития [4, 6].

Одним из важнейших методических подходов в экономике устойчивого развития становится *нормативный подход*, а главным процессом управления – процессы соизмерения природных и производственных потенциалов системы. Итак, переход к экономике устойчивого развития связан с тремя главными условиями:

- а) расширением самого объекта управления;
- б) сменой целей развития;
- в) полноправным использованием экологических и социальных нормативов.

Современное потребление и безвозвратное изъятие возобновляемых природных ресурсов (воздуха, пресной воды, почвы, биомассы, биопродукции, биоразнообразия) ограничиваются не только возможностями самовоспроизводства самой природы, но и социальными и медико-биологическими нормативами [98].

Достижение устойчивого развития - одна из наиболее актуальных проблем, стоящих перед всеми странами мира. Цель - обеспечить экономический подъем и одновременно защитить ресурсную базу и окружающую среду с учетом интересов будущих поколений. Устойчивость экономического развития представляет собой такое состояние экономики, при котором поддерживается стабильность выходных (конечных) параметров развития производственных, социальных и экономических показателей.

При этом к пониманию устойчивости экономического развития можно подходить двояко.

Поддержание стабильности заданного уровня каких-либо конечных экономических показателей. В этом случае речь идет о стабилизационной устойчивости.

Поддержание стабильности приростных, предельных показателей экономического роста, например, поддержание определенных темпов ежегодного прироста ВВП или поддержание инфляции в заданных пределах. В данном случае речь идет о динамической устойчивости.

Понятие устойчивости социально-экономического развития связывается с удовлетворением конечных результатов воспроизводства - материальных и духовных потребностей населения. В соответствии с этим устойчивость воспроизводства рассматривается как социально-экономическое понятие и определяется в виде системы экономических отношений, обеспечивающей непрерывное поддержание стабильности или экономического роста в условиях оптимальной пропорциональности при минимальных затратах и экологической безопасности, способствующей более полному удовлетворению материальных и духовных потребностей населения страны и ее регионов.

Устойчивое развитие экономики в каждой стране и отдельном регионе наряду с общими законами функционирования и развития имеет специфические особенности, определяемые условиями производства, ресурсным потенциалом, менталитетом населения и т.д. В период экономического подъема начинается оживление всех составляющих производства, формируется устойчивый уровень спроса, предопределенный растущим уровнем жизни. При этом следует отметить, что

достижение подъема экономики имеет свою цену и определенные негативные последствия. В этой связи искусство достижения устойчивости состоит в выборе оптимальных приоритетов и соответствующей стратегии достижения цели.

Понятие «устойчивость» предпочтительно рассматривать для каждого данного исторического этапа. Развитие теории эволюционной экономики (у истоков которой стоял Н.Д. Кондратьев) основано на том, что в экономике через определенные промежутки времени происходит вытеснение одного доминирующего технологического уклада другим, который, в свою очередь, сам становится доминирующим укладом. Каждый последующий уклад оказывается в некотором смысле более эффективным, чем предыдущие. В учете этих переходов от уклада к укладу, сопровождающихся ростом масштабов производства, производительности труда, усложнением хозяйственных связей и отношений, заключается процесс экономической эволюции на макроуровне. Учет этого и позволяет поддерживать устойчивое развитие экономики.

Устойчивое развитие как ключевое понятие включает два основных признака: во-первых, выживание и неопределенно долгое развитие цивилизации (общества) и, во-вторых, сохранение окружающей природной среды, прежде всего биосферы. Таким образом, устойчивое развитие - это гармоничное (сбалансированное) развитие общества и окружающей его природной среды.

По мнению одних экономистов, под устойчивостью производства обычно понимают способность противостоять отрицательным воздействиям, преимущественно стихийным силам природы, способность

предупредить или ослабить спады производства. Устойчиво развивающимся может быть признано только такое производство, которое обеспечивает удовлетворение определенного набора конкретных потребностей с минимальными затратами и в кратчайшие сроки, исходя из наличных ресурсов и реальных возможностей эффективного применения. Устойчивая экономика, по мнению других ученых, предполагает переход от нынешнего использования ресурсов к экономике их системного воспроизводства. Ядром системы устойчивости развития выступает подсистема воспроизводства качественных ресурсов, главным среди которых является человеческий потенциал. Если исходить из общих позиций, то устойчивое развитие следует понимать как развитие, учитывающее равновесие интересов настоящего и будущих поколений. Следовательно, основу формирования концепции устойчивого развития должна составлять идея динамично сбалансированного взаимодействия экономической, социальной и экологической сфер общественного развития. При этом социально-экономическая основа устойчивого развития предопределяет реализацию в глобальном масштабе комплекса мер, направленных на:

- борьбу с нищетой и бедностью;
- изменение структуры потребления; регулирование роста населения;
- сохранение здоровья человека;
- содействие устойчивому развитию регионов.

С категорией устойчивости тесно связана категория стабильности, которая характеризует неизменность, постоянство какого-либо параметра динамики развития. В экономической теории и практике это весьма важная

характеристика экономического показателя. Между тем категория устойчивости социально-экономического развития более емкое и фундаментальное экономическое определение. Она включает понятие стабильности, в частности стабильности основных социально-экономических и экологических показателей хозяйственной системы. Вместе с тем устойчивость экономического развития подразумевает также и комплекс условий, факторов и мер регулирующего воздействия, обеспечивающих за счет экономического равновесия стабильность конечных показателей.

Основу устойчивости составляет экономическое равновесие, которое выступает важнейшим условием эффективного функционирования и развития любой экономической системы. Достижение, в частности, рыночного равновесия спроса и предложения зависит от множества факторов. Однако в любом случае в системе должен присутствовать механизм выявления спроса и реакции производства на изменение параметров спроса. При возникновении дисбалансов цены, размеры заработной платы, кредитные ставки, налоги, как и объемы соответствующих ресурсов, должны изменяться так, чтобы система достаточно быстро возвращалась в устойчивое состояние.

В формировании устойчивости производственной системы исключительно важен внутренний спрос. Речь идет, прежде всего, о платежеспособном спросе, ибо именно он стимулирует или сдерживает рост производства и потребления. Формированию устойчивости спроса способствует наличие емкого рынка.

Во-первых, постоянно растущий спрос при емком рынке позволяет при больших объемах производства экономить на издержках и затратах при сбыте продукции.

Во-вторых, размер рынка наиболее важен для формирования конкурентных преимуществ в отраслях, связанных с использованием НИОКР. Но он по-настоящему становится преимуществом только тогда, когда стимулирует инвестиции, реинвестиции и динамизм производства.

В-третьих, емкий рынок - наличие определенного числа независимых покупателей, а не двух-трех доминирующих, что создает дополнительные стимулы и возможности для инноваций.

В-четвертых, увеличивающийся спрос создает лучшие предпосылки для его более раннего выявления и, соответственно, раннего насыщения теми фирмами, которые оказались оперативнее других.

Важнейшим условием установления и поддержания устойчивости рыночного обращения является образование необходимого товарного запаса, постоянный контроль за его структурой, состоянием, скоростью оборота, издержками по его содержанию. Постоянство и непрерывность расширенного воспроизводства требуют, чтобы средства производства и продукты труда в их движении образовывали запас. Устойчивым может быть признано производство, имеющее незначительные колебания по годам или сезонам, гасящее их за счет оптимальных запасов. В то же время если растущие объемы производства не удовлетворяют разумные потребности, такое производство вряд ли можно признать устойчивым. Устойчивым может считаться производство, при котором сокращение производимой продукции связано

с появлением в результате НТП новой, менее энерго- и металлоемкой продукции. Вот почему не следует ставить знак равенства между устойчивостью и стабильностью. Устойчивость развития - не синоним стабильности экономического развития (хотя и связана с ней), это единство социального, экологического и экономического состояний системы общественного развития.

Проблема устойчивости развития тесно связана с национальной безопасностью. Разработка любой программы эколого-экономической безопасности должна строиться, исходя из общей концепции перехода страны и её регионов на путь устойчивого развития. И это предполагает усиление роли государственного регулирования процесса устойчивого социально-экономического развития.

Целью государственной экономической политики выступает достижение внутренней и внешней устойчивости системы. При этом внутренняя устойчивость предполагает такое состояние экономики, которое характеризуется стабильностью производства, цен, занятости и поддержанием определенного уровня жизни. Под внешней устойчивостью системы следует понимать устойчивость платежного баланса, положительное внешнеэкономическое сальдо, стабильное состояние золотого запаса страны. При этом инструменты экономической политики на данном этапе включают такие элементы, как бюджетные, финансовые, налоговые, ценовые, внешнеторговые. Используя и комбинируя их, государство в состоянии достичь поставленных целей.

Таким образом, государственное регулирование экономики становится важнейшим условием устойчивости развития системы, которое обеспечивается в сочетании с

рыночным саморегулированием. При этом государственное регулирование включает комплекс методов и рычагов воздействия на экономическую систему как макрорегиона, так и отдельного субъекта РФ.

Важнейшие положения концепции устойчивости социально-экономического развития непосредственно применимы к регионам России, которые обладают потенциальными возможностями для динамичного продвижения к устойчивому развитию. Это - богатство природных ресурсов, человеческий потенциал, уровень состояния обрабатывающих отраслей промышленности, науки, образования.

Однако потенциальные экономические возможности субъектов округа весьма не одинаковы. Разумеется, проблемы устойчивости социально-экономического развития регионов с различным уровнем экономического потенциала должны решаться с учетом особенностей развития конкретного субъекта.

Анализ социально-экономического положения в конкретных регионах, направленный на выработку активной политики устойчивого развития, показал, что в исследуемом макрорегионе требуется особый подход к решению проблемы устойчивости развития, связанный со структурой экономики округа, его демографическим, национальным и конфессиональным составом, природными условиями, состоянием использования недр и их перспективных возможностей. Для обеспечения устойчивого социально-экономического развития данного региона необходимо соблюдать определенную иерархию целей и приоритетов, связанную с особенностями приграничного и приморского региона.

Первая проблема в обеспечении социально-экономической устойчивости для указанного субъекта заключается в создании условий для функционирования и развития промышленности. Ранее промышленность занимала доминирующее положение во всей экономической структуре региона и обеспечении его экономического и социального потенциала. Это характеризовалось ее превалирующим положением в производстве валового регионального продукта, в структуре основного и оборотного капитала, в удельном весе занятости активных трудовых ресурсов, в обеспечении населения товарами народного потребления, в обеспечении доходной части бюджета региона, а следовательно, возможности решения стоящих перед ним социальных проблем. Сегодня необходимо вернуть ранее утраченные позиции и восстановить ключевую роль в формировании динамично развивающейся экономики региона.

Второй проблемный фактор и условие для достижения устойчивого социально-экономического развития региона - это обеспечение продовольственной безопасности за счет активизации функционирования аграрного комплекса. Этот фактор необходимо учитывать не только потому, что в нем занята значительная часть населения, но также и потому, что он обеспечивает продуктами питания население всего региона и, следовательно, формирует социальный климат в регионе.

Третья проблема - это решение назревших задач в области социальной сферы, обслуживающей население региона. Особое значение приобретает решение задач, связанных с поддержанием мотивации экономически

активного населения, обеспечением роста уровня жизни и занятости.

И, наконец, вопросы финансирования - все проблемы социального и экономического развития региона невозможно решить без финансового обеспечения, имея в виду весь комплекс бюджетного финансирования, кредитно-денежного обращения, ликвидности, а также функционирования рынка ценных бумаг. Для рыночной экономики мобилизация финансовых ресурсов и эффективное их использование приобретают ведущее значение в реализации социальных и экономических программ [27].

3.3 Экономическая интерпретация понятия «устойчивое развитие»

В настоящее время можно встретить десятки определений понятия «устойчивое развитие». Определения зависят от профессиональной принадлежности авторов. Но все-таки наиболее общим является определение, предложенное в докладе «Наше общее будущее» [54, 98]. Из русского перевода доклада – *устойчивое развитие* (sustainable development) – это такое развитие, которое удовлетворяет потребности нынешнего поколения и не ставит под угрозу возможность будущих поколений удовлетворять их собственные потребности» [62, 98].

В резюме доклада рабочей группы Рио+20 «Жизнеспособная планета жизнеспособных людей: будущее, которое мы выбираем» [33] приведено такое определение: «*Устойчивое развитие – это не конечная цель, а динамичный процесс адаптации, познания и действия. Это процесс выявления, изучения и*

использования взаимосвязей – прежде всего тех, которые существуют между экономикой, обществом и природной средой».

Для большинства экономистов путь к «устойчивому развитию» неразрывно связан с постоянным экономическим ростом. Более того, зачастую термины «устойчивый экономический рост» и «устойчивое развитие» употребляются как синонимы, хотя между ними существует принципиальная разница. Понятие «рост» относится к количественному росту и отражается через показатель ВВП. «Развитие» же означает качественные изменения параметров в динамически равновесной системе [33, 98].

В официальной политике Российской Федерации это понятие используется в Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию [98]. Устойчивое развитие определено как «стабильное социально-экономическое развитие, не разрушающее своей природной основы». Далее определение конкретизируется: «...Улучшение качества жизни людей должно обеспечиваться в тех пределах хозяйственной емкости биосферы, превышение которых приводит к разрушению естественного биотического механизма регуляции окружающей среды и ее глобальным изменениям. Лишь выполнение этих условий гарантирует сохранение нормальной окружающей среды и возможность существования будущих поколений людей».

Акимова Т.А проведя анализ научных публикаций и глобальных обзоров понятия устойчивого развития, утверждает, что экономический контекст устойчивого развития опирается на идею оптимизации совокупного капитала – физического, природного и социального. В

основном экономисты исследуют устойчивость экономических выгод от использования природных богатств, не уставая повторять, что экономические выгоды должны быть достоянием нынешних и будущих поколений [98].

С позиций экономики устойчивого развития любая хозяйствующая система (фирма, завод, город, страна) рассматривается как социо-эколого-экономическая система с жесткой иерархией целей развития: вместо традиционных целей экономического роста прибыли, дохода, во главу поставлена цель сохранения целостности природного комплекса, среды обитания, качества жизни в более широком его понимании. Цели экономического развития должны быть регламентированы социальными и экологическими нормативами. Такая экономика вписывается в биосферный циклы, сохраняя среду обитания для всего живого. Одним из важнейших методических подходов в экономике устойчивого развития становится нормативный подход, т.е. развитие любой территории ограничивается возможностями природной и социальной систем к самовоспроизводству. Экономика будущего – это социально и экологически регламентированная экономика [68, 98].

Исходя из изложенного выше, экономику устойчивого развития можно опередить как науку о поведении человека и человеческих общностей в условиях ограниченных природных ресурсов и лимитированной окружающей среды. Главным системным объектом экономики устойчивого развития является социо-эколого-экономическая система [87], развивающаяся в условиях ограниченности ресурсов биосферы. Поворот к новой парадигме развития может произойти лишь в результате

расширения задач экономической теории и смены объекта управления: необходим переход от экономической системы к социо-эколого-экономической.

Условием реализации новой парадигмы развития общества должны стать качественно новые федеральные законы, стратегии и программы, разработанные с учетом жесткой иерархии экологических, социальных и экономических целей [98].

Основную часть своего развития мировая цивилизация прошла, организуя свое хозяйство за счет экстенсивных факторов, расширяя свою пространственную экспансию, осваивая новые территории, замещая степи и леса поселениями, пашней и пастбищами. Угрозы глобального экологического кризиса коренятся в экономической стратегии человеческого хозяйства. Главную опасность в этой ситуации представляет сохранение взаимного стимулирования роста человечества и потребления природных ресурсов [5].

В расширенном понимании отношений человека и природы возможно два решающих подхода, которые и определяют основную доминанту этих взаимоотношений.

Антропоцентризм. Согласно наиболее распространенному подходу, *взаимоотношения Человека и Природы строятся по правилам, которые устанавливает Человек*. Овладевая законами природы; подчиняя их своим интересам, опираясь на свой разум, социальную организацию и технологическую мощь, человек считает себя свободным от давления большинства тех сил, которые действуют в живой природе [98, 163]. Они не распространяются на человека или, по крайней мере, играют подчиненную роль по отношению законам жизни людей. В рамках этого подхода считается, что зависимость

человека от природы тем меньше, чем выше его культурный уровень и техническая вооруженность; что законы природы не могут и не должны мешать экономическому росту, научно-техническому и социальному прогрессу человечества. Возникшие проблемы окружающей среды представляются исключительно следствием нерационального ведения общественного хозяйства, его чрезмерной ресурсоемкости и отходности и выглядят принципиально устранимыми путем технологической реорганизации и модернизации производства [8, 98]. А природа, в силу своей живучести, будто бы может приспособиться к деяниям человека на планете, перейдя па новый уровень организации и функционирования. Человеческое общество и живая природа рассматриваются как *две разные системы*, внутренние связи в каждой из которых сильнее, существеннее, чем связи между ними [5].

Этот подход, ставший знаменем индустриальной цивилизации, называют еще *технологическим* или (в его крайних проявлениях) *технократическим*, т.е. ставящим человека, его технологии, его «власть над природой» в центр экологических проблем. На стихийном уровне он характерен для большинства людей, в том числе для политиков, экономистов, хозяйственников, представляется естественным для инженеров [163]. По существу, это самое яркое и реализуемое на практике проявление современного *антропоцентризма*, ставящего человека над природой [98].

Антропоцентризм – это система представлений группового эгоизма, в которой мир людей противопоставлен миру природы, где только человек обладает высшей ценностью. Все остальное и природе

ценно лишь постольку, поскольку может быть полезно человеку [98]. Природа объявляется объектом «пользования» и собственностью людей с несомненным правом этой собственности.

Экоцентризм. *Человек как биологический вид в значительной мере остается под контролем главных экологических законов и в своих взаимоотношениях с природой вынужден и должен принимать их условия [98, 108]. Развитие человеческого общества рассматривается как часть эволюции природы, где действуют законы экологических пределов, необратимости и отбора. Возникновение проблем окружающей человека среды обусловлено ее загрязнением, т.е. порожденным самим человеком, превышением порога выносимости биосферы, нарушением ее регуляторных функций [108]. Последние не могут быть восстановлены или изменены только технологическим путем.*

Прогресс цивилизации ограничивается *экологическим императивом* – безусловной зависимостью человека, человеческого общества от состояния живой природы, требованием подчинения ее законам [145]. Эта зависимость и пределы устойчивости биосферы находятся в центре экологических проблем. Такой подход характерен для сравнительно узкого круга профессиональных экологов и системных аналитиков, воспринявших экологическую ориентацию глобальных проблем. *Экоцентризм в отличие от антропоцентризма исходит из представления об объективном существовании единой системы, в которой все живые организмы планеты Земля – микробы, растения и животные, включая людей с их ресурсами, хозяйством, техникой и культурой, – взаимодействуют между собой и с окружающей*

природной средой [7].

Так или иначе, выбор между антропоцентризмом и эоцентризмом или компромисс между ними, реализуемый в общественном сознании и поведении, во многом определяет стратегию дальнейшего развития человеческого общества. Подавляющее большинство людей, в том числе и тех, кто искренне ратует за сохранение живой природы, придерживаются антропоцентристской точки зрения, так как она выглядит естественнее, проще, оптимистичнее и отталкивается от предыдущего практического опыта человечества. Однако в настоящее время уже существуют очень веские естественнонаучные и этические аргументы в пользу эоцентризма, пренебрегать которыми нельзя. Возросшая неустойчивость климата, неожиданные цепные реакции в экосистемах и новые болезни серьезно увеличивают уязвимость человеческого рода [7, 98].

Переход к эколого-экономической системе связан со сменой главных критериев оптимизации системы. Известно, что когда объектом управления выступает экономическая система, то главными критериями ее оптимизации являются прибыль, доход, минимизация затрат. Переход к эколого-экономической системе значительно усложняет задачи управления. Главными критериями оптимизации эколого-экономической системы являются критерии соизмерения, сбалансированности, уравновешенности двух ее частей, а соизмерение природного и производственного потенциалов становится главным процессом, поддерживающим устойчивое развитие [98]. Исходя из этого, меняются все организационные составляющие развития системы: ее цели, задачи, функции, информационные базы данных,

структуры управляющих подсистем. Придется изначально проектировать экологически сбалансированные комплексы – соизмерять производственные и природные потенциалы территории, уравнивать размещение материальных структур с возможностями потенциала самосохранения природных систем. А показатели прибыли, дохода, затрат станут критериями оптимизации следующего уровня [7].

Для традиционной экономической системы критерием оптимизации является прибыль при минимизации суммарного техногенного потока загрязнений [14]. Для природного блока основным критерием оптимизации может служить стабильная продуктивность при максимальной устойчивости экосистем к техногенным воздействиям [98]. Главными критериями оптимизации в эколого-экономической системе становятся минимизация природоемкости производства и достижение нормативного соотношения между природным и производственным потенциалом территории: природоемкость производства не должна превышать ассимиляционный потенциал территории (экологической емкости) [7]. Критерий соизмерения K_c выполняет функцию согласительного буфера между количественными лимитами в подсистемах ЭЭС. Но еще раз следует подчеркнуть, что такие критерии оптимизации, как природоемкость производства, экологическая емкость территории, коэффициент соизмерения, смогут быть задействованы в практике управления только в случае перехода от экономической системы к эколого-экономической системе [78, 98].

Понятие ЭЭС широко используется в современной экономической и эколого-экономической литературе наряду с близкими по смыслу понятиями «природно-

экономическая система», «природно-техническая система» или «биоэкономическая система». В любом случае все эти определения предполагают интеграцию экономики и природы, взаимосвязанное и взаимообусловленное функционирование общественного производства внутри конкретных природных комплексов [93, 98]. Идея согласования экономических и экологических потенциалов территории может быть реализована только в конкретных природно-хозяйственных комплексах. При этом следует хорошо понимать, что двух одинаковых территориальных комплексов быть не может: всякий раз – это неповторимая совокупность природных особенностей территории и своя неповторимая совокупность производственных объектов [98].

Для отдельного региона или промышленного комплекса – это ограниченная определенной территорией часть техносферы в которой природные, социальные и производственные структуры и процессы связаны взаимоподдерживающими потоками вещества, энергии и информации [98]. Реальные ЭЭС никто никогда специально не создавал. Они возникали сами собой в тех случаях, когда хозяйственная активность человека на какой-то территории базировалась на использовании местных возобновляемых природных ресурсов, но не превышала их способности к регенерации. Эколого-экономический баланс возможен в слабо технизированных агроценозах. Однако индустриальное развитие никогда не ставило своей целью создание сбалансированных ЭЭС, а современные механизмы экологической регламентации хозяйственной деятельности сами по себе не в состоянии обеспечить практическую реализацию требований сбалансированности. Но это не

означает, что такие системы невозможны [7].

Итак, ЭЭС представляет собой сочетание совместно функционирующих экологической и экономической систем, обладающее эмерджентными свойствами. Напомним, что экосистема – это сообщество различных живых организмов, взаимодействующих между собой и со средой обитания таким образом, что поток энергии создает устойчивую структуру и круговорот веществ между живой и неживой частями системы. В свою очередь, экономическая система является организованной совокупностью производительных сил, которая преобразует входные материально-энергетические потоки природных и производственных ресурсов в выходные потоки предметов потребления и отходов производства. Таким образом, часть материальных элементов экологической системы, в том числе и элементов среды обитания человека, используется как ресурс экономической системы [6, 14].

Варианты природно-производственных комплексов в значительной мере определяются плотностью населения и техногенной насыщенностью территории, хотя большое значение имеет и принадлежность к определенной природно-климатической зоне. Приведенные в этой главе уравнения количественных оценок состояния и экологической безопасности территорий могут быть использованы для соизмерения экономических (производственных) и природных потенциалов в рамках региональных и локальных эколого-экономических систем. Теперь, после введения основных критериев сбалансированности, можно перейти к классификации эколого-экономических систем. В соответствии с энергетическим подходом к соизмерению природных и

производственных потенциалов в основу типизации ЭЭС может быть положен эргодемографический индекс, который коррелирует со степенью напряженности экологической обстановки в территории,

Типы эколого-экономических систем[98]:

– Заповедники, природные заказники, национальные парки, другие охраняемые, малонаселенные и экономические неосвоенные территории

– Районы без крупных населенных пунктов, лесное и сельское хозяйство, большие площади ландшафтов, не подвергнутых техногенному преобразованию

– Небольшие города и поселки с перерабатывающей промышленностью местного значения; большая часть территории занята агроценозами

– Преимущественно аграрные или лесохозяйственные территории с наличием единичных крупных объектов энергетики, добывающей или перерабатывающей промышленности

– Средний город с крупными промышленными предприятиями небольшого числа отраслей с отчетливым функциональным зонированием территории в окружении аграрного или аграрно-лесного ландшафта

– Крупный город с многоотраслевым промышленным узлом, интенсивными транспортными потоками в окружении аграрного или аграрно-лесного ландшафта

– Очень крупный промышленный центр с большой концентрацией различных отраслей индустрии и транспорта, без отчетливого функционального зонирования территории и с индустриально преобразованным окружающим ландшафтом

Разумеется, полная классификация не может

ограничиваться только такими обобщенными характеристиками, она должна включать также сведения об отраслевой структуре и о качестве техногенных потоков загрязнения среды. И все-таки, даже столь неполная классификация позволит подойти к планированию затрат на природоохранные цели с учетом имеющегося эколого-экономического баланса, учесть степень антропогенной насыщенности территории и ее природного потенциала [98]. Безопасность сложной системы определяется не столько субъектами защиты или факторами внешней защищенности, сколько внутренними свойствами – устойчивостью, надежностью, способностью к авторегуляции. В наибольшей степени это относится именно к экологической безопасности. Человек, общество, государство не могут быть гарантами собственной экологической безопасности до тех пор, пока продолжают нарушать устойчивость и биотическую регуляцию окружающей природной среды [98].

3.4 Определение экономической региональной политики

Одним из основных составляющих, оказывающих влияние на процессы социально-экономической трансформации в стране, является региональный фактор. Успешная реализация «концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» (Указ Президента РФ от 01 апреля 1996 года №440) без региональной составляющей не принесет желаемого результата.

В связи с этим особый интерес приобретает понятие «устойчивое развитие». Концепция устойчивого развития широкое распространение получила после публикации

доклада «Наше будущее» (1987г.), подготовленного комиссией ООН по окружающей среде и развитию («комиссия Брундтланд»), именно её выводы составили концептуальную основу решений, принятых в рамках конференции ООН по окружающей среде и развитию в 1992г. в Рио-де Жанейро. Там были определены глобальные проблемы устойчивого развития, принят и одобрен всеми участниками (179 государств мира) программный документ «Повестка дня на XXI век».

Устойчивое развитие означает такое развитие, при котором достигается удовлетворение жизненных потребностей ныне живущих людей и для будущих поколений сохраняется возможность удовлетворить его потребности.

Этот термин сегодня начинает восприниматься во всем мире как универсальное понятие, как модель цивилизованного развития.

На современном этапе концепция «устойчивого развития» в нашей стране является актуальной и роль регионов в обеспечении устойчивого развития РФ постоянно возрастает.

Это требует новых подходов в определении экономической региональной политики, разработки новых форм и методов управления устойчивостью социально-экономического развития региона. Устойчивое развитие отдельного региона наряду с общими закономерностями функционирования и развития национальной экономики страны имеет свои специфические особенности, определяемые удельным весом продукции базовых отраслей региона в общем объеме продукции в стране, наличием экспортного сектора

в экономике региона, обеспеченностью ресурсным потенциалом, менталитетом населения и т.д.

Устойчивое развитие региона определяется устойчивостью функционирования структурообразующих производств. Под устойчивостью развития производства хозяйствующего субъекта имеется в виду его способность противостоять и предотвратить воздействия, способные привести к спаду производства. Устойчиво развивающимся может являться производство, которое обеспечивает выпуск необходимой номенклатуры товаров потребления с наименьшими издержками при эффективном использовании факторов производства и в необходимые сроки.

Устойчивость воспроизводства территориально-хозяйственного комплекса региона при этом определяется обеспечением непрерывного поддержания стабильности или экономического роста при минимальных затратах, экономической и социальной безопасности, способствующих более полному удовлетворению материальных и духовных потребностей населения региона. Устойчивость социально-экономического развития региона зависит от уровня самообеспеченности, самофинансирования, самоокупаемости и экономической самостоятельности.

Уровень самообеспеченности означает самодостаточность территории ресурсами (производственными, трудовыми, природными, финансовыми), позволяющими обеспечить стабильное положительное торговое сальдо вывоза и ввоза продукции региона, включая и внешнеэкономические связи. Достаточный уровень самообеспеченности территории является основой для проведения самостоятельной

экономической политики, направленной на обеспечение устойчивости социально-экономического развития региона.

Устойчивость самофинансирования экономики региона достигается через проведение эффективной бюджетной, финансово-кредитной, налоговой, ценовой политики, установление справедливых межбюджетных взаимоотношений с федеральным центром, развитие рынка ценных бумаг, разработку механизма регулирования инвестиционной и инновационной деятельностью, увеличение объема экспортной продукции, уровня доходов населения.

Самоокупаемость региона достигается через получение дохода от хозяйственной деятельности территориальных структур с целью обеспечения расширенного воспроизводственного процесса на основе самоокупаемости расходов, получение максимальной прибыли.

Экономическая самостоятельность региона выражает степень обеспеченности его экономическими (в первую очередь финансовыми) ресурсами, позволяющими проводить самостоятельную экономическую политику, направленную на обеспечение устойчивости социально-экономического развития региона. Отсутствие одного из вышеназванных условий становится одним из важных проблем в обеспечении устойчивости социально-экономического развития региона. Устойчивое развитие региона предполагает обеспечение внутренней и внешней устойчивости региональной системы.

Под внутренней устойчивостью подразумевается устойчивое развитие производства, поддержание стабильного положительного сальдо вывоза-ввоза

продукции, обеспечение занятости и соответствующего уровня жизни населения. Под внешней устойчивостью понимается устойчивость платежного баланса региона, стабильное внешнеторговое сальдо, наличие стабилизационного фонда (золотого запаса), стабильность равноправных федеральных межбюджетных взаимоотношений, место региона в общероссийском разделении труда.

Таким образом, устойчивое развитие региона – это его способность противостоять к воздействиям различного характера, быстрому возврату в исходное состояние в случае нарушения, либо достижение более высокой точки своего развития, неуклонное повышение качества жизни населения и обеспечение непрерывного расширенного воспроизводства территориально-хозяйственного комплекса.

Требуется особый подход к решению проблемы устойчивого развития, связанной со структурой экономики региона. Упразднение старых отраслевых структур управления предприятиями, находящимися на территории региона, требует от региональных органов управления необходимости поиска новых форм и методов управления кооперацией отраслевых и региональных производителей в единой структуре экономики региона. Образование на базе такой кооперации крупных межотраслевых комплексов по выпуску конкурентоспособной продукции повышает устойчивость развития региона. Такие межотраслевые комплексы могут решить вопросы сокращения безработицы, предоставляя новые рабочие места, и увеличивать доходы территориальных бюджетов за счет налоговых отчислений от прибыли, полученной в

результате продажи продукции этих предприятий на внутреннем и внешних рынках.

Устойчивость экономики региона в недавнем прошлом всецело обуславливалась той ролью, которую она выполняла в системе территориального разделения труда, и тем самым была производной от устойчивости всей экономики страны, однако кризисные явления последних лет больше всего проявились в узкоспециализированных многоотраслевых регионах. Относительно благополучными оказались регионы с диверсифицированной структурой экономики, оказавшейся более приспособленной к новым условиям. Отсюда напрашивается, по крайней мере, два принципиально значимых вывода-вопроса:

а) Прежняя парадигма устойчивости строилась на принципах обеспечения локальной устойчивости за счет достижения глобальной устойчивости макросистем. Каким образом должна достигаться устойчивость в новых условиях? Как и прежде или наоборот, строиться на основе движения от устойчивости на локальном уровне (предприятие, регион) к макроустойчивости?

б) Может ли в условиях современной России концепция устойчивости развития региональной экономики опираться на углубление специализации регионального хозяйства или ориентировать её на диверсифицированную модель?

Ответы на эти вопросы принципиально важны для выработки современной концепции устойчивого социально-экономического развития региона.

Недостаток финансовых ресурсов становится тормозом в обеспечении устойчивости развития региона. Исходя из этого, необходимо провести работы по

разработке кругооборота финансовых ресурсов в регионе с целью изучения тенденций в изменении структуры образования, первичного распределения, перераспределения и конечного использования доходов в регионе. На основе этого необходимо выявить «узкие» места, препятствующие нормальному кругообороту финансовых ресурсов и дать предложения по их устранению.

Внутренняя доля финансовых поступлений изымается из бюджета регионов в пользу федерального бюджета из-за несовершенства межбюджетных взаимоотношений регионов с федеральным центром.

Проблемой социальной стабильности общества становится рост безработицы, расслоение по доходам населения, живущего на территории региона. Серьезной проблемой остается формирование стабильного федеративного устройства, учитывающего интересы центра и субъектов (регионов) для достижения максимальных общих результатов на основе взаимовыгодного разделения труда, что затрудняет разработку прогнозных сценариев устойчивого развития экономики региона, определение его количественных критериев устойчивости.

В целом, можно выделить следующие проблемы, стоящие перед регионами в обеспечении устойчивости социально-экономического развития:

1. Разделение полномочий в экономической сфере, между федеральным центром и регионами, особенно в бюджетной сфере.
2. Недиверсифицированность структуры экономики региона, что является важной проблемой в условиях вступления России в ВТО.

3. Диспропорции в финансовой сфере (дефицит финансов в реальном секторе).
4. Проведение структурной перестройки экономики региона в соответствии с требованиями новой парадигмы «устойчивого развития»
5. Усиление социальной напряженности (расслоение общества, увеличение доли населения, живущей за чертой бедности в регионе).
6. Отсутствие регионального фондового рынка, как источника перелива капитала в региональные отрасли экономики.
7. Недостаточная развитость внутрирегиональных и межрегиональных связей, в том числе внешнеэкономических.
8. Поиск источников инвестиций для структурной перестройки экономики.
9. Обеспечение экологической безопасности.
10. Отсутствие четко разработанной системы количественных целевых индикаторов устойчивости развития регионов.
11. Отсутствие эффективной системы государственного регулирования устойчивым социально-экономическим развитием региона.
12. Отсутствие современной, научно обоснованной, концепции устойчивого развития региона.
13. Недостаточная конкурентоспособность продукции регионов, вытеснение отечественных производителей с внутреннего рынка в результате импорта иностранной продукции, что будет усиливаться вследствие вступления России в ВТО.
14. Угроза продовольственной безопасности региона из-за импорта более дешёвых товаров из-за рубежа.

Решение указанных проблем требует новых подходов в определении экономической региональной политики, разработки эффективных форм и методов управления устойчивым развитием территории.

Приоритетами региональной политики по обеспечению устойчивого развития должны стать:

1. Проведение институциональных преобразований, способствующих координации действий общественных институтов по обеспечению устойчивого развития региона.
2. Формирование системы управления устойчивым развитием территории.
3. Разработка государственных мер поддержки развития высокотехнологических и конкурентоспособных базовых производств и секторов экономики, способствующих повышению устойчивого развития секторов территории;
4. Формирование благоприятного инвестиционного климата, обеспечивающего приток инвестиций;
5. Активная социальная политика, направленная на снижение имущественной дифференциации населения территории;
6. Содействие развитию инвестиционной активности региона;
7. Развитие регионального рынка ценных бумаг (фондового рынка).
8. Повышение качества жизни населения.
9. Проведение структурной перестройки экономики, адекватной требованиям рынка ВТО, обеспечивающей

расширение производство конкурентоспособной продукции.

10. Развитие внешнеэкономической деятельности со странами Ближнего и Дальнего зарубежья.
11. Обеспечение более эффективного использования ресурсов региона.
12. Организация обучения кадров современным методам анализа хозяйственной деятельности предприятия и принятию управленческих решений по устойчивому развитию хозяйствующих субъектов.

Управление устойчивым развитием региона осуществляется через разработку прогнозов и программ социально-экономического развития. Не менее значимым при этом является оценка экономического потенциала, который является исходной точкой формирования научно-обоснованной концепции устойчивого и безопасного развития территории. Важную роль в разработке программы устойчивого социально-экономического развития региона играет прогнозирование. Оно охватывает различные сферы жизни региона: демографическую ситуацию, ресурсный потенциал, включая природные ресурсы, потребительский спрос, динамику производства по отраслям и районам, результаты внедрения инноваций в экономику и прочее. Завершает прогнозную работу сводный экономический прогноз, характеризующий в обобщенном виде макроэкономическую ситуацию в регионе, темпы и основные пропорции экономического развития. Проблема состоит в том, чтобы дать не простую констатацию возможностей будущего развития, а нацелить процедуру прогнозирования на выбор обоснованного устойчивого и безопасного

социально-экономического развития региона. В этих целях необходимо сформировать целостную модель воспроизводственного процесса экономики региона и на её основе определить взаимосбалансированную систему основных параметров безопасного и устойчивого социально-экономического развития, разработать инструментарий управления устойчивым развитием региона.[83]

3.5 Национальные проекты, направленные на достижение целей устойчивого развития

Большинство целей и задач устойчивого развития уже в той или иной мере заложено в основные стратегические и программные документы, принятые в России. Большое значение для достижения целей устойчивого развития (ЦУР) имеет участие гражданского общества, бизнеса, неправительственных организаций, волонтеров и научного сообщества. В настоящее время осуществляется целый ряд национальных проектов:

1. Национальный проект «Здравоохранение»
2. Национальный проект «Образование»
3. Национальный проект «Демография»
4. Национальный проект «Культура»
5. Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»
6. Национальный проект «Жильё и городская среда»
7. Национальный проект «Экология»
8. Национальный проект «Наука»
9. Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»

10. Национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости»
11. Национальный проект «Международная кооперация и экспорт»
12. Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»
13. Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры

По каждой ЦУР Россия в последние годы показывала позитивные результаты. Среди наиболее успешных можно выделить ЦУР 1 «Ликвидация нищеты», ЦУР 4 «Качественное образование», ЦУР 8 «Достойная работа и экономический рост». В то же время сохраняются задачи, решение которых требует активизации совместных усилий государства, бизнеса и общества. Все ЦУР взаимосвязаны. Меры, реализуемые для достижения одной из ЦУР, неизбежно оказывают влияние на достижение других ЦУР. Развитие цифровой экономики и телекоммуникационной инфраструктуры, например, оказывает влияние на сокращение неравенства, а также такие ЦУР, как, например, ЦУР 3 «Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте» и ЦУР 4 «Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех», ЦУР 8 «Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной производительной занятости и достойной работе для всех».

Помимо национальных проектов, меры и задачи, ведущие к достижению ЦУР, интегрированы в иные программные и стратегические документы Российской

Федерации, включая доктрины, концепции, стратегии, государственные программы.

Органы государственной власти Российской Федерации реализуют меры политики, направленные на реализацию задач ЦУР, в рамках имеющегося распределения полномочий. С акцентом на климатическую составляющую ЦУР координирующую функцию осуществляет Межведомственная рабочая группа при Администрации Президента Российской Федерации по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития (далее — межведомственная рабочая группа), образованная

В 2012 году распоряжением Президента Российской Федерации 3. Ее целью является обеспечение эффективного взаимодействия, в том числе информационного, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, общественных объединений, научных и других организаций при реализации государственной политики по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития, в том числе по вопросам реализации Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденной в 1996 году.

Мониторинг достижения ЦУР и координация формирования и представления в международные организации официальной статистической информации по показателям достижения ЦУР Российской Федерации осуществляются Федеральной службой государственной статистики (далее — Росстат). В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации в 2017 году в Федеральный план статистических работ был включен подраздел 2.8 «Показатели достижения Целей

устойчивого развития Российской Федерации», содержащий 90 показателей из глобального перечня показателей ЦУР.

Для проведения согласованной работы на национальном уровне при межведомственной рабочей группе была создана группа экспертов по информационно-статистическому обеспечению мониторинга Целей устойчивого развития под председательством Росстата. Росстат также отвечает за разработку национального набора показателей ЦУР. В 2019 году им был опубликован статистический ежегодник «Цели устойчивого развития в Российской Федерации».

В 2020 году Счетная палата Российской Федерации провела экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ системы государственного управления по внедрению повестки устойчивого развития за период 2019 года, истекший период 2020 года». В ходе мероприятия проведена оценка степени интеграции Повестки устойчивого развития в систему государственного управления, проанализирована обеспеченность государственных органов информационно-технологическими ресурсами, необходимыми для ее реализации, а также дана оценка подготовленности системы мониторинга реализации Повестки устойчивого развития в Российской Федерации в органах исполнительной власти.

Помимо государства в реализации Повестки-2030 принимают участие также другие заинтересованные стороны. Можно отметить роль неправительственных и некоммерческих организаций; граждан и молодежи, включая волонтерское движение; академических кругов; бизнеса. Только объединение усилий государства и всех

заинтересованных сторон может способствовать эффективному достижению ЦУР. Неправительственные и некоммерческие организации вносят значимый вклад в достижение ЦУР на территории России. Главным образом это влияние проявляется в реализации проектов, способствующих достижению отдельных ЦУР в стране. К числу таких организаций относятся в том числе «Фонд продовольствия „Русь“», фонд «Сколково», Союз женщин России, Евразийский женский форум, экологической фонд «Чистые моря», некоммерческая организация «Раздельный сбор», Фонд «Русский углерод», WWF России, некоммерческая организация «Национальный фонд защиты детей от жестокого обращения», неправительственная организация «Эко-Согласие», Неправительственный экологический фонд имени В. И. Вернадского.

Проекты указанных организаций носят как информационный или образовательный характер, так и исследовательский или благотворительный характер. Так, например, всероссийский благотворительный фонд «Фонд продовольствия „Русь“» взаимодействует на постоянной основе с благотворительными организациями, государственными социальными службами. В 2018 году Фонд распределил между нуждающимися 5,97 тыс. тонн продовольственной и непродовольственной помощи, пригодной для употребления. Фонд взаимодействует с крупнейшими российскими производителями товаров народного потребления.

Населению при реализации мер, способствующих достижению ЦУР в России, отводится отдельная роль. Так, например, в части реализации ЦУР 11 в рамках национального проекта «Жилье и городская среда»

предполагается вовлечение граждан в формировании комфортной городской среды, в решение вопросов развития городской среды. В части ЦУР 15 «Сохранение экосистем суши» национальный проект «Экология» предусматривает вовлечение граждан в мероприятия по очистке берегов водных объектов.

Помимо этого, граждане России входят в состав таких органов, как Общественный комитет по контролю за делами коррупционной направленности и реализации программы Президента Российской Федерации, Общественная палата Российской Федерации, в рамках которых осуществляется взаимодействие с органами власти по вопросам формирования и реализации государственной политики в стране.

Также одним из важнейших приоритетов социальной и молодежной политики Российской Федерации является развитие и поддержка добровольчества (волонтерства). С целью формирования системного подхода к развитию такого движения в России принята Концепция развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года. К 2024 году предполагается вовлечь в эту деятельность 20 % граждан.

С точки зрения вовлечения школьников и молодежи в реализацию Повестки-2030 можно отметить существующие в России программы Школьные лидеры ЦУР, Университетские лидеры ЦУР, Молодежные посланники ЦУР. В рамках этих движений участники в том числе осуществляют популяризацию идей и практик внедрения ЦУР в молодежную повестку.

Академическое сообщество, исследовательские и образовательные учреждения оказывают влияние на

достижение ЦУР как посредством внедрения информационных образовательных практик, так и посредством проведения научных исследований. К числу таких организаций можно отнести в частности: Федеральный исследовательский центр Всероссийский институт генетических ресурсов растений имени Н. И. Вавилова; МГУ имени М. В. Ломоносова; Ассоциацию «Национальная платформа открытого образования», учрежденную ведущими университетами: МГУ им. М. В. Ломоносова, СПбПУ, СПбГУ, НИТУ «МИСиС», НИУ ВШЭ, МФТИ, УрФУ, Университет ИТМО. Среди деятельности перечисленных организаций помимо образовательных и просветительских инициатив можно отметить в том числе формирование банка мировых генетических ресурсов культурных растений и их диких родичей, создание многофункционального сетевого хранилища биологического материала различных географических зон России и других стран. Отдельные примеры и более подробная информация о деятельности упомянутых организаций представлена в разделах ДНО, посвященных отдельным ЦУР.

Представители бизнес-сообщества России принимают активное участие в различных инициативах, связанных с ЦУР. Реализация проектов бизнеса, способствующих устойчивому развитию по всем аспектам — экономический, социальный, экологический, осуществляется коммерческими организациями как самостоятельно, так и в рамках членства в союзах и ассоциациях бизнес-сообщества. Отдельные примеры проектов бизнеса, способствующих достижению ЦУР,

представлены в виде вставок в разделах ДНО, посвященных отдельным ЦУР.

Ряд крупных интернационализованных российских компаний уже успешно учитывает ЦУР в своих стратегиях. Понимание важности проблематики устойчивого развития российским бизнесом подчеркнуло исследование PwC 2019 года, согласно результатам которого 66 % опрошенных членов Советов директоров российских компаний считают, что общая стратегия компании должна быть приведена в соответствие с ЦУР.

Национальная сеть Глобального договора ООН (ГД ООН) — международной инициативы ООН для бизнеса — объединяет более 50 российских компаний и институтов, работающих почти в всех регионах страны, среди них такие крупные глобальные игроки, как Роснефть, Внешэкономбанк, ОК РУСАЛ, Северсталь, Норникель, РусГидро, АФК «Система», РЖД, Лукойл и Полиметалл. Две компании из России — Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд. и ФосАгро — имеют высокий статус LEAD в ГД ООН наравне с 34 другими глобальными компаниями.

Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) сформировал набор инструментов для практического применения принципов ответственного ведения бизнеса, повышения его прозрачности, внедрения передовых стандартов деловой культуры (в том числе в сфере обеспечения занятости, создания достойных условий труда, повышения производительности труда и др.). «Социальная хартия российского бизнеса», принятый бизнес-сообществом национальный документ, содержит свод принципов ответственной деловой практики с опорой на Глобальный

Договор ООН. Реестр организаций-участников Социальной хартии включает более 250 добровольно присоединившихся организаций. Среди других инициатив, реализуемых РСПП, можно также отметить следующие:

- ведение Библиотеки корпоративных практик (содержит практики более 200 компаний, в том числе в сфере профессионального развития
- социальной поддержки работников, программ поддержки малого и среднего предпринимательства и др.);
- ведение Национального Регистра и библиотеки корпоративных нефинансовых отчетов (содержит публичные отчеты компаний, которые используются,
- частности, для составления индексов и рейтингов);
- ежегодное составление Индексов в области устойчивого развития на основе публичной отчетности 100 крупнейших компаний, позволяющих выявить лидеров в сфере устойчивого развития (два индекса 7 — «Ответственность и открытость» и «Вектор устойчивого развития» — включены в международную базу индексов и рейтингов в этой сфере TheReportingExchange);
- реализация совместного проекта с Московской биржей по расчету фондовых индексов устойчивого развития;
- развитие сотрудничества на мировом уровне с Международной организацией труда и с Международной организацией работодателей.

Рассмотрим предварительные итоги по достижению отдельных ЦУР на начало 2021 г.

ЦУР 1 «Ликвидация нищеты». По основным параметрам в России достигнута цель по ликвидации крайней нищеты. Проводимая в стране эффективная

политика в сфере борьбы с бедностью предусматривает снижение к 2024 году национального уровня бедности как минимум в два раза (в 2018 году доля малоимущего населения с доходами ниже прожиточного минимума 1 составила 12,6 %). Этому будет способствовать реализация национальных проектов («Демография», «Производительность труда и поддержка занятости» и др.) и развитие новых механизмов поддержки (например, внедрение инструмента «социального контракта», развитие волонтерства).

ЦУР 2 «Ликвидация голода». В целях обеспечения продовольственной безопасности в стране действует Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, стратегической целью которой является обеспечение населения страны безопасной, качественной и доступной сельскохозяйственной продукцией, сырьем и продовольствием в объемах, обеспечивающих рациональные нормы потребления. Уже в 2018 году уровень распространенности недоедания был низким: около 1,6 % (среди лиц старше 18 лет). При этом в 2018 году остро отсутствие продовольственной безопасности ощущали лишь 0,3 % населения России, а умеренно или остро — 6,2 %. Развитию потенциала России в сфере достижения ЦУР 2 способствуют такие факторы, как развитие сельской инфраструктуры, снижение торговых ограничений (в рамках ВТО) и реализация комплексных отраслевых стратегических программ.

ЦУР 3 «Хорошее здоровье и благополучие». Здоровое население — один из главных приоритетов для России. Смертность населения в 2019 году снизилась до 12,3 чел. на 1000 чел. Населения по сравнению с 2015 годом (13,0) и 2010 годом (14,2). Продолжается снижение

показателя смертности в трудоспособных возрастах (16–59 лет у мужчин и 16–54 года у женщин). В целом по России он снизился к 2018 году до 482,2, или на 11,8 % по сравнению с 2015 годом (546,7 умерших на 100 тыс. чел. населения). Ожидаемая продолжительность жизни при рождении имеет устойчивую тенденцию к росту (72,91 года в 2018 году по сравнению с 71,39 года в 2015 году; 73,34 года по предварительной оценке за 2019 год). На достижение повышения ожидаемой продолжительности жизни населения до 78 лет к 2024 году и до 80 лет к 2030 году нацелен национальный проект «Здравоохранение», который сфокусирован в том числе на развитии системы оказания медицинской помощи, снижении смертности от болезней системы кровообращения и новообразований, борьбе с инфекционными и неинфекционными заболеваниями, расширении инфраструктуры и обеспечении системы здравоохранения квалифицированными кадрами. Для выработки мер по предупреждению появления и распространения COVID-19 на территории Российской Федерации 27 января 2020 г. был создан Оперативный штаб по взаимодействию профильных органов исполнительной власти. Председатель Правительства Российской Федерации М. В. Мишустин 14 марта 2020 г. возглавил Координационный совет по борьбе с коронавирусом, который в ежедневном режиме вырабатывает решения и координирует действия, направленные на ограничение распространения COVID-19 и возможных последствий. В России необходимые ограничения и меры поддержки направлены на то, чтобы предотвратить распространение инфекции, оказать помощь

тем, кто нуждается в наблюдении и лечении, а также снизить негативные экономические, финансовые и социальные последствия как для населения, так и для представителей бизнеса, в том числе МСП. Ниже представлен ряд мер, принимаемых в Российской Федерации, и ЦУР, достижение которых сопряжено с реализацией данных мер.

ЦУР 4 «Качественное образование». Конституцией Российской Федерации гарантируется право каждого на образование определяется обязательность общего образования для всех. Валовой коэффициент охвата образовательными программами начального, основного и среднего общего образования в России в 2018 году составил 99,9. Решение вопросов обеспечения доступности и комплексного развития образования заложено в профильный национальный проект «Образование» и в ряд других стратегических программных документов (например, государственную программу «Развитие образования», которая направлена на обеспечение доступности дошкольного образования, расширение участия населения в программах дополнительного образования). На реализацию национального проекта «Образование» в 2020–2024 годах предполагается выделить более 667 млрд руб.

ЦУР 5 «Гендерное равенство». Равные права и свободы мужчин и женщин гарантируются Конституцией Российской Федерации. В 2019 году уровень участия женщин в рабочей силе составил 55,4 % (мужчин — 70,6 %), уровень занятости — 52,9 % (мужчин — 67,3 %), уровень безработицы — 4,4 % (мужчин — 4,8 %). По оценке Программы развития ООН (ПРООН), Россия входит в число стран с очень высоким уровнем

человеческого развития, причем индекс человеческого развития женщин равен или превосходит индекс человеческого развития мужчин (0,823 против 0,808 в 2017 году). Для целей обеспечения равенства мужчин и женщин в России реализуется Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2017–2022 годы, направленная в том числе на сокращение разрыва в оплате труда мужчин и женщин (в 2019 году отношение заработной платы женщин к заработной плате мужчин составило 72,1%), сокращение числа случаев насилия в отношении женщин, увеличение числа женщин на руководящих постах субъектов малого и среднего предпринимательства. На достижение ЦУР 5 также направлен национальный проект «Демография», в частности федеральный проект «Содействие занятости женщин — создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет».

ЦУР 6 «Чистая вода и санитария». В 2018 году 90,3 % домохозяйств были обеспечены централизованным водоснабжением (+3,6 п.п. к 2014 году); около 77,4 % населения имели доступ к централизованной или индивидуальной канализации (+4,4 п.п. к 2014 году). Применение подхода интегрированного управления водными ресурсами позволяет повышать эффективность и обеспечивать устойчивое развитие и управление водными ресурсами. Идет разработка проектов цифрового управления водными ресурсами как на уровне бассейнов и регионов, так и в городах. На развитие ЦУР 6 направлен, в частности, национальный проект «Экология», целями которого являются увеличение доли населения, обеспеченного качественной питьевой водой из систем

централизованного водоснабжения, к 2024 году до 90,8 %, а доли такого городского населения — до 99 %.

ЦУР 7 «Недорогостоящая и чистая энергия». Россия обладает богатой ресурсной базой и развитой энергетической инфраструктурой. В 2018 году 100 % населения страны имели доступ к электроэнергии, а отоплением было обеспечено 86 % жилищного фонда. В рейтинге DoingBusiness 2020 Россия вошла в десятку лидеров по легкости подключения к системе электроснабжения, заняв 7 место из 190 государств.

В целях обеспечения всеобщего доступа к устойчивым современным источникам энергии для всех в России реализуется комплекс мер государственной политики, включая Доктрину обеспечения энергетической безопасности Российской Федерации, государственную программу «Развитие энергетики». Продолжается совершенствование системы управления в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности путем включения целевых показателей в отраслевые документы стратегического планирования на всех уровнях. В 2007–2018 годах при росте ВВП России на 14 % его энергоёмкость снизилась на 12 %.

ЦУР 8 «Достойная работа и экономический рост». Долгосрочный экономический рост может основываться только на устойчивом сбалансированном подходе. В отчетный период в стране наблюдалось ускорение темпов прироста ВВП (с 0,2 % в 2016 году до 2,3 % в 2018 году) и доходов населения (прирост реальной среднемесячной начисленной заработной платы работников составил 0,8 % в 2016 году и 2,9 % в 2019 году). Задачи ЦУР 8 решаются в том числе в рамках национальных проектов «Производительность труда и поддержка занятости»,

«Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». Целями указанных национальных проектов являются, в частности, ускорение ежегодного роста производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики (не ниже 5 % к 2024 году), рост численности занятых в субъектах малого и среднего предпринимательства (МСП) до 25 млн к 2024 году (более 15 млн в марте 2020 года), доли субъектов МСП в ВВП до 32,5 % к 2024 году (20,2 % в 2018 году). Также реализуется План действий по ускорению темпов роста инвестиций в основной капитал и повышению до 25 % их доли в ВВП.

ЦУР 9 «Индустриализация, инновации и инфраструктура». Обеспечение равного и качественного доступа к работе инфраструктуры требует ее постоянного развития и модернизации. Грузооборот в России по всем видам транспорта вырос в 2015–2018 годах на 10,3 % до 5 635 млрд тонно-километров. Пассажиरोоборот всех видов транспорта общего пользования также вырос: на 12,1 % до 593,6 пассажира-километров. Приоритетными сферами развития инфраструктуры в России являются транспорт, энергетика, связь, обрабатывающая промышленность и инновации. Вклад в достижение ЦУР 9 вносят Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, Транспортная стратегия Российской Федерации, Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги», национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации». Указанные документы нацелены в том числе на

увеличение доли дорожной сети городских агломераций, находящейся в нормативном состоянии до 85 % к 2024 году (42 % на конец 2017 года), повышение уровня транспортной обеспеченности субъектов Российской Федерации к уровню 2017 года на 7,7 % в 2024 году. В рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» действует программа по устранению цифрового неравенства, в соответствии с которой около 5 млн граждан, проживающих почти в 14 тыс. малонаселенных пунктов (от 250 до 500 чел.), получают доступ к сети Интернет на скорости не менее 10 Мбит/с уже к концу 2021 года.

ЦУР 10 «Уменьшение неравенства». Россия ведет постоянную работу над сокращением уровня неравенства как внутри страны, так и за ее пределами посредством программ содействия развитию. В 2018 году коэффициент Джини для России составил 0,413 (0,421 в 2010 году; 0,412 в 2015 году). Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов) характеризует степень отклонения линии фактического распределения общего объема доходов от линии их равномерного распределения. Величина коэффициента может варьироваться от 0 до 1, при этом, чем выше значение показателя, тем более неравномерно распределены доходы. При этом распределение доходов населения по 20-процентным группам (квинтилями) практически не менялось. Задачи ЦУР 10 решаются в том числе в рамках национального проекта «Демография» (например, путем оказания финансовой поддержки семьям при рождении детей), национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (в части устранения цифрового неравенства), Стратегии пространственного развития

Российской Федерации на период до 2025 года (в части сокращения различий в уровне социально-экономического развития между регионами, с целью сокращения межрегиональной дифференциации индекса человеческого развития на 3 % в 2025 году по сравнению с 2017 годом), государственной программы «Доступная среда», предусматривающей увеличение доли доступных для инвалидов и других маломобильных групп населения приоритетных объектов социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры до 70,7 % к 2025 году.

ЦУР 11 «Устойчивые города и населенные пункты».

В России ведется планомерная работа по созданию условий для улучшения качества жизни и жилищных условий граждан. Основные показатели жилищных условий в Российской Федерации в период 2015–2018 годов демонстрируют положительную динамику. Индекс доступности приобретения жилья в целом по России в 2006–2018 годах увеличивался (+37 п.п. до 128 %). Также сокращалось число лет, в течение которых семья из 3 человек может накопить на квартиру при предположении, что все получаемые денежные доходы будут откладываться на приобретение квартиры (на 0,3 года до 3,2 года). В 2014–2018 годах в российских городах в основном происходило уменьшение средних значений концентраций основных загрязняющих веществ. При этом выбросы твердых веществ от стационарных источников за период с 2015 по 2018 год снизились на 16,7 %, а среднегодовые концентрации взвешенных веществ увеличились на 8,3 %. В 2018 по 2024 год в Российской Федерации реализуется национальный проект «Жилье и городская среда», ключевыми целями которого к 2024 году являются, в частности, сокращение до 7,9 % среднего

уровня ставки по ипотечному кредиту, рост доли городов с благоприятной средой до 60 %. Данный национальный проект также направлен на увеличение объема жилищного строительства, создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, а также обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда. На улучшение экологической обстановки в городах и населенных пунктах в России направлен в том числе национальный проект «Экология».

ЦУР 12 «Ответственное потребление и производство». Количество образуемых в России отходов I класса опасности (чрезвычайно опасные) сократилось за 2015–2018 годы в 4 раза — с 80 до 20 тыс. тонн. При общем росте отходов производства и потребления большую их часть (98,2 % в 2018 году) составляют отходы V класса опасности (самая низкая степень воздействия на окружающую среду). В 82 % российских городов с населением более 100 тыс. чел. создана инфраструктура для раздельного сбора мусора. Полностью раздельный сбор мусора внедрен в 26 российских городах (а в 45 городах используется «двухконтейнерная система» для раздельного сбора мусора: контейнер для смешанных отходов и контейнер для пластика, бумаги, стекла и пр.). Таким образом, в 2019 году 18,5 % граждан страны имели доступ к раздельному сбору мусора, что почти в 2,5 раза больше, чем в 2018 году. На рациональное обращение с отходами производства и потребления и снижение уровня загрязнения воздуха направлен национальный проект «Экология».

ЦУР 13 «Борьба с изменением климата». Россия является одним из лидеров международного

климатического процесса и вносит весомый вклад в глобальные усилия по противодействию климатическим изменениям на нашей планете. 21 сентября 2019 г. Правительством Российской Федерации было утверждено постановление о принятии Парижского соглашения. Киотский протокол, представлявший собой важнейший этап международных усилий по снижению антропогенной нагрузки на климатическую систему Земли, вступил в 2005 году в силу только благодаря решению России о его ратификации. Российская Федерация принимает меры по сокращению к 2020 году объема выбросов парниковых газов до уровня не более 75 % от значений 1990 года. Данный целевой показатель был установлен на национальном уровне в инициативном порядке в 2013 году. По данным национальной инвентаризации выбросов и поглощения парниковых газов, совокупные выбросы в 2017 году значительно снизились по сравнению с базовым 1990 годом: на 49 % с учетом выбросов и поглощения парниковых газов в лесном хозяйстве и при землепользовании и на 32 % без их учета. Снижению объемов выбросов способствуют в том числе адресные меры политики по модернизации энергетики, повышению энергоэффективности, внедрению инновационных экономических решений в различных отраслях хозяйства. В рамках реализации Парижского соглашения Правительством Российской Федерации утвержден национальный план мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до 2022 года, ведется обсуждение проекта Стратегии долгосрочного развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года и определяемого на национальном уровне вклада в глобальное реагирование на

угрозу изменения климата. В соответствии с Планом климатических действий Минэкономразвития России подготовило проект федерального закона «О государственном регулировании выбросов парниковых газов», предусматривающий создание государственной системы учета выбросов парниковых газов эмитентами и возможность выполнения добровольных проектов сокращения/поглощения выбросов парниковых газов. Развивается направление «зеленого» финансирования — в 2018 году Россия вошла в число стран, чьи компании выпускают «зеленые» облигации. По состоянию на конец I квартала 2020 г. пять эмитентов разместили восемь выпусков зеленых облигаций на сумму 7,55 млрд руб., 500 млн евро и 250 млн швейцарских франков, что содействовало укреплению финансовой базы для реализации проектов в сферах ЖКХ, энергетики, транспорта и недвижимости. Эмитенты размещали облигации на Московской Бирже, на Ирландской Бирже, на Швейцарской Бирже.

ЦУР 14 «Сохранение морских экосистем». В период с 2015 по 2018 год в России на 73 % увеличилась площадь особо охраняемых природных территорий (ООПТ) федерального значения, приходящихся на морскую акваторию (с 10,9 млн га на начало 2016 года до 18,9 млн га в 2018 году). Существенно увеличилось биоразнообразие рыб, встречающихся в прибрежных морских водах (с 400 видов в 2015 году до 1500 видов в 2018 году). Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года направлена в том числе на освоение и сохранение ресурсов Мирового океана; на обеспечение экологической безопасности морской среды и восстановление экосистем,

осуществление мониторинга состояния природной среды и комплексных мер по предупреждению и ликвидации последствий загрязнения морских акваторий.

ЦУР 15 «Сохранение экосистем суши». Природно-ресурсный потенциал России — один из самых богатых в мире. В стране огромные запасы пресной воды, лесных ресурсов, большие по площади нетронутые хозяйственной деятельностью экосистемы, в которых сохраняются высокий уровень и естественная динамика биологического разнообразия. Водные и наземные биологические ресурсы нашей страны вносят значительный вклад в поддержание устойчивости биосферы Земли. В 2015–2018 годах площадь ООПТ федерального, регионального и местного значения (без учета морских акваторий) выросла на 11 % до 218,2 млн га. Отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений в 2019 году выросло на 30 % по сравнению с 2015 годом и составило 80,6 %. На сохранение лесов ориентированы государственная программа «Развитие лесного хозяйства», Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года. На обеспечение экологической безопасности России направлен национальный проект «Экология», цели которого включают в себя в том числе восстановление 23,5 тыс. га водных объектов к 2024 году, увеличение площади особо охраняемых природных территорий на 5 млн га уже к концу 2024 года, а также доведение к 2024 году до 100 % отношения площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений.

ЦУР 16 «Мир, правосудие и эффективные институты». Российская Федерация является правовым государством, в котором созданы все условия для

обеспечения прав, свобод человека и гражданина, а все общественные отношения подчинены нормам права и основаны на верховенстве закона. Поддержание эффективных институтов в Российской Федерации опирается на регулярное совершенствование правоотношений в соответствии с требованиями правовых актов, среди которых первоочередное значение имеют положения национальной Конституции и международно-правовых инструментов, стороной которых является Российская Федерация. В период с 2015 по 2018 год в Российской Федерации число преступлений, сопряженных с насильственными действиями, сократилось на 33,1 %, а количество зарегистрированных преступлений против личности уменьшилось в 1,4 раза. Почти в 1,75 раза снизилось число преступлений, сопряженных с насильственными действиями в отношении несовершеннолетних. В результате работы системы Российской Федерации по противодействию отмыванию доходов, полученных преступным путем, объем подозрительных финансовых потоков снизился на 33 %. Ключевую роль в повышении эффективности институтов государственного управления играют развитие сети многофункциональных центров (МФЦ), организация межведомственного электронного взаимодействия, перевод услуг в электронный вид и внедрение системы оценки их качества. Удовлетворенность граждан предоставляемыми услугами составляет 96,6 %. На решение задач ЦУР 16 направлены, в частности, стратегические документы отдельных ведомств. Так, например, одной из основных задач, определенных в Стратегии развития Счетной палаты Российской Федерации на 2018–2024 годы, является «укрепление

культуры публичности и открытости процессов принятия государственных решений, а также развитие подотчетности органов власти и персональной ответственности руководства ведомств и организаций перед обществом за достижение целей и задач». На решение задач ЦУР 16 также окажут влияние меры, заложенные в национальные проекты, в частности проект «Национальная программа „Цифровая экономика Российской Федерации“».

ЦУР 17 «Партнерство в интересах устойчивого развития». В России ежегодно выделяются значительные средства на содействие международному развитию (СМР). Их объем за период с 2014 года по настоящее время составил в сумме более 5,5 млрд долл. Расходы федерального бюджета в 2018 году, классифицируемые по методологии ОЭСР как официальная помощь развитию (ОПР), достигли суммы почти 1 млрд долл.

Таким образом, цели устойчивого развития все прочнее интегрируются в политику Российской Федерации. Это выражается как во включении в стратегические и программные документы страны отдельных целей и задач в логике устойчивого развития, а также некоторых показателей, отражающий степень их достижения, так и в формировании полноценной системы статистического учета показателей ЦУР для их мониторинга.

3.6 Социальная инфраструктура в рамках концепции устойчивого развития территории

Диверсификация экономики, ее переориентация на несырьевые сектора предполагает неизбежное развитие инфраструктуры, в том числе и социальной. Однако

в условиях ограниченности ресурсов регионам следует определить такое направление развития, которое, с одной стороны, позволит обеспечить эффективное реструктурирование, нацеленное на совершенствование различных сфер экономики при минимизации экологических рисков, а с другой – повысить качество жизни населения путем совершенствования условий деятельности человека в соответствующих областях жизни. В этой связи актуальным становится поиск концепции обоснования приоритетов территориального развития, способной реализовать указанные условия. Представляется, что ей может стать концепция конкурентоустойчивости региона, предложенная В.В. Печаткиным. Цель исследования заключается в раскрытии сущности социальной инфраструктуры с позиции обеспечения конкурентоустойчивости территории.

Сущность социальной инфраструктуры в рамках концепции конкурентоустойчивости территории

Концепция конкурентоустойчивости территории предполагает ее исследование в двух аспектах: текущая и стратегическая. Текущая конкурентоустойчивость предполагает увеличение качественных и количественных показателей эффективности и результативности различных, в том числе и социальной, подсистем территории с сохранением тех конкурентных позиций, которые имеются к настоящему времени. Стратегическая конкурентоустойчивость – сохранение конкурентных позиций «за счет повышения эффективности и результативности использования имеющегося потенциала, с сохранением возможностей для развития будущих поколений». Поскольку в рамках концепции

результативность управленческой деятельности определяется приростом показателей, характеризующих качество жизни населения, развитие социальной инфраструктуры можно считать одним из элементов обеспечения конкурентоустойчивости территории: социальная инфраструктура призвана обеспечить благоприятные условия жизни населения, наиболее полно удовлетворить его потребности в разнообразных услугах. Исследование подходов к раскрытию сущности социальной инфраструктуры (СИ) позволило выделить и структурно охарактеризовать две группы: традиционные и новейшие

Традиционный подход включает отраслевое, территориальное, воспроизводственный направления. В рамках традиционных отраслевой подход предполагает исследование конкретных объектов социальной инфраструктуры с выделением особенностей их функционирования и реализуемых функций. Территориальный подход заключается в изучении экономического и правового положения объектов социальной инфраструктуры в зависимости от их принадлежности федеральному, региональному либо местному уровням.

Одной из первых работ, посвященной социальной инфраструктуре, стала работа Ж.Т. Тощенко «Социальная инфраструктура: сущность и пути развития». Автор представляет социальную инфраструктуру как совокупность общих, особых и специфических условий, которые обеспечивают рациональность организации жизни людей, среди прочего, на определенной территории. По мнению Ж.Т. Тощенко, основу социальной инфраструктуры составляют материально-вещественные

элементы, обеспечивающие условия деятельности человека в соответствующих областях жизни. Территориальную принадлежность услуг, предоставляемых объектами социальной сферы, подтверждает И.С. Лисин, говоря о том, что социальная инфраструктура в этом смысле выступает как специфическое региональное явление.

Воспроизводственный подход заключается в изучении социальной инфраструктуры как условия для воспроизводства человека, удовлетворения его потребностей в надлежащих условиях жизни. Функции социальной инфраструктуры тесно связаны с целями экономического и социального развития общества, к наиболее важным из которых относятся:

- 1) сохранение и улучшение здоровья населения;
- 2) обеспечение оптимальных жилищных и бытовых условий жизни населения;
- 3) эффективное использование трудовых ресурсов;
- 4) рациональное использование свободного времени населения.

Воспроизводственный подход воспринимается как базовый подход при изучении сущности социальной инфраструктуры в рамках концепции конкурентоустойчивости территории: воспроизводство человеческого капитала осуществляется в процессе удовлетворения социальных и духовных потребностей человека посредством осуществления социальных услуг в сферах здравоохранения, образования, культуры, науки и прочего. Социальная инфраструктура является основой формирования человеческого капитала, а инвестиции в человеческий капитал можно рассматривать не только с точки зрения вложения финансовых средств, но и

с позиции накопления запасов и способностей в результате определенных процессов, развивающих человеческий капитал (укрепление здоровья, образования, повышения квалификации и прочего). Таким образом, можно сказать, что эффективное воспроизводство человеческого капитала в основном обеспечивают предприятия социальной инфраструктуры.

В развитие воспроизводственного подхода, по мнению Н.М. Логачевой, классификацию объектов социальной инфраструктуры следует осуществлять по типу удовлетворяемых потребностей:

1) инфраструктура обеспечения потребностей сохранения и развития личности (человеческих ресурсов региона) – это здравоохранение, физкультура и спорт, дошкольное и внешкольное воспитание, а также образование;

2) инфраструктура организации сферы обитания (бытовой сферы) – это ЖКХ, розничная торговля, бытовое обслуживание и общественное питание;

3) инфраструктура обеспечения потребностей коммуникации – это информационные коммуникации, связь, пассажирский транспорт.

В обоснование данной классификации приводится тезис о том, что финансирование социальной политики до сих пор осуществляется по остаточному принципу, а успешность решения социальных проблем и развитие объектов социальной инфраструктуры ставится в зависимость от экономического роста, а не от реальной потребности. Кроме того, при подготовке различных программ развития территорий, задачи социального развития ставятся без четкого представления о влиянии

состояния и качества социальной среды и инфраструктуры на социально-экономическое развитие страны.

В рамках концепции конкурентоустойчивости территории, базирующейся на положении о способности экономики территории обеспечивать устойчиво высокий уровень ее конкурентоспособности при сохранении максимально высокого современного качества жизни и при условии минимизации угроз для будущих поколений удовлетворять свои потребности, социальная инфраструктура в рамках воспроизводственного подхода становится ключевым инструментом реализации указанных условий. В современных условиях социальная инфраструктура приобретает не «массовый», а точечный (адресный) характер, в связи с чем обозначилось несколько новых подходов к раскрытию ее сущности, группа которых названа «новейшие»: гендерный, геронтологический, инвайроментальный предпринимательско-ориентированный, инновационный.

Гендерный и геронтологический подходы уточняют сущность воспроизводственного подхода в части реализации социальных услуг для мужчин и женщин, определенных категорий населения (в частности, пожилого населения). Выделение данной группы обусловлено тем, что в нашей стране инфраструктура для пожилых людей развита слабо, при этом в мире она становится все более востребованной и активно развивается.

В развитие данных подходов Р.Р. Галлямов раскрывает гендерные особенности занятости населения в отдельных сферах экономической деятельности, доступности к объектам социальной инфраструктуры..

Следует отметить, что гендерный и геронтологический подходы имеют бурное развитие

в мировой практике. Так, например, Мировым банком в 2010 году разработаны и продолжают совершенствоваться подходы по обеспечению гендерного равенства в доступности к объектам социальной инфраструктуры.

Инвайроментальный подход заключается в преимущественном выделении тех отраслей социальной сферы, которые ориентированы на реализацию социальных потребностей населения с учетом минимизации вредного воздействия на окружающую среду.

Предпринимательско-ориентированный подход позволяет раскрыть сущность социальной инфраструктуры как объекта получения предпринимательской прибыли, как объекта инвестиционных вложений. Раскрываются те особенности социальной инфраструктуры, которые могут принести полезный экономический эффект.

Инновационный подход предполагает исследование сущности социальной инфраструктуры как объекта аккумуляции современных инновационных социально-ориентированных идей, проектов, решений. Основным здесь является разработка, реализация и распространение социальных инноваций. К инновационному методу следует отнести и подход (условно названный «виртуальный»), заключающийся в раскрытии сущности социальных услуг, оказываемых посредством сети Интернет (например, предоставление дистанционных медицинских консультаций).

Исследуя особенности социальной инфраструктуры на уровне региона, С.Н. Орлов, Н.М. Логачева, авторы приходят к выводу, что в процессе социально-экономического развития происходит эволюционное

изменение потребностей населения, сложившихся в регионе условий, поэтому институциональная среда должна меняться, ориентируясь на эти процессы и оказывая положительное влияние на выбор направлений и возможностей развития социальной инфраструктуры субъектов. Причем, по мнению Б.И. Бояринцева, И.И. Бикмухаметова, сегодня ярко выражены следующие тенденции в модернизации структуры социальной сферы:

1) значительные трансформации в структуре собственности объектов социальной сферы, что заключается в делегировании функции собственника широкому кругу хозяйственных субъектов;

2) увеличение и попытки всестороннего привлечения инвестиций в инфраструктуру предпринимательства;

3) формирование механизмов взаимодействия всех участников процесса развития инфраструктуры на принципах партнерства.

В результате изучения сущности социальной инфраструктуры как научной категории следует сделать вывод о том, что существующие на сегодняшний день определения искомого понятия сводятся к тому, что это некий набор объектов в материально-вещественной форме, позволяющих удовлетворить определенные потребности населения. Различия, специфические особенности проявляются при исследовании объектов социальной инфраструктуры на федеральном (региональном, местном) уровнях; областях и отраслях социально-экономической жизни, а также поставленной проблематике исследования. Однако сущность новейших, современных подходов сводится к персонализации социальной инфраструктуры.

ГЛАВА 4 ЭКОНОМИКО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РАМКИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

4.1 Институциональные проблемы устойчивого развития

Начиная с середины 2014 г. внутренние и внешние условия развития российской экономики кардинально изменились, резко ухудшились прогнозы основных макроэкономических показателей, оказались серьезно пересмотрены приоритеты государства. Фактически многие важные решения (как введение “антисанкций” или переход к политике импортозамещения) принимаются в порядке ситуационного ответа на экономические шоки или развитие геополитических событий вне увязки с долгосрочной стратегией. При этом остается неясной даже общая направленность политики, которая будет проводиться после решения неотложных задач. Естественно, все это тормозит инвестиции и экономический рост. В то же время перед российской экономикой стоят масштабные системные проблемы. Испытанные ею негативные шоки наложились на появившуюся раньше (примерно с середины 2012 г.) явную тенденцию замедления экономического роста. К настоящему времени не остается сомнений в том, что причины такого замедления носят не временный, а структурный характер, то есть кроются во внутренних механизмах экономики.

В таких условиях инерционный вариант развития бесперспективен: его потенциал достаточно точно

описывается недавними прогнозами МВФ, предсказывающими на следующие пять лет рост ВВП в пределах от 1 до 1,5% (в среднем 1,3%) в год (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/>). Это почти втрое ниже ожидаемых темпов роста мировой экономики (в среднем 3,7%) и даже ниже темпов роста ВВП развитых страны (1,9%), хотя при прочих равных условиях российская экономика должна расти заметно быстрее, как имеющая меньший душевой доход; ее предельную среднюю скорость роста в долгосрочной перспективе можно оценить примерно в 2%. Сейчас готовится нескольких версий новой экономической программы (ЭП). Однако в последние годы не все программы достигали поставленных целей. В настоящей работе обсуждаются возможности разработки программы, которая оказалась бы по-настоящему востребована и в то же время действительно способна ускорить экономический рост.

Первый этап разработки ЭП состоит в формулировании целевых показателей. Традиционно главная задача определяется как обеспечение высоких темпов роста производства. Так, президент В. Путин в 2003 г. сформулировал ключевую цель экономической политики как удвоение ВВП за 10 лет. В последнее время появляется все больше индикаторов, учитывающих различные стороны благополучия, – здоровье, безопасность, образование, распределение доходов и богатства в стране, субъективные оценки качества жизни и т.д. Сюда относятся, прежде всего, Индекс развития человеческого потенциала, принятый ООН, уровень благосостояния рассчитываемый ОЭСР, “индекс счастья” Представляется целесообразным расширить список целей, учитываемых в экономической программе для России. Она

должна быть ориентирована не только на рост производства, но также на обеспечение здоровья населения, его безопасности, благоприятной экологии и т.д. Однако анализ показывает, что эти задачи выступают как альтернативы только на уровне тактики. В долгосрочной перспективе уровень экономического развития служит фундаментом, определяющим достижение остальных целей.

Безусловным главным критерием успешности проводимой в стране политики должен служить показатель ожидаемой продолжительности жизни – такой подход исходит из признания высшим приоритетом жизни граждан. Данный показатель отражает и качество здравоохранения, и условия труда, и качество среды обитания, и безопасность. Однако анализ показывает, что в конечном счете продолжительность жизни зависит прежде всего от уровня экономического развития страны. Так, в выборке из 60 крупнейших (по численности населения) стран мира, вариация продолжительности как жизни, так и здоровой жизни (рассчитываемой Всемирной организацией здравоохранения) на 2/3 определяется вариацией логарифма душевого дохода по паритету покупательной способности. При этом корреляция обоих показателей продолжительности жизни с душевым доходом составляет 0,82. Это не удивительно, поскольку высокое экономическое развитие позволяет лучше финансировать здравоохранение и учить врачей, иметь более экологически чистое производство, и т.д.

Аналогично, с более высоким экономическим развитием связаны современные рабочие места, развитие науки и образования, финансирование модернизации армии и обеспечения безопасности и т.д. Иными словами,

со стратегической, долгосрочной точки зрения различные цели взаимосвязаны, и основу для всех составляет экономическое развитие. Верно и обратное: если стране не удастся выйти на траекторию быстрого роста, она в лучшем случае будет способна частично решить отдельные задачи за счет других, не менее важных.

Противоречие чаще возникает в другой связке: между краткосрочными и долгосрочными экономическими задачами. Так, монетарное или фискальное стимулирование экономики может (при определенных условиях) оказывать краткосрочное положительное влияние на рост ВВП, но ухудшать перспективы долгосрочного роста из-за снижения доверия инвесторов. Учитывая это, имеет смысл определить основную цель экономической программы для России как обеспечение динамичного долгосрочного экономического роста. Подразумевается, что достижение этой цели создаст условия для роста потребления населения и государства, образования и здравоохранения, укрепления внутренней и внешней безопасности (хотя это не отменяет необходимости разработки долгосрочной политики по каждому направлению).

В качестве количественного целевого показателя для будущей экономической программы в последнее время назывался рост на 4% в год. Если считать, что речь идет о среднем за 10 лет темпе роста ВВП, то это означает, что требуется решить крайне сложную задачу, почти удвоив скорость экономического роста по сравнению с предыдущим десятилетием и утроив по сравнению с ожидаемыми темпами “инерционного” развития.

После определения целевых установок экономической программы следующий шаг – диагностика

состояния экономики. На данном этапе необходимо определить ключевые ограничения, сдерживающие развитие, или недостающие элементы действенного механизма роста. Это позволяет затем сосредоточиться на устранении главных препятствий: качество экономической программы во многом определяется качеством диагностики.

Прежде всего оценим общие показатели российской экономики за последние 10 лет. Средние темпы роста ВВП за этот период составили 2,3% в год, что заметно ниже скорости роста мировой экономики (3,7%). По данным МВФ душевой доход, пересчитанный в международные доллары с учетом паритета покупательной способности (ППС), составил в 2015 г. 25,4 тыс. долл. – на 65% выше среднемирового уровня.

Для того чтобы содержательно оценивать результаты российской экономики имеет смысл сравнивать их со странами, наиболее близкими к нам по уровню развития и масштабам. Для этого можно составить выборку из 20 крупнейших “формирующихся рынков”. Средняя величина ВВП на душу по ППС для отобранных стран близка к российской, составляя 21,7 тыс. долл. Среди всех стран данной группы Россия продемонстрировала худший показатель роста ВВП за десятилетие (просто среднее без учета России составило 4,5% в год – почти вдвое выше скорости роста российской экономики). На протяжении рассматриваемого периода цены на нефть дважды резко падали, однако в целом за период они мало изменились, причем средняя цена на нефть за 2006–2015 гг. (90 долл./барр. в ценах 2015 г.) намного превышала ее начальный уровень, что создавало дополнительные возможности для накопления капитала.

Слабыми остаются не только количественные, но и качественные показатели российской экономики. Так, несмотря на усилия правительства, в промышленности удельный вес организаций, проводивших технологические инновации, за 15 лет снизился с 10,6% в 2000 г. до 9,7% в 2014 г. Совокупный уровень инновационной активности в 2014 г. составлял в России 9,9%, по сравнению с 19,2% в Чили, 38,3% в Ю. Корее, 48,5% в Турции и 73,9% в ЮАР [Индикаторы... 2016].

Таким образом, результаты развития российской экономики за благополучное десятилетие следует признать явно неудовлетворительными. Приведенные данные еще раз показывают, что потребность в новой экономической программе возникла не в последние годы, а значительно раньше, просто долгое время она маскировалась растущими ценами на нефть.

Начальный этап диагностики состояния российской экономики был проведен в [Кудрин, Гурвич 2014]. Не повторяя аргументацию, перечислим важнейшие проблемы, отмеченные в этой работе:

- избыточные размеры государственного и квазигосударственного (госкорпорации) секторов в экономике. Тем самым значительная часть экономики выводится из сферы действия рыночных механизмов;

- широкое распространение “мягких бюджетных ограничений” – компенсации государственным и другим ассоциированным компаниям потерь, возникающих из-за их неэффективности, что подрывает стимулы повышать свою конкурентоспособность;

- блокировка механизма “созидательного разрушения”, служащего ключевым звеном модернизации экономики. Вместе с указанным в предшествующем

пункте это отражает проведение политики “промышленного патернализма” – экономически неоправданной поддержки неэффективных отраслей и предприятий;

– слабость механизмов государственного управления из-за отсутствия их прямой увязки с экономическими результатами.

Была также отмечена необходимость отказа от “патернализма” – неизбирательной социальной поддержки широких категорий населения, вполне обеспечивающих себя за счет трудовых доходов. Последствия такой политики характеризуют результаты недавнего социологического исследования, в котором у граждан спрашивали, что в первую очередь должно делать государство, чтобы повысить благосостояние народа. Среди опрошенных 31% предложили увеличить пенсии и пособия всем, кто их получают, 14% – увеличить зарплату бюджетникам, столько же – развивать малый и средний бизнес, 11% – снизить налоги и 3% – привлечь в страну иностранные инвестиции. Такие настроения очень трудно совместить с политикой, направленной на создание условий для развития экономики.

Используемая далее схема диагностики отчасти следует подходу, предложенному Д. Родриком и Р. Хаусманом [*Rodrik 2010*]. В классических моделях экономического роста ключевую роль играет накопление капитала, соответственно, диагностика чаще всего начинается с анализа уровня и динамики инвестиций. Как показывает статистика, размеры накопления капитала в России невысоки (в среднем за последнее десятилетие около 21% ВВП), однако половина рассматриваемых стран имеет примерно такой же уровень инвестиций. Кроме того,

если отбросить Китай и Индию, резко выделяющихся как по размерам накопления, так и по темпам роста, то связь между инвестициями и ростом не очень сильно выражена (коэффициент корреляции 0,28). Ряд стран динамично растет при сравнительно небольших инвестициях (например, Аргентина), другие, наоборот, демонстрируют скромный рост, несмотря на высокий уровень накопления (как Таиланд). Иными словами, инвестиции важны для роста, но не являются решающим фактором. Тем не менее необходимо проанализировать, что сдерживает их рост.

Достаточно популярно представление, что российская экономика страдает от “дефицита денег” и это служит едва ли не главным препятствием для ее динамичного развития. В качестве “доказательства” указывается на низкую монетизацию российской экономики (соотношение денежной массы к ВВП) по сравнению с некоторыми успешно развивающимися странами (такими, как США или Китаем). Такая позиция противоречит как базовым представлениям экономической науки, так и эмпирическим данным. Аксиомой является положение, что денежные средства выпускаются для проведения расчетов в экономике, источником же инвестиций служат национальные сбережения и чистый приток иностранного капитала. При этом монетизация определяется спросом на деньги и не поддается непосредственному воздействию. Низкая монетизация экономики иногда служит симптомом тех или иных проблем (например, низкого доверия к национальной валюте), однако попытки увеличить монетизацию, не меняя базовые условия, ускоряют инфляцию, оставляя уровень монетизации неизменным.

Высокая монетизация – ни необходимое, ни достаточное условие быстрого экономического роста: Аргентина, Казахстан или Индонезия успешно развиваются, имея показатели монетизации ниже, чем Россия, тогда как Тайвань, несмотря на рекордно высокую монетизацию, демонстрирует посредственные темпы роста. На самом деле проблему для развития может составлять не низкая монетизация, а недостаток капитала для инвестиций. Одним из признаков такой ситуации для стран, не относящихся к числу наиболее развитых, служит превышение нормы накопления над нормой сбережения. Поскольку развивающиеся страны обычно имеют ограниченный доступ к внешним источникам капитала, потенциал инвестиционного спроса в такой ситуации может оказаться не полностью реализован. Однако для России уровень сбережений все последние годы оставался достаточно высоким: в 2006–2015 гг. он менялся от 25 до 35% располагаемого дохода, в среднем составляя 30,6%. Это существенно выше среднемирового уровня сбережений (25%) [WorldBank 2015] и нормы накопления в нашей стране (в среднем 22,1% ВВП). В результате в России, начиная с 2008 г., фиксируется значительный отток частного капитала (в среднем в год из страны уходит 4,5% ВВП). Таким образом, следует констатировать, что в России проблема состоит не в недостатке инвестиционных ресурсов, а в ограниченности инвестиционного спроса.

Теоретически это может объясняться избытком накопленного капитала (что явно не относится к России) либо недостатком окупаемых проектов. При этом “окупаемость” должна оцениваться с учетом всех рисков, включая возможные внешние шоки, кардинально изменяющие все экономические условия в стране,

опасность произвольного пересмотра “правил игры” и потери собственности. Основные риски обсуждаются ниже, а пока отмечу другой важный аспект: в последнее десятилетие произошло существенное сокращение доли валовой прибыли в структуре распределения ВВП по доходам. В распределении добавленной стоимости между оплатой труда и валовой прибылью (без учета чистых налогов на производство и импорт)² доля валовой прибыли в период с 2005 по 2014 г. упала с 46 до 38%, то есть доходность инвестиций существенно снизилась. В условиях ограниченного доступа российских компаний и банков к внешним финансовым рынкам важно и другое следствие данного тренда – в распоряжении производителей остается все меньше ресурсов, что дополнительно ослабляет возможности инвестиций. Рост доли оплаты труда – следствие той модели роста, которой следовала российская экономика в последнее десятилетие, и специфики российского рынка труда. ВВП рос не благодаря повышению эффективности производства, а за счет расширения спроса на фоне благоприятной внешней конъюнктуры. Такой рост сопровождается увеличением числа занятых, а следующее за этим сокращение безработицы оказывает повышательное давление на зарплату. Отмечу, что данная проблема остается весьма актуальной, поскольку по прогнозам численность рабочей силы в России из-за демографических сдвигов в обозримом будущем будет устойчиво снижаться. Таким образом, можно констатировать, что замедление российской экономики определяется сочетанием серьезных институциональных структурных слабостей, а не низкой монетизацией (которая вообще не входит в число основных факторов, определяющих долгосрочный рост).

Рассмотренные проблемы относятся к процессу накопления физического капитала. Однако анализ показывает, что основная часть роста объясняется другими причинами, объединяемыми в понятие “совокупная факторная производительность” (СФП). Так, по оценкам [Caselli 2005], более половины (60%) наблюдаемых межстрановых различий величины душевого дохода объясняются различиями в величине СФП, а не физического или человеческого капитала. Практически такие же оценки роли СФП в объяснении межстрановых различий (50–70%) получили [Hsieh, Klenow 2010]. Согласно [Jones 2015], в период с 1948 по 2013 г. производительность труда в США росла в среднем на 2,5% в год, из которых 2% обеспечивались увеличением СФП. Более того, роль СФП в объяснении различий между показателями развития разных стран в последние десятилетия повышается [Arezki, Cherif 2010]. (В апреле 2016 г. Росстат пересмотрел методику расчета данной группы показателей, в результате чего возник разрыв в рядах начиная с 2012 г. Учитывая это, я использую прежние оценки, не содержащие разрывов). Рост СФП связан, прежде всего с научно-техническим прогрессом, совершенствованием организации производства, накоплением профессиональных навыков работников. Однако более совершенные технологии могут быть приобретены, а управленческие практики – скопированы. Поэтому остается вопрос: почему устойчиво сохраняются огромные различия между странами по уровню экономического развития?

Сегодня экономисты дают практически единодушный ответ на данный вопрос. Убедительно показано, что фундаментальная, базовая причина

дифференциации стран по величине душевого дохода – различие между качеством экономических институтов [North 1990; Rodrik, Subramanian, Trebbi 2004; Acemoglu, Johnson, Robinson 2005]. При этом экономические институты влияют на развитие по многим каналам, часть из которых связано с объемом накопления, а часть – с повышением СФП. Так, слабые экономические институты подрывают готовность компаний реинвестировать прибыль в развитие производства [Cull, Xu 2005], сокращают чистый приток капитала [Baek, Yang 2010] и прямые иностранные инвестиции [Javorcik, Wei 2009]. Положительную связь между качеством институтов и инновационной активностью находят [Tebaldi, Elmslie 2013; Lin, Lin, Song 2010], а [Silve, Plekhanov 2015] демонстрируют, что страны с более совершенными экономическими институтами специализируются на продукции с большей интенсивностью инноваций, что служит залогом их долгосрочной конкурентоспособности. [Nunn, Trebler 2013] приводят свидетельства положительного влияния качества институтов на конкурентоспособность страны во внешней торговле, указывая, что этот эффект действует дополнительно к другим факторам внешней конкурентоспособности. Важный комплексный канал влияния институтов на рост, соединяющий две предыдущие составляющие, – развитие финансовой системы, которое в значительной степени определяется качеством институтов [Pasali 2013]. Кроме перечисленных, существуют и более специфические (при этом также достаточно важные) каналы влияния институтов. Так, при высоком их качестве получение страной дополнительных нефтегазовых доходов ориентирует наиболее одаренных работников на

производительную деятельность, а при низком такие работники, наоборот, включаются в борьбу за ренту [Ebeke, Ombga, Laajaj 2015] – с понятными последствиями для развития.

В целом зависимость показателей социально-экономического развития от качества институтов очень велика. Так, по оценкам [Góes 2015], повышение качества институтов всего на 1% через шесть лет приводит к увеличению величины душевого ВВП на 1,7%. Автор отмечает, что этот результат почти не зависит от используемого показателя качества институтов. Важный вывод также состоит в том, что развивающиеся страны и формирующиеся рынки больше выигрывают от совершенствования институтов, чем развитые.

Распространено мнение, что понятие “институты” слишком расплывчато и поэтому бесполезно – не вполне ясно ни как измерить их качество, ни каким образом можно его улучшить. Так, один из ключевых признаков хороших экономических институтов – “верховенство закона”. Однако как можно практически работать с этим критерием? Несколько упрощая, можно считать, что экономические институты (ЭИ) это общие характеристики экономической среды – начиная от организации регулирования экономики и кончая взаимным доверием между предпринимателями. Именно ЭИ создают (или не создают) стимулы сберегать и инвестировать, проводить модернизацию производства, обеспечивать доступное качественное образование и т.п.

Именно поэтому невозможно добиться серьезного экономического прогресса без существенного улучшения экономических институтов.

На самом деле понятию “качественные институты” можно придать вполне конкретное содержание. В [Acemoglu, Johnson 2005] показано, что центральное место среди всех экономических институтов с точки зрения экономического роста принадлежит защищенности прав собственности. Слабая ее защищенность имеет много негативных последствий, наиболее очевидное из которых – снижение привлекательности экономики для инвесторов. Более того, угроза потери собственности создает “антистимулы”: чем выше стоимость компании и получаемая ею прибыль, тем привлекательнее она становится для экспроприации. Таким образом, для незащищенных фирм предпочтительной стратегией оказывается отказ от любого развития бизнеса. Еще один важный эффект состоит в том, что отсутствие защиты создает для производителей сильные стимулы действовать в “теневом секторе” или регистрироваться в иностранной юрисдикции. Тем самым государство теряет бюджетные доходы, а рост теневого сектора ограничивает конкурентоспособность экономики (известно, что действующие в тени фирмы менее производительны и хуже развиваются).

Теоретические соображения подтверждаются большим числом эмпирических результатов. Положительное влияние надежных прав собственности на накопление капитала показано в [Kerekes, Williamson 2008]. А в [Acemoglu, Johnson, Robinson 2001] продемонстрировано, что защищенность собственности оказывает статистически значимое влияние на долгосрочные темпы экономического роста, причем связь носит причинно-следственный характер. Работа [Haidar 2009] демонстрирует, что нарушения прав собственности

миноритарных акционеров отрицательно сказываются на темпах экономического роста. Общий анализ проблемы и эмпирических подтверждений ее высокой значимости дают [Besley, Ghatak 2009; Asoni 2008].

Опыт свидетельствует, что с точки зрения условий для развития важна не столько четкая спецификация прав собственности, сколько их фактическое соблюдение. Так, [Keefe 2007] показал, что важную роль в исключительных экономических успехах Китая после 1980 г. сыграли и меры правительства по обеспечению безопасности собственности (при нечеткости их формального определения).

Понятно, что слабая защищенность прав собственности представляет собой “провал государства”, более того, во многих случаях государство – основной источник угрозы экспроприации. Такая ситуация особенно опасна, поскольку при этом государство или его представители используют монополию на насилие для произвольной экспроприации привлекательных активов.

Другой важный элемент институциональной среды, также имеющий вполне четкое содержание – ограничение свободного равного доступа всех участников экономики к рынкам и ресурсам. Дискриминационные ограничения могут устанавливаться официально для широких категорий участников или осуществляться фактически на индивидуальной основе и касаться притока инвестиций, входа новых участников на рынки (например, рынок госзакупок, реализации госинвестиций и т.п.), распределения земельных участков или месторождений и т.д. Выборочный допуск к рынкам и ресурсам проводится в основном в рамках государственного регулирования и рутинных процедур органов власти.

Фундаментальный результат относительно регулирования экономики состоит в том, что его усиление обычно не вызвано объективной необходимостью. В [Djankov, LaPorta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer 2002] были проанализированы данные по 85 странам, что позволило сделать вывод: более жесткое регулирование не приводит к более высокому качеству или безопасности продукции и услуг, предоставляемых частным сектором или государством. При этом общество платит высокую цену за избыточное регулирование экономики в виде роста коррупции, ослабления конкуренции, увеличения сроков реализации инвестиционных проектов, ухода части экономики в тень (что влечет повышение налогов на оставшихся налогоплательщиков) и т.д. Это позволяет утверждать, что фаворитизм при принятии властями решений о допуске на рынки и распределении ресурсов, избыточное государственное регулирование диктуются частными интересами влиятельных групп. В первую очередь это выгодно чиновникам, осуществляющим контроль и регулирование рынков, поскольку позволяет им получать коррупционные доходы за “пропуск” на рынок или выделение дефицитного ресурса. Возможно и другое объяснение: в барьерах для входа на рынок новых игроков заинтересованы те предприниматели, которые там уже действуют [Acemoglu 2008; Co-нин 2005]. Это защищает “старых” игроков от конкуренции и таким образом позволяет получать рентные доходы (которыми они делятся с чиновниками, регулирующими доступ). Однако в обоих случаях эффект оказывается негативным для страны.

Один из основных механизмов повышения эффективности экономики связан с перемещением рабочей

силы и капитала из менее конкурентоспособных в более успешные фирмы. О важности данного механизма говорит тот факт, что в США его вклад в рост СФП сопоставим с вкладом повышения производительности отдельных компаний за счет накопления капитала и обновления технологий [Foster, Haltiwanger, Syverson 2008]. Анализ, проведенный в [Hsieh, Klenow 2009] показал, что успешность перераспределения ресурсов в экономике – одна из ведущих причин межстрановых различий по уровню доходов: так, повышение эффективности распределения рабочей силы и капитала до уровня США позволило бы повысить СФП в Китае на 30%–50% и в Индии на 40%–60%. Интенсивность перемещения ресурсов в более производительные сектора и фирмы определяется многими факторами – например, наличием развитой финансовой системы, низкими и неискажающими налогами. Однако ключевое значение имеет свободный вход на рынок новых фирм, а также условия для роста лучших и ухода с рынка худших. Й. Шумпетер, как известно, называл подобный процесс “созидательным разрушением”, и он по праву считается одним из главных двигателей экономического развития. Наличие существенных барьеров для входа на рынок или ухода с него, слабость стимулов для перемещения ресурсов или рыночных механизмов отсеивания наименее производительных фирм фактически блокируют созидательное разрушение и тем самым не используют важнейший канал повышения СФП.

Еще один подход, который целесообразно использовать на этапе диагностики, – выделение политики и механизмов, характерных для наиболее успешно развивающихся стран с формирующимися рынками.

Важным источником здесь служит доклад международной “Комиссии по росту”, которая была создана Всемирным банком для разработки рекомендаций на основе теоретического и эмпирического анализа. Она, в частности, изучила общие свойства политики стран, добившихся наибольшего за последние десятилетия прогресса в экономическом развитии. Эти элементы, по-видимому, можно рассматривать как обязательные составляющие рецепта экономического успеха. Перечислим ключевые условия успешного развития в порядке их важности [WorldBank 2008].

1. Все страны-”чемпионы” максимально использовали возможности интеграции в мировую экономику, которая выступала в разных ролях: как растущий рынок для экспортных поставок, источник капитала, множество потенциальных партнеров для кооперации, поставщик передовых технологий и т.д.

2. Одним из приоритетов неизменно служило поддержание макроэкономической стабильности: сбалансированность внешнего счета и бюджета, а также невысокая инфляция обеспечивали доверие инвесторов и предсказуемые условия для развития.

3. Динамичный рост опирался на высокие уровни сбережений и инвестиций.

4. Действие экономики в основном базировалось на рыночных механизмах.

5. Экономическую политику выработывало и проводило в жизнь квалифицированное и пользующееся широким доверием правительство.

Анализ, основанный на опыте более широкого круга стран, подтверждает те же выводы. Не вызывает сомнения, что основной механизм “догоняющего”

развития состоит в заимствовании и адаптации к своим потребностям передовых технологий и управленческих практик. Главным же каналом, по которому они распространяются между странами, служат прямые иностранные инвестиции (ПИИ) и в меньшей степени – международная торговля. Данный вывод объясняет, почему обязательным условием успешного развития страны служит открытость ее экономики для внешней торговли и инвестиций. Ряд исследований подтверждает очень сильное положительное воздействие ПИИ на российскую экономику [Iwasaki, Suganuma 2015]. Учитывая сказанное, диагностика условий роста в России должна включать прежде всего оценку качества институциональной среды и открытости экономики. Для анализа ситуации с правами собственности и равной доступности рынков и ресурсов мы использовали оценки Всемирного экономического форума (ВЭФ). В докладе по глобальной конкурентоспособности, изданном в 2015 г., Россия занимает 122-е место среди 140 оцениваемых стран по показателю “защищенность прав собственности” и 116-е по защите прав миноритарных акционеров. Наличие искусственных барьеров для входа на рынки оценивалось по двум критериям, рассчитываемым ВЭФ: а) “бремени государственного регулирования”; и б) “эффективности таможенных процедур”. По этим критериям Россия стоит в общем списке стран, соответственно, на 116-м и на 103-м местах (во втором случае – среди 138 стран). В выборке из 20 крупных экономик с формирующимися рынками Россия по двум показателям стоит на предпоследнем месте, по одному на 18-м, и по одному – на “почетном” 13-м. При ранжировании стран на основе среднего места в мировом рейтинге по четырем критериям Россия

оказывается предпоследней, опережая лишь Аргентину. Таким образом, наша страна серьезно отстает по качеству институтов не только от ОАЭ, Тайваня или Малайзии, которые в этом отношении вошли в число мировых лидеров, но и от недавних аутсайдеров, таких как ЮАР, Перу или Филиппины. При этом качество институтов в России практически не меняется: 10 лет назад мы имели чуть лучшие оценки по защищенности прав собственности (111-е место) и несколько худшие по бремени госрегулирования (117-е место), при несколько меньшей выборке стран (125). Полученные выводы сохраняются и при использовании альтернативных индикаторов качества институтов. Так, широко признанный показатель “верховенство закона”, регулярно оцениваемый Всемирным банком, также ставит нас на предпоследнее место среди 20 крупнейших формирующихся рынков (мы и здесь опережаем только Аргентину).

Более прямое свидетельство о барьерах для входа на российские рынки дают микроисследования на уровне фирм. Они фиксируют в России аномально низкую по международным стандартам интенсивность входа на рынок новых фирм [*Iwasaki, Maurel, Meunier* 2016]. В течение всего периода наблюдения (с 1999 г.) ежегодное число таких фирм оставалось ниже 1% от числа действующих. Для сравнения: в Бразилии аналогичное соотношение превышает 14%, а в Китае и Индии ежегодный чистый приток новых фирм (то есть разность между числом выходящих и уходящих фирм) составляет более 6% и 3–4%, соответственно. Более того, начиная с середины 2012 г. интенсивность входа на рынок новых фирм снижается, в результате чего чистый приток новых фирм приблизился к нулю.

Такая ситуация свидетельствует об избыточных барьерах на пути новых фирм. Вместе с тем есть и другие препятствия для эффективного распределения экономических ресурсов. Используемые механизмы налоговых льгот в ряде случаев консервируют технологическую отсталость целых отраслей (например, нефтепереработки), позволяя им выживать, не проводя модернизацию [Гурвич 2010]. Неоправданная поддержка может проводиться, если неэффективные производства имеют градообразующее значение (как АВТОВАЗ или предприятия в “моногородах”) – в этом случае власти федерального или регионального уровня предпочитают выделить средства для сохранения социальной стабильности. Более того, в некоторых случаях региональные или местные власти не поддерживают технологическое обновление производства, опасаясь высвобождения большого числа работников.

Убедительные свидетельства неэффективности формирующегося в таких условиях распределения экономических ресурсов дает исследование НИУ ВШЭ и Всемирного банка, которое выявило огромные разрывы в производительности труда во всех отраслях обрабатывающей промышленности [Российская... 2007]. Соотношение добавленной стоимости на одного работника для 20% лучших и 20% худших предприятий варьировало от 10 (химическое производство) до 24 раз (пищевая промышленность, деревообработка). Такая ситуация говорит о крайней слабости рыночных механизмов перераспределения ресурсов в России и низком общем качестве экономической среды.

в результате создается опасность попадания нашей экономики в “структурную ловушку” [Dugger, Ubide 2004] –

ситуацию, где политические и экономические факторы препятствуют перемещению ресурсов и они оказываются заморожены в сравнительно отсталых отраслях и фирмах. Тем самым надолго тормозится рост производительности в стране. Пример такой ситуации дает Япония, где правительство по политическим мотивам противилось перемещению капитала из традиционных отраслей в новые, более рентабельные производства. Далее обратим внимание, что до последнего времени в нашей стране активно шел процесс интеграции в мировую экономику. В частности, в 2010–2013 гг. объем входящих ПИИ в среднем составлял 2,7% ВВП. Среди стран БРИКС только Индия имела несколько больший показатель (3,3%). Однако после введения финансовых санкций объем ПИИ в Россию резко упал: в 2015 г. он снизился по сравнению с 2013 г. более чем в 10 раз в абсолютном выражении, до 0,4% ВВП (что в пять раз меньше чем в среднем по другим странам БРИКС).

Подводя итог можно констатировать, что Россия серьезно отстает почти от всех крупных формирующихся рынков (с которыми конкурирует за привлечение капитала) по защищенности собственности и величине барьеров для входа на рынки. Очень слабо действуют также механизмы созидательного разрушения, причем во многом это следствие установки властей разного уровня на поддержание социальной стабильности. К этим серьезным хроническим проблемам в последние годы добавилось резкое уменьшение как возможностей, так и стремления интегрироваться в мировую экономику (что проявляется, в частности, в падении почти до нуля ПИИ). Потому вполне закономерен тот факт, что за последние 10 лет наша страна показала худшие темпы роста ВВП среди крупнейших

формирующихся рынков. Очевидно, что столь фундаментальные проблемы не могут быть решены поверхностными, паллиативными мерами.

Какие же свойства экономических программ (ЭП) определяют их последующий успех или неудачу? Прежде всего рассмотрим опыт разработки и реализации трех комплексных программ, которыми в разное время в большей или меньшей степени руководствовалось правительство.

1. Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации до 2010 года (“Программа Грефа”) была нацелена на формирование качественной рыночной среды: сокращение прямого участия государства в экономике, дерегулирование и деbüroкратизацию хозяйственной деятельности, реформирование монопольных секторов, облегчение налоговой нагрузки на производителей и т.п. Следуя ей, правительство провело налоговую и пенсионную реформы, реформу электроэнергетики, усовершенствовало межбюджетные отношения и т.д.

2. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (КДР) была принята правительством в 2008 г. Она отводила ведущую роль в экономике государству, то есть в этом отношении имела противоположную направленность по сравнению с программой Грефа. Основным инструментом ее претворения в жизнь стали различные институты развития (ВЭБ и другие госкорпорации, Инвестиционный фонд, Российская венчурная компания, специальные экономические зоны и т.д.). Государство при этом продолжало активно расширять свое участие в экономике

также и за счет установления контроля над частными предприятиями разных отраслей.

3. Майские указы Президента. 7 мая 2012 г. Путин издал шесть указов (о долгосрочной экономической политике, социальной политике, государственном управлении и др.), содержащих набор мер, которые должны были реализовать правительство, и целевые показатели развития на период до 2018 г. Хотя формально указы не являются программой, однако, рассматриваемые совместно, они фактически образуют достаточно полный план, охватывающий большинство направлений деятельности правительства.

Указы содержат немало мер, направленных на укрепление рыночных механизмов, включая снижение прямого участия государства в экономике, облегчение бремени госрегулирования экономической деятельности, увеличение конкуренции и прозрачности при распределении государственных заказов и т.д. К сожалению, эти пункты указов если и были выполнены, то чисто формально, ни по одному из перечисленных направлений ситуация фактически не изменилась (подробнее об исполнении майских указов см. [Кудрин, Гурвич 2014]).

Сопоставим основные результаты реализации перечисленных программ. Точный срок их действия не всегда совпадает с формальным статусом – скажем, официально КДР до сих пор продолжает действовать. Условно примем периоды действия ком-лексных программ, основываясь на характере фактически проводившейся экономической политики: 2000–2007 гг. (Программа Грефа), 2008–2011 гг. (КДР), 2012–2015 гг. (Майские указы). Показатели развития в каждый период,

разумеется, определяются не только свойствами экономической политики, но и множеством других факторов, и прежде всего колебаниями внешней конъюнктуры. Чтобы “очистить” результаты от такого влияния, я оцениваю скорректированные темпы роста экономики, рассчитанные для гипотетической ситуации неизменных цен на нефть внутри каждого периода.

Три рассматриваемые отрезка делятся на две равные части: период “развития рыночной среды” (2000–2007 гг.) и период “усиления роли государства” (2008–2015 гг.). Отмечу, что распространенное мнение о либеральном характере проводимой в России экономической политики можно с оговорками отнести к периоду до середины 2000-х гг. Однако последние 10 лет экономическая среда носит скорее антилиберальный характер, поскольку характеризуется низкой защищенностью прав собственности и избыточным госрегулированием экономики (подробнее см. [Кудрин, Гурвич 2015]). Сравнение двух периодов дает однозначное преимущество первому из них, в восемь раз превосходящему второй по средним темпам роста ВВП (7,2% по сравнению 0,9%). Конечно, это сравнение не учитывает разную динамику цен на нефть, но даже после очистки от влияния цен на нефть “либеральный” период превосходил по темпам роста “государственный” в 4,5 раза.

Наряду с тремя рассмотренными выше, отметим несколько программ, объединенных тем, что они не получили практического применения.

1. “Стратегия-2020”, разработанная в 2011–2012 гг. большой группой экспертов по заказу правительства, предлагала новую серию глубоких макроэкономических,

структурных и институциональных реформ. Фактически были использованы лишь отдельные ее наработки (например, “бюджетное правило”), в целом же программа оказалась не востребована правительством.

2. Программа “Коалиции для будущего”, подготовленная в 2007 г. по заказу РИО Центра, выдвигала в качестве основной задачи решение институциональных проблем [Юргенс 2007]. Для каждой из ключевых проблем предлагалось строить коалицию заинтересованных групп.

3. “Стратегия модернизации российской экономики” была разработана в 2009–2010 гг. сотрудниками РАН и описывала действия, необходимые для успешного проведения в жизнь политики догоняющего развития [Полтерович 2010].

Наконец, упомяну специальную (то есть имеющую ограниченную задачу), но тщательно проработанную и много лет серьезно проводившуюся в жизнь программу создания в Москве Международного финансового центра (МФЦ). Она была начата в 2009 г., в дальнейшем была принята дорожная карта, предусматривавшая в качестве одной из целей вхождение Москвы в число 25 ведущих международных финансовых центров по версии GlobalFinancialCentresIndex (GFCI) к 2015 и в число 15 ведущих к 2018 году. В рамках программы проведена обширная работа по развитию финансовой инфраструктуры, модернизации регулирования финансового рынка, совершенствованию налогообложения операций с финансовыми инструментами и т.д. Тем не менее в рейтинге GFCI Москва заняла в 2015 г. лишь 78-е место (до начала реализации программы МФЦ Москва находилась в этом рейтинге на 67-м месте). Как заметил руководитель

рабочей группы по созданию МФЦ А. Волошин, “дорожная карта по созданию международного финансового центра в России выполнена на 99%, однако эффект от предпринятых шагов ощущается слабо по причине неблагоприятного эконо-мического климата”

Этот краткий обзор российских экономических программ ставит много вопросов. Почему вполне успешная и далекая от завершения программа Грефа была приостановлена и ей на смену пришла гораздо менее успешная КДР? Почему не была принята к исполнению Стратегия-2020 и не были исполнены многие важные положения Майских указов президента? Почему не дала результатов практически полностью реализованная программа создания МФЦ? Общее объяснение лежит в сфере политической экономии. Как убедительно показано многими авторами, попытки провести реформы, противоречащие интересам доминирующих элитных групп, блокируются этими группами, либо ситуация через некоторое время возвращается в прежнее состояние [*Acemoglu, Robinson 2008; Baland, Moene, Robinson 2010*]. Характеристики экономических институтов отражают баланс интересов элитных групп и могут изменяться лишь при определенных условиях. В качестве иллюстрации, например, указывается, что формальное принятие в Аргентине в конце 1980-х гг. принципов “вашингтонского консенсуса” не повлияло на проводимую в стране экономическую политику. Президент Менем и правящая перонистская партия, не заинтересованные в либерализации экономики и укреплении рыночных механизмов, смогли полностью выхолостить положения “консенсуса”, так что его принципы фактически остались лишь на бумаге [*Аджемоглу, Робинсон 2016*]. В России

яркий пример подобной ситуации дает попытка либерализации уголовного законодательства в сфере экономической деятельности в 2009–2012 гг. И. Четверикова изучила, как эти изменения, призванные уменьшить возможности давления правоохранительных органов на бизнес, повлияли на результаты рассмотрения дел в суде. Она показала, что в период реформы значительно увеличилась вероятность оправдания предпринимателей, однако потом ситуация вернулась к дореформенному состоянию. Еще более показательна ситуация с порядком возбуждения дел по налоговым преступлениям. В 2011 г., в рамках либерализации уголовного законодательства в сфере экономической деятельности, был введен новый порядок, согласно которому следствие могло возбуждать уголовное дело только на основе полученных материалов налоговых органов. Однако в 2014 г. этот порядок был отменен, и следственные органы вновь получили возможность возбуждать налоговые дела по многим основаниям [Четверикова 2016].

Таким образом, можно сделать вывод, что экономическая политика в каждый момент фактически ограничена определенными институциональными рамками (ИР), задающими границы приемлемых вариантов действий. Вместе с тем неверно считать, что институциональные реформы вообще невозможны, однако их изменение происходит в рамках политического (в широком смысле) процесса ([Acemoglu, Johnson, Robinson 2005] и др.). Можно указать несколько типичных источников изменения институциональной среды:

– финансовые кризисы часто делают невозможным сохранение прежнего положения дел (на поддержание

statusquo просто не хватает денег), в результате открывается «окно возможностей» для глубоких изменений “правил игры”. В России такая ситуация возникла после кризиса 1998 г., когда исчезла возможность финансировать огромный бюджетный дефицит за счет рынка ГКО;

– изменение стимулов или баланса сил различных элитных групп может сдвигать равновесное состояние институциональной среды. В России такой сдвиг, судя по всему, произошел в середине 2000-х гг. и имел два источника. Во-первых, как показывает межстрановой анализ, повышение мировых цен на нефть увеличивает привлекательность нефтяных компаний и активизирует их национализацию [Гуриев, Колотилин, Сонин 2008]. Естественным следствием этих событий стало ослабление института защиты прав собственности, выгодного бизнесу, и активизация процессов госрегулирования и извлечения административной ренты, бенефициарами которых являются элиты, осуществляющие контроль и распределение;

– страны, где элиты имеют стратегическое видение ситуации, могут принять решение о реформах не для выхода из кризиса, а чтобы не попасть в него. Наиболее яркий пример – принятые после введенных США торговых санкций против Китая решения КПК: о построении социалистической рыночной экономики (1992 г.) и о плане перехода от плановой к рыночной системе (1993 г.).

Таким образом, институциональные факторы не только накладывают ограничения на экономическую политику, но и определяют эволюцию экономических программ. При этом, как и в случае контроля входа на рынок, выбор программы может происходить в ущерб

экономике. Анализ накопленного опыта успешных и неудавшихся масштабных экономических программ показывает, что по характеру их можно разделить на три категории:

1. Технические, содержащие набор конкретных мер экономической политики (“малых дел”), которые могут помочь в решении поставленных задач. Институциональные рамки принимаются как факт, из которого следует исходить, то есть не ставится вопрос о необходимости их изменения (примеры – рассмотренные выше программы создания МФЦ или КДР).

2. Профессиональные, когда программа описывает изменения, которые должны приблизить механизмы экономики к образцу (как его представляют разработчики) или устранить имеющиеся проблемы. Вопрос совместимости предлагаемых мер с имеющимися экономическими институтами при этом выносится за скобки. Отсюда главная слабость таких программ – отсутствие учета институциональных рамок, на которые они неизбежно наталкиваются (как Стратегия-2020).

3. Фундаментальные, сочетающие расширение институциональных рамок и максимальное использование возможностей имеющихся в этих рамках. Подобные программы обычно учитывают невозможность быстрого изменения институтов и поэтому рассчитаны на постоянное их совершенствование в течение длительного времени. Данный подход наиболее труден для реализации, но зато демонстрирует лучшие результаты, а во многих случаях только он и способен дать значимые результаты (пример – экономические реформы, проводимые в Китае).

Промежуточное положение между “техническим” и “фундаментальным” подходами занимают попытки

изменить институциональную среду за счет набора технических мер – такой подход просматривается в Майских указах или в деятельности АСИ по улучшению инвестиционного климата (<https://asi.ru/investclimate/>).

Каков потенциал каждого из подходов? “Технические” реформы могут дать некоторый эффект, если возможности развития в рамках действующих институциональных рамок не полностью исчерпаны. Однако, судя по всем признакам, это не относится к России. Так, анализ на микроуровне показывает, что неблагоприятные условия для бизнеса в России связаны в основном не с нормативной базой (как правило, не вызывающей особых нареканий), а с ее произвольным применением [*Estrin, Prevezzer* 2010]. Это означает, что совершенствование нормативной базы (составляющее основное содержание “технических” программ) вряд ли реально улучшит условия в экономике. Сделанный вывод подтверждается провалом программы МФЦ и неисполнением институциональных мер, предусмотренных Майскими указами. Отмечу, что российская ситуация в этом отношении далеко не уникальна, а скорее типична – так, формальные реформы, активно проводившиеся в Мексике, не дали значимых.

Как российский, так и международный опыт говорят и об ограниченных перспективах “профессиональных” программ. Поскольку главными препятствиями для роста служат недостатки институтов, то программы, разработанные квалифицированными профессионалами, всегда направлены именно на устранение таких недостатков. Однако, как отмечалось, институты достаточно устойчивы и надежно защищены стоящими за ними элитами – соответственно,

профессиональные программы либо отторгаются еще до их принятия (как было со Стратегией-2020) либо не исполняются (как случилось с ключевыми положениями Майских указов).

Общий вывод из проведенного анализа состоит в том, что наиболее продуктивные, но и наиболее трудные для реализации – фундаментальные программы. Однако ни одну из программ, которые до сих пор проводились в нашей стране, нельзя в полной мере отнести к этой категории. Ближе всего к ней находится программа Грефа, которая содержала, в том числе, серьезные задачи по совершенствованию институтов. Однако она оказалась столь успешной прежде всего благодаря тому, что кризис 1998 г. открыл путь для коррекции институциональной среды. Иными словами, программа Грефа лишь частично расширила институциональные рамки, но в основном эффективно распорядилась образовавшимся “окном возможностей”.

Проведенный выше анализ показал, что основным препятствием для развития российской экономики служат жесткие институциональные рамки, которые вряд ли позволят ей расти со скоростью выше 2% в год. Более того, эти рамки ограничивают не только долгосрочные темпы экономического роста, но и возможности макроэкономической коррекции, которая срочно требуется для адаптации к новому уровню цен на нефть. Таким образом, единственный способ вывести российскую экономику из стагнации – разработка и реализация комплексной программы, предусматривающей как изменение институциональных рамок, так и проведение собственно экономических реформ.

К сожалению, в нашей стране преобладает противоположный подход.

Во-первых, явно видна тенденция отделения экономических программ правительства от институциональных реформ (еще из программы Грефа был изъят раздел о совершенствовании государственного управления [*Дмитриев, Юртаев*2010]).

Во-вторых, попытки улучшить институциональную среду носят достаточно робкий характер, ставка делается не на системный подход, а на проведение точечных мер. Потенциал такого подхода очень ограничен: технические меры, не поддержанные глубокими институциональными реформами, в лучшем случае могут повысить долгосрочные темпы роста ВВП с 1,5 до 2%, но не способны вывести экономику на траекторию успешного догоняющего развития, подразумевающую устойчивый рост со скоростью не менее 4% в год.

Ранее были сформулированы основные макроэкономические, структурные и институциональные проблемы, которые требуется решить для перехода к новой модели экономического роста [*Кудрин, Гурвич* 2014]. Кратко перечислю их, с небольшой актуализацией. Прежде всего необходимо восстановить бюджетную устойчивость, нарушенную падением цен на нефть, что в частности позволит вновь завоевать доверие инвесторов. Следующий шаг – обеспечение долгосрочной устойчивости бюджетной системы, которой угрожает старение населения [*Кудрин, Гурвич* 2012]. Вторая часть – проведение структурных реформ: сокращение участия государства в экономике, повышение эффективности государственного сектора (изменение форм государственной поддержки отраслей и компаний,

совершенствование механизмов реализации госинвестиций и т.д.), реформирование управления в монопольных секторах, проведение реформ на рынке труда и т.д. Наконец, третья часть – институциональные реформы: повышение защищенности собственности, устранение барьеров для входа на рынок и облегчение госрегулирования, отказ от патернализма и “промышленного патернализма”, формирование стимулов для поддержки экономического развития на всех уровнях системы государственного управления и т.д.

К сожалению, решение всех перечисленных проблем опирается в институциональные ограничения, как иллюстрирует табл. 5 (где список проблем несколько иначе сформатирован, а средства их решения приведены выборочно). Таким образом, центральный вопрос любой серьезной реформы – на какие изменения в институциональной среде можно рассчитывать и каким образом их осуществить.

Важно сознавать, что изменение институциональных рамок требует не формальных мер, а более глубоких изменений: пересмотра приоритетов, правил игры и создания новых стимулов. Это очень сложная политическая задача, взяться за которую могут заставить только чрезвычайно веские причины. Важным стимулом могло бы стать осознание элитами экономических и политических рисков уклонения от глубоких реформ. Прежде всего без проведения бюджетной консолидации ликвидные средства, накопленные в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния, окажутся исчерпаны в течение года-полугода. После этого дестабилизация рынка нефти (а накопленный опыт показывает, что к такому сценарию

необходимо быть готовым в любой момент) вызовет серьезный финансовый кризис. Если социальная стабильность – важный приоритет, то необходимо как можно скорее восстановить израсходованный в последние годы запас бюджетной прочности.

Основные резервы сокращения расходов, если говорить о функциональной классификации, сосредоточены в сферах социальной политики, поддержки экономики и обороны. Однако экономия по первому направлению несовместима с патерналистской моделью, по второму – с «промышленным патернализмом», по третьему – с приоритетом геополитических задач. В функциональном разрезе имеются большие потенциальные возможности экономии бюджетных средств при проведении госзакупок и госинвестиций, однако в обоих случаях использование этих резервов проблематично, поскольку привело бы к сокращению ренты, получаемой «распределительными» элитами. Увеличить поступления в бюджет, не повышая налоговые ставки, теоретически можно было бы за счет вывода экономики из тени и ее деофшоризации. Но такая возможность вызывает сильные сомнения, поскольку это также наталкивается на институциональные ограничения. Действительно, офшорная регистрация большей части крупных компаний представляет собой способ их адаптации к слабой защищенности собственности, а уход среднего и мелкого бизнеса в тень во многом – реакция на избыточное регулирование и силовое давление со стороны государства. Иными словами, здесь мы имеем дело с «защитными» институтами, используемыми относительно слабыми участниками экономики.

Ответственные и дальновидные элиты не должны обольщаться соблазнами легкого решения наших масштабных экономических проблем. Такое решение предлагает, например, программа «Экономика роста» (<http://stolypinsky.club/economica-rosta/>) за счет льготного кредитования инвестиционных проектов. Однако авторы программы не объясняют, почему даже в период избытка ликвидности у банков (как в первом полугодии 2016 г.) они не увеличивают инвестиции в российскую экономику. Единственное возможное объяснение состоит в том, что не находящие частного финансирования проекты имеют слишком высокие риски. Следовательно, “простое решение” состоит в принятии на себя этих рисков государством. Но тогда непредвиденные потери в ходе реализации проектов (реальность которых иллюстрирует пример ВЭБа) способны привести к серьезному финансовому кризису в масштабе страны.

Комплексный (экономический и политический) характер фундаментальных программ требует, чтобы они разрабатывались совместно экспертами и властью. Дело экспертов – предлагать возможные способы смягчения институциональных ограничений и оценивать вероятный эффект каждого шага. Задача власти – отбирать приемлемые и перспективные варианты и обеспечивать их согласование с элитными группами.

Если говорить о конкретном содержании программы, то в первую очередь отмечу два связанных элемента, без которых успешное экономическое развитие невозможно. Для того чтобы вывести экономику из застоя необходимо прежде всего сделать эту задачу приоритетной (в последние годы интересы экономического развития явно стали вторичными по сравнению с соображениями

безопасности и геополитики). Требуется также создать условия для скорейшего возврата к прежнему курсу на интеграцию России в мировую экономику, что необходимо для притока передовых технологий (в частности, по каналу ПИИ), заимствования современных институтов и поддержания конкуренции в экономике, без которой компании потеряют стимулы к развитию.

Среди других направлений расширения институциональных рамок наиболее реалистичны изменения, проведение которых зависит в основном от центрального правительства. Первым кандидатом представляется частичный отказ от политики патернализма. Вряд ли это немедленно скажется на электоральной поддержке власти. В перспективе же такой отказ не будет иметь серьезных негативных последствий в случае, если будет компенсирован последующим общим ростом экономики, обеспечивающим повышение уровня жизни. Отказ от патернализма открыл бы путь для решения многих важнейших проблем:

- проведения глубокой пенсионной реформы, способной по-настоящему решить проблемы, вызванные старением населения;

- реформирования механизмов социальной политики – перехода от поддержки населения к поддержке нуждающихся;

- высвобождения части рабочей силы для снижения давления на заработную плату на рынке труда.

Следующим кандидатом выглядит смягчение механизмов “промышленного патернализма”. Это подразумевает кардинальное реформирование форм поддержки отраслей (таких, как нефтепереработка) и компаний. Тем самым усилятся механизмы

перераспределения ресурсов в экономике, то есть активизируется один из ключевых каналов повышения ее конкурентоспособности. Далее представляется возможным сокращение прямого участия государства в экономике. Предпосылку для этого создает снижение привлекательности компаний реального сектора в условиях падения цен на нефть и, соответственно, сокращения объема распределяемой там природной ренты. Кроме того, ныне государственные и квазигосударственные компании оказываются потенциальным источником неявных рисков – при ухудшении внешней конъюнктуры они могут потребовать масштабной бюджетной поддержки; государству важно избавляться от всех источников рисков.

Трудность проведения институциональных реформ породила большое число работ, посвященных способам сделать их более приемлемыми [Andrews 2013; Eggertsson 2005; Pitlik, Heinemann, Schweickert 2014]. Среди предложений можно отметить рекомендацию объединять реформы таким образом, чтобы потери влиятельных элитных групп от одних изменений компенсировались выигрышем (не обязательно материальным) от других. Важное условие состоит также в необходимости обеспечивать справедливое с точки зрения общественного восприятия распределение бремени реформ. В то же время сопротивление реформам существенно возрастает в случае преобладания в обществе краткосрочных интересов и низкого доверия.

На первый взгляд может показаться, что перечисленные выше шаги с точки зрения властных элит имеют серьезные негативные последствия – опасность повышения социального недовольства и ослабления

лояльности бизнеса. Но необходимо сознавать, что это отчасти компенсируется снижением нагрузки на государственный бюджет и тем самым уменьшением риска финансового кризиса. Более того, если рассматривать ситуацию в средне- и тем более долгосрочной перспективе, то отказ от патернализма и принятие принципа “созидательного разрушения” не подрывает, а укрепляет политическую стабильность. На самом деле такие институциональные изменения означали бы переход от статической стабильности к динамической устойчивости – режиму более сложному, но обеспечивающему большую надежность за счет способности адаптироваться к различным шокам и потому совместимому с развитием. Это можно образно сравнить с заменой режима фиксированного обменного курса на режим плавающего курса: краткосрочная волатильность при этом повышается, но зато удается избежать настоящих потрясений, таких как кризис 1998 г., вызванный отказом адаптировать обменный курс к более низким ценам на нефть.

Следует также сознавать, что сохранение в неизменном виде нынешних институтов фактически означает отказ от важнейших механизмов развития. Такая цена не казалась слишком высокой в условиях растущих цен на нефть, автоматически обеспечивающих рост экономики. Однако в новых условиях, когда цены на нефть превратились из источника роста в фактор риска, отказ от “созидательного разрушения” обрекает экономику на длительную стагнацию, что также представляет собой серьезнейший политический риск. Если удастся провести все или существенную часть указанных изменений институциональных рамок, то далее необходимо

проведение ряда собственно экономических реформ, направленных на решение следующих задач:

– восстановление текущей и долгосрочной бюджетной сбалансированности;

– реформирование работы остающихся госкомпаний, госкорпораций и монополий;

– борьба с дальнейшим ростом доли оплаты труда в структуре ВВП в условиях негативных демографических трендов.

В дальнейшем потребуются новое постепенное расширение институциональных рамок за счет облегчения равного допуска для всех участников к госзакупкам, реализации госинвестиций, распределению ресурсов и т.п., а также снижения силового давления на бизнес и рисков потери собственности. На этом этапе более перспективным выглядит “эволюционный” подход к институциональным реформам, подразумевающий, что изменения иницируются не “сверху”, а снизу, в результате экспериментов на более низких уровнях системы государственного и муниципального управления и последующего отбора вариаций, дающих лучшие результаты [Caselli, Gennaioli 2008; Polterovich2014; Easterly2008; Kingston, Miguez2009; Яковлев 2006; Полтерович2013].

Источником изменений может служить также накопление позитивных изменений в результате выработки ответов на возникающие вызовы [Fritz, Kaiser, Levy 2009]. Однако такой путь совершенствования институтов также требует серьезных изменений в проводимой политике. Так, важное условие здесь – предоставление дополнительных степеней свободы субфедеральным органам власти и формирование у них стимулов поддерживать развитие

экономики, которые явно недостаточны в настоящее время [Rochlitz, Remington, Jakovlev, Kulpina 2015].

Любую из предлагаемых реформ легко отвергнуть: можно сказать, что снижение социальных расходов или рост безработицы (даже небольшой) неприемлемы, поскольку по Конституции РФ наша страна – социальное государство, сокращение расходов на оборону будет угрожать безопасности страны и т.д. Однако следует сознавать, что если окажутся отвергнуты все реформы, это автоматически обречет российскую экономику на длительный застой. Нет ни одной страны, которая демонстрировала бы динамичное развитие при слабых экономических институтах, дорогом труде, больших социальных расходах и больших расходах на оборону. Для развития экономики (хотя бы ограниченного) нужно компенсировать имеющиеся слабости какими-то преимуществами. Подобно классическому принципу “невозможной троицы” можно сформулировать принцип “несовместимой пятерки”: никакая страна не может одновременно быть социальным государством, позиционироваться как сверхдержава, иметь дорогой труд, высокие риски ведения бизнеса и высокие темпы экономического роста. Эти условия невозможно сочетать, и мне не известно ни одного исключения из данного правила. К сожалению, сегодня явная слабость институциональной среды в нашей стране ничем не компенсирована. Пока ситуация не изменится, наиболее вероятным сценарием на будущее остается “потерянное десятилетие по-русски”.

Проведенный анализ показал, что развитие российской экономики в настоящее время жестко ограничено институциональными рамками, при которых

невозможно рассчитывать на темпы роста ВВП выше 2%. Для России сейчас как никогда актуальна разработка экономической программы, и здесь предстоит сделать выбор из четырех принципиально разных вариантов. Первый путь выглядит наиболее простым, он предполагает лишь “насыщение экономики деньгами”. Но на самом деле этот вариант только создает дополнительные риски для государственных финансов, и его принятие сулит скорее потерю драгоценного времени и накопление дополнительных рисков, чем действительное решение хронических проблем, стоящих перед российской экономикой. Другой путь – подготовка амбициозного плана реформ, предлагающего правильные подходы к “лечению” экономики, но не учитывающего готовность к таким реформам ни власти, ни влиятельных элит. Такая программа, скорее всего, останется на бумаге, даже при очень высоком уровне ее поддержки. Третий вариант – политика “малых дел”, то есть накопление мелких изменений в надежде, что рано или поздно они приведут к серьезным институциональным сдвигам. Однако российская практика показывает, что если изменения несущественны, они не оказывают видимого влияния на состояние дел, если же значительны, то просто игнорируются. Указанные подходы не позволят даже провести бюджетную консолидацию, остро необходимую для восстановления хотя бы минимального макроэкономического “запаса прочности” перед лицом возможных новых перепадов цен на нефть. Наконец, четвертый путь – проведение властью и элитами согласованной коррекции институциональных рамок, что позволит восстановить доверие инвесторов и

активизировать основные механизмы экономического роста.

В истории немало примеров стран, которые предпочли политическую стабильность развитию, за что через некоторое время заплатились переходом на роль мировых аутсайдеров [Аджемоглу, Робинсон 2016]. Есть и примеры стран, где элиты и лидеры пошли на глубокие институциональные изменения (как Китай при Дэн Сяопине), усложнив себе жизнь, но в перспективе сделав свои страны намного богаче и сильнее. Проведенный анализ показывает, что надежды возродить экономический рост не меняя институциональные рамки иллюзорны и фактически будут означать выбор первого пути.

4.2 Преодоление институциональных ловушек

Институциональные ловушки - это неэффективные, но устойчивые институты, или нормы поведения, удерживающих экономику в неэффективном равновесии.

Глобальной проблемой институциональных ловушек является тот факт, что избежать их достаточно сложно, это требует тщательного продумывания содержания каждого нововведения, реформы, указа и пр. в законодательство РФ, и, помимо этого, повторного анализа уже существующих норм с последующим внесением в них коррективов, характерных для этапа развития общества и экономики в целом. Проблема институциональных ловушек привлекла в последнее время внимание экономистов и ученых, занимающихся изучением экономических процессов в странах с переходной экономикой, к числу которых относится и Россия. Рыночные реформы, проводимые в нашей стране в

постсоветский период привели к совершенно непредсказуемым, а часто даже и противоположным результатам. К примеру, либерализация цен породила их быстрый и длительный рост, попытка реформировать налоговую систему привела к стимулированию теневой экономики, ослабление государственного контроля над потоками ресурсов с целью создания конкурентной среды породило коррупцию и т.д. В итоге, в России появилось множество устойчивых неэффективных институтов – институциональных ловушек.

На данный момент существует множество различных видов институциональных ловушек. Можно выделить следующие виды институциональных ловушек в экономическом развитии современного государства:

- Отсутствие прямого спроса на инновации – системные факторы рыночного спроса на инновационную продукцию предопределяются в значительной степени «эффектом колеи» – неразвитой рыночной инфраструктурой, социальной сферой, что порождает острые проблемы.

- Ловушка инерционности – высокие темпы роста порождают иллюзию приемлемости инерционного развития. При этом велика опасность отставания от мировых технологических лидеров и прекращение страны в сырьевой придаток развитых стран.

- Ловушка инновационной ментальности. Ментальность – совокупность образа мыслей, жизненных установок, способа регулирования на изменяющиеся условия. Она препятствует формированию инновационного поведения.

- Ловушка рентоориентированного поведения – присвоение природной ренты становится более

эффективной краткосрочной моделью поведения, чем разработка способов увеличения добавленной стоимости. Государство и общество оказываются нацеленными на развитие институтов создания и присвоения природной ренты, а не институтов преодоления ресурсной ограниченности.

- Ловушка догоняющего развития и копирования – усложнение задачи формирования эффективной инновационной среды, так как можно взять за образцы нынешние институты обществ, уже изжившие себя под влиянием общественного прогресса.

- Нежелание бизнеса инвестировать средства в свое развитие. Вследствие этого происходит недостаточное воспроизводство базы исследований.

- Ловушки системы общественных финансов. Эти проблемы связаны с низкой эффективностью производства общественных благ.

Причины институциональных ловушек - можно предположить, что в условиях трансформационного периода возникают две группы противоречий, ведущих к институциональным ловушкам, препятствующим развитию социально ответственного бизнеса.

Первая группа противоречий – между, с одной стороны, нестабильностью макроэкономических условий, что по определению свойственно экономике переходного типа и, с другой стороны, необходимостью стабильности социальных, экономических, идеологических институтов как важного условия функционирования бизнеса, в том числе социально ответственного.

Применительно к условиям отечественной экономики данное противоречие обостряется. Это связано со спецификой поведенческой модели *homosoveticus*. За

период существования командно-административной системы советской модели экономические субъекты были нацелены на достижение долгосрочных интересов, во многом доминировало средне- и долгосрочное планирование.

Следствием данного противоречия становится возникновение институциональной ловушки, которую можно определить как «жизнь сегодняшним днём».

Таблица 4 – Институциональные ловушки, возникающие в условиях переходного периода и препятствующие согласованию интересов бизнеса, общества и власти (развитию социально ответственного бизнеса)

Причины возникновения	Институциональные ловушки
Несовершенство экономических институтов	1. Рентоориентированное поведение 2. «Размывание» прав собственности
Несовершенство политических институтов	Провозглашаемый антилегаллизм
Несовершенство идеологических институтов	Персонифицированное доверие

<p>Неконгруэнтность формальных и неформальных институтов</p>	<p>1. Системные институциональные ловушки «Жизнь одним днем» 2. Высокие транзакционные издержки</p>
--	---

Таким образом, причины возникновения институциональных ловушек в экономике страны многочисленны. Выяснение причин появления данной категории является одним из главных этапов выхода из сложившейся ситуации, а анализ причин позволяет предотвратить похожие ситуации в будущем.

Последнее достаточно важно, поскольку в результате действия институциональных ловушек создаются предпосылки для разбалансированности финансовых ресурсов государства, роста бюджетного дефицита, государственного долга. Как следствие этого, национальная экономика будет функционировать в условиях макроэкономической нестабильности, основными характеристиками которой являются ускорение инфляционных процессов, рост процентных ставок, снижение ликвидности банковской системы, повышение уровня рисков, и другие.

Приведем примеры институциональных ловушек и рассмотрим причины их возникновения в России.

Одним из основных препятствий для успешного экономического развития является формирование институциональных ловушек - неэффективных, но устойчивых институтов, или норм поведения, удерживающих экономику в неэффективном равновесии.

Преобладание бартерных обменов, неплатежи, коррупция, теневая активность являются примерами институциональных ловушек, затруднявших реформы в современной России.

Следует сказать, что на современном этапе развития страны имеют место быть все описанные ранее институциональные ловушки.

Кроме того, в условиях модернизации российского общества данные ловушки не только исчезают, но и возникают новые. Чем раньше общество осознает опасности ловушек, тем меньше будут трансформационные издержки по выходу из них.

Выход из ловушек предполагает системное решение, а сами ловушки являются прямым указанием на нерешенные проблемы предыдущих этапов развития. Рассмотрим примеры институциональных ловушек, которые существуют на сегодняшний день в экономике страны.

Ловушка инерционности. Прежде всего, ловушкой является само инерционное развитие (с включением элементов сценариев «рантье» и «мобилизации»). Велика опасность глобального отставания от мировых технологических лидеров и окончательного превращения страны в сырьевой придаток развитых стран. Выход из этой ловушки будет практически невозможен. Обозначим данное препятствие ловушкой инерционности. В настоящий момент эта ловушка наиболее опасна. Достаточно высокие темпы роста последнего десятилетия порождают иллюзию приемлемости инерционного развития, тем более что выход из нее требует значительных затрат и снижения темпов роста. Ловушка, как и другие, имеет самоподдерживающий характер.

Бюрократическая ловушка. Суть в данной ловушке состоит в чрезмерном административном давлении на экономику, в немотивированности чиновников на позитивные перемены. Ведь мотивация на перемены означает готовность к переменам в собственном положении, готовность к риску и потере собственного места, к конфликтам с вышестоящим руководством. Бюрократическая ловушка обусловлена не столько конкретными интересами чиновников, сколько самой системой власти, ее вертикальной структурированностью и соподчиненностью, боязнью принять и даже предложить решения, стремлением избежать конфликтов, ограниченностью кругозора и знаний. И опасность ее не только в коррупционном налоге на бизнес, но, главным образом, в подрыве конкурентных основ российского общества.

Коррупционная ловушка вместе с бюрократической выталкивает из экономики наиболее успешных, грамотных, мотивированных на конечный результат предпринимателей - наиболее активных представителей среднего класса. Коррупционная ловушка для определенного круга лиц становится нормальным видом дохода и может не восприниматься как преступное деяние. Культурная инерция превращает коррупционную ренту в своеобразное «корпоративное благо» и способ легитимного обогащения за счет приватизации государственных институтов различными элитными группами.

Инвестиционная ловушка. Суть в слабой инвестиционной и особенно инновационной активности бизнеса, недостаточной экономической креативности среднего класса. Инновационная продукция занимает в

ВВП России мене 1%, в ВВП Италии, Испании, Португалии - от 10 до 20%, в Финляндии - 30%. Бизнес сегодня ориентирован скорее на получение природной ренты, чем на вложения в долгосрочные проекты. Преодоление этой ловушки возможно на основе создания системы институтов поддержки инновационного предпринимательства, включая венчурные фонды, технопарки, налоговые преференции.

Ловушки образования. Она состоит в том, что лидерство России по относительной численности студентов сопровождается антилидерством по качеству образования. Низкое качество образования значительной части дипломированных специалистов как результат коррупции при поступлении в вузы в сочетании с низкой квалификацией молодых специалистов - одно из серьезнейших препятствий движения страны к экономике знаний. Главная опасность ловушки необразованности в том, что не мотивированные на знания, труд, студенты свой опыт беспринципности, дополненный системой nepотизма, начинают воспринимать как социальную норму, что усиливает и поддерживает бюрократическую и коррупционную ловушки. Это обесценивает образование как таковое. Последовательное внедрение Болонской системы, повышение ответственности вузов, их руководства за качество знаний выпускников позволит уменьшить издержки выхода из этой ловушки.

Ловушка бедности (У. Истерли) Бедные понижают производительность друг друга. В зоне бедности находится гораздо большая доля населения, чем определяет официальная статистика. Но в отдельных регионах страны, в отдельных населенных пунктах, в отдельных кварталах крупных городов формируется

своеобразный кластер бедности с характерными признаками: абсолютная необразованность, культурный примитивизм, низкие доходы, плохие жилищные условия, недоступность качественного образования и качественной медицинской помощи. Задача государства - приложить максимум усилий для того, чтобы «вырвать» подрастающее поколение из этого кластера - зоны социального риска. Для того чтобы обеспечить подросткам из этих семей «свет в конце туннеля», одновременно постепенно сокращая размер этого кластера, решая проблему нарастающего дефицита рабочих кадров, следует продумать предложение о воссоздании института ремесленных училищ с полным государственным обеспечением учащихся.

Ловушка богатства. Высокие стандарты жизни порождают и соответствующий уровень культуры, и инициативность, предприимчивость, образованность. И к такой ловушке надо стремиться. Но в условиях переходной экономики России взрывное формирование относительно небольшого, но влиятельного слоя миллиардеров породило новый российский «праздный класс» (Т. Веблен) с характерным демонстративно престижным потреблением, с ориентацией на низкопробную эрзац-культуру Запада, а часто беспринципных, утверждающих вседозволенность, разлагающе влияющих на гораздо более широкие круги населения, включая средние слои. Несмотря на все многообразие рисков и проблем в процессе модернизации, государство может перенацелить интересы различных конфликтующих социальных слоев в полезное для будущего России русло, изменив институциональную систему взаимоотношений между государством и обществом.

Несомненно, в российской экономике в настоящее время существуют институциональные ловушки которые существовали и 10 и 20 лет назад, такие как неуплата налогов, коррупция и др., но на современном этапе развития экономики, инновационного развития, также возникают определенные проблемы, которые в последствии перерастают в инвестиционные ловушки.

Остановимся на институциональных ловушках инновационного развития более подробно.

Итак, инновационное развитие экономики является результатом взаимодействия трех составляющих. Эти составляющие:

1) инновационный потенциал - некая предпосылка инновационного развития, своего рода накопленный капитал, вовлекаемый в инновационный процесс, являющийся результатом прежней деятельности по формированию предпосылок инновационного развития.

2) инновационные затраты - поток расходов ресурсов на инновационную деятельность, направленных как на поддержание и воспроизведение потенциала инновационной деятельности, так и на его приращение и модернизацию. Это финансовые вливания, которые могут превратиться в любые элементы затрат (основной капитал, оборотный капитал, затраты на фактор труд и др.;

3) инновационные результаты - количественная и качественная характеристика производительности инновационных затрат.

Международные рейтинги инновационного развития, такие как «TheGlobalInnovationIndex» BCG&NAM, «TheGlobalInnovationIndex» INSEAD и «InnovationCapacityIndex» (индекс способности к инновациям), свидетельствуют о том, что из трех

составляющих инновационной деятельности у России несколько лучше обстоит дело с количественными показателями инновационного потенциала. Показатели инновационных затрат находятся в среднем диапазоне (правда в последнее время они увеличиваются за счет активной роли государства в инновационном процессе), и совсем низкие - показатели инновационных результатов.

В России в годы рыночных реформ не происходило даже простого воспроизводства научно-технического потенциала, был серьезно нарушен цикл инновационной деятельности. В силу некомплементарности инновационного потенциала инновационные затраты в настоящее время не дают необходимой отдачи.

Формируемые государством институты инновационного развития (например, только принятая в 2006 г. федеральная программа развития технопарков в сфере высоких технологий предполагала объем финансирования в размере 29 млрд руб. на 4 года) пока не востребованы в должной степени. Инновационная деятельность государства и бизнеса носит фрагментарный характер и не представляет единого целого.

В России создаваемые и поддерживаемые государством институты инновационной деятельности не дают желаемого результата также ввиду «вязкости» институциональной среды, гасящей инновационные стимулы. Институтам, способствующим инновационному развитию, противостоят институты, препятствующие инновационному развитию, и пока вторые оказываются сильнее. Как раз такие институты можно назвать институциональными ловушками инновационного развития экономики.

В связи с выше сказанным можно выделить следующие ловушки инновационного развития России.

. Психологическая неготовность - это целый спектр проблем психологического характера, как-то: скептицизм и нигилизм либо, напротив, удовлетворенность и успокоенность, несклонность к риску, несклонность к изменениям, отсутствие понимания проблемы и способов ее решения.

Современная институциональная среда культивирует такие ценности, как эгоизм и агрессивность, соответствующие стратегиям индивидуального захвата экономической власти в условиях эволюционного выживания, в то время как инновационное предпринимательство основано на кооперации и отношениях партнерства, организационной идентификации.

Ловушки рентоориентированного поведения - в странах, богатых природными ресурсами, к числу которых относится Россия, присвоение природной ренты становится более эффективной краткосрочной моделью поведения, чем разработка способов увеличения добавленной стоимости. Добавленная стоимость, создаваемая в секторе добычи, достается с меньшими усилиями и меньшим риском. При отсутствии инициативного управления институциональной средой, а тем более при наличии деструктивных институтов, в частности в сфере общественных финансов, государство и общество естественным образом оказываются нацеленными на развитие институтов создания и присвоения природной ренты, а не институтов преодоления ресурсной ограниченности.

Рентоориентированное поведение, порождая целый комплекс комплементарных себе институтов, становится устойчивой институциональной альтернативой инновационному поведению. Это происходит естественным образом, если государство не управляет институциональной средой, не создает конструктивные альтернативы институциональным ловушкам.

Ловушки догоняющего развития и копирования. Копирование как краткосрочная модель поведения с экономической точки зрения может быть более эффективно, чем создание нового продукта, технологии или совершенствование организации. Функцией хозяйствующего субъекта может быть как максимизация прибыли, так и снижение затрат для достижения фиксированного результата. Именно эта вторая функция - минимизации усилий - объясняет, почему проторенный путь развития с точки зрения конкретного хозяйствующего субъекта нередко оказывается более эффективным, чем открытие нового пути. К тому же большинство хозяйствующих субъектов нацелено на удовлетворительный результат, а не на наилучший из возможных. И они будут приобретать ресурсы по минимальной цене, пока их использование в конкурентной среде позволяет им оставаться в этой самой зоне удовлетворительности.

Функция минимизации усилий, часто игнорируемая современной неоклассической теорией, где традиционно предпочтение отдается функциям максимизации (прибыли, полезности), позволяет ответить на многие вопросы. Люди не занимаются инновационной экономической деятельностью по тем же самым причинам, по которым они не разрабатывают новые методы счета или новые

системы мер и весов. Они просто берут готовое знание и извлекают из него вмененную ренту, пока это возможно делать в кооперации с другими людьми. В этом смысле инновации могут возникнуть только в неких критических сферах, - таких, где под угрозу поставлено благополучие человека (коллектива, общества) или даже его выживание. Например, они могут появиться в сферах разработки заменителей исчерпаемых ресурсов, новых систем здравоохранения, безопасности жизнедеятельности, борьбы с терроризмом и т.п. В то же время важной причиной эффективности стратегий незаконного копирования и заимствования является отсутствие действенных санкций за нарушение авторских прав. На это влияет вероятность выявления нарушения и правоприменения, а также тяжесть наказания. В последнее время недостаточность первого замещается избыточностью второго, о чем свидетельствуют единичные, но весьма яркие случаи возбуждения уголовных дел о нарушении авторских прав. Однако, как демонстрирует последний опыт России, во многих случаях на защиту обвиняемого встает общественность. Последнее свидетельствует о том, что нарушение авторских прав в некоторых сферах деятельности (например, касающихся прав на аудио- и видеопродукцию) превратилось в деструктивную неформальную норму, которой соответствуют собственные способы защиты.

Нежелание бизнеса инвестировать средства (как собственные, так и заемные) в свое развитие, вследствие чего происходит недостаточное воспроизводство базы исследований. Инновации связаны с инвестициями в специфические активы, приносящими доход в течение длительного периода времени, в то же время сопряженные

с высокими рисками и неопределенностью. Между тем более предпочтительным нередко оказывается увеличение личного дохода владельцев бизнеса, сберегательная часть которого расходуется на стандартное портфельное инвестирование с сильно диверсифицированным риском. Несклонность бизнеса к инвестированию в специфические активы объясняется разными причинами.

Во-первых, «короткими дистанциями» его функционирования.

Во-вторых, в условиях слабой защиты прав интеллектуальной собственности обостряется проблема некомпенсируемой положительной экстерналии и сопутствующая ей проблема безбилетника. Иными словами, бизнес не может защитить и собрать интеллектуальную и технологическую ренту, что подвергает его инновационный проект дополнительным рискам и неопределенности.

В-третьих, существуют серьезные проблемы координации инновационного процесса, связанные с противоречиями интересов его участников: главным образом разработчиков идеи и владельцев бизнеса, осуществляющих ее коммерческое использование

Ловушки системы общественных финансов - это целый комплекс проблем, связанных с низкой эффективностью производства общественных благ в современной России. В контексте инновационного развития эти проблемы приобретают особую значимость, потому что в условиях недостаточного инвестирования бизнесом средств большая доля расходов инновационного характера (в настоящее время 2/3) падает на государство.

Проблема государственного финансирования производства социально значимых благ, к разряду которых

можно отнести фундаментальные исследования, и благ с положительными внешними эффектами, куда входит большинство прикладных разработок, имеет многоаспектный характер

Имитация инновационной деятельности. Эта проблема напрямую связана с предыдущей, т.е. с неэффективным распоряжением общественными финансами.

К основным причинам, по которым, финансирование могут получить лжеизобретения и лжеоткрытия, относятся следующие:

1) личные связи конкретного бизнеса с конкретными чиновниками - распорядителями общественных ресурсов;

2) применение при отборе заявок формальных требований и недостаток технической экспертизы у конкурсных комиссий;

3) плохой мониторинг и контроль расходования государственных средств, слабое отслеживание дальнейшей судьбы проектов, в том числе в силу реализации чиновниками целевой функции минимизации усилий, о которой как о некой мощной альтернативе функции максимизации полезности говорилось выше;

4) высокий уровень неопределенности исхода каждого конкретного проекта (известно, что из 10 проектов в лучшем случае «выстреливает» только один) снижает уровень ответственности как чиновников, так и получателей государственных грантов и привилегий, служит для них оправданием собственных промахов.

Таким образом, серьезные намерения государства относительно стимулирования инновационной деятельности наталкиваются на не менее серьезные

ловушки инновационного развития, многие из которых имеют достаточно глубокие корни, сопряжены друг с другом и не могут быть преодолены в одночасье.

Следует добавить, что нынешняя Россия не только не входит в число стран первого ряда, но быстро теряет остающиеся шансы когда-либо попасть в него. Главная причина этого - архаичность (а то и простое отсутствие) институтов, механизмов и процедур, четко регламентирующих экономическую, социальную и общественно-политическую жизнь в стране. Развитие происходит в режиме «ручного управления», «по понятиям», «по знакомству» и т.п. алгоритмах. И всё это окутано созданными за последние годы имитациями конкуренции, выборов, свободы слова.

Именно поэтому не просто отказ от нынешних порочных российских практик, и не просто заимствование нынешних передовых институтов, а участие в формировании обновленных институтов экономической и социально-политической жизни цивилизационного пространства, которое весьма условно можно назвать европейским, и их внедрение в ткань российской жизни и есть суть предстоящей модернизации.

Из всего выше сказанного, можно сделать вывод, что на данном этапе развития экономики страны возникают и существуют многообразные институциональные ловушки, выход из которых является непростой задачей и требуют обдуманной стратегии, и действие которых приносит определённые негативные последствия.

Рассмотрим пути выхода из инвестиционных ловушек применительно к российской экономике. Формирование инвестиционной ловушки происходило за

менее короткий срок, чем выход из нее. Это объясняется тем, что для понятия выгоды от долгосрочных инвестиций экономическим агентам требуется больше времени, чем для укоренения обратной модели поведения, причем значительный временной лаг существует между принятием решений и выгодой полученной новаторами и консерваторами, принимающими решение о долгосрочных инвестициях только после того, как новаторы будут получать не разовую, а постоянную прибыль.

Выход из институциональной ловушки очень длителен и достаточно тяжелый. Как было отмечено ранее, существует два варианта выхода из институциональной ловушки: эволюционный и революционный.

Причем эволюционный путь возможен, но только с помощью государства. Пока оно само не изменит свою политику с краткосрочной модели на долгосрочную и не начнет вкладывать в свой капитал (в большей степени в человеческий, поскольку вложения в производственный могут быть осуществлены и частным сектором), показывая таким образом серьезность своих намерений, экономические агенты будут чувствовать себя неуверенно и не будут осуществлять долгосрочных инвестиций, то есть менять свою поведенческую модель с краткосрочной на долгосрочную. Только тогда, когда экономические агенты-резиденты начнут получать выгоды от следования долгосрочной модели можно ожидать долгосрочных иностранных инвестиций.

Таким образом, для выхода из ловушки необходимо изменение действующих институтов в результате спонтанной эволюции или целенаправленного государственного вмешательства.

Вопросу о том, как выйти из той или иной конкретной институциональной ловушки (как бороться с коррупцией, с неплатежами, с теневой экономикой, и т. п.) посвящена обширнейшая литература. Но подавляющее большинство предложений носят характер рецептов, не вписанных ни в какую теорию и не имеющих серьезного обоснования. Они, как правило, не приводят к успеху и в лучшем случае дают лишь временный эффект.

Имеются основания полагать, что институциональные ловушки, чаще всего, оказываются устойчивыми лишь в среднесрочных периодах, и что экономические системы постепенно вырабатывают механизмы, способствующие выходу из неэффективных равновесий. Теория, бегло очерченная выше, дает основу для систематического рассмотрения таких механизмов.

Согласно сказанному ранее, агенты предпочитают переход к эффективной норме, если сумма соответствующих ей приведенных транзакционных издержек и трансформационных издержек перехода окажется меньше приведенных транзакционных издержек функционирования в рамках действующей неэффективной нормы.

Отсюда следует, что для выхода из ловушки необходимо выполнить хотя бы одну из трех задач:

- 1) увеличить транзакционные издержки действующей неэффективной нормы;
- 2) уменьшить транзакционные издержки альтернативной эффективной нормы;
- 3) снизить трансформационные издержки перехода к альтернативной норме.

Для достижения этих целей следует подходящим образом воздействовать на механизмы координации,

сопряжения и культурной инерции. Итак, рассмотрим меры микро- и макроэкономического характера, которые могут быть предприняты правительством, а также спонтанные тенденции, которые иногда способствуют выходу из институциональных ловушек.

1) Санкции.

Простейший рецепт увеличения транзакционных издержек неэффективной нормы - введение подходящих санкций, например, строгую уголовную ответственность за коррупцию или высокий налог на бартерные сделки. На самом деле, однако, строгие санкции могут вести к высоким издержкам. Имеются, по крайней мере, три источника таких издержек.

Во-первых, при ужесточении санкций могут расти расходы на их осуществление, в частности, в связи с увеличением сопротивления тех, кто подвергается санкциям, необходимостью тотального контроля, и т.п.

Во-вторых, санкции, направленные на предотвращение нежелательного поведения определенного типа, могут привести к его замещению еще более неэффективной нормой. В результате система может перейти из одной институциональной ловушки в другую. Например, строгое наказание за неплатежи может побудить фирмы «уйти в тень».

В третьих, следует принять во внимание возможность ошибочного применения санкций. Социальные издержки в результате наказания невиновного тем больше, чем строже наказание.

2) Механизмы репутации.

Развитие механизмов репутации - другая возможность увеличить транзакционные издержки коррупции, неплатежей, уклонения от налогов, и т.п. Их

становление лишь частично связано с государственными решениями. В других отношениях оно определяется спонтанными процессами. В начале российских реформ 90-ых годов старые репутационные механизмы (в частности, система «личных дел», характеристик, и т.п.) перестали работать. Новые механизмы возникали постепенно благодаря усилению государства и формированию новых бизнес-сетей

Механизмы репутации не только увеличивают транзакционные издержки неэффективных норм, но одновременно снижают транзакционные издержки эффективного поведения. Устанавливая связь между поведением экономического агента (индивида, фирмы, и т.п.) в прошлом и его текущим вознаграждением, механизмы репутации способствуют позитивным культурным сдвигам, побуждая агентов к увеличению их планового горизонта - периода, на котором они учитывают последствия своих решений.

3) Амнистия

Транзакционные издержки функционирования в рамках определенной нормы могут зависеть от предыстории агента. Так, если «злостный неплательщик» решил добросовестно платить налоги, это может мало сказаться на вероятности его привлечения к уголовной ответственности. Соответственно, его стимулы к переходу снижаются.

Репутационные механизмы, усиливают этот эффект и потому в своих крайних формах могут играть негативную роль. Амнистия - «инструмент забывания прошлого» способствует снижению того компонента транзакционных издержек эффективной нормы, который связан с его историей «до перехода».

Амнистии по различным нарушениям закона используется многими правительствами. Успех, однако, достигается не всегда. Амнистии должны быть редкими, непредсказуемыми событиями, в противном случае они могут стимулировать отклоняющееся поведение. Их необходимо осуществлять в подходящий момент, когда фундаментальные причины, породившие ловушку, уже устранены, и дополнять другими мерами, ослабляющими также эффекты координации и сопряжения.

4) Макроэкономическая политика

Еще недавно многие экономисты считали, что эффект макроэкономической политики слабо зависит от экономических институтов, и что ее влиянием на институты можно пренебречь. Оказалось, однако, что оба эти утверждения неверны, если экономические институты находятся в стадии становления. В России 1992 года стандартная политика подавления инфляции за счет сдерживания роста денежной массы при неразвитой системе безналичных расчетов, отсутствии рынка капитала и не работающем законе о банкротстве привела к возникновению ловушки неплатежей и вытеснению денежного обмена бартерным. Попытка имитировать западную налоговую систему в условиях, когда система налоговых органов еще не сформировалась, способствовала бурному росту доли теневого сектора. Нерациональная социальная политика внесла свой вклад в неудачу приватизации: ничтожные пенсии и пособия по безработице, отсутствие программ переквалификации заставляли работников отчаянно сопротивляться реструктуризации.

5) Системный кризис

В некоторых случаях системный кризис способствует выходу страны из институциональной ловушки. Кризис радикально меняет важнейшие параметры и разрушает механизмы, поддерживающие ловушку, так что экономика может оказаться вне «области притяжения» неэффективной нормы.

Применительно к российской экономике пример выхода путем системного кризиса можно показать на основе выхода из бартерной институциональной ловушке.

После либерализации цен в 1992 г. в России начался процесс демонетизации экономики. Потребительские цены выросли в 26 раз в 1992 г., в 10 раз - в 1993 г., в 3,2 раза - в 1994 г. При несформировавшейся банковской системе перевод денег со счета на счет внутри Москвы мог занимать две недели, а межрегиональная транзакция - более месяца. При столь быстрой инфляции иногда оказывалось дешевле оплатить курьеру авиабилет для перевозки наличных, нежели использовать безналичный расчет. Для многих фирм бартерный обмен оказался менее дорогим, чем денежные расчеты.

Трансформационные издержки перехода к бартеру были не слишком велики благодаря системе прямых связей между поставщиками и потребителями, сформировавшейся еще в советское время. Современные средства коммуникации облегчали поиск подходящих партнеров. Чем большее число фирм переходило на бартер, тем легче оказывалось построить цепочку подходящих бартерных обменов, и, соответственно, тем ниже становились транзакционные издержки на единицу обмениваемой продукции (эффект координации). Это облегчало переход к бартеру для других фирм. Транзакционные издержки бартера продолжали

уменьшаться благодаря эффекту обучения: менеджеры приобретали навык составления бартерных цепочек. Вновь установленная норма породила новый институт бартерных посредников и стала удобным инструментом уклонения от налогов (эффект сопряжения). Все это обусловило быстрое формирование бартерной ловушки.

Одновременно с бартером все большие масштабы приобретали неплатежи. Оба явления были вызваны нехваткой денежных средств и находились друг с другом в тесной взаимосвязи.

Пытаясь бороться с демонетизацией, правительство ввело в обращение векселя и налоговые освобождения. Эти меры лишь ухудшили положение дел. В 1997 г. правительственная комиссия констатировала, что лишь 10% платежей в государственный бюджет осуществлялась «живыми деньгами».

К 1997 г. инфляция в России существенно снизилась и технология безналичных расчетов значительно усовершенствовалась. Однако практика бартерных обменов продолжала расширяться.

Бартер поддерживался механизмами координации, обучения, сопряжения и инерции. Агент, решившийся выйти из бартерной системы, должен был бы нести серьезные издержки, связанные с разрывом долгосрочных связей, поиском новых партнеров, и взаимоотношениями с налоговой инспекцией. Бартерные посредники, не желая расставаться с источником доходов, стремились сохранить и усовершенствовать систему обмена, ставшую уже невыгодной для общества. В 1998 г. более половины всех сделок в промышленности осуществлялось по бартеру. Бартерная ловушка, казавшаяся несокрушимой, была разрушена в результате финансового кризиса 1998 г.

Причины резкого уменьшения доли бартерных обменов не до конца ясны и заслуживают дальнейшего изучения. Для того, чтобы сформулировать соответствующую гипотезу, необходимо обратить внимание на те параметры, которые резко изменились в результате кризиса.

Прежде всего, произошло почти двукратное обесценение рубля в реальном выражении. Резко сократился импорт: в 1999 г. его объем составлял 56% от уровня 1997 г. Экспорт уменьшился в гораздо меньшей пропорции вследствие роста цен на нефть. Значительно упала реальная заработная плата, однако падение реального потребления было не столь велико. В результате снижения реального валютного курса, уменьшения экспорта и сокращения реальных издержек на оплату труда, вырос спрос на отечественные товары и начался экономический рост. Кризис полностью разрушил рынок государственных краткосрочных облигаций, отвлекавший денежные средства от производственных целей.

Увеличились остатки на счетах предприятий они начали вкладывать деньги в производство. Все эти изменения привели к резкому снижению трансакционных издержек монетарного обмена. Доля бартерных обменов в объеме продаж промышленных предприятий стала стремительно падать с 51% в 1998 г. до 16% в 2001. В 2003 г. она составляла уже менее 10%. Бартерная ловушка исчезла вместе с разветвленной системой бартерных посредников. Кризис сделал то, что было не под силу правительству.

Таким образом, выход из институциональной ловушке очень непростой процесс. При этом основными инструментами устранения некоторых типов институциональных ловушек или минимизации их

воздействия на поведение экономических агентов можно назвать следующее:

- упрощение и систематизация процессов государственного управления, ликвидация дублирующих функций, организаций с нечеткими и ненужными для общества полномочиями;
- децентрализация принятия управленческих решений, предусматривающая; перераспределение полномочий в сфере формирования и использования финансовых ресурсов государства в пользу региональных и местных властей;
- дерегулирование экономики, то есть устранение функций, способствующих развитию коррупции, препятствующих развитию частного сектора экономики, и повышающих транзакционные издержки;
- повышение уровня информативности общества, обеспечение населения государства доступной, достоверной и своевременной информации с целью предотвращения негативных для общества процессов поиска политической ренты, действия групп специальных интересов, роста бюро;
- упрощение системы налогообложения, учета и отчетности, налогового администрирования, внедрение плоской шкалы налогообложения, выравнивание налоговых ставок по основным налогам.

Институциональные ловушки - это неэффективные, но устойчивые институты, или нормы поведения, удерживающих экономику в неэффективном равновесии.

Глобальной проблемой институциональных ловушек является тот факт, что избежать их достаточно сложно, это требует тщательного продумывания содержания каждого нововведения, реформы, указа и пр. в

законодательство РФ, и, помимо этого, повторного анализа уже существующих норм с последующим внесением в них коррективов, характерных для этапа развития общества и экономики в целом.

Таким образом, причины возникновения институциональных ловушек в экономике страны многочисленны. Выяснение причин появления данной категории является одним из главных этапов выхода из сложившейся ситуации, а анализ причин позволяет предотвратить похожие ситуации в будущем.

Последнее достаточно важно, поскольку в результате действия институциональных ловушек создаются предпосылки для разбалансированности финансовых ресурсов государства, роста бюджетного дефицита, государственного долга. Как следствие этого, национальная экономика будет функционировать в условиях макроэкономической нестабильности, основными характеристиками которой являются ускорение инфляционных процессов, рост процентных ставок, снижение ликвидности банковской системы, повышение уровня рисков, и другие.

Выход из институциональной ловушки представляет собой трудный и сложный процесс, что доказывается современным состоянием российской экономики. Переход в начальное состояние или выход из институциональной ловушки связан с очень высокими издержками трансформации, что и сдерживает какие-либо серьезные преобразования, предопределяя тем самым длительное существование неэффективной нормы, кроме этого выход из институциональной ловушки может сдерживаться такими силами, как государство, влиятельные группы интересов и т.д.

Таким образом, в результате действия институциональных ловушек возникают стабильные негативные ситуации, которые можно исправить, только понимая природу и причины их возникновения.

Проблема институциональных ловушек усугубляется тем, что часто субъекты институционального регулирования, не понимая причину их возникновения, могут принимать решения, не способствующие, и даже ухудшающие ситуацию.

В результате исследования было выявлено, что в экономической системе России продолжают существовать, а хуже всего образовываться новые институциональные ловушки, выход из которых требует больших усилий и затрат.

4.3 Устойчивое развитие и «зеленая» экономика в России

Разнообразные кризисы последнего времени показывают неустойчивость сложившейся в мире модели развития. Важный недостаток этой модели — абсолютизация экономического роста в ущерб решению социальных и экологических проблем. Человечество пытается найти новые пути развития. Еще в конце 1980-х — начале 1990-гг. в рамках структур ООН родились новые концептуальные подходы к развитию общества и экономики, в частности новая теория, оказавшая огромное влияние на обсуждение новых моделей: устойчивое развитие (sustainable development). Состоявшаяся в июне 2012 года в Рио-де-Жанейро крупнейшая в XXI веке Конференция ООН по устойчивому развитию («Рио+20») фактически подвела итоги двадцатилетия попыток

человечества изменить традиционный тип развития на модель устойчивого развития. Критическая необходимость такого перехода впервые была заявлена в Рио-де-Жанейро в 1992 году. К сожалению, в целом итоги прошедших двух десятилетий были признаны неутешительными, негативные тренды сохранились и усилились.

В докладах и документах структур ООН перед и в ходе «Рио+20» отмечается, что основой перехода к устойчивому развитию является формирование «зеленой» экономики. Переход к «зеленой» экономике в разных странах будет происходить по-разному, поскольку он зависит от специфики природного, человеческого, физического (искусственного) и институционального капиталов каждой страны, уровня ее развития и социально-экономических приоритетов, экологической культуры общества. В заключительном документе Конференции ООН в Рио-де-Жанейро «Будущее, которое мы хотим» (2012) подчеркивается, что в переходе к «зеленой» экономике каждая страна может выбирать подход в соответствии со своими национальными планами, стратегиями и приоритетами устойчивого развития, здесь не должно быть жесткого набора правил.

По определению, данному в докладах Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП), «зеленая» экономика определяется как экономика, которая повышает благосостояние людей и обеспечивает социальную справедливость, и при этом существенно снижает риски для окружающей среды и перспективы ее деградации. Важные черты такой экономики — эффективное использование природных ресурсов, сохранение и увеличение природного капитала, уменьшение загрязнения, низкие углеродные выбросы, предотвращение

утраты экосистемных услуг и биоразнообразия, рост доходов и занятости.

Концепция «зеленой» экономики не заменяет собой концепцию устойчивого развития. Однако сейчас все шире признается тот факт, что достижение устойчивости почти полностью зависит от формирования «правильной» экономики. За прошедшие десятилетия человечество создавало новые богатства на основе антиэкологичной модели «коричневой» экономики.

России необходима радикальных изменений в модели мирового развития и страны также осознается. Именно поэтому нам нужна и новая парадигма развития, которая способна обеспечить благосостояние общества без избыточного давления на природу. Интересы экономики, с одной стороны, и сбережение природы, с другой стороны, должны быть сбалансированы и должны ориентироваться на долгосрочную перспективу. При этом необходим инновационный рост и рост энергоэффективной, так называемой «зеленой» экономики, который, безусловно, выгоден всем странам».

Для России само понятие «зеленая экономика» является новым, и оно фактически не используется в официальных документах. Тем не менее намеченные страной цели на ближайшие 10–20 лет во многом корреспондируют с целями перехода к зеленой экономике. Это отражается в общей политике использования ресурсов и охраны окружающей среды на перспективу, имеющихся правовых и экономических инструментах. Вероятно, главная задача российской экономики на современном этапе, отраженная в основных документах развития страны на среднесрочную и долго-срочную перспективу — уход от сырьевой модели экономики. Эта задача является

центральной и в концепции зеленой экономики. Большинство ее целей включено в основные концептуальные документы: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденные Президентом РФ, и другие.

Для реализации устойчивых целей развития страны необходимо предпринять значительные усилия, связанные с радикальным изменением набравших огромную инерцию природоемких сырьевых тенденций. Становится все более очевидно — и кризис это подтвердил, — что сформировавшаяся в России экспортно-сырьевая модель экономики исчерпала себя. Важной чертой новой модели должна стать экологическая устойчивость. К сожалению, сейчас в стране сформировались «антиустойчивые» тенденции развития: истощение природного капитала как фактора экономического роста; серьезное воздействие загрязнения окружающей среды на здоровье человека; структурные сдвиги в экономике, повышающие удельный вес природоэксплуатирующих и загрязняющих отраслей; рост экологических рисков в связи с высоким физическим износом оборудования; высокий уровень показателей природоемкости; природноресурсный характер экспорта; экологически несбалансированная инвестиционная политика, ведущая к росту диспропорций между природоэксплуатирующими и перерабатывающими, обрабатывающими и инфраструктурными отраслями экономики и др.

Формирование таких тенденций во многом связано с недоучетом экологического фактора в макроэкономической политике, что приводит к дальнейшей деградации окружающей среды, исчерпанию

природных ресурсов. Эти тренды во многом связаны с природоёмкой реструктуризацией экономики в 1990-е гг. в пользу сырьевых и загрязняющих окружающую среду секторов, ухудшением «экологического качества» физического капитала, происходившей на фоне деградации ресурсосберегающих и высокотехнологичных производств. «Утяжелению» структуры российской экономики способствовали и высокие цены на энергоносители, огромный рост цен на нефть и сырьё в 2000-е гг. В целом в экономике произошёл значительный сдвиг в пользу природоёмких отраслей. Президент РФ Владимир Путин в статье «О наших экономических задачах» (2012) охарактеризовал результат сложившихся тенденций как «масштабную деиндустриализацию». В мире наблюдались противоположные тенденции: в подавляющем большинстве развитых стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), стран с переходной экономикой в 1990–2000-е гг. наблюдалось сокращение удельного веса в экономике добывающих отраслей и видов деятельности и таких, экологическое воздействие которых высоко. В России экологически негативные структурные сдвиги усугубил кризис, во время которого выжили прежде всего экспортные сырьевые отрасли, в том числе и благодаря государственной поддержке.

Кризис наглядно показал колоссальную зависимость российской экономики от эксплуатации и продажи природного сырья. Пожалуй, этого мало кто в России ожидал. Несмотря на тезисы об инновациях, модернизации, диверсификации, последние годы хозяйство страны превращалась во все более экспортно-сырьевое, в экономике наблюдался рост удельного веса

отраслей с сильным негативным экологическим воздействием, по ряду направлений росло загрязнение окружающей среды. Научно-промышленный комплекс базируется во многом еще на советских технологиях.

Обеспечение инерционного экономического роста связано с ростом загрязнения и деградации среды, нарушением баланса биосферы, что ведет к ухудшению здоровья человека и ограничивает возможности дальнейшего развития человеческого потенциала/капитала. Это означает, что решение крайне важной задачи повышения благосостояния населения не обеспечивает необходимого качества жизни. Приблизненные оценки рисков от загрязнения воды и воздуха позволяют говорить о том, что экономические издержки для здоровья населения России, связанные с загрязнением воздуха и воды, составляют в среднем не менее 4–6% от ВВП. В регионах, в частности для Урала, ущерб для здоровья по экологическим причинам может достигать 10% ВРП³.

Необходим вопрос о развитии страны. Ответ на него определит и меры, которые необходимо предпринимать. При сложившихся в экономике подходах и современных антиустойчивых тенденциях российская экономика может окончательно превратиться в сырьевую природоэксплуатирующую экономику, находящуюся на периферии мирового развития, с истощающимися природными ресурсами, страдающую от любого, даже незначительного, снижения цен на сырье. Небольшой экспорт обрабатывающих отраслей на фоне огромного импорта машиностроительной продукции показывает растущую технологическую зависимость страны от развитых стран, что может повысить экономическую

уязвимость страны. Это важная причина необходимости скорейшей и масштабной модернизации.

К сожалению, новые эколого-экономические реалии недостаточно принимаются во внимание в долгосрочных экономических документах развития страны. Например, такой амбициозный документ как «Стратегия-2020» учитывал экологический фактор в минимальной степени и базировался на традиционной парадигме ВВП.

Новая экономика должна делать акцент на качественном, а не на количественном развитии. Стране не надо стремиться наращивать объемы добычи и использования природных ресурсов, дополнительно воздействовать на окружающую среду

— следует эффективнее использовать сырье и материалы, которые уже вовлечены в экономический оборот, и ликвидировать их потери. У России огромные резервы природных ресурсов, связанных с модернизацией. Только энергетических ресурсов можно сэкономить почти половину, что подчеркивается в официальной энергетической стратегии РФ до 2030 года. В связи с этим не надо гнаться за количественными показателями, будь то стоимостные индикаторы (ВВП и пр.) или физические объемы (нефть, газ, металлы и т. д.). Количественные ориентиры экономического роста, увеличения ВВП должны уступать осознанию важности обеспечения социального и экологического качества роста.

С точки зрения экологической устойчивости будущая экономика должна обладать следующими важными чертами:

- в концептуальном плане в экономические стратегии, программы, планы включаются направления, сформулированные в документах ООН и ОЭСР,

посвященные «зеленым» экономике и росту, низкоуглеродной экономике;

- существенное значение приобретают экологические условия жизни населения и их обеспечение;
- приоритет в развитии получают наукоемкие, высокотехнологичные, обрабатывающие и инфраструктурные отрасли с минимальным воздействием на окружающую среду;
- уменьшается удельный вес сырьевого сектора в экономике;
- радикально повышается эффективность использования природных ресурсов и их экономия, что отражается в резком снижении затрат природных ресурсов и объемов загрязнений на единицу конечного результата (снижение индикаторов природоемкости и интенсивности загрязнений); снижается загрязнение окружающей среды.

России направления перехода к инновационной социально ориентированной экономике и к экологически устойчивому развитию в ближайшие годы фактически совпадают. Достаточно привести только пример необходимости радикального повышения энергоэффективности (на 40% к 2020 году), что даст огромный экологический результат. Таким образом, в ближайшие 10–20 лет важным принципом социально-экономической политики и основой экологической политики должна стать политика «двойного выигрыша».

Возможности огромной экономии природных ресурсов делают необходимой разработку и проведение эффективной технологической политики в экономике, что должно проявляться в практической реализации достижений научно-технического прогресса в области технологий, продуктов и услуг. Это, в частности,

предполагает в перспективе переход на политику так называемых «наилучших существующих технологий» (bestavailabletechnology), и уже сегодня — законы о платежах и штрафах за загрязнение окружающей среды, обеспечение мониторинга, устранение практики временных согласованных разрешений на выбросы, устранение прошлого экологического ущерба, закон о зонах экологического неблагополучия. Государство должно стимулировать такую технологическую модернизацию и предоставлять поддержку всем спектром накопленных в стране и мире экономических и правовых инструментов. Сейчас Министерство природных ресурсов и экологии представило в Думу РФ соответствующий законопроект о наилучших доступных технологиях.

Для перехода к «зеленой» экономике России понадобится долгий период трансформации и модернизации существующей, структурно-технологических изменений, формирования новой модели. В связи с этим важной задачей является снижение издержек такого перехода и радикальное повышение эффективности использования природных ресурсов. Здесь можно выделить два направления.

Во-первых, необходимо усилить действенность государственного регулирования природопользования в сфере добычи и использования ресурсов. С помощью экономических и правовых инструментов (налоги, платы, тарифная политика, штрафы, соблюдение нормативов и стандартов и др.) необходимо заставить государственные и частные монопольные компании повышать эффективность использования ресурсов, предотвращать их потери, адекватно компенсировать наносимые обществу и природе внешние (экстернальные) издержки и экологический

ущерб. Принцип «загрязнитель платит» должен заработать на практике — в отличие от чисто формального действия этого принципа на современном этапе.

Во-вторых, важную положительную роль в переходном периоде могут сыграть создание конкурентной среды, обострение конкуренции между производителями, уход от преобладающего сегодня монополизма в энергетике и всей экономике. Эти факторы могут повлиять на снижение затрат, простимулировать предприятия к инновациям, диверсификации производства, глубокой переработке сырья, что приведет к повышению энергоэффективности и снижению природоемкости продукции за счет внедрения новых технологий. Тот парадоксальный факт, что бензин в стране в отдельные периоды стоит больше, чем в США, стране-импортере нефти, свидетельствует о монополизации рынка. В целом созданию конкурентной среды способствует вступление России в ВТО.

Облегчить и ускорить переход к «зеленой» экономике государство может с помощью экологически устойчивых/сбалансированных экономических реформ и создания соответствующей экономической среды на макроуровне. Устанавливаемые государством «экологические правила игры» в экономике ставят перед частным бизнесом задачу осознать и использовать подлинные возможности, предоставляемые переходом к «зеленой» экономике в ряде ключевых секторов, а также отреагировать на реформирование государственной политики и ценовые сигналы путем увеличения объемов финансирования и инвестирования в экологизацию экономики.

Важной задачей макроэкономической политики должна стать также экономическая поддержка экологизации экономики, ее «зеленого» роста. Сохранению сырьевой модели способствует важная бюджетообразующая и налоговая роль природоэксплуатирующих секторов, прежде всего энергетики. Сейчас фактически половина бюджета формируется за счет нефтегазовых доходов. В дальнейшем планируется снизить эту долю. Препятствует структурным изменениям в экономике и положение, когда современная налоговая нагрузка в обрабатывающих отраслях с небольшим экологическим воздействием выше, чем в сырьевых и «коричневых» обрабатывающих отраслях, что не способствует экологизации экономики. Очевидно, что вся налоговая система должна быть трансформирована с учетом целей устойчивого развития, диверсификации и модернизации экономики: максимальные налоги должны налагаться на природоэксплуатирующие и загрязняющие виды деятельности, при минимизации налоговой нагрузки на обрабатывающие, перерабатывающие, высокотехнологичные и инфраструктурные сектора.

Система субсидий в стране также не способствует переходу к «зеленой» экономике. Особенно это касается энергетического сектора. Здесь государственная поддержка производителей нефти и газа особенно существенна. Государственные субсидии производителям нефти и газа направлены главным образом на стимулирование разработки новых месторождений, в том числе Арктики.

В сформулированных принципах перехода к «зеленой» экономике ЮНЕП отмечается необходимость ограничения расходов в областях, истощающих

природный капитал. В связи с этим в России следует не форсировать высоко затратные мега-проекты по использованию новых природных ресурсов, прежде всего энергетических, с непредсказуемыми последствиями для природы и человека (в районах шельфов, вечной мерзлоты, отсутствия транспортной инфраструктуры и т. д.). Надо воздержаться от стремления ускорить разработки капиталоемких новых месторождений. Рост конечной продукции целесообразно обеспечить на основе повышения отдачи месторождений, обновления оборудования, углубления переработки сырья, в том числе и для экспорта.

Наряду с экономическими регуляторами, для перехода к «зеленой» экономике государство должно шире использовать правовые и институциональные механизмы в сфере природопользования и охраны окружающей среды. В частности, добиваться исполнения и реализации на практике достаточно обширного экологического законодательства (в частности, должны быть усилены наказания за нарушение законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды).

Для перехода к «зеленой» экономике и экологизации экономической политики России важнейший приоритет можно сформулировать следующим образом — не надо использовать больше природных ресурсов, так как они ограничены и их дополнительная эксплуатация приводит к дополнительной нагрузке на экосистемы, истощению природного капитала и загрязнению окружающей среды. Имеющиеся отсталые ресурсоемкие технологии также приводят к избыточному потреблению («перепотреблению») и огромным потерям природных ресурсов, росту загрязнения окружающей среды. Надо

вкладывать в улучшение использования уже эксплуатируемых природных ресурсов и охрану окружающей среды на основе модернизации экономики, поддержки инноваций, замены природоемких технологий на ресурсосберегающие и энергоэффективные, наилучшие доступные технологии, углубления и диверсификации переработки сырья и т. д. Это и есть магистральное направление формирования в России «зеленой» экономики и перехода к устойчивому развитию: инвестируя в ресурсосберегающую структурную перестройку, радикально меняя ее технологический базис, добиваясь ее экологизации и сокращения природоемкости, сберегая тем самым природный капитал, минимизируя затраты на ликвидацию негативных экологических последствий техногенного экономического развития в будущем. Это позволит увеличить ВВП в 2–3 раза при современном уровне изъятия сырья и эксплуатации природного капитала и сократить уровень загрязнения окружающей среды.

Как измерить продвижение по пути к устойчивому развитию и «зеленой» экономике, оценить темпы экологизации секторов и видов деятельности? Для этого прежде всего необходимо изменить взгляды подавляющего большинства политиков, бизнесменов и ученых на саму проблему развития, которая сейчас связывается с такими устоявшимися утверждениями как «экономический рост — залог прогресса», «сначала экономический рост, а затем решение экологических проблем» и многими другими, еще недавно казавшимися незыблемыми истинами. В имеющихся экономических стереотипах экономический рост обычно отождествляется с ростом валово-го внутреннего продукта (ВВП), максимизацией прибыли,

финансовых потоков и прочих финансовых показателей, а качество роста и его издержки (экологические и социальные) обычно игнорируются. Во многом применяемые в процессе принятия решений экономические и финансовые показатели, которые не в полной мере отражают реальные экономические, социальные и экологические процессы, и привели к глобальному кризису. Так, ВВП, классический и наиболее распространенный в мире показатель, является примером индикатора, некорректного с точки зрения устойчивости развития. До сих пор подавляющее большинство стран, в том числе и Россия, измеряют успешность своего развития по величине этого индикатора. Между тем показатель ВВП, который применяется с начала 1950-х гг., адекватен скорее для традиционных индустриальных экономик. Реалии мировой экономики и требования модернизации для трансформирующихся экономик во многом другие. Например, для стран с большим природным капиталом рост ВВП за счет сырьевого сектора неоднозначен. Проще всего такого роста добиться за счет сверхэксплуатации месторождений энергоресурсов, леса, земли и т. д. Для России благоприятные показатели ВВП до кризиса во многом базировались на истощении природного капитала, трансформации экономики России в экспортно-сырьевую, попадающую в прямую зависимость от глобальной экономики.

На «Рио+20» отмечалась необходимость коррекции оценки прогресса на базе ВВП. В настоящее время Статистической комиссией ООН разработаны новые подходы к экологизации системы национальных счетов, в частности предложено принять новые глобальные подходы к экологическому учету, в том числе охватывающие

важнейшие аспекты ресурсоэффективности, экологический ущерб.

В мире активно идет разработка критериев и показателей устойчивого развития, нередко содержащих весьма сложную систему показателей. Этим занимаются ведущие международные организации: ООН (система интегрированных экологических и экономических счетов — Integrated Environmental and Economic Accounting, цель «Обеспечение экологической устойчивости» в «Целях развития тысячелетия», Millennium Development Goals), Всемирный банк (Индекс скорректированных чистых накоплений — Adjusted Net Savings), ОЭСР (система экологических индикаторов) и другие. Принципиальный момент в этих подходах — вычитание ущерба от загрязнения среды и истощения природных ресурсов из традиционных макроэкономических показателей, экологическая корректировка основных социально-экономических показателей развития. Среди экологических интегральных индикаторов наиболее методологически и статистически продвинутыми являются разработки Всемирного фонда дикой природы (WWF): индекс живой планеты (Living Planet Index) и экологический след.

Использование официальных показателей международных организаций (в частности, индексов развития человеческого потенциала ООН и скорректированных чистых накоплений Всемирного банка) показывает значительные экологические и социальные проблемы развития страны. Так, в успешном 2006 году, несмотря на примерно 8-процентный рост ВВП, показатель скорректированных чистых накоплений был

отрицательным, –13,8%, во многом из-за истощения природных ресурсов.

Россия может играть важнейшую роль для формирования устойчивого развития новой экономики в мире. Это и огромный природный капитал страны, и важнейшие экосистемные услуги, которые способствуют устойчивости биосферы и оказывают экономические выгоды всему человечеству. Огромные территории, незатронутые экономической деятельностью, колоссальные лесные и водно-болотные угодья, запасы пресной воды, потенциал биоразнообразия — все это составляет важнейший вклад для формирования новой экономики в мире. Россию вполне можно охарактеризовать как экологического донора мира. Страна должна играть все более активную роль в процессах экологизации развития глобальной экономики, стараться получать от этого экономические выгоды, «капитализировать» свое экодонорство.

О таких возможностях говорится, в частности, в Концепции долгосрочного развития страны. Для России большое значение имеет координация национальной деятельности с международными организациями, в частности в рамках ВТО, и интеграция принципов международных соглашений в правовые основы и практику хозяйственных решений.

4.4 Правовые аспекты устойчивого развития

Анализ российского законодательства позволяет утверждать, что некоторые принципы устойчивого развития нашли отражение в Конституции Российской Федерации и получили закрепление в ряде нормативных

правовых актов экологического законодательства. Учет экологических интересов заложен в ч. 1 ст. 9 Конституции РФ, предусматривающей, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Экологические права граждан закреплены в ст. 42 Конституции РФ. Эти конституционные нормы являются базовыми для правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды, что предусмотрено также в п. 1 ст. 72 Конституции РФ. Однако последовательной направленности на обеспечение устойчивого развития в системе законодательных актов российского экологического законодательства, тем не менее, не прослеживается.

В 1996 году был принят указ Президента РФ, утвердивший Концепцию перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, шесть лет спустя распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. №1225-р была одобрена Экологическая доктрина Российской Федерации. Несмотря на то, что указанные акты содержали в себе основные принципы устойчивого развития, они так и остались декларативными документами. Их принятие не способствовало развитию конкретных правовых норм в данной области. Приходится констатировать, что с 2000-го до 2010 года российское законодательство развивалось по пути последовательной деэкологизации, т. е. изъятия положений, направленных на охрану окружающей среды и ее компонентов. Хронологически этот путь можно отследить по нескольким основным точкам.

Май 2000 г. — ликвидация Госкомэкологии — органа государственной власти в области охраны

окружающей среды, и передача его функций Министерству природных ресурсов России, одновременно осуществляющему функции по распоряжению и использованию природных ресурсов.

2002 г. — вступил в силу новый ФЗ «Об охране окружающей среды». Несмотря на то, что основные положения его во многом повторяли Закон РФ «Об охране окружающей природной среды», но исключение слова «природной» отразилось и на сути закона. Многие нормы закона являются отсылочными и требуют принятия нормативных актов.

2006 г. — принятие новых Лесного и Водного кодексов РФ, рассматривающих лес и водные объекты в основном как ресурсы и не устанавливающих необходимых механизмов их охраны как компонентов окружающей среды.

2006 г. — изменения в Градостроительный кодекс РФ повлекли за собой отмену обязательного проведения государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) по большинству объектов, в том числе особо опасных и замену ее единой государственной экспертизой. Изменено понятие экологической экспертизы — вместо оценки допустимости воздействия на окружающую среду планируемой деятельности ее целью стала проверка соответствия техническим регламентам и требованиям. Также эти изменения повлекли за собой уменьшение возможности для участия общественности в принятии экологически значимых решений.

Необходимость исправления ситуации была осознана политическим руководством России. В январе 2008 года состоялось специальное заседание Совета безопасности, на котором президентом России была

поставлена цель «...создать необходимые предпосылки, чтобы в дальнейшем рост российской экономики базировался на высоких экологических стандартах». Общественная потребность в улучшении состояния системы охраны окружающей среды была закреплена указом президента Российской Федерации. Но фактически разработка изменений в законодательстве, обеспечивающих достижение поставленных целей, вошла в активную фазу после принятия решений по итогам двух заседаний Государственного Совета Российской Федерации, целиком посвященных вопросам реформирования системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды 27 мая 2010 года и 9 июня 2011 года, которые оформлены как перечни поручений президента России правительству Российской Федерации.

Их можно сгруппировать по основным направлениям экологического законодательства:

- совершенствование процедуры и расширение перечня объектов ГЭЭ и оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС),
- включение стратегической экологической оценки в российскую систему принятия решений;
- создание и развитие экономических механизмов охраны окружающей среды, включая возможное воссоздание экологических фондов; защита морей от нефтяного загрязнения;
- развитие законодательного обеспечения функционирования и финансирования особо охраняемых природных территорий;
- создание правовых механизмов для ликвидации накопленного экологического ущерба, а также принятие

Основ государственной экологической политики до 2030 года.

Важнейшими решениями являются поручения о ратификации конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо, 1991), Протокола о стратегической экологической оценке к этой Конвенции (Киев, 2003) и Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция, 1998).

30 апреля 2012 года президент Российской Федерации утвердил Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года. Стратегическая цель экологической политики Российской Федерации отражает как необходимость сохранения и восстановления природных экосистем, так и устойчивое развитие общества, и повышение качества жизни людей вследствие поддержания высокого качества окружающей среды.

Концептуальные положения, заложенные в Основы, направлены на развитие современных механизмов управления окружающей средой и экономических механизмов ее охраны — применение мировых стандартов в области охраны окружающей среды и экологической ответственности, стимулирование и развитие добровольных и рыночных механизмов охраны окружающей среды, формирование рыночных преимуществ для использования более высоких экологических стандартов, обеспечение публичности и информационной открытости информации о воздействии на окружающую среду. Данный документ в целом

соответствует принципам устойчивого развития. Учитывая опыт неисполнения Экологической доктрины 2002 года, оставшейся декларативным документом, при разработке Основ экологической политики изначально была заложено положение о том, что для их эффективной реализации необходимо определить поэтапное достижение индикаторов — целевых показателей воздействия на окружающую среду и ее состояния, также как и характеристики ответственности за природопользование.

Вскоре был утвержден План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года (утвержден распоряжением Правительства РФ от 18 декабря 2012 года №2423-р)⁹. План включает в себя перечень мероприятий, в основном направленных на внесение изменений в законодательство в области охраны окружающей среды. Однако План не содержит качественных показателей состояния окружающей среды, которых необходимо достигнуть до 2030 года.

Во исполнение президентских поручений в июле 2011 года правительство внесло в Государственную думу пять законопроектов о совершенствовании нормирования области охраны окружающей среды и введении мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов в части внедрения наилучших технологий, о законодательном закреплении обязательного наличия планов ликвидации разливов нефти на объектах нефтедобычи, об отходах, экологическом мониторинге, экологическом контроле, а также поправки к ранее принятому в первом чтении Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях». К декабрю 2012 года из них были приняты два законопроекта:

Федеральный закон от 21 ноября 2011 года №331-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об охране окружающей среды“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленный на совершенствование правового регулирования системы экологического мониторинга (вступил в силу) и Федеральный закон 30 декабря 2012 г. №287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О континентальном шельфе Российской Федерации“ и Федеральный закон „О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации“» (вступил в силу с 1 июля 2013 года), устанавливающий требования по предотвращению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов¹¹.

Приходится констатировать, что затянулось принятие законопроектов, направленных на включение таких важнейших мер, содействующих устойчивому развитию и «зеленому росту» российской экономики, как стимулирование скорейшего перехода на наилучшие доступные технологии, совершенствование системы нормирования негативного воздействия на окружающую среду. Представляется необходимым принципиально важным для устойчивого развития России принятие такого законопроекта, который предполагает изменение не только системы нормирования воздействия на окружающую среду, введение комплексных разрешений на негативное воздействие на окружающую среду, предоставление экономических преимуществ предприятиям, использующим наилучшие технологии, но и разделение объектов по степени воздействия на окружающую среду, и восстановление государственной экологической экспертизы экологически особо опасных объектов.

Наряду с реформой государственного природоохранного регулирования в России чрезвычайно важной является «экологизация» и иных процессов, определяющих поведение природопользователей. В первую очередь речь идет о развитии институтов гражданского общества, в том числе экологических неправительственных организаций; повышении экологической сознательности и соответствующей ей ответственности и активности потребителей (как индивидуальных, так и институциональных); внедрении добровольных рыночно ориентированных механизмов экологической ответственности бизнеса и др.

В этом отношении полезным мог бы оказаться зарубежный опыт. Так, в ЕС действуют как экологические требования при госзакупках (*publicprocurementpolicies*) на уровне Директивы Европейского Парламента 2004/17/ЕС от 31 марта 2004 года, так и правила экологически приемлемых госзакупок (*greenprocurementpolicies*) в большинстве стран-членов (в Австрии, Бельгии, Великобритании, Германии, Греции, Дании, Нидерландах, Франции). Аналогичная практика существует и во многих других странах, включая Канаду, Японию, Новую Зеландию, Мексику и США. В США в 2008 году были приняты специальные дополнения, касающиеся леса нелегального происхождения из России — *revisedLacey Act*¹². ЕС также принял решения по удалению со своих рынков древесины, которая заготовлена или переработана нелегально, а также по прекращению незаконного оборота древесины. Введение аналогичных норм в российское законодательство и практику может стать эффективным механизмом повышения экологической эффективности экономики.

Необходимым условием совершенствования правового поля также должно стать законодательное обеспечение эффективного участия общественности в принятии экологически значимых решений. Этому будет способствовать скорейшая ратификация Конвенции Европейской экономической комиссии ООН «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусская конвенция), а также «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» (Конвенция Эспо). Полагаем, что включение перечисленных выше правовых механизмов будет способствовать обеспечению устойчивого развития России.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Каковы государственные обстоятельства перехода к устойчивому развитию России? Какие решения для ключевых экономических, социальных, политических и экологических вопросов окажутся лучшими?

Россия — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Благодаря социальной направленности политики Россия достигает значительных успехов в осуществлении базового принципа Повестки-2030 «не оставить никого позади». Так, этот принцип лежит в основе проводимой в стране политики по обеспечению доступа населения к социально-экономической, политической и другим сферам жизни. В России на уровне регионов действуют квоты для приема на работу лиц с ограниченными возможностями здоровья (от 2 до 4%). Также позитивное влияние оказывает развитие цифровых технологий и расширение доступности телемедицины, электронного образования, возможностей для трудоустройства (в том числе удаленного). Цифровые технологии при этом оказывают влияние не только на социальное направление, но и на сферы экономики и экологии. В частности, например, за счет перевода государственных услуг в электронный вид упрощается процесс подключения бизнеса к электрическим сетям. Также осуществлен перевод государственных услуг для населения в электронный вид, создан специальный портал «Госуслуги» в сети Интернет. По итогам 2019 года через портал было оказано 152 млн услуг, что в 2,5 раза больше показателя 2018 года.

Удовлетворенность граждан качеством госуслуг при этом выросла с 75,5 % в 2012 году до 90 % в 2018 году.

Из-за огромной площади территории и неравномерного распределения населения (от 0,1 чел. на 1 кв. км до 4,9 тыс. чел. на 1 кв. км) большое внимание в России уделяется развитию инфраструктуры, транспортной системы. Это играет системообразующую роль для развития по ряду направлений (промышленность, сельское хозяйство, экономические, социальные и информационные связи между различными регионами).

Одним из важнейших событий в рамках глобальных усилий по борьбе с изменением климата стало принятие Российской Федерацией Парижского соглашения в 2019 году. Полноценное участие нашей страны в Парижском соглашении в дополнение к уже действующим международным механизмам (в том числе на уровне Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК), Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН), ПРООН, Всемирной метеорологической организации (ВМО)) имеет перспективы стать дополнительным катализатором снижения углеродоемкости и повышения энергетической эффективности национальной экономики, что будет способствовать достижению Целей устойчивого развития в мировом масштабе. В 2020 году Российская Федерация приняла Кигалийскую поправку к Монреальскому протоколу, что будет способствовать выполнению международных обязательств по климату посредством значительного сокращения потребления сверхпарниковых газов.

В общей постановке устойчивое развитие - это стабильное социально-экономическое движение вперед, не

разрушающее своей природной основы и обеспечивающее непрерывный прогресс развития общества без помех, в том числе извне.

Переход на стратегию устойчивого развития государства означает постепенное обеспечение целенаправленной саморегуляции социально-хозяйственной деятельности и устойчивого естественного состояния природной среды. Таким образом, перспективное формирование региональной экономики, не разрушающей биосферу и обеспечивающую ее безопасность во всех сферах жизнедеятельности, одна из центральных задач устойчивого развития России.

Биосфера с этой точки зрения должна рассматриваться не только как источник ресурсов, а как фундамент жизни, сохранение которого является обязательным условием развития современного общества. Становление такой системы должно быть сопряжено с обеспечением комплексной безопасности в любой сфере деятельности. Комплексная безопасность в данном случае это состояние защищенности природы и общества от реальных и прогнозируемых угроз социального, техногенного и природного характера и обеспечивающего безопасное функционирование объектов экономики.

В вышедшей за последнее время литературе, относящейся к вопросам безопасности и риска, отмечается строго разделенная предметная направленность рисков: экономических, экологических, техноприродных рисков и рисков в чрезвычайных ситуациях. В предлагаемой работе предпринимается попытка подойти к оценке устойчивого развития не только с точки зрения снижения опасностей загрязнения окружающей среды и истощения природных ресурсов, но и с позиции минимизации ущербов для

человека, как со стороны природной среды, техносферы, а также и со стороны антропосферы. Риски эко-социо-экономических ущербов в значительной мере влияют как на формирование устойчивого развития в рамках мирового сообщества России, так и на регионы в частности. Таким образом, анализ рисков, связанных со значительными людскими и материальными потерями, и эффективное управление ими является весьма существенным элементом в обеспечении устойчивого развития России и мира. Поэтому возникла настоятельная потребность в выявлении роли и места управления рисками при планировании и реализации устойчивого развития территорий российских регионов и муниципальных образований

России как крупнейшей в мире стране, владеющей колоссальными запасами природных ресурсов, предстоит сыграть важную роль. Рациональное использование, а не эксплуатация природных ресурсов, сохранение, а не разрушение экосистем, которые требуют коллективной ответственности за мировое достояние, — это ключевые моменты для перехода к устойчивому развитию как в России, так и за ее пределами. Несмотря на заметные улучшения по сравнению с началом 90-х, энергоемкость российской экономики по-прежнему очень низка (в три раза ниже, чем в ЕС), а потенциал к совершенствованию в этой области — один из самых высоких в мире. Если государственная стратегия по повышению энергоэффективности до 40% окажется успешной, Россия может почти вдвое сократить потребление энергии, тем самым сохранив важный энергетический ресурс — природный газ, — для продажи на международных рынках, что будет способствовать переходу от

ископаемого топлива к возобновляемым источникам энергии. Если в России использование ВИЭ, таких как ветер, солнце, вода, будет стимулироваться так же, как в Китае или Германии, и это, в частности, поможет обеспечить сельские территории дополнительными рабочими местами и доходом, появится реальная возможность поддержать существование сельских территорий в России и избежать продолжения миграции в города.

Если в городах будет повышаться качество атмосферного воздуха, если обращение с отходами будет становиться более разумным, если в пресную воду и почву будет попадать меньше загрязнителей, здоровье людей и их благосостояние повысятся, увеличится продолжительность жизни, это все отразится в более высоком значении индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП).

Цели устойчивого развития (ЦУР) все прочнее интегрируются в политику Российской Федерации. Это выражается как во включении в стратегические и программные документы страны отдельных целей и задач в логике устойчивого развития, а также некоторых показателей, отражающий степень их достижения, так и в формировании полноценной системы статистического учета показателей ЦУР для их мониторинга.

ЛИТЕРАТУРА

1. Адам А. М. Методы обеспечения экологической безопасности в целях устойчивого развития Западной Сибири // Безопасность жизнедеятельности. – 2008. – № 1. – С. 2-4.
2. Акимов В. А., Лапин В. А. и др. Надежность технических систем и техногенный риск. М.: ЗАО ФИД «Деловой экспресс», 2002. 968 с.
3. Акимов В. А., Лесных В. В., Радаев Н. Н. Риски в природе, техно-сфере, обществе и экономике. – М.: Деловой экспресс, 2004. – 352 с.
4. Акимов В. А., Лесных В. В., Радаев Н. Н. Основы анализа и управления риском в природной и техногенной сферах: учебное пособие.– М.: Деловой экспресс, 2004. – 352 с.
5. Александровская Л. Н., Аронов Н. З., Круглов В. И. и др. Безопасность и надежность технических систем: учебное пособие. М.: Университетская книга, Логос, 2008. 376 с.
6. Андрейчиков А. В., Андрейчикова О. Н. Анализ, синтез, планирование решений в экономике: учебник. – 2-е изд. – М.: Финансы и статистика, 2004. – 464 с.
7. Алферова Т.В. Концептуальное моделирование определения категории «устойчивое развитие»/ – Журнал экономической теории. – 2012. – №4. –С. 46-52.
8. Арженовский И.В. Маркетинг регионов. – М.: Юнити, 2011 – 135с.
9. Ахметишина А.Р. Регулирование экономико-экологических отношений в рамках устойчивого развития экономической системы :автореф. дис. ... д-ра экон.наук. – Казань. – 2011. – 47с.

10. Аузан А.А. Институциональная экономика — URL <https://www.sites.google.com/site/liberaleconomicclub/video/mpti/auzan> (дата обращения: 21.05.2021).
11. Белов П. Г. Системный анализ и моделирование системных процессов в техносфере: учебное пособие для вузов. – М.: Издательский центр «Академия», 2003. – 512 с.
12. Бильчак В.С. Региональная экономика : монография; под ред. В.С. Бильчака. – Калининград. – 1998. – 316с.
13. Бобылев С.Н. Индикаторы устойчивого развития России (эколого-экономические аспекты). – М.: ЦППП, 2001.
14. Быков А. А., Мурзин Н. В. Проблемы анализа безопасности человека, общества и природы. – СПб.: Наука, 1997.
15. Видяпин В.И. Региональная экономика. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 666 с.
16. Воробьев Ю. Л. Основные направления государственной стратегии управления рисками на пороге XXI века // Шестая Всероссийская научно-практическая конференция «Управление рисками чрезвычайных ситуаций». Москва, 20–21 марта 2001 г. – М.: Крук, 2001. – 376 с.
17. Вишняков Я. Д., Радаев Н. Н. Общая теория риска. – М.: Изда-тельский центр «Академия», 2007. – 368 с.
18. Вольчик В.В. Институционализм: вторичность нового мифа? (Возможности и пределы институциональной экономики) // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2003. Т. 1. №1.
19. Горбанев В.А. Эколого-экономические индексы регионов России / Портал МГИМО. – Режим доступа: <http://www.mgimo.ru/news/experts/document229149.phtml>

20. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики: учебник для ВУЗов — М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2004. — 495с.
21. Гутман Г.В. Управление региональной экономикой. — М.: Финансы и статистика. — 2001. — 176с.
22. Гурвич Е.Т. Институциональные рамки и экономическое развитие//Общественные науки и современность. 2017. № 1. С. 20-45.
23. Данилов-Данильян В.И. Устойчивое развитие. Теоретико-методологический анализ. — Экономика и математические методы. — 2003. — С. 123-135.
24. Добровольный национальный обзор хода осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года <https://www.economy.gov.ru/material/file/dcbc39abeafb0418d9d48c06c958e454/obzor.pdf>
25. Дзекцер Е. С., Пырченко В. А. Технология обеспечения устойчивого развития урбанизированных территорий в условиях воздействия при-родных опасностей. — М.: ЗАО «ДАР/ВОДГЕО», 2005. — 166 с.
26. Долятовский В.А. Зарубежный опыт комплексного развития регионов — Регионоведение. — 1994. — № 2-3. — С.149-156.
27. Дохолян А.С. Проблемы устойчивого развития экономики региона // Современные проблемы науки и образования. — 2011. — № 5.; URL: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=4975> (дата обращения: 27.04.2021).
28. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда — М.:Канон, 1996, с.432
29. Игнатов В.И. Регионоведение. — М.: ИКЦ «Март», 2004 — 369с.
30. Изард У. Методы регионального анализа: введение в науку о регионах. — М.: Прогресс, 1966. — 659с.

31. Калинин М.Ю. Теоретико-методические основы концепции устойчивого развития региона. – Региональная экономика: теория и практика. – 2005. – №9(24).
32. Козлитин А. М., Попов А. И., Козлитин П. А. Теоретические основы и практика анализа техногенных рисков. Вероятностные методы количественной оценки опасностей техносферы. – Саратов: Государственный технический университет, 2002. – 178 с.
33. Козлитин А. М. Теория и методы анализа риска сложных технических систем. – Саратов: Саратовский государственный технический университет, 2009. – 200 с.
34. Кузнецова Ю.А. Социальная инфраструктура в рамках концепции конкурентоустойчивости территории // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – 2017. – № 8-2. – С. 333-337; URL: <https://applied-research.ru/ru/article/view?id=11813> (дата обращения: 04.05.2021).]
35. Кузьмин И. И., Махутов Н. А., Хетагуров С. В. Безопасность и
36. риск: Эколого-экономические аспекты. СПб.: Изд-во СПб. ГУЭ и Ф, 1997.
37. – 164 с.
38. Кормановская И.Р. Оценка эффективности управления устойчивым развитием региона. – СПб: 2009.
39. Кузнецов О.Л. Устойчивое развитие: научные основы проектирования в системе природа-общество-человек. – СПб. : Наука. – 2008. – 240с.
40. Лексин В.Н. Региональная политика России : концепции, проблемы, решения. – М.: ВНИИСИ РАН. – 1990. – 135с.
41. Леоненков А. В. Нечеткое моделирование в среде MATLABufuzzyTech. СПб.: БХВ Петербург, 2003. 736 с.

42. Логинова М.В., Галиулина Л.А. Устойчивое экономическое развитие регионов // Современные научные исследования и инновации. 2017. № 9 [Электронный ресурс]. URL: <https://web.snauka.ru/issues/2017/09/84343> (дата обращения: 23.04.2021).
43. Лукьянчиков Н. Н., Потравный И. М. Экономика и организация природопользования. – М.: Юнити-Дана, 2010. – 688 с.
44. Макконелл К., Брю С. Экономика: принципы, проблемы и политика. Т.2. – М. 1995.
45. Мировое экономическое положение и перспективы, 2019 год: Краткое резюме URL: <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication>
46. Мишуров С.С. Основы регионалистики. – Изд-во «Иваново-Вознесенск», 2002.
47. Морозов И.А. Экономические показатели устойчивого развития и оценка ситуации в северо-западных регионах России. – Проблемы современной экономики. – №4 (24). – Режим доступа: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=1683>
48. Названова К. В. , Захаров П.Н. Механизмы управления инновационным развитием экономики на мезоуровне: социально-экономическая система "регион" как объект стратегического планирования// Современные технологии управления. ISSN 2226-9339. — [№9 \(57\)](#). Номер статьи: 5704. Дата публикации: 2015-09-08 . Режим доступа: <https://sovman.ru/article/5704/>
49. Некрасов Н.Н. Региональная экономика: теория, проблемы, методы. – 2-е изд. – М. – 1978. – 342с.
50. О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию: Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. №440 // Российская газета. – Апрель, 1996.
51. Осипов В. И. Оценка и управление природными рисками // Мате-риалы Шестой Всероссийской научно-

практической конференции «Управление рисками чрезвычайных ситуаций». Москва, 20-21 марта 2001 г. – М.: Крук, 2001. – С. 11–12.

52. Осипов В. И. Природные опасности и стратегические риски в ми-

53. ре и в России // Экология и жизнь. – 2009. – № 11–12 (96–97). – С. 5–15.

54. Оценка и управление природными рисками. Тематический том / Под редакцией А. Л. Рагозина. М.: Издат. фирма «Крук», 2003 320 с.

55. Пиковский А.А. Устойчивое развитие и культура. – СПб. – 2002.

56. Пикулькин А.В. Система государственного управления. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. – 2010. – 639с.

57. Порфирьев Б. Н. Управление катастрофическими рисками: приоритет – страхование // Страховое дело. – 2007. – № 4. – С. 4–10.

58. Порфирьев Б. Н. Управление в чрезвычайных ситуациях: проблемы теории и практики. – М.: ВИНТИ, 1991. – 202 с.

59. Потапов Б. В., Радаев Н. Н. Экономика природного и техноприродного рисков. – М.: ФИД Деловой экспресс, 2001. – 518 с.

60. Правила оценки физического износа жилых зданий (ВСН 53 86 р). Ведомственные строительные нормы. Госгражданстрой / Утверждены 24.12.1986.

61. Природные опасности и общество. Тематический том / Под редакцией В. А. Владимирова, Ю. Л. Воробьева, В. И. Осипова. – М.: Крук, 2002. – 248 с.

62. Пчелинцев О.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития. – М.: Наука. – 2004.

63. Розенберг, Г.С. Устойчивое развитие: мифы и реальность. – Тольятти, ИЭВБ РАН. – 1998. – 191с.

64. Розенберг Н.В. Социокультурная составляющая понятия «регион». – Аналитика культурологии. – 2005. – №2(4).
65. Саати Т., Кернс К. Аналитическое планирование. – М.: Радио и связь, 1991.
66. Саймон Г. Рациональность как процесс и продукт мышления // THESIS. 1993. Вып. 3. С.16-38.
67. Сигов И.И. Региональная экономика (понятийный аппарат). – СПб. : ИРЭ РАН, 2000. – с.65-66.
68. Сорокина Н. С. Система индикаторов устойчивого сбалансированного развития региона // Ползуновский альманах. – 2011. – № 4/2. – С. 224–228.
69. Сэмюэлс У. Институциональная экономическая теория // Панорама экономической мысли XX столетия. Под ред. Д. Гринуэя, М. Блини, И. Стюарта. СПб: "Экономическая школа", 2002. Т. 1.
70. Татаркин А.И. Моделирование устойчивого развития как условие повышения экономической безопасности территорий. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 1999. – 276с.
71. Тишин, В. Г. Устойчивое развитие регионов: роль и место управления рисками в этом процессе / В. Г. Тишин. – Ульяновск : УлГТУ, 2015. – 276 с.
72. Тишин В. Г. Обоснование возможности использования нечеткой информации в прогнозировании безопасности эксплуатируемых зданий и сооружений // Материалы XI Международной научно-технической конференции по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. – М., 2006.
73. Тишин В. Г., Турченко В. Г. Использование экспертных оценок для определения состояния противоположенных техноприродных систем. Известия Самарского научного центра РАН. Специальный выпуск: TLPJT 2007. серия «Экология» 2007 г. – Самара, 2007.

74. Тишин В. Г. Разработка целевой функции и анализ решения оптимизационной задачи по обеспечению безопасности объектов экономики Вестник ВолГАСУ. Сер. Строительство и архит. Вып. 19 (38). – Волгоград, 2010. – С. 82.
75. Тишин В. Г. Нечетко-логическое представление оценки уязвимости зданий и сооружений при проектировании и длительной эксплуатации
76. условиях неопределенности // Известия Самарского научного центра Российской академии наук, том 13, № 4 (4). – Самара, 2011. – С. 1034– 1040.
77. Трегубов И. В. В России заканчивается питьевая вода // Ежедневная аналитическая газета RBCDailj. 26.12.2003 (<http://www.rbcdailj.ru>).
78. Турченко В. Г., Тишин В. Г. Инженерный мониторинг эксплуатационных параметров системы инженерной защиты оползневого склона // Материалы первой Международной научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов и студентов УЛГТУ «Проблемы безопасности жизнедеятельности и промышленной экологии». – Ульяновск, 2007.
79. Тхакушинов Э.К. Функции и механизмы стратегического планирования регионального развития// Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – 2016. – № 12-5. – С.889-891
80. Указ Президента Российской Федерации «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» от 3 июня 1996г. № 803 // Российская газета. – Июнь, 1996.
81. Ускова Т.В. Управление устойчивым развитием региона. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.
82. Фролов К. В. Научные основы разработки ГНТП «Безопасность» Информационный вестник научного совета ГНТП «Безопасность», выпуск 1, 1996.

83. Хайруллов Д.С., Еремеев Л.М. Проблемы устойчивости социально-экономического развития региона // Вестник Казанского государственного аграрного университета. – Казань. – 2012. – №1. – С.73–76.
84. Ходжсон Дж. Экономическая теория и институты: Манифест современной институциональной экономической теории. – М.: Дело, 2003. С.202.
85. Хохлов Н. В. Управление риском: учебное пособие для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1999. – 239 с.
86. Шахраманьян М. А., Акимов В. А., Козлов К. А. Оценка природной и техногенной безопасности России: теория и практика. – М., 1998. – 218 с.
87. Э. Дж. Хенли, Х. Кумамото. Надежность технических систем и оценка. – М.: Машиностроение, 1984. – 528 с.
88. Ярушкина Н. Г. Основы теории нечетких и гибридных систем. М.: Финансы и статистика, 2004. 320 с.
89. Hart G. C., (1976) Estimation of Structural Damage J. H. Wiggins Company. Los Angeles. SA.
90. Hsu D. S., Gaunt J. T., and Yau J. N. P. (1976). Structural Damage fndRist in Earthquake Engineering. Proceeding. International Symposium on EarthquakeEtructural Engineering, Vol. Z., University of Missury, Rolla. MO. Pp. 845 856. 19 21 August.
91. Markusen A. Regions: economics and politics of territory. Rowman and Littlefield Publishers, 1987. Earthquake Engineering Research Institute, (1977). Learning from Earthquakes 1977, Planning and Field Guides, Berkeley. CA.

Учебное издание

Семенова Юлия Евгеньевна к.э.н., доцент
Курочкина Анна Александровна д.э.н.,
профессор Островская Елена Николаевна к.э.н.
Бикезина Татьяна Васильевна к.э.н., доцент

СТРАТЕГИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ
РЕГИОНА

Учебное пособие

Печатается в авторской редакции.

Подписано в печать 08.06.2021. Формат 60×90 1/16.
Гарнитура Times New Roman. Печать цифровая.
Усл. печ. л. 20,75. Тираж 5 экз. Заказ № 1105.
РГГМУ, 192007, Санкт-Петербург, Воронежская ул., д. 79.