
КАЗАНСКИЙ ФЕДЕРАЛИСТ

**№ 3 (29)
лето**

**Перспективы российского федерализма:
экономические факторы
интеграции и стабильности**

**Казань
2011**

Главный редактор
Рафаэль Хакимов

Научный консультант номера
Вадим Хоменко

Редактор номера
Ринас Кашбразиев

Верстка
Лия Зигангареева

Дизайн обложки
Миляуша Хасанова

Учредитель

Автономная некоммерческая организация
«Казанский центр федерализма и публичной политики»

Мнения, выраженные авторами статей, не обязательно совпадают с точкой зрения редакции «Казанского федералиста»

Издание осуществляется при финансовой поддержке
Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров

Издание зарегистрировано в Управлении Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Республике Татарстан (Татарстан)
Свидетельство о регистрации СМИ:
ПИ N ТУ 16-00266 от 10 декабря 2009 г.

Адрес редакции:

420014, Республика Татарстан, г. Казань, Кремль, подъезд 5,
Казанский центр федерализма и публичной политики (КЦФПП)
Тел./факс: (843) 292-50-43
E-mail: federalism@kazanfed.ru , arafic@mail.ru

Электронная версия:

<http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/>

Отпечатано в ООО «Фолиант»
г. Казань, ул. Профсоюзная, 17В
Тираж 500

Содержание

Введение (<i>В. Хоменко</i>).....	4
Ильдар Насыров Эффективность государственного управления в условиях политической модернизации	5
Александр Татаркин Модернизация федеративных отношений на основе программно-проектных подходов	22
Наталья Зубаревич Новая Стратегия 2020: тренды, приоритеты и механизмы развития	43
Ринас Кашбразиев Обеспечение пропорций международной и межрегиональной экономической кооперации как фактор устойчивого развития региона	54
Марат Гибадуллин Формирование межрегиональных кооперационных связей в системе «интеграционное ядро – периферия»	75
Михаил Панасюк Международные транспортные коридоры и логистические центры в системе обеспечения внутренней экономической интеграции государства	91
Вадим Хоменко Модели реформирования межбюджетных отношений в векторе развития федерализма и региональной экономической инициативы	102
Заключение (<i>В. Хоменко</i>)	111

Введение

В последнее время в научных исследованиях и в программах государственных деятелей определилось дополнительное внимание к идеям федерализации и федеративного устройства государства. Акцент чаще делается на политических составляющих этого понятия. Однако можно утверждать, что федеративное государство характеризуется не только политическими, но и экономическими, культурными, образовательными и т.д. основами своего существования и развития.

Заявленные представителями государственной власти России в течение 2011–2012 гг. установки на предоставление регионам дополнительных прав и полномочий требуют четкого наполнения своего содержания. Здесь есть определенные сложности как практического, так и научного характера. Они связаны с отсутствием последовательности в практике российского федеративного устройства и формировании соответствующих научных школ. При этом приходится учитывать ограниченность возможности использования в чистом виде уже имеющихся зарубежных моделей и необходимость их квалифицированной адаптации к российским условиям. При этом приходится констатировать, что огромное значение приобретает как бюджетное, так и территориальное согласование между регионами и федеральным центром в части общих схем территориального развития. Соответствующий процесс проявился в развитых зарубежных странах после второй мировой войны в форме появления механизмов координации и согласования региональной и общегосударственной социально-экономической политики. К сожалению, практика российского территориального планирования, лишенная целостности, превращается зачастую, в упрощенное средство доступа к бюджетным средствам. Финансовая составляющая замещает поиск необходимых форм внутрirosсийского разделения и кооперации труда, перспективного планирования и прогнозирования.

Нацеленность на решение названных проблем была исходной основой авторов данного выпуска, которые отразили в своих статьях взгляд на экономические основы формирования российской модели федерализма. В большей степени аналитические разработки и рекомендации касались Республики Татарстан, как локомотивного экономического региона, иницилирующего в течение длительного времени предложения в этом направлении и сделавшего определенные шаги к развитию базовых позиций российского федерализма, закрепляемых в системе правовых актов регионального и общегосударственного устройства.

Итоговые результаты авторских разработок, представленные в этом номере журнала, могут составить интерес для научных специалистов, государственных и общественных деятелей, а также студентов и профессорско-преподавательского состава учреждений системы высшего образования.



Ильдар Насыров*

Эффективность государственного управления в условиях политической модернизации

Теория управления в процессе своего формирования в самостоятельную отрасль знания привлекала внимание многих выдающихся ученых и практиков менеджмента, что свидетельствует о неизменной актуальности и прикладной значимости ее положений. Дискуссии о месте и роли государства в современной политической системе вновь обращают внимание на необходимость корректировки концепций государственного управления, проецируя накопленные знания на современную действительность.

Проблема качества управления, эффективности органов государственной власти находится в фокусе внимания политиков и ученых России, а также большинства стран мира, включая США, Европу, страны Азиатско-Тихоокеанского региона¹. Связано это с динамичным изменением совокупности факторов, определяющих условия социально-экономического развития государств в эпоху постмодерна и глобализации. К сопутствующим ей новым вызовам относятся:

- необходимость обеспечения международной конкурентоспособности национальных экономик;
- разрыв в уровне жизни различных государств, в сочетании со все большим воздействием на ситуацию в мире возрастающих экономических и общественных потребностей развивающихся стран;
- проблемы межэтнических и межконфессиональных отношений, обостренные процессами массовой миграции населения;
- активное вмешательство развитых стран в международные процессы, множество неурегулированных локальных конфликтов и очагов напряженности;
- изменение климата и антропогенное воздействие на природу, международная преступность и наркотрафик, «новые» эпидемии, вызванные ранее неизвестными или несвойственными человеку болезнями и множество

* Насыров Ильдар Рустамбекович – доктор политических наук, заведующий отделом координации деятельности официального портала Республики Татарстан Информационно-аналитического управления Президента Республики Татарстан (г. Казань).

¹ Кузнецов А.В. Рост многообразия общественных интересов и проблемы государственного управления в информационном обществе // «Известия Саратовского университета». 2009. Т. 9. Сер. Социология. Политология, вып. 2. С. 110–114; Зувев С.Э., Васецкий А.А. Государственная региональная политика: подходы к оценке эффективности // «Управленческое консультирование». 2009. № 4. С. 52–70.

иных вопросов глобального характера, оказывающих непосредственное воздействие на внутригосударственные процессы.

Разрастающееся многообразие постоянно изменяющихся условий социально-экономического развития, к которым уместно добавить радикальное повышение степени разнообразия общественных систем², определяет высокий уровень неопределенности и риска в современном мире, что, в совокупности с множеством новых системных связей определяет необходимость модернизации институтов государственного управления, формировавшихся в доглобализационный период.

Одновременно следует учитывать, что процессы реформирования государственного управления мотивировались в последние десятилетия не только проблемами повышения эффективности правительств, но и были вызваны коренными изменениями политических систем во многих странах мира.

Конец 70-х гг. прошлого столетия ознаменовался для США и всей Европы повсеместными административными реформами, в которых отразились неудовлетворенность эффективностью функционирования сложившихся государств и попытки найти государственное устройство, оптимальное в новых исторических условиях. В России этот поиск завершился крахом советского государства, «шоковой терапией» 90-х и попытками выстроить «вертикаль власти», сопровождавшимися экономической деградацией³.

При разработке концепции государственного развития следует обратить внимание на примеры успешного применения антикризисных стратегий государственного управления, которые демонстрируют послевоенные Япония и Германия, а также Южная Корея, Тайвань, Гонконг и Сингапур. При этом ставка на социальные, экономические, технологические новации в сочетании с внедрением социально ориентированного государственного управления стала залогом успеха государственной политики⁴.

Анализ международного опыта показывает, что социальное наполнение менеджмента, управленческие принципы и приемы, построенные на мотивации, профессионализации и организации эффективного коллективного взаимодействия, привели не только к экономическому росту, но и позволили внедрить новые модели управления в другие сферы общественной жизни многих стран. Социальный менеджмент становится альтернативой бюрократической организации, где функции чиновников не требуют высо-

² Шабров О.Ф. Эффективность государственного управления в условиях постмодерна // «Власть». 2010. №5. С. 5.

³ Там же.

⁴ Туник М.П. Социальный менеджмент: теоретические подходы и возможности применения в сфере антикризисного государственного управления // «Вестник ПАГС». 2009. №3(20). С. 16.

кой профессиональной квалификации, а средства деятельности превращаются в цели⁵. Под влиянием социального менеджмента формируется культура управления, направленная на более полное использование социальных ресурсов, человеческого фактора⁶. Главным ориентиром становится всемерное стимулирование экономической активности, формирование предпосылок, при которых каждый человек сможет своим трудом, энергией, инициативой и талантом обеспечивать достойные условия жизни для себя и своей семьи. Это отвечает требованиям как эффективности, так и социальной справедливости⁷.

Вообще, существует множество трактовок понятия эффективности управленческих систем. Одна из наиболее распространенных, строится на основе экономического подхода. В данном случае эффективность понимается как минимизация издержек при достижении сформулированных целей управления. Естественно, что при этом следует учитывать использование органом власти всех видов доступных ему ресурсов (финансово-материальных, организационных, правовых, технологических, кадровых и пр.).

Подходы к оценке государственного управления с позиций публичности и результативности имеют между собой много общего. В обоих случаях эффективность трактуется как способность реализовать в рамках государственного управления публично заявленные (или запланированные) цели и ценности⁸. При этом необходимо дополнительно различать обязательные и желательные результаты, ожидаемые от органов власти, степень достижения которых имеет существенно различающийся уровень значимости и ответственности за исполнение. Кроме того, целевое планирование предполагает указание точных сроков исполнения, в отличие от предвыборных обещаний и публичных заявлений, приоритетность исполнения которых зачастую определяется их общественной значимостью и текущей политической ситуацией (например, приближением очередных выборов, критикой оппозиции или реакцией СМИ).

Важной тенденцией, характерной для модернизации государственного управления, является переход к интегральным показателями целевым уста-

⁵ Там же. С. 19, 20.

⁶ Афонин Ю.А., Жабин А.П., Панкратов А.С. Социальный менеджмент: Учебник. М., 2004. С. 8.

⁷ Складар М.А. Крах либеральной модели капитализма: реальность или иллюзии? // «Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена». 2009. №104. С. 19.

⁸ Добролюбова Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы (Рабочие материалы). 1 октября 2004 г. Москва. С. 13. Режим доступа: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/05/19/000012009_20060519151722/Original/361440RUSSIAN010Indicators01PUBLIC1.doc – свободный.

новкам⁹. Управленческие установки по реализации таких задач как повышение качества жизни или конкурентоспособности территории не «вписываются» в традиционную схему отраслевых министерств. Совершенствование системы государственного управления требует серьезных структурных преобразований и внедрения новых технологий, среди которых наибольшее внимание привлекает развитие «Электронного правительства» как одного из ключевых ресурсов повышения эффективности работы органов государственной власти и местного самоуправления¹⁰.

Масштабные процессы государственного реформирования потребовали разработки критериев оценки сравнительной эффективности деятельности правительств. Пожалуй, наиболее широко сейчас используется интегральный показатель государственного управления GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), разработанный Всемирным банком для оценки эффективности управления в 204 странах мира. Индекс позволяет проводить межстрановые сопоставления и давать общую оценку состоянию государственного управления в конкретной стране, однако к его недостаткам следует отнести то, что он не позволяет выявить причины, приводящие к полученным значениям интегральных показателей¹¹. Для целей мониторинга и оценки реформ государственного управления в России экспертами Всемирного банка были разработаны показатели результативности и индикаторы непосредственных результатов реализации отдельных целей и задач.

Предлагается выделить пять основных целей:

- создание оптимальной структуры и системы распределения функций органов власти;
- снижение уровня государственного регулирования в экономике;
- повышение профессионализма, престижа и конкурентоспособности государственной службы;
- повышение эффективности и результативности бюджетных расходов;
- укрепление механизмов прозрачности и внешней подотчетности органов государственного управления.

⁹ Зуев С.Э., Васецкий А.А. Указ. соч. С. 53; Якунин В.И., Сулакшин С.С., Тимченко А.Н. Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления // «Власть». 2006. № 8. С. 12.

¹⁰ Саак А.Э., Тюшняков В.Н. Применение технологий электронного правительства в системе государственного и муниципального управления // «Известия ЮФУ. Технические науки». 2010. Т.103, №2. С. 193–198; Юртаев А.Н. Инновационные технологии в государственном управлении. Казань, 2009. 185 с.

¹¹ Добролюбова Е.И. Указ. соч. С.6.

Указанные цели разбиваются на задачи, детализирующие порядок их достижения. Количество сформулированных задач варьируется от 2 до 11, а каждая цель и задача дополняются показателями результативности.

Например, цель «повышение эффективности и результативности бюджетных расходов» имеет два обобщенных показателя результативности:

- улучшение качества и доступности государственных услуг на 1 руб. затрат;
- восприятие объективности системы государственных закупок бизнес-сообществом.

К задачам по достижению рассматриваемой цели отнесены: повышение качества бюджетного планирования, упорядочение процедур составления и рассмотрения федерального бюджета, повышение качества и конкурентности системы закупок товаров и услуг и др. Сами задачи имеют более конкретные показатели эффективности, в частности, задача «повышение качества и конкурентности системы закупок товаров и услуг оценивается долей государственных контрактов, размещенных на конкурсной основе; средним количеством участников конкурсов на поставку товаров и т.п.¹²

Разработка измеримых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти является важнейшим условием управления по результатам¹³. При этом многие исследователи обращают внимание на преимущества организации внешнего аудита для исключения практики, когда системы контрольных показателей деятельности разрабатываются самой организацией.

Управление по результатам (или по целям) в разрезе деятельности органов власти предполагает выполнение четырех основных этапов (см. также¹⁴):

- формализация целей (предвидение возможных результатов, соизмеримых с потенциальной эффективностью организации и ее ресурсным обеспечением);
- определение показателей эффективности (измеримые критерии оценки достижения целей), что зачастую является самым сложным этапом;
- разработка плана достижения поставленных целей;
- постоянный мониторинг выполнения показателей эффективности и результатов поставленных задач.

¹² Добролюбова Е.И. Указ. соч. С. 13–20.

¹³ Ларин А.А. Информационные технологии и эффективность государственного управления // «Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского». 2010. № 2 (1). С. 252.

¹⁴ Куляница А.Л., Соболева М.Ю. Основы успешного внедрения механизма управления по результатам в федеральных органах государственной власти // «Горный информационно-аналитический бюллетень. Отдельный выпуск 10. Информатизация и управление – 1». 2008. С. 346–349.

Оценка результатов по целевым показателям производится либо на основании расчетных и статистических данных, либо эвристическим путем посредством экспертных оценок и социологических опросов. Для сравнительной комплексной оценки эффективности деятельности органов власти применяются различные методы расчета интегральных показателей: метод сумм, метод балльной оценки и метод расстояний¹⁵.

Одной из разновидностей управления по результатам является индикативный подход, основанный на сопоставлении реальных показателей уровня развития страны или региона с целевыми индикаторами, задаваемыми изначально на момент планирования в соответствии с главной целью развития территории. Индикаторы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, муниципальных районов и городских округов по повышению качества жизни населения применялись, в частности, в Республике Татарстан¹⁶.

Развивая идею перехода к интегральным критериям эффективности государственной региональной политики С.Д. Валентей предлагает использовать не макроэкономические показатели, характеризующие уровни развития региональных экономик, а социальные и инфраструктурные стандарты условий жизнедеятельности населения. Традиционные доступность услуг здравоохранения, качество образования, оказание иных социальных услуг населению предлагается дополнить транспортной доступностью и иными показателями, отражающими российскую специфику. Это позволит выделить реальный объект региональной политики, конкретизировать ее цель, субъекты и экономическую базу, сформировать мягкую, адекватную отечественным реалиям, модель децентрализации государственного управления¹⁷.

Обращаясь к зарубежной практике, можно привести пример проведенной в 1990-х гг. в Финляндии реформы по внедрению системы управления эффективностью деятельности органов власти и управления по результатам. Оптимизация государственного управления в Финляндии привела к сокращению численности служащих с 215 тыс. до 125 тыс. человек. При внедрении концепции управления по результатам не обошлось без сложностей. Так, было выявлено, что приоритеты в области результатов деятельности не всегда четко формулируются, а плановые показатели нередко оп-

¹⁵ Баранова И.В. Концептуальные модели оценки эффективности деятельности органов власти // «Вестник Томского государственного университета». 2009. № 327. С. 11.

¹⁶ Скопина И.В., Скопин О.В. Индикативный, критериальный и комплексный подходы к оценке эффективности системы регионального управления // «Управление экономическими системами: электронный научный журнал». 2010. № 2 (22). Режим доступа к журн.: <http://uecs.mcnir.ru>.

¹⁷ Валентей С.Д. Экономика федеративных отношений и региональная политика // «Пространственная Экономика». 2009. № 4. С. 20–21. (С. 7–22).

ределяются с точки зрения деятельности и мероприятий, но не результатов. В контрактах, определяющих показатели эффективности деятельности, недостаточно формализована взаимосвязь между плановыми показателями и результатами деятельности. Помимо этого, отсутствовали реальные санкции в случае невыполнения плановых показателей, поэтому подотчетность часто остается лишь теоретическим принципом¹⁸.

Обобщенная философия государственных реформ, осуществлявшихся развитыми странами в конце XX века, получила название New Public Management (NPM) – новое государственное управление. Суть NPM в том, что более выраженная ориентация на потребителя (государственных услуг) позволяет повысить эффективность госсектора, который преобразуется в сторону разукрупнения, внедрения конкурентности и мотивации.

Однако достижение заявленных целей реформирования государственного управления (повышение эффективности, снижение бюджетных расходов и численности чиновников, обеспечение прозрачности деятельности органов власти) сопровождалось целым рядом издержек. Так, в Великобритании и США выявились противоречия между нерыночной по своей природе государственной службой и попыткой её реорганизации на рыночной основе. В Германии отмечался рост бюрократизма, значительное сокращение кадров при одновременном сокращении государственных услуг, также имело место ослабление легитимности госслужбы, утечка квалифицированных кадров из госсектора и падение общего престижа государственной службы¹⁹.

Более того, рядом исследователей в настоящее время поднимается вопрос о закате эры NPM, поскольку, по прошествии времени, позитивный эффект от внедрения ряда ключевых элементов NPM сменяется негативными тенденциями, приводящими к системным провалам в политике²⁰. В качестве возможного выхода предлагается инновационное развитие государственного управления посредством широкого внедрения информационных технологий, предоставляющих принципиально новые возможности по совершенствованию менеджмента и взаимодействия органов власти с населением, институтами гражданского общества.

¹⁸ Дубровин Ю.И. Административно-государственные реформы в Финляндии // «Власть». 2009. № 4. С. 148..

¹⁹ Юрченко Н.Н. Теоретико-методологические аспекты политологического исследования административной реформы в современной России // «Известия Саратовского университета». 2009. Т. 9. Сер. Социология. Политология, вып. 2. С. 119.

²⁰ Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. New Public Management is Dead – Long Live Digital Era Governance // «Journal of Public Administration Research and Theory». July 2006. V.16. №3. P. 468..

В основе предлагаемой концепции «управления эпохи цифровых технологий» (Digital era governance)²¹ лежат три составляющих:

- реинтеграция элементов государственного управления и оказания услуг населению для упрощения взаимодействия с властью и лучшего согласования политики;

- холизм, основанный на потребностях и ориентированный на потребителя для реализации принципов «одного окна» при оказании государственных услуг, оперативного реагирования на социальные потребности за счет совершенствования интерактивных форм, интеграции банков данных органов власти и сквозного (end-to-end) управления;

- цифровая модернизация в широком смысле – повышение производительности за счет полного перехода на электронные услуги, документооборот, подготовку проектов. В этом случае информационные технологии приводят к фундаментальным изменениям не только во внутренней организации государственных органов, но и в построении внешних контактов с ними.

Рассматривая предложенные идеи, следует обратить внимание на общие задачи повышения качества информационно-аналитического обеспечения деятельности органов власти, поскольку получение, своевременная и надлежащая обработка обширных массивов данных, необходимых для принятия управленческих решений, является важнейшей составляющей успешной деятельности правительств.

Наряду с технологическими подходами к разрешению современных проблем государственного управления представляют интерес и организационно-системные решения на основе положений теории менеджмента, направленные на достижение управляемости посредством правильного соотношения сложности управляющих систем разнообразию объектов управления.

Принимая во внимание описанные выше современные тенденции расширения и видоизменения сферы ответственности правительств, при совершенствовании государственной службы целесообразно использовать комплексный подход к снижению разнообразия функций, стоящих перед отдельными органами власти:

- структурная реорганизация государственного управления путем передачи части полномочий как на более верхние уровни управления – в наднациональные и международные структуры, так и на уровни региональных (субнациональных) и муниципальных (местных) органов власти. Также допустима передача части функций политико-государственного управле-

²¹ Ibid. Pp. 478–481..

ния в сферу самоорганизации – структурам гражданского общества, которое, со своей стороны, должно быть готово взять эти функции на себя²²;

- внедрение новых принципов управления (по целям, по проектам, переход от функционального к комплексному управлению по интегральным показателям и т.д.);

- реализация проактивного управления²³, направленного на ускорение развития ситуации в желательном направлении и упреждение нежелательных тенденций.

Децентрализация полномочий и, соответственно, ресурсов, приводит к повышению заинтересованности региональных и местных органов власти в эффективном расходовании бюджетных средств и совершенствовании управления. На федеральные (центральные) органы власти возлагается определение общенациональных приоритетов и политики регионального развития, контроль реализации ключевых политических, экономических и социальных программ, обеспечение единства правового поля, равного доступа населения и юридических лиц к государственным услугам, иные функции общенационального уровня.

Обосновывая необходимость переноса центра принятия решений на максимально низкий уровень управленческой иерархии, О.Ф. Шабров обращает внимание на новое противоречие между обществом, производящим информацию, и потребляющим ее человеком, теряющим возможность полноценно соотноситься с окружающей средой. Особенностью личности постмодерна, открытой для избыточной информации, становится неглубокое проникновение в суть происходящего. Информационное отчуждение облегчает манипулирование традиционными механизмами представительной демократии, одновременно политическая элита частично погружается в мир ею же порождаемых иллюзий, утрачивая чувство реальности. Ситуация усугубляется тем, что авторитарные модели объективно не соответствуют степени разнообразия современного общества, обрекая его на деградацию, а себя – на неустойчивость²⁴.

Особое значение в современных условиях приобретает международное сотрудничество, ключевую роль в котором, безусловно, играет государство. Интеграция в наднациональные структуры с частичной передачей им государственных полномочий направлена на совместное решение проблем глобального масштаба и предопределена возрастающей зависимостью внутренних процессов от совокупности внешних обстоятельств: ситуации

²² Шабров О.Ф. Указ. соч. С. 6.

²³ Свешникова Е. Управляемость, самоорганизация и контроль // «Управляем предприятием» (электронный журнал). 2011. № 3 (3). <http://consulting.1c.ru/ejournalPdfs/Sveschnikova.pdf>.

²⁴ Шабров О.Ф. Указ. соч. С. 9.

на мировых финансовых и товарных рынках; комплекса вопросов международной безопасности; действий ведущих международных акторов и множества других.

Как показывает практика урегулирования вопросов, требующих межгосударственного согласования, таких, как принятие Конституции Евросоюза, преодоление негативных последствий мирового финансово-экономического кризиса, урегулирование локальных конфликтов или построение межцивилизационного диалога, проблем в сфере современных международных отношений немало и им свойственны постоянные видоизменения. Необходимость учитывать возрастающую взаимосвязь между внешней и внутренней политикой также свидетельствует о дальнейшем усложнении вопросов государственного управления.

Если невозможно заметно уменьшить степень многообразия объекта управления, то приходится совершенствовать субъект управления (органы государственной власти) для разрешения проблемы соотношения многообразий. А.В. Кузнецов²⁵ выделяет три основных пути приведения системы органов государственного управления к необходимому уровню сложности:

- экстенсивный – на основе укрупнения и расширения органов государственного управления;
- интенсивный, приводящий к увеличению объемов полномочий и нагрузки на органы власти, исполнение которых должно возлагаться на более квалифицированных чиновников;
- сетевой подход, предполагающий перестройку системы вертикального администрирования, основанного на иерархиях, в систему горизонтального управления, а также участие гражданского общества в разработке управленческих решений и обмене знаниями.

Наиболее перспективным представляется сочетание перехода к сетевой модели управления с одновременным повышением интенсивности деятельности органов власти за счет повышения уровня квалификации государственных служащих и внедрения более совершенных технологий в деятельность органов власти (в первую очередь инфокоммуникационных).

Адаптация органами государственной власти опыта крупных компаний по переходу от линейных к матричным структурам управления и внедрения метода управления проектами связана с попытками преодоления «отраслевого» управленческого кризиса и формированием новой региональной политики, которая также ориентируется на интегральные показатели эффективности²⁶. Новые интегральные показатели (индекс продолжительности жизни, индекс общественной связности, индекс гражданской

²⁵ Кузнецов А.В. Указ. соч. С. 112–113.

²⁶ Зуев С.Э., Васецкий А.А. Указ. соч. С. 52–53, 59.

зрелости и др.) не отрицают традиционные отраслевые индикаторы, а обобщают их. Например, индекс «общественной связности» формируется, в том числе, на основе услуг, предоставляемых органами власти. В данном случае увеличение межэтнической напряженности на фоне роста объемов предоставляемых государственных услуг будет свидетельствовать о неэффективной культурной политике²⁷.

Трансформация традиционной функциональной системы управления в процессуальную позволяет «отслеживать» весь путь, ведущий к достижению конечных результатов, способствует повышению эффективности работы как отдельно взятого работника, так и организации в целом. Процессуальный подход к управлению способен обеспечить переход к «экономике большого измерения», дает возможность «безболезненно» адаптироваться к новым условиям, тем переменам, которые возникли вследствие глобализации²⁸.

Процессуальный и системный подходы, ориентация на потребителя лежат в основе системы менеджмента качества, определяемых стандартом серии ISO 9000. На целесообразность внедрения его в органы исполнительной, законодательной и судебной власти обращает внимание Д.И. Сачков²⁹. За счет интеграции действий организации, направленных для удовлетворения внешнего запроса, удастся избежать разобщенности и неэффективности, присущих многим функциональным иерархическим организациям. Кроме того, это позволяет высшему руководству сосредоточиться на ключевых стратегических направлениях развития³⁰.

Конечно, внедрение стандарта – процесс достаточно трудоемкий, поскольку требует создания всех элементов системы менеджмента качества: от разработки соответствующих регламентов до обучения персонала. Кроме того, в отличие от производственной сферы, ориентирующейся чаще всего на более узкие и конкретные отраслевые задачи, органы государственной власти, в силу универсальности своего объекта управления, подвержены воздействию существенно большего количества разнообразных и трудно формализуемых факторов, имеющих политические, экономические, социальные, культурные и иные аспекты. Трудно рассчитывать на то, что в сфере государственного управления когда-либо удастся построить общую, четко регламентированную модель, принятие решений в которой осуществляется исключительно на основании объективного анализа фактов. Впро-

²⁷ Там же. С.69.

²⁸ Штангова Н. О новых аспектах совершенствования системы управления // «Вестник Поволжской академии государственной службы». 2010. №3 (24). С. 36.

²⁹ Сачков Д.И. Внедрение инфокоммуникационных технологий в региональные органы власти // «Известия ИГЭА». 2009. № 6 (68). С. 82.

³⁰ Адлер Ю. От качества до качества без лихачества // Международная конференция «Созвездие качества». Ялта, 2003. Режим доступа: <http://quality.eup.ru/MATERIALY6/q-q.htm>.

чем, на это и обращал внимание классик теории управления Герберт Саймон³¹. Областью внедрения системы менеджмента качества, скорее всего, могут стать целевые государственные программы или проекты, для реализации которых создаются специализированные структуры управления.

Не следует забывать и о кадровой работе, которая также нуждается в реформировании. Комплексную мотивацию государственных служащих (материальную и моральную мотивацию, социальную защищенность) необходимо сочетать с открытостью, общественным, внутриведомственным и государственным контролем. Новые задачи управления требуют создания действенной системы повышения квалификации государственных служащих, непрерывного образования и освоения новых профессий.

Комплексный подход к оценке эффективности органов власти и принцип управления по результатам легли в основу административной реформы в Российской Федерации³².

На первом этапе реформы повышение эффективности достигалось за счет исключения дублирования функций и полномочий органов власти. Для этого потребовалась паспортизация функций органов исполнительной власти, по итогам которой было выделено 5600 функций государственного управления. При этом 1468 функций было признано избыточными, 263 – дублирующими, а 868 – требующими изменения масштабов реализации³³. На последующих этапах проектировалась новая структура органов государственного управления, в основе которой предполагалось четкое регламентирование выполняемых функций, целевое управление с оценкой деятельности по конкретным измеряемым результатам, жесткий контроль расходования бюджетных средств, формирование высококвалифицированного кадрового состава государственной службы.

Рассмотрим реализуемые подходы к оценке эффективности управления на примере региональной политики. Около 50 показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации были утверждены Указом Президента РФ³⁴ и впослед-

³¹ Саймон Г.А. Характеристики ограниченной рациональности / Рациональное принятие решений в бизнесе. Нобелевская лекция 8 декабря 1977 г. // «Мировая экономическая мысль. Сквозь призму веков». В 5 т. Т.V в 2 кн. Всемирное признание: Лекции нобелевских лауреатов. Кн.1. М., 2004. С. 320–357.

³² Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. N 1789-р // «Собрание законодательства Российской Федерации» от 14 ноября 2005 г. N 46. ст. 4720.

³³ Костылев А.К. Особенности реализации административной реформы в Российской Федерации // «Вестник Тюменского государственного университета». 2009. № 2. С. 102..

³⁴ Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. N 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации» от 2 июля 2007 г. N 27. ст. 3256.

ствии дополнены Постановлением Правительства РФ³⁵ до 115 позиций. В итоге перечень представляет объемный список разнородных показателей: от ВРП на 1 жителя или удовлетворенности населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта РФ, до численности спортсменов, включенных в составы спортивных сборных команд России. Очевидно, что столь детальная система показателей была разработана для максимально корректного мониторинга социально-экономического положения в российских регионах. Отметим, что в этом случае для получения интегральной оценки ситуации требуется значительный объем работ по систематизации и анализу массивов данных, представляемых субъектами Федерации.

Индикаторы социально-экономического положения оказываются незаменимыми для разработки и реализации экономической политики, как отмечалось выше, при рассмотрении интегрального показателя государственного управления GRICS. Что же касается общей оценки эффективности работы региональных и местных органов власти, то, как показывает мировой опыт, действенной альтернативой трудоемким расчетам интегральных индикаторов как основы принятия кадровых и управленческих решений является развитие демократических институтов. В данном контексте, в первую очередь, речь идет о прямых выборах глав региональных и муниципальных органов власти.

Еще одной составляющей административной реформы является Концепция формирования электронного правительства в Российской Федерации³⁶. В частности, одна из целей создания электронного правительства в России – повышение открытости информации о деятельности органов власти – трактуется как целевая задача обеспечения непосредственного участия организаций, граждан и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления.

Широкие возможности для участия институциональных структур гражданского общества открылись, когда при разработке административных регламентов государственные органы обратились к непосредственным потребителям государственных услуг для осуществления экспертизы предлагаемых регламентов. Однако активность общественных организаций оказалась чрезвычайно низкой вследствие информационной закрытости и отсутствия достаточной информации о потребностях государственных органов в эксперти-

³⁵ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. N 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. N 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации» от 27 апреля 2009 г. N 17. ст. 2083.

³⁶ Распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р // «Собрание законодательства Российской Федерации» от 19 мая 2008 г. N 20 ст. 2372.

зе, а также нежелания структур гражданского общества брать на себя ответственность за проведение экспертизы регламентов³⁷.

Вступивший в силу с 1 января 2010 г. Федеральный закон №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»³⁸ детально регламентирует обязательные данные о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, которые должны размещаться на официальных сайтах в сети Интернет. Требования к порядку функционирования порталов государственных и муниципальных услуг определяются Федеральным законом от 30 июля 2010 года №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»³⁹.

Одним из основных результатов внедрения информационных технологий в деятельность органов государственной власти должен стать реально действующий принцип «одного окна» при предоставлении государственных и муниципальных услуг. Органам, предоставляющим государственные (муниципальные) услуги, будет запрещено требовать от заявителя предоставления документов и информации, которые находятся в распоряжении государственных органов, органов местного самоуправления⁴⁰. Исключения могут составить документы, связанные с проведением медицинских обследований, санитарно-эпидемиологических и некоторых иных экспертиз.

Чтобы организовать предоставление госуслуг по принципу «одного окна», в июле 2011 г. были внесены поправки в 70 федеральных нормативных актов⁴¹. Определено, что центральные органы власти должны будут работать по этому принципу уже с октября 2011 года, а в регионах он начнет действовать с июля 2012 г. В рамках указанного Федерального закона №169-ФЗ будет реализовываться принцип межведомственного информационного обмена, который является неотъемлемой частью системы предоставления услуг в режиме «одного окна».

³⁷ Малахова О.В. Модернизация российской административной системы: возможности участия гражданского общества // «Среднерусский вестник общественных наук». 2010. №1. С.82.

³⁸ Федеральный закон от 9 февраля 2009 года №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // «Российская газета». 13 февраля 2009 г. Статья 13.

³⁹ Федеральный закон от 30 июля 2010 года №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // «Российская газета». 30 июля 2010 г.

⁴⁰ Федеральный закон от 30 июля 2010 года №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Пункты 2 и 3 статьи 7.

⁴¹ Федеральный закон Российской Федерации от 1 июля 2011 года №169-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета». 4 июля 2011 г.

Политика государственного реформирования России постоянно корректируется с учетом современных реалий. Определенным подтверждением данного тезиса может служить расширительная трансформация постановки задачи модернизации России: от изначально сформулированной как экономическая и технологическая к стратегической установке на политическую модернизацию страны, сформулированную осенью 2009 г. в Послании Президента РФ Федеральному Собранию. Значительная динамика наблюдается и в позиции руководства страны по вопросу распределения полномочий в рамках федеральной модели государственного устройства. В программном выступлении Д.А. Медведева на Петербургском международном экономическом форуме 17 июня 2011 г. был сформулирован тезис о дальнейшей децентрализации полномочий между уровнями власти, причем с акцентом на местное самоуправление, что стало отличительной особенностью провозглашенной инициативы. «Федеративный характер нашего государства должен быть мотором развития нашей огромной и многообразной страны и работать на наше конкурентное преимущество», – отметил глава государства⁴².

На первом совместном заседании двух рабочих групп, которые по поручению Президента РФ должны подготовить предложения по распределению полномочий между разными уровнями власти, Заместитель Председателя Правительства России Д.Н. Козак заявил, что ставится задача «создать максимально эффективную систему, чтобы каждый уровень публичной власти нес политическую и административную ответственность за результаты развития территории, благополучия граждан»⁴³.

Вопросы совершенствования государственной кадровой политики регулирует «Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»⁴⁴. Для достижения комплексной цели создания целостной эффективной системы государственной службы Российской Федерации в Программе ставятся задачи формирования высококвалифицированного кадрового состава государственной службы.

Конечно, рассматривая проблемы реформирования и оптимизации политико-административного управления, нельзя обойти болезненные для

⁴² Дмитрий Медведев выступил на заседании Петербургского международного экономического форума // Официальный сайт Президента РФ. 17 июня 2011 года. Режим доступа: <http://www.president.kremlin.ru/news/11601>.

⁴³ Петров В.Н. Поделить власть и деньги: началась децентрализация полномочий // «Российская газета». 8 июля 2011 г.

⁴⁴ Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. N 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» // «Российская газета». 11 марта 2009 г.

России вопросы борьбы с коррупцией, которая не только непосредственно влияет на эффективность органов власти, но и, в настоящее время, рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации. Принятая в апреле 2010 г. Национальная стратегия противодействия коррупции представляет собой постоянно совершенствуемую систему мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера, учитывающую федеративное устройство Российской Федерации⁴⁵. Стратегия направлена на устранение коренных причин коррупции в обществе посредством последовательно реализуемых мер федеральными органами государственной власти, иными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами. Борьба с коррупцией находится под личным контролем главы государства.

Отсутствие быстрого эффекта в борьбе с одним из серьезнейших недугов нашего общества не должно дезориентировать. Здесь нужна кропотливая и системная работа, поскольку коррупцию нельзя искоренить раз и навсегда. Необходимы постоянное открытое противодействие ей на всех уровнях власти, введение институциональных механизмов и совершенствование правового регулирования, реализация принципа неотвратимости наказания. В преодолении коррупции заинтересовано большинство населения России, которому надо дать действенные инструменты воздействия на государственную политику.

В заключение можно сделать вывод, что современные подходы к повышению эффективности органов власти системно изучаются российскими учеными и экспертами, внедряются в практику деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Для получения планируемой отдачи от реформирования государственной службы, на наш взгляд, следует обратить особое внимание на две ее составляющих – освоение новых технологий управления на основе теории менеджмента и методов обработки информации и коммуникации в сочетании с неизменным курсом на совершенствование форм обратной связи и подотчетности власти перед населением.

Следует осознанно сочетать централизованный и децентрализованный подходы к построению системы государственного управления. Если подходить с точки зрения функциональности, то централизованный подход более характерен для обеспечения национальной безопасности и деятельности правоохранительных органов, формирования единого правового поля

⁴⁵ Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. N 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы».

на всей территории страны, регулирования финансовой политики. Децентрализация и многообразие являются необходимыми условиями полноценного развития культуры, науки, технологий, иных интеллектуальных и гуманитарных сфер общественной жизни.

Можно также оценивать целесообразность акцента на большей централизации или, напротив, на децентрализации власти с точки зрения общих условий развития государства. Хорошо известно, что наличие серьезной внешней угрозы, необходимость преодоления последствий крупных природных и техногенных катастроф естественным образом консолидируют общество. Централизованный подход проведения государственной политики также часто используется в период проведения крупных реформ и государственных преобразований. Для периода стабильного развития государства свойственны тенденции опоры на демократические институты управления с целью принятия сбалансированных долгосрочных решений в области стратегического развития.

Как мы видим, в настоящее время, весьма непросто корректно оценить многообразие внешних и внутренних факторов государственного развития, разработать и своевременно принять оптимальные управленческие решения. Учитывая высокий интеллектуальный уровень современных вызовов, целесообразно ставить задачи развития инновационного государственно-научного партнерства, используя российский и международный опыт взаимодействия государства с бизнесом и гражданским обществом. ■

Александр Татаркин*

Модернизация федеративных отношений на основе программно-проектных подходов**

Модернизация знаменует собой достаточно противоречивый, длительный и затратный процесс смены господствующего способа производства и хозяйствования на новый, более эффективный, востребованный большей частью населения. Модернизация всегда и при всех условиях основана на сочетании двух взаимопроникающих процессов. *С одной стороны*, модернизация направлена на *созидательное разрушение* старого способа производства и ликвидацию неэффективных методов (механизмов, форм, институтов) хозяйствования. *С другой* – модернизация привносит в социально-экономическое и всё общественное развитие разработанные наукой и практикой *новые прогрессивные* способы производства, более конкурентную структуру производства, подключает к общественному развитию эффективные институты и источники развития: политические и организационные, отраслевые и территориальные, внутренние и внешние, производственные и социальные.

Общественно-политическая потребность в модернизации российского общества

Принципиальным и далеко не единодушным является само определение модернизации, которое трактуется в литературе достаточно противоречиво: от «процесса, который предпринимается в тех или иных странах для сокращения образовавшегося отставания от государств-конкурентов» [12, С. 67] до процесса, который «не может ограничиваться лишь отдельными секторами экономики... или даже всей экономикой, а должен распространяться на все основные стороны жизнедеятельности общества...» [11, С. 13; 1, С. 7]. В.А. Цветков предлагает осуществлять «прикладную модернизацию с учетом сравнительных преимуществ российской экономики, применительно к функционально взаимосвязанным между собой производствам: добыча углеводородов (нефть, газ) – транспортировка – переработка – продажа – потребление» [31, С. 37–40]. По мнению Я.Н. Дубенецкого,

* Татаркин Александр Иванович – доктор экономических наук, академик РАН, профессор, Институт экономики Уральского отделения РАН (г. Екатеринбург).

** Статья подготовлена на средства программы № 34 Президиума РАН «Прогноз потенциала инновационной индустриализации России» (912-П-7-1001).

«ключевой, центральной задачей модернизации является восстановление и обновление промышленности, пришедшей в состояние полураспада...» [5, С. 3].

Е. Гонтмахер обращает внимание на нерешенность российским руководством многих жизненноважных для развития страны проблем. Страна не воспользовалась доходами от сырьевого сектора для реальной диверсификации экономики и повышения ее конкурентоспособности. Государство ухитрилось не уменьшить, а увеличить (даже согласно официальной статистике) различия в доходах населения, «распилить» систему здравоохранения на два «куска-сектора» – формально бесплатный с минимальным набором «около медицинских» услуг и реально платный, с большей частью требуемых населением медицинских услуг. За последние годы стараниями министра А.А. Фурсенко резко снизилось качество образования как общего, так и профессионального. В результате, по индексу человеческого потенциала Российская Федерация скатилась на 71 место в мире. Смысл модернизации Е. Гонтмахер видит не просто в отказе от «нынешних порочных практик и случайных людей в руководстве, и не в обычном заимствовании передовых институтов, а в формировании обновленных институтов экономической и социально-политической жизни цивилизованного пространства... и их внедрении в ткань российской жизни» [4, С. 3].

Главный советник Аналитического управления Аппарата Государственной Думы М.С. Айрапетян предложил концепцию синхронной экономической и политической модернизации с учетом влияния факторов и особенностей циклического развития систем. По его мнению, России необходима *консервативная модернизация* в формате «непрерывно действующего механизма, направленного на нейтрализацию внешних и внутренних угроз и негативных последствий, возникающих в результате таких колебаний и характерных как для стадий роста, так и для стадии спада» [9, С. 96].

Сложность оценки приведенных выше сущностных характеристик модернизации российской экономики видится нами в том, что *в обществе не осталось сфер и видов деятельности, которые не нуждались бы в модернизационном обновлении и нацеленности на ускоренное, сбалансированное и социально ориентированное развитие экономики*. Наиболее остро проблема модернизации стоит перед управлением общественным развитием, его качеством и результативностью, профессионализмом и порядочностью работников государственных органов власти и управления [24, С. 25]. Жизненно необходима модернизация экономики, ее производственного, инфраструктурного, финансово-бюджетного, банковского и других секторов. Невозможно обеспечить устойчивый рост экономики без модернизации высшего и среднего образования, всей системы здравоохранения и пенсионного обеспечения. Обеспечивать инновационное обновление без модерниза-

ционных изменений роли и статуса науки в общественном развитии невозможно, как и повышение вклада регионов и территорий, пространственного фактора в повышение общественного благосостояния без модернизации федеративных отношений, отказа от жесткой вертикали власти и перехода к саморазвитию регионов и муниципалитетов, способных самостоятельно решать большинство проблем территориального развития [13; 14; 16].

Именно поэтому считаем справедливым утверждение, что модернизация не может ограничиваться только экономикой. Ее сущностное предназначение в обновлении всей общественной жизни с целью формирования наиболее прогрессивных институтов сбалансированного и устойчивого общественного развития на основе инновационных источников и новаторских навыков. И в этом понимании раскрывается *сущностная основа модернизации как научно-инновационного обновления всех сфер общества в соответствии с потребностями развития. Одновременно, в этом видится и миссия науки как инновационной основы обновления.* К числу наиболее существенных признаков модернизации относятся:

- комплексный, системный и поэтапный характер модернизации, предполагающий последовательное научное решение всех взаимосвязанных проблем социально-экономического и всего общественного развития. Модернизация экономики не может быть результативной и законченной без соответствующих изменений в политической, социальной и экологической сферах, отраслевом, территориальном и инфраструктурном развитии. Можно сколько угодно наращивать инновационные разработки и торговать ими, но если не будет создана соответствующая инновационно ориентированная среда, эффект от инновационных наработок будут получать другие страны, где это среда сформирована и функционирует, «всасывая» в себя все передовое и прогрессивное;

- целевая направленность модернизации на решение общенациональных проблем, способных консолидировать общество на их решение. Важно, к примеру, призывать и ставить задачу наращивать ВВП страны, удваивать или утраивать его, повышать в разы производительность труда на каждом рабочем месте и др. Но если большая часть дохода от реализации этих «призывов» оседает в карманах олигархов и чиновников, а основная масса населения от подобного наращивания получает лишь «крохи», подобная задача мобилизирующей и консолидирующей роли никогда выполнять не сможет. Ограничены возможности регионов и муниципалитетов повышать доходность рыночных агентов, поскольку более 65% собираемых налогов на территориях изымается в Федеральный бюджет.

- противоречивость модернизации – «разрушение в процессе создания» более эффективных институтов требует «гибкой твердости» в её проведении. Суть названной особенности видится, *во-первых*, в постоянном

научном сопровождении и обогащении новыми знаниями и решениями модернизации, своевременном и научно обоснованном внесении изменений и корректировок в процесс её проведения под воздействием внешних и внутренних обстоятельств; *во-вторых*, повышения направляющей, регулирующей и контролирующей роли государства за всеми модернизационными процессами на всех её стадиях; *в-третьих*, важнейшим требованием модернизации должна стать опора на позитивное общественное мнение к её проведению посредством «справедливого» распределения доходов от её проведения между разными слоями населения.

Можно выделить и некоторые другие особенности модернизации (её социальная и экологическая направленность, непрерывность, этапность и др.), хотя и приведенные позволяют рассматривать её как ***систему отношений между государством и всеми субъектами рыночных отношений в целях максимизации конечного результата общественного развития посредством использования наиболее передовых (прорывных) инновационно ориентированных институтов социально-экономического развития.***

Модернизация – процесс общественный, который, *с одной стороны*, «держит открытыми двери» для всех желающих рыночных агентов и граждан в силу своих возможностей включиться в модернизационные процессы на своем рабочем месте, через партии и другие общественные организации и институты. *С другой* – основой модернизационных процессов является формирование передового шестого технологического уклада и соответствующего способа хозяйствования, вокруг которых создается соответствующая им политическая, духовно-нравственная, социально-экономическая среда. Именно среда призвана содействовать ускоренному формированию нового способа производства и «выходу» его на проектный уровень функционирования [25, С. 25–36].

Для России, как и для любой другой страны, условием успешного проведения модернизации должна стать долгосрочная стратегия использования таких институтов развития, которые позволяют сохранить и приумножить собственный экономический потенциал и обеспечивать устойчиво сбалансированный и социально ориентированный рост с повышающейся долей новых производств шестого технологического уклада. Данное обстоятельство требует, *во-первых*, защитить внутренний рынок и отечественный потенциал от интервенции международного и отечественного спекулятивного капитала, сохранив и расширив источники социально-экономического развития, как на локальном (рыночные агенты), территориальном (муниципальные образования), так и региональном и межрегиональном уровнях; *во-вторых*, создать восприимчивую ко всему прогрессивному модернизационно-ориентированную среду для формирования и

использования наиболее эффективных институтов развития. В число последних, требующих стратегической поддержки, есть необходимость отнести традиционные институты (образование, наука, кооперация) и новые – венчурные и инвестиционные фонды, инновационные центры, кластеры, бизнес-территории, институты государственно-частного партнерства, инновационно ориентированные экономические зоны, территориальное и региональное саморазвитие, интеграцию и кооперацию регионов и территорий и некоторые другие; *в-третьих*, подключить к процессам модернизации максимально большее число рыночных агентов и населения, повысить роль человеческого фактора как в инновационном и новаторском «наполнении» модернизации новыми прорывными идеями и решениями, так и в поддержании устойчивого и сбалансированного социально-экономического и всего общественного развития на всех уровнях федеративного устройства [26, С. 46–55].

Признавая главным критерием модернизации формирование нового и более прогрессивного технологического уклада, невозможно не отметить решающую роль человеческого фактора и отдельной личности – лидера нации, лидера региона, муниципалитета, бизнес структуры в инициировании и успешном проведении модернизации. Примеры Китая, Сингапура, Финляндии, Индии, Южной Кореи, Бразилии и других стран демонстрируют возрастающую роль отдельной личности в инициировании и проведении модернизационных преобразований, подключения к ним большинства населения. Мотивы и последовательность действия лидеров разные, хотя логика их действий во многом схожа и включает разработку долгосрочной стратегии выхода страны на лидирующие позиции в мировом сообществе опираясь в основном на собственный потенциал развития; подключение к модернизации всех слоев и большей части населения посредством учета их потребностей и справедливого распределения доходов; повышение роли науки и образования в социально-экономическом и всем общественном развитии¹; определение технико-технологического и финансового источника модернизации; реструктуризацию экономики в пользу ускоренного развития шестого технологического уклада и подготовку работников, способных их эффективно использовать.

¹ Модернизация в КНР, к примеру, рассматривается как трансформационная революция в истории модернизации человечества. На этой основе Академия наук Китая при поддержке руководства КНР определила приоритетные исследования в науке и технике для нужд модернизации Китая. Для этого разработан фундаментальный доклад «Наука и технологии в Китае: дорожная карта до 2050 года» (Пекин, 2010), в котором на 150 страницах убористого текста в 5 разделах изложены этапы исследования, определены вариантные результаты НИР и рекомендованы механизмы использования их результатов для общественного развития с учетом китайской специфики [15].

Новый импульс развития должна получить производственная и социальная инфраструктура, способная, с одной стороны, обеспечить устойчивое развитие базовых отраслей и производств шестого технологического уклада, гарантирующих ускоренное развитие экономики приращением добавленной стоимости [30, С. 395–420]. Последнее может обеспечиваться созданием кластерных объединений, развитием кооперационных связей и расширением сервисного обслуживания производимых товаров. С другой, – готовить квалифицированные кадры для базовых отраслей, формировать соответствующую культуру производства и потребления инновационно ёмких товаров, регулировать (изучать и готовить рекомендации) внутренний и внешний спрос, обеспечивать научные исследования по приоритетным направлениям науки, развивать и модернизировать социальную сферу и улучшать экологическое состояние общества [7, С. 6–12].

В процессе модернизации должен завершиться переход от формальных к реальным федеративным отношениям, от отраслевой к территориально-видовой специализации, от «общества потребления» к «интеллектуальному обществу», системной особенностью становится повышение роли пространственного фактора общественного развития, показателей качества жизни по всем её параметрам (продолжительность, здоровье, образование, уровень и структура доходов, возможности творческого развития и др.).

Вопрос качества жизни или индекс человеческого развития (ИЧР) принято оценивать тремя показателями: ВВП на душу населения, средняя продолжительность жизни и уровень образованности населения. Если ИЧР равен 0,8 и более страна считается экономически развитой с высоким индексом человеческого развития. При ИЧР равным 0,5–0,8 – уровень жизни считается средним, а при менее 0,5 страна рассматривается как слаборазвитая с низким индексом человеческого развития. Индекс человеческого развития в России, также как и в других странах бывшего социалистического лагеря, далек от желаемого [17; 20, С. 9–12], что становится сдерживающим фактором модернизации социально-экономического и всего общественного развития. Именно поэтому считаем целесообразным придать модернизации общественного развития социальную направленность, подчинить её интересам всестороннего развития человека и реализации всех его возможностей и потенциалов.

В последние годы, как альтернатива исследований качества жизни населения в обществах с развитой рыночной экономикой, стали активно развиваться исследования экономики счастья, при которой человек ощущает себя счастливым при относительно низких показателях индекса человеческого развития. Предложенный Нобелевским лауреатом Джозефом Стиглицем индекс человеческого счастья используется для объяснения так на-

ываемого парадокса Истерлина [10, С. 171], согласно которому индекс счастья оказывается более высоким далеко не в самых развитых странах.

К слову, на русском языке термин «экономика счастья» воспринимается не совсем адекватно: «happiness» в переводе академика РАН В.Л. Макарова это не только и не столько счастье [10, С. 172–173]. Это и удовлетворенность состоянием, окружением, ритмом жизни и др. Человеческая популяция чрезвычайно многообразна и многолика. Нередко человек получает большее удовлетворение не от денег или материальных благ, а от своего места в социальной или производственной группе, мнением которой он дорожит. Человек может получать удовлетворение от той деятельности, в которую он вкладывает «всего себя». Погоня за социальным статусом не менее реалистичное свойство человеческой природы, чем погоня за материальными благами. Именно эти обстоятельства ставят перед наукой задачу полнее, глубже и объективнее оценить роль и место человека в модернизационных процессах с тем, чтобы его способности и энергия не только служили общественному развитию, но и добавляли ему «крупницы счастья».

Возможности и направления модернизации федеративных отношений

Модернизация российского общества закономерно предполагает усиление социальной ориентации экономики, формирование полноценных федеративных отношений посредством специализации регионов и развития межрегиональной кооперации и интеграции, опережающего развития тех секторов, которые определяют внешнеэкономический статус страны и региона. Предполагаемый переход требует реализации комплекса взаимосвязанных по ресурсам, срокам и этапам преобразований мер отраслевого и территориального характера. К последним относится необходимость перехода к новой модели пространственного развития российской экономики, позволяющей, с одной стороны, создавать каркас региональных (республиканских, областных, краевых, окружных) и территориальных (городских, районных) центров сосредоточения экономического роста, способных формировать и передавать сопредельным субъектам инновационные импульсы развития экономики. С другой – выводить на траекторию ускоренного развития глубинные и окраинные регионы и территории [22, С. 19–30]. Идеология этого перехода видится в следующем:

Первое – в активном и целенаправленном формировании государством *институциональной среды* через прогрессивные институты развития и нормы, способствующие созданию *полицентричной пространственной структуры экономики страны*. Это означает формирование не одного-двух, а многочисленного каркаса центров экономического роста, к числу

которых следует отнести практически все крупнейшие и крупные регионы и города, что будет способствовать реализации сетевого эффекта вокруг этих центров. Импульс к развитию получают малые и средние города через развитие и включение их в агломерации, а также другие глубинные и окраинные территории. К числу таких центров, способных уже сейчас выполнять эту миссию, можно отнести: Московскую, Санкт-Петербургскую, Екатеринбургскую, Челябинскую, Самарско-Тольяттинскую, Нижегородскую, Волгоградскую, Вологодскую, Казанскую, Уфимскую, Новосибирскую, Томскую, Омскую, Красноярскую, Иркутскую, Хабаровскую, Владивостокскую агломерации, а также агломерацию юга Ростовской области и Краснодарского края.

Второе – помимо выделения и поддержания центров, необходим *поиск новых территориальных источников конкурентоспособности*. В развитых странах, в том числе в странах Европейского союза, известными своими глубокими традициями в области региональной политики, сформулирована и реализуется стратегия, ориентированная на внедрение идеи территориального сплочения и соответственно сбалансированного подхода к территориальному развитию. Европейские страны признали научным фактом возможности ускоренного экономического роста *не только через крупные города*. Опыт региональной политики показывает важность развития производственных связей небольших и средних городов (полицентричное развитие), а также ускоренного формирования региональных и территориальных и инновационных центров в сельской местности. Роль средних городов видится в соединении больших и малых городов и отдаленных сельских территорий. Средние города способны, при создании соответствующих условий, выполнять важную роль в содействии интеграции, сдерживать депопуляцию сельских территорий при создании соответствующих макроэкономических и региональных условий.

Именно такой подход позволит повышенное внимание уделять городским агломерациям в России как новым крупным центрам инновационного развития, способным *стать импульсом развития регионов и территорий на основе обновления институтов развития и формирования новых центров генерирования конкурентоспособности*:

- *окраинных территорий* как выразителей и трансляторов геополитических интересов России в приграничных отношениях с другими странами;
- *глубинных территорий и малых городов* как необходимых участников кластерных проектов и решений, рождаемых в крупных региональных и территориальных центрах, что позволит превратить данные территории в центры экономического развития регионального масштаба;

- *сельских территорий* как новых центров конкурентоспособности, возникающих на базе формирования диверсифицированной экономики. Новые возможности по использованию возобновляемых источников энергии, повышению эффективности и коренному изменению технологий сельхозпроизводства, приближению переработки сельхозпродуктов к производству способствуют росту конкурентоспособности данных территорий в большей степени, чем городов.

Третье – во главу угла модернизируемой региональной политики должна быть поставлена *человекоориентированная парадигма развития*.

Для нашей страны важнейшим императивом становится форсирование всего спектра инвестиций в развитие человеческого потенциала, в первую очередь, его инновационных составляющих. Именно в этом заключается новая *человекоориентированная парадигма социально-экономического развития* в XXI веке. Сегодня стало аксиомой понимание, что решающим и единственным активным и ориентированным на будущее фактором успешной реализации ресурсных фондов является социально и экономически заинтересованный, профессионально и граждански активный человеческий потенциал. Качественные характеристики населения страны, их активная инновационно-новаторская позиция могут стать доминирующим фактором, определяющим контуры ее будущего развития.

Одной из важнейших проблем сохранения и поддержания устойчивого развития экономики регионов становится отсутствие и/или понижение результативности мотивирующей составляющей эффективного высокопроизводительного труда. Особенно это касается глубинных регионов с большими объемами сельскохозяйственных территорий и территорий – мест традиционного природопользования коренных малочисленных народов².

Именно поэтому в рамках обновляемой региональной политики было бы целесообразно обсудить возможности расширения масштаба эффекта повышением мотивации трудовой активности по таким ключевым направлениям, как:

- формирование стандартов достойного труда в регионах;
- развитие в регионах корпоративной культуры взаимоотношений администрации и рядовых работников;

² «Сама экономическая реальность остро ставит вопрос о повышении конкурентоспособности человеческого капитала... – справедливо пишут В.Н. Белкин, Н.А. Белкина, Л.В. Владыкина, – однако этот факт осознан далеко не всеми... да и вклад науки в теоретическое обоснование этого процесса не достаточен» [2, С. 4]. М. Сторчевой призывает «пересмотреть неоклассическую теорию и построить новую модель человека, которая сможет объяснить многое из того, что ранее понималось неверно или вообще исключалось из анализа» [18, С. 78].

- использование стимулирующего потенциала социальных технологий, реализуемых в правовых и экономических формах на основе соблюдения принципов обоснованности, справедливости и информированности;
- расширение потенциала работников регионов, ориентированных на инициативный и творческий труд.

Четвертое – движущей силой модернизации российской экономики и общества в целом становится *опора на процессы саморазвития всех уровней региональных и территориальных социально-экономических систем* [28, С. 13–28; 33, т.1. и т.2]. Для этого должны быть определены механизмы и инструменты выбора *наиболее эффективных приоритетов территориального развития, в том числе в отношении проблемных территорий, нацеленных на повышение их устойчивого функционирования на основе самоорганизации и самокупаемости.*

Наиболее сложным является вопрос определения саморазвивающейся региональной (муниципальной) экономической системы. Не углубляясь в детальный разбор имеющихся подходов, возьмем на себя смелость предложить для обсуждения авторский вариант. Под саморазвитием территориальных экономических систем нами *понимается стратегически устойчивая способность региона в условиях сложившейся в обществе макросреды обеспечивать расширенное воспроизводство валового регионального продукта за счет имеющегося потенциала собственных ресурсных возможностей и доходных источников в интересах реализации как макроэкономических целей и общенациональных приоритетов, так и внутрирегиональных целевых установок системного характера.*

Саморазвитие региональной экономической системы предполагает наличие двух системообразующих признаков:

1. *Внутренняя самодостаточность региональной экономической системы, способной обеспечить долговременную устойчивость регионального развития за счет:*

1.1. *необходимых и достаточных для развития ресурсов: материальных, трудовых, финансовых, интеллектуальных и других, а также производственных, инфраструктурных, предпринимательских и иных возможностей обеспечивать расширенное воспроизводство ВРП;*

1.2. *объективно определенной миссии и цели саморазвития региона, приоритетов и мотивов саморазвития. Миссия и цель призваны, с одной стороны, опираться на целевые установки макроэкономической системы в целом, обеспечивая системную их реализацию. С другой, – обеспечивать реализацию региональных приоритетов, отражающих региональные потребности и интересы проживающего в регионе населения. Возможность реализовать региональные потребности и интересы как составной части макроэкономической потребности в процессе саморазвития выступает,*

на наш взгляд, мощным мотивом дальнейшего совершенствования инструментов саморазвития;

1.3. внутрирегиональные производственные, инфраструктурные, организационно-управленческие, территориальные и иные системы, способные автономно перенастраиваться под воздействием внутренних и внешних изменений.

2. *Благоприятные внешние условия, способные в своей совокупности обеспечивать устойчиво сбалансированное саморазвитие региональных экономических систем на стратегическую перспективу.* В перечень внешних условий, способных обеспечивать формирование и стабильное функционирование региональных экономических систем, целесообразно отнести:

2.1. общественно-политическую и идеологическую готовность федерального руководства и руководства региона обеспечивать достижение социально-экономических параметров посредством саморазвития региональных экономических систем. Принципиально важным считаем восприятие большей частью населения идеи саморазвития регионов как наиболее доступной и надежной формы реализации их групповых и индивидуальных потребностей и интересов, ее поддержка макроэкономическими условиями и гарантиями;

2.2. конституционные и законодательные гарантии регионам и макроэкономические возможности (налоговые, бюджетные, кредитные, имущественные и др.) использовать модели саморазвития как для реализации макроэкономических целей и приоритетов, так и региональных целевых установок. Среди последних наиболее перспективными считаются: формирование и развитие бизнес-территорий на базе муниципальных образований, создание технополисов, центров трансфера передовых технологий, рыночных институтов по закреплению за регионом трудовых, земельных и лесных ресурсов, реформирования региональной собственности и др.;

2.3. внешние факторы воздействия на региональное развитие, обусловленные изменениями конъюнктуры мирового рынка на товары и услуги, участием регионов в международных программах и проектах, развитием международных интеграционных связей регионов и страны в целом, требуют от регионов взвешенного подхода к сбалансированию внешнеэкономических факторов и показателей.

Системообразующая и системосохраняющая роль внешних условий, гарантий и факторов на процессы становления и функционирования саморазвивающихся регионов видятся в следующем. *Если внутренняя самодостаточность региональной экономической системы обеспечивает источники ее устойчивого развития и воспроизводства ВРП, простого или расширенного, то внешние условия призваны формировать и воспроизводить*

общественно-политическую, законодательную, макроэкономическую и внешнеэкономическую среду, способную обеспечивать наиболее полное и результативное использование территориальных возможностей и ресурсов для реализации общефедеральных и региональных целевых задач обеспечения устойчивости и безопасности Российской Федерации в целом.

Пятое – реализация положений новой региональной политики возможна на основе создания, внедрения и совершенствования различного рода **институтов развития**. При этом институты должны быть достаточно разнообразны и обеспечивать многоцелевую направленность территориального развития. *Первая группа институтов* может быть связана с прямыми действиями государства по реализации основных положений региональной политики, особенно в отношении проблемных территорий. К таким институтам могут быть отнесены: фонд реформирования ЖКХ; фонд финансовой поддержки субъектов РФ; фонд реформирования региональных финансов; фонд регионального развития и др. *Вторая группа* включает институты, обеспечивающие стимулирование инновационного развития территорий: создание особых экономических зон, инogradов и др. *Третья группа* институтов может быть ориентирована на изменения (внедрение, усовершенствование) технологий регионального планирования и управления. К числу таких институтов можно отнести создание револьверного фонда, ориентированного на внедрение проектного управления в регионах и муниципалитетах, индикативное планирование и др. *Четвертая группа* институтов развития связана с активизацией бизнес сообщества в формате укрепления горизонтальных связей, в том числе через кластерные формы развития бизнеса, ГЧП, проектное планирование и др.

Кластерный подход позволяет «связать» центр и его окружение за счет более тесного межфирменного взаимодействия; создания общих рынков труда, технологий, знаний и повышения доступности предприятий к использованию общих ресурсов; сокращения общих издержек и формирования синергетического эффекта взаимодействий. Все участники кластера получают дополнительные конкурентные преимущества под воздействием совокупного влияния эффектов масштаба синергии. Более того, кластер способствует развитию горизонтальных сетевых отношений, а также партнерскому взаимодействию бизнеса – власти – науки – образования³. Все это

³ Совместно с Правительством Свердловской области сотрудниками Института экономики УрО РАН разработана методология создания кластерных объединений с учетом отраслевых, видовых и территориальных особенностей. [8; 27, С. 11–19]. Заслуживает внимания опыт волгоградцев, использующих кластерную модель управления комплексной застройкой в крупных городах [6, С. 60–65], ОАО РЖД разрабатывающих совместно с Институтом экономики УрО РАН кластерную модель управления перевозками, ФНПЦ «Алтай»

позволяет рассматривать кластер как универсальный институт саморазвития способный, *с одной стороны*, системно подключать к саморазвитию весь имеющийся на территории потенциал (ресурсный, кадровый, организационный, пространственный и др.). *С другой* – задействовать возможности соседних территорий для саморазвития, вовлекая их в процессы саморазвития.

Программно-проектная модель повышения роли территорий в модернизации Российской Федерации

Теоретико-методологической основой модернизации федеративных отношений и разработки новой региональной политики повышения роли регионов и территорий в общественном развитии должны стать программно-проектный подход, как отвечающий потребностям глобализируемой российской экономики институт федеративного развития.

Механизм реализации региональной политики связан с определением ее стратегических приоритетов и в связи с этим возрастает потребность в разработке и утверждении *Концепции (основных направлений) региональной политики Российской Федерации* как составной части стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г.

На базе стратегических приоритетов региональной политики (не более 4–8) должны быть разработаны программы, охватывающие наиболее комплексные проблемы развития регионов. Решение же конкретных задач должно строиться исключительно на основе *программно-проектного подхода*⁴.

Инициатором использования программно-проектного развития территорий стал город Екатеринбург, который первый в Российской Федерации

(г.Бийск) – кластерного использования производственной и социальной инфраструктуры головного предприятия [30; С. 399] и др.

⁴ Как свидетельствует практика, разрабатываемые долгое время стратегии и программы социально-экономического развития регионов и муниципалитетов страдали и продолжают страдать, *во-первых*, отсутствием четких целей, органически обусловленных потребностями развития региона (территории), которые подменяются часто политическими лозунгами и призывами макроэкономического характера; *во-вторых*, ограниченной опорой на общественное мнение, сложившиеся потребности и предпочтения различных слоев и социальных групп населения региона (муниципалитета), а ориентируются на макроэкономические предпочтения, обычно «далекие» и не понятное для большей части населения; *в-третьих*, способностью органически соединять в едином документе политические решения и творческую активность населения, плановые и рыночные подходы, административный ресурс и рыночную инициативу (предприимчивость), научные прорывные идеи и хозяйственную смекалку бизнеса [26, С. 50–55; 32, С. 65–73]. А. Швецов обращает внимание и на такие недостатки программного развития как хроническое их недофинансирование и нецелевое использование [36. С. 20–23].

принял 10 июня 2003 г. решением городской Думы «Стратегический план Екатеринбурга» [19]. По оценке главы города, а ныне депутата Совета Федерации РФ А.М. Чернецкого, план развития города разрабатывался и реализуется на основе трех принципиально новых для российской практики новаторских идей, потребовавших существенно изменить менталитет и руководителей города, и его населения [19, С. 3]. *Во-первых*, девизом разработки, обсуждения и реализации плана стала идея «мыслить стратегически и действовать сообща». Именно эта идея стала отправной точкой для разработки Стратегического плана и *соединения в одном документе стратегического программирования приоритетов развития города с проектной инициативой его населения*. *Во-вторых*, Стратегический план с момента его разработки стал документом общегородским. В его трехлетней разработке и обсуждении принимали участие большая группа ученых, руководителей разного уровня, депутаты, бизнесмены, общественные организации и специалисты. Был изучен зарубежный опыт, в том числе и г. Бирмингема (Великобритания) по программно-проектному развитию. Стратегический план прошел широкое общественное обсуждение, было рассмотрено и учтено огромное количество предложений и пожеланий жителей города, региональных и федеральных органов. Это обстоятельство позволяет рассматривать Стратегический план города в качестве *программно-проектного творчества всего городского сообщества*.

В-третьих, характерна стратегическая направленность плана развития Екатеринбурга на устойчивое повышение качества жизни горожан. Этой цели посвящены все восемь программных направлений плана и большинство из более ста бизнес проектов. Первое программное направление плана – «Сохранение и развитие человеческого потенциала» – открывает программу действий, а восьмое – «Генеральный план города Екатеринбурга – город для человека» завершает программные действия городского сообщества по развитию Екатеринбурга. Заслуживает внимания и заключительный раздел плана – «Механизм реализации стратегического плана», суть которого можно кратко выразить словами: «Работать на результат и не закрываться от нововведений» [19, С. 3].

Стратегический план города по-своему содержанию является научно-обоснованным обобщением потребностей разных слоев населения и рыночных агентов мегаполиса, всесторонне учитывающий специфику города и его конкурентные возможности. При этом его отличает высокая инновационная направленность на решение общегородских проблем реструктуризации экономики, ускоренного развития производственной и социальной инфраструктуры и др.

Актуальность программно-проектного подхода в рыночных условиях видится не только в активном участии населения в разработке стратегиче-

ских планов и постоянном общественном контроле за реализацией программных приоритетов. Это важнейшее, но не единственное его достоинство. Программно-проектный подход позволяет, с одной стороны, объединить одним документом возможности использования в интересах развития плано-административные и рыночные инициативы, административный ресурс и предприимчивость, согласованно удовлетворять городские потребности интеграцией власти, науки, бизнеса и общественного мнения. С другой, – распределять нагрузку по финансированию программ и проектов между бюджетом города, бизнесом и населением, что значительно сокращает суммарные расходы и увеличивает эффект от реализации бизнес проектов.

Позитивная оценка результатов реализации Стратегического плана Екатеринбурга в 2003–2008 гг. потребовала определенной его корректировки в части пересмотра большинства программных показателей в сторону увеличения. После почти двухгодичного обсуждения (2008–2010 гг.) в 2010 г. обновленный стратегический план Екатеринбурга до 2025 г. был утвержден городской Думой [20]. В него были внесены уточненные по срокам и направлениям работы параметры развития. Seriously пересмотрена проектная часть плана. Число проектов доведено до 130. Заметно возросла активность бизнеса в финансировании проектов – до 45 и более процентов от общей стоимости проекта.

Применение методов программно-проектного управления позволяет более обоснованно определять цели и оптимально планировать инновационную, инвестиционную и другие сферы деятельности регионов, активно привлекать частный капитал к развитию территорий и регионов. Проектное управление дает возможность более полно учитывать проектные риски, оптимизировать использование имеющихся ресурсов и избегать конфликтных ситуаций, контролировать исполнение составленного плана, анализировать фактические показатели и вносить своевременную коррекцию в ход работ, накапливать, анализировать и использовать в дальнейшем опыт успешно реализованных проектов.

За прошедшие с 2003 года время, в городе заметно изменилось отношение горожан к проблемам города и возможностям его развития в интересах жителей с учетом их предложений и пожеланий. Причины этого видятся, во-первых, в творческом подходе к разработке и реализации плана, что позволило городу «продвинуться» на лидирующие позиции среди российских городов –миллионников по большинству социально значимых показателей (см. табл. 1).

Таблица 1.
**Основные показатели развития г. Екатеринбург в сравнении с городами-миллионниками
 в 2006–2010 гг. (числитель – 2010 г., знаменатель – 2006 г.) [34, С. 10–11]**

Города	Екатеринбург	Новосибирск	Ниж. Новгород	Самара	Челябинск	Уфа	Омск	Казань	Ростов-на-Дону	Волгоград	Пермь
Показатели											
Численность населения на конец года, тыс. чел.	1386,5	1473,7	1250,6	1164,9	1130,3	1062,3	1154,0	1143,6	1089,9	1021,2	991,5
	1346,3	1391,9	1286,4	1139,1	1091,5	1029,8	1134,8	1116,0	1051,6	1020,8	990,2
Инвестиции в основной капитал, млрд. рублей	62,3	50,0	44,3	45,2	40,9	36,6	41,7	76,2	25,4	21,8	36,0
	36,8	29,9	23,5	30,3	23,8	34,0	24,8	52,1	21,3	14,7	34,2
Розничный товарооборот на душу населения, тыс. руб.	239,0	126,6	146,2	137,9	162,9	219,0	116,7	170,3	173,7	122,0	185,7
	149,1	96,0	90,2	98,3	105,4	130,9	81,4	109,3	118,3	78,3	134,5
Ввод жилья, тыс. м ²	1026,8	1017,0	365,4	588,7	487,4	654,4	349,8	772,0	850,0	325,5	314,1
	735,3	827,9	443,3	228,8	512,3	521,1	723,4	729,6	707,4	388,9	426,1
Среднемесячная зарплата, рублей	26097	23390	21821	20722	20501	22090	19344	19390	20981	18306	21954
	14026	11806	10188	11376	11106	11916	10812	9773	10587	9801	12468
Количество родившихся, промилле	13,0	13,0	10,7	11,3	12,6	14,4	12,1	13,2	10,3	10,4	11,7
	10,3	9,9	8,9	9,6	10,3	11,2	9,5	9,3	8,7	8,7	10,0
Количество умерших, промилле	11,8	12,9	16,3	16,1	12,6	12,2	12,9	13,2	12,9	14,3	11,9
	12,8	14,0	16,9	15,8	13,7	12,4	14,0	13,4	13,6	14,6	13,7
Естественный прирост (убыль) населения, человек на 1000 жителей	1,2	0,1	-5,6	-4,8	0,0	2,2	-0,8	0,0	-2,6	-3,9	0,2
	-2,5	-4,0	-8,2	-6,4	-3,5	-1,2	-4,5	-4,1	-4,9	-5,9	-3,7

Во-вторых, интерес населения города к приоритетам его развития можно оценивать, на наш взгляд, по динамике миграции его жителей, которые «ногами голосуют» за правильность выбранной стратегии. Если вплоть до 2003 г., когда был утвержден стратегический план, из города уезжало больше, чем приезжало, то начиная с 2004 г. динамика устойчиво свидетельствует о предпочтениях приезжающих. Да и уезжать из города стало заметно меньше (см. рис. 1) [34, С. 30].

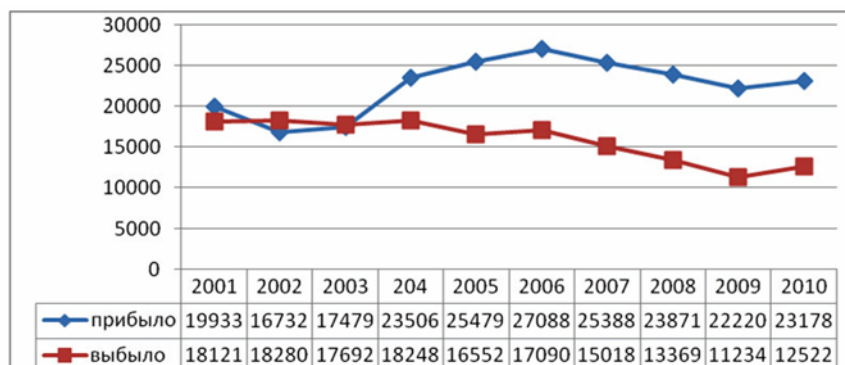


Рис. 1. Миграционное движение населения в г. Екатеринбурге, человек

Использование проектного управления территорией позволило ускорить внедрение результативно-ориентированной модели управления [24, С. 15–23], которая, обеспечивая развитие, дает возможность:

- *получать измеримые результаты* реализации каждой цели, каждой услуги и мероприятия;
- при определении цели «просчитывать» *количество и качество услуг и мероприятий*, которые будут представляться населению региона (территории);
- *оценить как повлияет на изменение показателей плана* изменение бюджета в сторону увеличения или уменьшения;
- «получать» *социально-значимые результаты* для населения региона от оказания конкретных услуг;
- оценивать эффективность работы ведомств и учреждений на основании анализа их расходов относительно полученных результатов;
- определять по каждой поставленной задаче социально-экономического развития территории *реальную стоимость ее достижения, инструменты реализации и ответственных за выполнение*.

На уровне регионов и муниципалитетов применение проектного подхода требует соблюдения двух условий. *Во-первых*, проекты должны быть встроены в систему комплекса документов стратегического планирования территорий и логично вытекать из целей и задач стратегического плана (стратегии) развития региона (муниципалитета). Иными словами, данные проекты по своей сути должны стать стратегическими проектами, встроенными в логическую цепочку общегосударственного стратегического управления (рис. 2):



Рис. 2. Реализация программно-проектного подхода в стратегическом управлении пространственным развитием

Во-вторых, при таком подходе стратегические проекты превращаются в конкретные механизмы (институты) реализации стратегических программ развития, не только муниципалитета, но и региона в целом. Их разработка, как и документов, из которых они вытекают, осуществляется на основе взаимодействия всех участников территориального сообщества: частного бизнеса, органов власти и управления всех уровней, науки, образования, представителей общественности, сведущих в области реализации проекта. Основой стратегических проектов становятся бизнес-планы развития частного бизнеса, в том числе на принципах ГЧП.

Предложенный подход позволяет нацелить проекты на эффективное взаимодействие всех разработчиков проекта, и дальнейшее их уточнение и

корректировка могут осуществляться на основе четкого планирования вполне конкретных мероприятий, источников их финансирования для каждого из участников. Только в этом случае федеративное развитие РФ через планы, программы и проекты основывается на *документах общественного согласия*, в реализации которых заинтересованы не только их инициаторы и участники, но и все население муниципальных образований, регионов и Российской Федерации в целом.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аганбегян А.Г. О модернизации общественного производства в России // «Экономика региона». №4 2011.
2. Белкин В.Н., Белкина Н.А., Владыкина Л.Б. Формирование конкурентоспособного человеческого капитала предприятия. Екатеринбург: изд. ИЭ УрО РАН, 2011.
3. Глазьев С.Ю. Уроки очередной российской революции: крах либеральной утопии и шанс на «экономическое чудо». М.: изд. Дом «Экономическая газета», 2011.
4. Гонтмахер Е. Российская модернизация: институциональные ловушки и цивилизованные ориентиры // «Мировая экономика и международные отношения». № 10. 2010.
5. Дубенецкий Я.Н. Модернизация экономики: направления, ресурсы, механизмы // «Проблемы прогнозирования». № 4. 2011.
6. Ивашова С. Комплексная застройка в крупных городах: кластерная модель управления // «Проблемы теории и практики управления». № 4. 2011.
7. Кулешов В.В. Модернизация экономики и её кадровое обеспечение // «ЭКО». № 6. 2010.
8. Лаврикова Ю.Г. Кластеры: стратегия формирования и развития в экономическом пространстве региона. Екатеринбург: изд. ИЭ УрО РАН. 2008.
9. Лившиц В.Н., Никонова А.А. О консервативном подходе к модернизации России: итоги дискуссии на конференции международной академии организационных наук // «Экономическая наука современной России». № 1. 2011.
10. Макаров В.Л. Социальный кластеризм. Российский вызов. М.: изд. «Бизнес Атлас». 2010.
11. Мау В.А. Экономическая политика 2009 года: Между кризисом и модернизацией // «Вопросы экономики». №2. 2010.
12. Модернизация России в контексте глобализации // «Мировая экономика и международные отношения». №3. 2010.

13. Модернизация социально-экономического развития муниципальных образований. В 2-х томах / Под ред. акад. РАН А.И. Татаркина. М.: изд. «Экономика». 2006.
14. Модернизация и экономическая безопасность России / Под ред. акад. РАН Н.Я. Петракова. М.: изд. «Финансы и кредит». Т.1. 2009; Т.2. 2011.
15. Наука и технология в Китае: дорожная карта до 2050 года. Фундаментальный сводный доклад Академии наук Китая. Пекин, 2010.
16. Реструктуризация регионального промышленного комплекса: от индустриальной к социально ориентированной модели. В 2-х томах / Под ред. чл-кор. РАН А.И. Татаркина. М.: изд. «Экономика», 2005.
17. Сорокин Д.Е. Модернизация российской экономики: ориентиры и возможности. Саратов: изд. Саратовского государственного социально-экономического университета, 2011.
18. Сторчевой М.А. Новая модель человека для экономической науки // «Вопросы экономики». № 4. 2011.
19. Стратегический план Екатеринбурга. Екатеринбург, 2003.
20. Стратегический план развития Екатеринбурга. Утвержден Городской Думой 26.10.2010 г. Екатеринбург, 2010.
21. Сухарев О.С. Методы оценки эффективности развития социальных систем: теоретико-измерительные проблемы // «Экономический анализ: теория и практика». № 6. 2010.
22. Татаркин А.И. Историческая миссия срединного региона в модернизации Российской экономики // «Федерализм». № 11. 2011.
23. Татаркин А.И. Итоги мирового кризиса: что приобрел мир и что потеряла Россия? // «Вестник УрО РАН: Наука. Общество. Человек». №1. 2011.
24. Татаркин А.И., Дорошенко С.В. Регион как саморазвивающаяся социально-экономическая система: переход через кризис // «Экономика региона». №1. 2011.
25. Татаркин А.И., Татаркина Д.А. Инновационная миссия модернизации общественного уклада как потребность устойчивого развития России // «Экономика региона». № 2. 2011.
26. Татаркин А.И. Программно-проектное развитие регионов как условие устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации // «Вестник УГГУ-УПИ. Серия экономика и управление». № 4. 2011.
27. Татаркин А.И., Лаврикова Ю.Г. Кластерная политика региона // «Промышленная политика в Российской Федерации». № 8. 2008.
28. Татаркин А.И., Татаркин Д.А. Диалектика формирования и функционирования саморазвивающихся территориальных экономических систем // «Федерализм». № 4. 2009.

29. Примаков Е.М. 2011 год: взгляд в будущее. Доклад на заседании «Меркурий-клуба» // «Российская газета». 16 января 2012 г. С. 1, 8.
30. Тихоокеанская Россия–2030: сценарное прогнозирование регионального развития / Под ред. акад. РАН П.А. Минакира. Хабаровск: изд. ДВО РАН, 2010.
31. Цветков В.А. Основные направления модернизации отечественной экономики // «Экономика региона». №2. 2011.
32. Якушкина Т. Формирование программы социально-экономического развития региона // «Проблемы теории и практики управления». № 4. 2011.
33. Саморазвивающиеся социально-экономические системы: теория, методология, прогнозные оценки / Под ред. акад. РАН А.И. Татаркина. М.: изд. «Экономика», 2011. Том 1: Теория и методология формирования саморазвивающихся социально-экономических систем. 308 с.; Том 2: Проблемы ресурсного обеспечения саморазвития территориальных социально-экономических систем. 386 с.
34. Итоги социально-экономического развития муниципального образования «город Екатеринбург» в 2010 году. Екатеринбург: Комитет стратегического планирования, 2011.
35. Стратегия хозяйственного освоения малоизученных территорий Уральского Севера / Под ред. акад. РАН А.И. Татаркина. Екатеринбург: ИЭ УрО РАН, 2011. 540 с.
36. Швецов А. Состояние и перспективы программного подхода в региональной политике // «Федерализм». № 4. 2010.



Наталья Зубаревич*

**Новая Стратегия 2020: тренды,
приоритеты и механизмы развития****

1. Общие принципы

1. Развитие пространства не бывает равномерным, в любой стране есть территории с конкурентными преимуществами, обеспечивающими ускоренный рост. Россия, как крупная и внутренне неоднородная страна, отличается особенно сильными территориальными контрастами условий, факторов и, как следствие, уровня развития. При сильных территориальных контрастах и общем социально-экономическом отставании страны приходится одновременно решать две задачи: поддержки отстающих территорий и стимулирования развития, прежде всего территорий с конкурентными преимуществами, чтобы ускорить развитие всей страны. Оптимальный баланс между стимулирующей и выравнивающей региональной политикой меняется во времени, но всегда основан на учете конкурентных преимуществ территорий и объективных ограничений их развития.

2. Территориальное развитие более инерционно в силу долговременности влияния базовых факторов, поэтому меры административного управления не могут давать ожидаемого эффекта, если не они учитывают существующие или формирующиеся объективные тренды. Особенно неэффективна практика административного «назначения» приоритетных территорий развития, «локомотивов роста» и т.д.

3. Ведущими факторами развития становятся агломерационный эффект, человеческий капитал и институты. Роль городских агломераций, в которых проявляются агломерационные преимущества и концентрируется человеческий капитал, объективно возрастает. Процесс формирования агломераций идет горизонтально, для управления им в мировой практике применяются меры снижения инфраструктурных и институциональных барьеров, стимулирования сотрудничества муниципалитетов, входящих в агломерацию, а не административного объединения.

4. Тренды модернизации всегда распространяются по системе городов – от крупнейших к менее крупным и в пригородные зоны, а затем на периферию. Поддержка развития городов путем снижения институциональных

* Зубаревич Наталья Васильевна – доктор географических наук, профессор Московского государственного университета (г. Москва).

** См. сайт «Стратегия социально-экономического развития страны до 2020 года» <http://2020strategy.ru>

барьеров и сокращение экономического расстояния («трения пространства») с помощью развития инфраструктуры – важнейшие направления региональной политики, нацеленной на модернизацию.

5. Мировой опыт показывает, что конкуренция регионов и городов за инвестиции и человеческий капитал улучшает предпринимательский климат и модернизирует институты. Развитию конкуренции способствует децентрализация системы управления и передача полномочий и ресурсов на уровень регионов и городов. Конкуренция и, одновременно, сотрудничество регионов и городов обеспечивают стимулы для модернизации и формируют лучшие практики.

2. Тренды развития

В 2010-х пространство России будет развиваться в достаточно узком «коридоре возможностей», обусловленном объективными факторами и барьерами развития. Адекватный выбор приоритетов политики государства способен усиливать влияние позитивных факторов и смягчать влияние барьеров – и не более того. Но именно от этого выбора будет зависеть *скорость* модернизации или деградации социально-экономического пространства страны.

Пространственное развитие России обусловлено сочетанием факторов, важнейшие среди которых:

- высокая обеспеченность природными ресурсами (минеральными, земельными и др.), которые востребованы глобальным рынком, и их локализация в относительно небольшом числе регионов;
- внутриматериковое географическое положение, повышающее транспортные издержки (экономическое расстояние), малочисленность приграничных регионов, расположенных на путях глобальной торговли;
- слаборазвитая инфраструктура (транспортная, производственная, социальная), особенно в периферийных территориях;
- малочисленность крупных агломераций, способствующих развитию за счет эффекта масштаба, редкая сеть городов и низкая плотность населения, что замедляет распространение инноваций в пространстве;
- устойчивая депопуляция в большинстве регионов страны, которая будет усиливаться в 2010-х гг.;
- снижающийся человеческий капитал (образование, здоровье, трудовые мотивации, мобильность и адаптивность населения); концентрация более высокого человеческого капитала в крупнейших городах и лучших центрах высшей школы;
- низкая мобильность домохозяйств из-за барьеров низких доходов, неразвитого рынка жилья и кредитов; преобладание временной трудовой

миграции отдельных членов домохозяйств «на заработки» и миграций молодежи на учебу;

- пространственная поляризация расселения, многолетний процесс стягивания населения из периферий к более крупным центрам и в пригороды;
- плохие институты и неблагоприятный предпринимательский климат (незащищенность прав собственности, рейдерство, массовая коррупция и др.); при этом в слаборазвитых республиках барьеры плохих институтов максимальны.

Воздействие этих факторов дифференцирует российское пространство. По уровню и динамике развития лидируют российские регионы, обладающие конкурентными преимуществами в виде агломерационного эффекта, высокой ресурсообеспеченности нефтью и газом, более выгодного географического положения на путях глобальной торговли или их сочетанием. Это подтверждают тренды пространственного развития 1990–2000-х годов. Лидеры по уровню социально-экономического развития – столица страны и ведущие нефтегазодобывающие регионы (автономные округа Тюменской области), за которыми следует Санкт-Петербург. Лидеры второго уровня – 10–12 регионов, обладающих экспортными ресурсами и производствами, городами-миллионниками, выгодным положением в пределах крупнейших агломераций (Московская, Ленинградская области) и на основных путях глобальной торговли. Более 2/3 регионов страны не имеют явных конкурентных преимуществ развития и занимают «срединное» положение по уровню развития или даже сохраняют черты депрессивности. Устойчива и группа слаборазвитых республик Северного Кавказа и юга Сибири с проблемным рынком труда, наиболее высокой долей теневой экономики, крайне неблагоприятными институциональными условиями.

Новый экономический кризис почти не изменил сложившуюся пространственную картину развития, подтвердив ее устойчивость. Основной сдвиг – ухудшение положения регионов традиционной обрабатывающей промышленности, для которых усилились риски депрессивности из-за низкой конкурентоспособности предприятий. Второй сдвиг – появление небольшой группы 4–5 инвестиционно привлекательных регионов новой индустриализации и импорта технологий (Калужская, Ленинградская, Калининградская, Белгородская области). Их привлекательность обеспечена не только улучшением институциональной среды для инвесторов, но также преимуществами более выгодного географического положения и развитой инфраструктуры.

Тренды развития российского пространства показывают, что:

– страна и дальше будет развиваться в условиях сильной социально-экономической асимметрии пространства;

– *продолжится сжатие обитаемого и экономического пространства* вследствие устойчивой депопуляции и пространственной локализации конкурентных преимуществ;

– *«коридор возможностей» регионального развития до 2020 г. формируется в первую очередь объективными факторами и барьерами.*

При таких жестких ограничениях важнейшая институциональная задача – стимулировать использование объективных конкурентных преимуществ регионов.

3. Приоритеты развития с опорой на конкурентные преимущества регионов

Стимулирование агломерационных преимуществ:

1. Расширение экономической зоны Московской столичной агломерации. До кризиса процесс шел активно, но охватывал только приграничные районы соседних областей вдоль крупных магистралей и центры отдельных регионов с более благоприятным инвестиционным климатом (Калужская область). Снижение институциональных барьеров обеспечит всем областям вокруг Москвы дополнительный приток инвестиций в производство товаров и услуг для огромного рынка столичной агломерации. Развитие транспортной инфраструктуры позволит сократить экономическое расстояние.

2. Ускорение развития крупных городов-центров регионов. Первыми будут притягивать инвестиционные ресурсы города-миллионники и близкие к ним по численности, конкурируя за инвесторов. Это снизит гипертрофию Московской столичной агломерации, а конкурентное развитие городов-центров ускорит процесс модернизации муниципальных институтов.

Более активное использование преимуществ географического положения:

3. Реализация преимуществ соседства с развитыми странами. В регионах, граничащих со странами Евросоюза, снижение барьерной функции границы и улучшение инвестиционного климата ускорит приток инвестиций в отрасли переработки. Это типичный тренд развития приграничных регионов стран Центральной и Восточной Европы, который не реализован в России из-за институциональных барьеров (ограничений для инвесторов, чрезмерного контроля пограничных территорий и др.).

4. Расширение географии реализуемых преимуществ приморского транзитного положения. В отличие от Европейской России, приморские зоны более освоенных регионов Дальнего Востока (Приморский и Хабаровский края, Сахалин) пока слабо используют свои преимуществ из-за сильных институциональных барьеров и слаборазвитой инфраструктуры. Снижение институциональных барьеров позволит привлечь инвестиции, в

том числе иностранные, при координации с инфраструктурными проектами государства. Приток китайских инвестиций и контролируемое привлечение рабочей силы будет содействовать росту экономики Дальнего Востока, особенно его крупных городов.

Использование ресурсных преимуществ:

5. Расширение географии реализуемых ресурсных преимуществ с помощью совместных проектов (соглашения о разделе продукции, концессии) и использования западных технологий для ускорения развития ресурсодобывающих и транзитных регионов Европейского Севера, Сибири и Дальнего Востока.

6. Максимальное использование ресурсного преимущества плодородных и обширных земельных ресурсов. Для развития агросектора и пищевой переработки регионов Черноземья и Европейского юга требуется снижение институциональных барьеров. Для более удаленных от путей зернового экспорта регионов Поволжья и юга Западной Сибири – также снижение транспортных тарифов.

Концентрированное использование преимуществ человеческого капитала:

7. Формирование центров инновационного развития за пределами Московской агломерации. Эту функцию могут выполнять несколько крупных городов страны (Томск, Новосибирск, Екатеринбург и др.) с сохранившимся научным потенциалом. При улучшении инвестиционного климата они смогут получить венчурное финансирование, в том числе иностранное. В таких городах можно развивать учебно-научные комплексы (качественный университет и современные исследовательские структуры) с эффективной системой стимулирования научной деятельности. Тиражирование федеральных университетов без модернизации системы обучения и качества преподавательских кадров не дает результатов.

Рациональная интеграция социальной и региональной политики для поддержки периферийных территорий:

8. Смена приоритетов региональной политики: вместо государственного планирования новых производств, что бессмысленно в условиях рыночной экономики, должны создаваться условия для развития бизнеса и роста человеческого капитала. Мерами региональной политики решаются две главные задачи: стимулирование мобильности населения и поддержка локальных центров роста с помощью инвестиций в инфраструктуру и институциональных мер.

9. Социальная политика должна снижать риски маргинализации и бедности. Потребуется обеспечить баланс двух задач. Первая – воспроизводство человеческого капитала периферийных территорий при оптимиза-

ции системы образования и здравоохранения в условиях депопуляции (укрупнение учреждений, дистанционные, мобильные формы), при этом сокращение сети должно быть постепенным, чтобы население могло адаптироваться. Именно регионам придется реформировать сеть социальных услуг, решения могут (и должны) быть разными. Вторая – развитие более эффективных форм адресной социальной защиты уязвимых групп населения. Приоритет социальной поддержки людей важнее поддержки регионов, но переход к адресным формам возможен только при изменении федеральной социальной политики.

4. Главные векторы модернизации, снижающие барьеры российского пространства

Анализ мирового опыта и пространственного развития России позволяет предложить три важнейших вектора модернизации пространства.

Ускорение диффузии инноваций (технологических, потребительских, информационных и др.). Процессы диффузии инноваций в пространстве идут тремя путями – по иерархической системе городов (от крупнейших к менее крупным) и в пределах агломераций – от их городов-центров в пригороды, а также от приграничных регионов с интенсивными глобальными контактами вглубь страны, хотя этот путь в России менее развит. Для ускорения диффузии необходимо снижать институциональные и инфраструктурные барьеры. Инвестиции в транспортную инфраструктуру «сшивают» пространство: центр агломерации и его пригороды, крупные города между собой и с менее крупными, а также с портовыми городами – «воротами» в глобальный рынок. Для ускорения модернизации **приоритетны инфраструктурные инвестиции государства в территории, где концентрируются крупные города и население**. Тем самым быстрее снижается экономическое расстояние для бизнеса и большинства жителей страны.

Институциональные механизмы: городское планирование и горизонтальная координация развития территорий в составе агломераций (вплоть до принуждения к сотрудничеству); снижение коррупционных барьеров для бизнеса при выделении земли и выдаче разрешений на строительство в городах, финансовая самостоятельность городов, позволяющая активнее вкладывать средства в развитие инфраструктуры; реально избираемое и подотчетное населению местное самоуправление для более эффективного использования бюджетных средств и др. Во всем мире эти «рецепты» работают.

Стимулирование конкуренции регионов и городов за инвестиции и человеческий капитал. Без конкуренции не может развиваться и модернизироваться не только рынок, но и пространство. Но есть два ограничения. Во-первых, инвестиции в сырьевые проекты нечувствительны к качеству региональных институтов: для крупных ресурсодобывающих компаний регио-

нальные институциональные риски минимальны, т.к. проблемы решаются на федеральном уровне. Во-вторых, конкуренция за инвестиции государства способствует улучшению региональных институтов только в том случае, если государство выделяет эти средства по прозрачным критериям.

В конкуренции регионов за инвестиции уже есть победители, улучшившие институциональную среду для привлечения инвесторов, хотя главным преимуществом остается их географическое положение (Калужская, Ленинградская области и др.). Но в большинстве случаев инвестиции идут туда, где есть нефть и газ, строятся нефтепроводы или реализуются политические проекты федеральных властей, модернизационный эффект которых весьма сомнителен. Высокодотационные регионы не испытывают необходимости в конкуренции и улучшении институтов, т.к. трансферты из федерального бюджета поступают бесперебойно. ***Без децентрализации межбюджетных отношений иждивенчество в России неискоренимо и конкуренция регионов невозможна.***

Модернизация неизбежно приведет к усилению региональных различий, но регионы-«победители» обеспечивают рост поступлений налогов в бюджеты и создают лучшие практики, которые можно распространять. Отставание «проигравших» регионов частично компенсируется трансфертами на социальные цели (образование, здравоохранение), а также адресной социальной политикой, нацеленной на помощь людям, а не регионам. Придется восстанавливать механизм контроля «снизу» и смены глав регионов с помощью выборов. При всех издержках выборов действующий механизм назначения еще менее эффективен по качеству управления, подтверждением служит бюджетная политика многих регионов в кризисный период.

Конкуренция за человеческие ресурсы неизбежно будет расти по мере усиления депопуляции. Конкурируют, прежде всего, крупные города, но преимущества столичной агломерации настолько велики, что она стягивает большую часть трудовой миграции. Крупные города, за исключением федеральных, являются муниципалитетами и жестко ограничены в полномочиях и финансовых ресурсах. Даже города-миллионники и близкие к ним по численности жителей очень слабо притягивают население из-за пределов своих регионов, не имея необходимых ресурсов для развития инфраструктуры и городской среды; создается мало качественных рабочих мест.

Основной барьер для роста конкуренции за инвестиции и человеческий капитал – сверхцентрализация системы управления и межбюджетных отношений, создающая минимум стимулов для развития регионов и городов. Внутри региона также существует барьер централизации полномочий и доходных источников на уровне региональной власти и бюджета, при этом больше всего ущемляются муниципалитеты крупных городов, где налоговые поступления выше. Для роста конкуренции, стимулирующей

пространственную модернизацию, необходима *децентрализация управления, изменение пропорций распределения налоговых поступлений в пользу регионов, а внутри них – в пользу городов.*

Придется решать проблему регионов – получателей статусной ренты (налоговых доходов от штаб-квартир крупнейших компаний), незаслуженно выигрывающих от децентрализации. В основном это Москва, в 2000-е гг. – Санкт-Петербург, до 2011 г. – Тюменская область. На муниципальном уровне эта проблема может решаться с помощью механизма отрицательных бюджетных трансфертов для городов с ведущими промышленными предприятиями крупных ресурсодобывающих и металлургических компаний, налоги которых составляют основу не только муниципального бюджета, но и бюджета некоторых субъектов РФ.

Рост мобильности населения. Этот вектор воспринимается как один из важнейших экспертным сообществом и властями, но не является таковым для населения. Большинство россиян считают необходимым создание новых рабочих мест там, где они проживают, вне зависимости от конкурентоспособности территории. Однако в реальной практике большинство семей поддерживают миграцию своих выросших детей в крупные города на учебу и поиск более высокооплачиваемой работы. Еще одна форма с более низкими издержками для семьи – трудовые маятниковые миграции взрослых членов с более длительным временным циклом (недельным в крупные города, сезонным на строительство, вахтовая занятость и т.д.), что позволяет увеличить радиус перемещений. Такие формы частично снижают напряженность на рынках труда слаборазвитых и депрессивных территорий и, в силу относительно меньшей затратности для домохозяйств, останутся доминирующими на среднесрочную перспективу. *В депрессивных моногородах в первую очередь должны поддерживаться мерами государственной политики учебные миграции молодежи и трудовые миграции отдельных членов семьи «на заработки» в другие города как наиболее эффективные способы снижения давления на рынке труда в условиях ограниченных финансовых ресурсов.*

Условия для миграции домохозяйств пока не созданы и они вряд ли сформируются в ближайшие годы. Необходимы более высокий уровень доходов населения, ликвидация института регистрации, развитые рынки жилья с низкими барьерами, широкая и гибкая система жилищного кредитования. Еще один барьер – низкие темпы создания новых качественных рабочих мест в крупных городах. Получается, что ехать людям не на что и незачем. Подтверждением стал фактический провал программы переселений Роструда в рамках антикризисной политики на рынке труда. Рассчитывать на быстрое изменение ситуации сложно, поэтому пока лучше делать ставку на те формы трудовой миграции, которые оказались наиболее жиз-

неспособными, одновременно снижая институциональные барьеры для всех форм миграций и переселения домохозяйств из депрессивных периферийных территорий.

Все три вектора пространственной модернизации – *пространственная диффузия инноваций, конкуренция регионов и городов, мобильность населения* – работают и без поддержки властей, но со «скрипом» и очень медленно. В России нужно сделать очень многое, чтобы они заработали в полную силу.

5. Механизмы реализации Стратегии 2020 (краткий перечень предложений рабочей группы)

1. Меры политического характера:

1.1. Возврат к выборности губернаторов.

1.2. Усиление демократии на уровне местного самоуправления, в том числе:

- исключение из федерального законодательства положений, предусматривающих вмешательство федерального либо регионального уровня власти в определение системы местных выборов и системы управления муниципальным образованием (требование пропорциональной избирательной системы, участие региональных властей в конкурсной комиссии по найму главы администрации муниципального образования, удаление глав в отставку по инициативе губернатора и т.д.);

- упрощение процедуры организации и усиление роли местных референдумов и сходов граждан, предоставление права местным сообществам решать на местном референдуме (сходе) любые вопросы, отнесенные к компетенции органов МСУ;

- упрощение процедуры отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления по инициативе населения.

2. Меры структурного характера:

2.1. Прекращение федеральных инициатив по организационному объединению регионов.

2.2. Стимулирование добровольного взаимодействия субъектов Федерации для решения задач стратегического развития.

3. Меры по регулированию разграничения полномочий и финансовых ресурсов:

3.1. Децентрализация:

- передача региональным органам власти с федерального уровня делегированных полномочий, исполняемых на постоянной основе, в качестве собственных;

- дерегулирование исполнения региональных и муниципальных полномочий, ревизия системы регулирования, в т.ч. ГОСТов и СанПинов, для приближения к реальным условиям, в которых происходит оказание региональных и муниципальных услуг;

- резкое сокращение требований к предоставлению отчетности субъектов Федерации и муниципальных образований;

- прекращение крупных федеральных инициатив в сфере полномочий субъектов Федерации и муниципальных образований, реализация федеральных приоритетов через механизм широкоцелевых субсидий;

3.2. Повышение финансовой автономии региональных и местных органов власти:

- налог на прибыль полностью передается субъектам Федерации;

- усиливается локализация налога на прибыль за счет его уплаты по месту нахождения основных фондов;

- за органами местного самоуправления полностью закрепляются налоги на жилую недвижимость, на малый бизнес, экологические платежи, частично – налог на бизнес-недвижимость;

- расширяются полномочия органов местного самоуправления по регулированию базы и ставки налогообложения на жилую недвижимость, ставки налогов на малый бизнес, экологических платежей (фиксируется нижняя граница, но не регулируется верхняя);

- отменяются установленные на федеральном уровне льготы по региональным и местным налогам;

- отменяется государственное регулирование самообложения населения на уровне поселений, за исключением требования прозрачности и публичности правил самообложения.

4. Меры по регулированию межбюджетных трансфертов:

4.1. Изменение формулы бюджетного выравнивания для исключения ряда регионов из числа получателей дотаций и усиления подтягивания беднейших: на завершающем этапе выравнивания бюджетная обеспеченность регионов «подтягивается» не до среднероссийского уровня, а до 80–90% от среднероссийского уровня.

4.2. Прекращение распределения доходов от акцизов между субъектами РФ на основании непрозрачных специальных критериев и направление общей суммы распределяемых средств в Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР).

4.3. Резкое сокращение объема субвенций в результате радикального сокращения практики передачи полномочий с федерального на региональный уровень, сэкономленные средства при этом используются для увеличения ФФПР.

4.4. Исключение любых видов дотаций, кроме дотаций выделяемых на выравнивание и в рамках антикризисной политики.

4.5. Сведение субсидий к следующим типам: а) широкоцелевые субсидии, отражающие общие приоритеты Федерации и распределяемые по четко установленной формуле; б) субсидии, распределяемые на конкурсной основе в рамках реализуемых Федерацией крупных проектов; в) субсидии на ликвидацию чрезвычайных ситуаций и их последствий

4.6. Постепенный отказ от жесткого регулирования межбюджетных отношений на уровне «субъект Федерации – муниципальное образование», фиксация в федеральных нормативных актах лишь общих принципов и требований к межбюджетной политике на уровне субъектов Федерации.

5. Меры по регулированию местного самоуправления:

5.1. Создание условий для максимальной организационной самостоятельности городов, их превращения в городские округа: для городских поселений численностью более 50 тыс. чел. автоматическая трансформация в городские округа, если референдум не высказался против; для более мелких городов – возможность трансформации в городские округа по решению референдума, проведение которого обязательно.

5.2. Стимулирование обеспечения бездотационности региональных столиц и других крупных городов.

5.3. Снятие существующих законодательных ограничений на развитие межмуниципальной кооперации и ее стимулирование.

5.4. Формирование полноценной муниципальной статистики.

6. Меры пространственной политики:

Основные меры пространственной политики реализуются в рамках регулирования местного самоуправления и межбюджетных отношений. К собственно мерам пространственной политики можно отнести следующие:

- учет необходимости обеспечения пространственной связанности страны в рамках основной полосы расселения при принятии решений о развитии транспортной инфраструктуры;
 - учет необходимости обеспечения пространственной связанности страны при формировании транспортных тарифов;
 - разработка программы возрождения малой авиации в труднодоступных территориях, за пределами основной полосы расселения.
-

Ринас Кашбразиев*

**Обеспечение пропорций международной
и межрегиональной экономической кооперации
как фактор устойчивого развития региона**

Развитие системы международной и межрегиональной кооперации является важнейшим фактором экономического роста Российской Федерации в условиях экономической глобализации. Особенно оно актуально на региональном уровне: развитая система кооперационных связей является условием повышения экономического потенциала ее регионов и уровня международного и межрегионального торгово-экономического взаимодействия, а значит и повышения уровня социально-экономического развития и качества жизни населения регионов.

Вопросы международных кооперационных связей регионов стали актуальными относительно недавно: в связи с переходом к рыночным отношениям и получением российскими регионами возможности организовывать собственную международную деятельность (с 1991 года).

Вопросы межрегиональной кооперации являются актуальными для России уже длительное время. Данная проблема стала предметом исследования еще в XIX веке: межрегиональные кооперационные связи становились объектом серьезных научных исследований в связи с анализом проблем создания национального всероссийского рынка. В XX веке изучались вопросы налаживания и оптимизации кооперационных связей между предприятиями и регионами на принципах плановой экономики. Проблемы становления системы межрегиональной кооперации в постсоциалистический период 1990-х – 2000-х гг. связаны с разрывом прежних хозяйственных связей, свертыванием нерациональных кооперационных связей и зарождением новых межрегиональных кооперационных связей на принципах рынка.

Развитие системы международной и межрегиональной кооперации приводит к увеличению эффективности функционирования экономической системы, поскольку выражается в повышении концентрации производства, в совершенствовании механизма управления, а также налаживании долгосрочных экономических отношений между субъектами экономик различных стран и регионов в производстве, технологиях и торговле товарами и услугами.

* Кашбразиев Ринас Васимович – кандидат экономических наук, доцент Казанского (Приволжского) федерального университета (г. Казань).

Вместе с тем, данная проблема до сих пор не нашла должного отражения в экономической науке и в системе построения российской экономической модели. Новый экономический кризис, начавшийся с мирового финансового кризиса 2008 г., наглядно показал, что *наиболее уязвимыми оказались те регионы, которые слабо вовлечены в кооперационные связи*, или у которых они недостаточно диверсифицированы, или имеются серьезные диспропорции между международной кооперацией и межрегиональной кооперацией.

Необходим анализ отличительных черт, преимуществ и недостатков той или иной формы кооперации. Особенно актуальным становится исследование пороговых пропорций международной и межрегиональной кооперации как фактора устойчивости экономического развития российского региона, а также как основы территориальной целостности и экономической безопасности страны.

Анализ развития системы международной кооперации региона (на примере Республики Татарстан)

Современная мировая экономическая система является продуктом сложной эволюции системы международных экономических отношений, возникшей в результате углубления международной специализации, повышения уровня открытости национальных экономик. Развивающийся процесс регионализации международных экономических отношений обеспечивает основу вовлечения ранее во многом закрытых российских регионов в систему международных кооперационных связей при поиске эффективных форм их «встраивания» в эту систему.

Отличительная черта международной кооперации проявляется в том, что кооперационное сотрудничество осуществляется между предприятиями, находящимися в сферах юрисдикции различных государств, в различных системах национального гражданско-правового законодательства. Несмотря на юридическую самостоятельность этих предприятий, необходимо обеспечить организационные основы координации по осуществлению хозяйственных функций, непосредственно связанных с материальным производством. Предприятия, участвующие в международной кооперации, обычно имеют более высокий уровень развития производства, более высокую конкурентоспособность, более высокий уровень открытости и т.д. Субъектами международной кооперации являются, как правило, крупные компании, имеющие достаточный экспортный потенциал, отличающиеся масштабом и динамизмом развития международных экономических связей.

Международная производственная кооперация заняла ведущее место среди других форм кооперации в силу присущих ей объективных преимуществ.

ществ: повышение за счет кооперационных связей хозяйствующих субъектов страны технологического уровня производства, его эффективности, эффективности сбыта, сервиса, снабжения, управления, НИОКР, а значит и конкурентоспособности фирм, регионов и стран [2; 3; 6; 7].

К числу основных видов международной производственной кооперации относятся:

- производственная подрядная кооперация (производство узлов и деталей),
- совместное производство товаров (готовой продукции),
- создание совместных предприятий,
- лицензионные соглашения,
- компенсационные соглашения,
- лизинговые операции.

Развитие международной производственной кооперации, функционирование ее конкретных организационно-экономических форм, происходит в тесной связи с другими формами международной кооперации. Она немыслима без научно-технической кооперации и реализуется через конкретные формы международной торговой кооперации. Все формы международной кооперации взаимосвязаны и в реальной экономике неразрывны, создавая предпосылки формирования соответствующей системы международных и межрегиональных товарных потоков. Их изучение способствует дальнейшему развитию кооперации как фактора экономического роста и совершенствованию управления кооперационными связями – налаживанию системы рациональных кооперационных связей, перераспределению и увеличению объемов товарных потоков, наращиванию конкурентных преимуществ региона и страны на основе международного разделения труда и т.д.

Проблемы международной кооперации вызваны тем, что, хотя субъектами кооперационных связей и являются предприятия, развитие международной кооперации требует определенных усилий со стороны федеральных и региональных органов власти. Выполнение таких задач, как изучение конъюнктуры мирового рынка, стимулирование внешнеэкономической деятельности и создание благоприятного инвестиционного климата становятся функциями государственного регулирования экономики как на федеральном, так и региональном уровнях.

Несомненно, важнейшей макроэкономической задачей является создание условий для расширения международной производственной кооперации. В современных условиях без этого невозможно повышение конкурентоспособности страны и регионов на мировых и национальных рынках. Повышение конкурентоспособности продукции предприятий страны на мировых рынках может привести к диверсификации национального экспорта, а конкретно для России – это возможность переходить от преобла-

дающего экспорта сырья к экспорту наукоемкой продукции с высокой долей добавленной стоимости. Внутренним эффектом – на национальных рынках – может стать повышение конкурентоспособности продукции предприятий страны по сравнению с иностранными компаниями.

Международная производственная кооперация даст регионам России ряд важных преимуществ, позволяя им создавать новые или модернизировать действующие производства по изготовлению конкурентоспособной продукции со значительно меньшими собственными инвестиционными вложениями, а также совершенствовать организацию производства путем внедрения мировой практики менеджмента и маркетинга. Проведенный нами анализ региональных социально-экономических систем показывает, что интернациональные и межрегиональные виды экономической деятельности (по ОКВЭД) являются наиболее эффективными [4].

В результате экономических реформ 1990-х для российских предприятий обрабатывающей промышленности начали складываться необходимые условия развития высших форм международной производственной кооперации. На позитивные моменты новой ситуации, характерной для всего постсоветского пространства, указывает, в частности Ю. Кормнов [5], отмечая следующие моменты:

- отмирание устаревших производств;
- свертывание нерациональных территориально-транспортных кооперационных связей;
- ликвидация административной централизованной системы формирования кооперации;
- освобождение инициативы товаропроизводителей.

В сегодняшних условиях, развитие производственной кооперации рассматривается некоторыми исследователями как один из главных инструментов развития промышленности России. Так, Л. Капустина и Ю. Кондратенко считают, что «[в] условиях дефицита средств у российских предприятий их участие в международной промышленной кооперации является одним из наиболее эффективных способов постепенного технического перевооружения, увеличения объемов их экспорта,... и обеспечения оптимальной загрузки мощностей» [3, С. 11].

Нельзя не согласиться с авторами в том, что международная производственная кооперация действительно позволит предприятиям подготовить базу для привлечения новых технологий, а также для эффективного привлечения и использования иностранных инвестиций. Хотя, вместе с тем, нельзя абсолютизировать роль международной производственной кооперации. Она будет действительно эффективной при развитии наравне с межрегиональной производственной и торговой кооперацией.

Анализ влияния фактора международной кооперации на экономику регионов России показывает, что ее развитие приводит к повышению эффективности общественного производства за счет более полного использования выгод международного разделения труда, позволяя провести техническое перевооружение и модернизацию производства, повысить качество производимой продукции и улучшить структуру экспорта. Все эти положительные моменты процессов международной кооперации будут в перспективе оказывать положительное влияние на уровень экономического развития регионов России, способствуя повышению качества жизни населения.

Экономический потенциал и уровень экономического развития Республика Татарстан формируют предпосылки динамичного развития международной кооперационной деятельности. На начало мирового экономического кризиса 2008 г. республика по объемам внешнеторгового оборота занимала 6-е место среди субъектов Российской Федерации и 1-е место в Приволжском федеральном округе. РТ входит в число крупнейших экспортеров (ее доля в общероссийском объеме экспорта составила 3,3%), занимая по этому показателю 4-е место среди субъектов Российской Федерации.

Внешнеторговая деятельность региона в 2000-е годы имела в целом позитивную динамику. За 2000–2008 годы внешнеторговый оборот РТ увеличился более чем в 8 раз. По результатам 2008 г. объем внешнеторгового оборота достиг величины 21,4 млрд. долл. Доля РТ во внешнеторговом обороте Российской Федерации увеличилась с 2,1 % в 2000 г. до 2,9% в 2008 г.

Негативное влияние на состояние внешнеэкономических связей РТ в период кризиса оказали факторы ограниченности экспортных рынков республики при незначительном выходе на быстро развивающиеся рынки новых индустриальных стран, сырьевой, слабо диверсифицированной структуры экспорта, недостаточной эффективности мер по предупреждению негативных влияний внешней среды мировой экономики и по созданию устойчивой производственно-экономической базы, неэффективности антикризисной программы, ограниченности экспортного потенциала, что, в частности, не позволило сформировать более эффективную структуру системы международных кооперационных связей.

По официальной статистике в последние годы в структуре товарооборота доля **экспорта** в среднем составляла 90%, импорта – 10% (в 2010 г. – 86,3% и 13,7% соответственно). Такое соотношение обусловлено, в том числе, и тем, что почти весь импорт потребительских товаров осуществляется оптовыми поставщиками, проводящими таможенные операции за пределами республики. Оценка величины потребления импортных товаров и услуг увеличивает долю импорта почти в 3 раза.

Как видно из диаграммы¹ (рис. 1), во внешней торговле Республики Татарстан большую роль играет экспорт нефти (до 80% общего объема экспорта), продукции химического и нефтехимического комплекса (12–13%), а также машин, оборудования, приборов и транспортных средств (7–8%). В силу весомости первых компонентов, важным фактором увеличения показателей объема республиканского внешнеторгового оборота в докризисный период 2000–2008 гг. явились благоприятная конъюнктура и повышенный спрос на углеводородное сырье на внешних рынках.



Рис. 1. Товарная структура экспорта РТ в 2010 году (в %)

В период 2003–2008 гг. приблизительно 99% объема экспорта приходилось на три отрасли промышленности:

– Топливная промышленность – 79,4%. Основные группы экспортируемых товаров – нефть сырая и нефтепродукты – 83% и 17% соответственно;

– Химия и нефтехимия – 12,3%. Основные группы экспортируемых товаров – каучук, резина и изделия из них, органические и химические соединения, пластмассы и изделия из них – 45%, 25% и 12% соответственно.

¹ Составлена по Статистическому ежегоднику Республики Татарстан 2010. С. 487.

– Машиностроение – 7,2%. Основные группы экспортируемых товаров – автомобили грузовые, летательные аппараты и части, оборудование автомобилей – 27%, 24% и 16% соответственно.

В 2009 и 2010 гг. по основным товарным позициям экспорта РТ – нефти, продукции машиностроения, нефтехимии – наблюдается общее снижение как стоимостных, так и физических объемов поставок; по продукции машиностроения и нефтехимии – в меньшей степени. Товарная структура экспорта по сравнению с 2008 годом практически не изменилась, показывая его преимущественно сырьевую ориентацию. Экспорт продукции с высоким уровнем добавленной стоимости занимает меньшую долю в общем объеме экспортных поставок.

Среднегодовой темп роста стоимостных объемов импорта в период 2002–2008 гг. был в целом положителен, составив 28,9%. Наивысшие темпы роста на уровне 57–64% были характерны для 2006–2008 гг. Темпы роста импорта в 2006–2008 гг. превышали темпы роста экспорта, как и в целом по России, в 1,7–3,5 раза.

Ситуация мирового экономического кризиса привела в 2009 и 2010 гг. к уменьшению импорта товаров в РТ, обусловленного ухудшением основных финансово-экономических показателей деятельности предприятий республики, снижением реальных доходов населения. Снижение объемов импортных поставок отмечается практически по всем основным группам товаров, поставляемым в РТ, однако товарная структура импорта практически не изменилась.

Товарная структура импорта Республики Татарстан в 2010 г., представленная ниже на диаграмме (рис. 2), показывает, что в нем продолжает доминировать продукция машиностроения (более 70%). Заметно меньшую долю составляют продукция химии и нефтехимии (свыше 13%), черные и цветные металлы (более 5%), продовольственные товары (2,4%) и прочие товары.

География внешнеторгового сотрудничества республики в 2000-х гг. отличалась разнообразием стран и регионов, являвшихся ее торговыми партнерами. В составе стран, с которыми поддерживались внешнеторговые отношения, насчитывалось свыше 110 государств, среди которых по объемам торговли преобладали европейские страны и ряд стран Азии. Основной объем товарооборота приходится на промышленно-развитые страны дальнего зарубежья, доля которых в 2000-х гг. превышала 80% общего объема экспортно-импортных операций РТ.

Анализ данных показывает, что в совокупном внешнеторговом товарообороте РТ, как в экспорте, так и импорте, преобладающую роль играют развитые европейские страны. Эта тенденция сохраняется в течение уже достаточно длительного времени, однако нуждается в корректировке на-

правлений торговых связей в пользу растущих рынков развивающихся стран, особенно группы новых индустриальных, а также стран Ближнего и Среднего Востока.



Рис. 2. Товарная структура импорта РТ в 2010 году

Среди стран исламского мира крупнейшим внешнеторговым партнером Татарстана является Турция. В структуре экспорта Республики Татарстан в Турецкую Республику наибольший удельный вес занимает нефть, а также продукция химической и нефтехимической промышленности. Импортируются в основном изделия из черных металлов, электрическое и механическое оборудование, продукция легкой промышленности и др. Мировой кризис обусловил развитие нового поля сотрудничества между Республикой Татарстан и исламскими странами. Татарстан уже подписал протокол о намерениях с Международным образовательным центром по исламским финансам (Малайзия), предусматривающий возможность создания в республике финансовых институтов – банков, страховых компаний, которые могли бы действовать в соответствии с принципами Шариата. В республике развивается исламский бизнес.

Анализ условий развития и устойчивости системы международной экономической кооперации региона (на примере Республики Татарстан)²

В силу того, что повышение конкурентоспособности стран, регионов и предприятий на мировых рынках невозможно представить без развития международной производственной кооперации, важнейшей политической и экономической задачей федеральных и региональных органов власти является создание условий для развития данного вида кооперации. Отсюда следует необходимость исследования *условий развития* международной экономической кооперации в регионе.

А также, с учетом того, что сущностным признаком экономической (особенно производственной) кооперации является налаживание устойчивых долгосрочных производственных отношений, актуальным становится изучение *устойчивости* международной экономической кооперации.

Для определения условий развития и устойчивости международной экономической кооперации Республики Татарстан исследование внешнеэкономических связей региона продолжим с использованием следующих специальных показателей:

- 1) торговая открытость экономики;
- 2) внутриотраслевая торговля.

Характерным признаком современной национальной экономики является ее открытость. Одной из ведущих тенденций экономической глобализации явился последовательный переход многих стран от замкнутых национальных хозяйств к экономике открытого типа, обращенной к внешнему (мировому) рынку. Дж. Нэбитт и П. Эбурдин считают, что для нормального функционирования мировой экономики (единого рыночного пространства) необходимо достичь полной свободы торговли между странами, такой же, какая ныне характерна для торговых отношений внутри каждого государства [8].

Понятие «открытая экономика» шире понятия «свободная торговля», так как помимо торговли товарами и услугами, включает в себя еще и свободу движения факторов производства, информации, а также взаимобмен национальных валют. Одним из важнейших критериев открытой экономики является благоприятный инвестиционный климат страны, стимулирующий приток капитальных вложений, информации, новых технологий.

Преимуществами открытой экономики являются:

- 1) углубление специализации и кооперации производства;

² Параграф написан с участием Андрея Малышкина, студента Казанского (Приволжского) федерального университета.

2) рациональное распределение экономических ресурсов (т.е. распределение производственных ресурсов между странами в зависимости от степени их эффективного использования);

3) распространение инноваций, признание всеми странами стандартов мирового рынка, действие в соответствии с его законами;

4) увеличение возможности привлечения прямых иностранных инвестиций.

В тоже время открытая экономика не синоним бесконтрольности и вседозволенности во внешнеэкономических связях государства и регионов, прозрачности границ. Она требует существенного и разумного вмешательства государства при формировании механизма ее осуществления. Открытость экономики должна быть построена на принципах эффективности, конкурентоспособности, национальной экономической безопасности и экономической безопасности регионов.

Индексы внутриотраслевой международной торговли ($ИТ_x$) относятся к наиболее общепринятым показателям, характеризующим степень устойчивости международной производственной кооперации, а также степень интеграции экономики региона в мирохозяйственные связи. Внутриотраслевая торговля означает, что страны все больше торгуют друг с другом дифференцированными товарами одной отрасли. Это стало ясно с развитием процессов глобализации, а проявляться особенно сильно в развитых странах Западной Европы, где экономическая интеграция имеет уже длительную историю.

Индекс $ИТ_x$ всегда находится в промежутке от 0 до 1. Если $ИТ_x = 0$, то внутриотраслевая торговля отсутствует. Это возможно, только когда или экспорт или импорт равны нулю. Если $ИТ_x = 1$, то внутриотраслевая торговля максимальна, и это возможно, только когда экспорт равен импорту. Другими словами, чем ближе коэффициент $ИТ_x$ к 1, тем больше внутриотраслевая торговля.

Основываясь на данные по внешней торговле РТ (2003–2009), значения показателя ВРП РТ (2003–2009) и среднего курса доллара (2003–2009, по данным ЦБ РФ), были рассчитаны показатели открытости экономики Республики Татарстан по формуле (рис. 3).

Из полученных показателей можно заключить, что экономика РТ имеет большую степень открытости и входит в 8-ку регионов с наибольшей открытостью экономики наряду с Москвой и Московской областью, Санкт-Петербургом и Ленинградской областью, Нижегородской, Самарской и Свердловской областями. Для этих регионов характерны разнообразные и крупномасштабные внешнеэкономические связи, сильно диверсифицированные по географическим направлениям и предметному содержанию, участием в международном разделении труда. Это регионы с наиболее благо-

приятным предпринимательским климатом. Республика обладает мощным экономическим и научно-техническим потенциалом, есть город-миллионер. Степень открытости экономики во многом зависит от обеспеченности природными ресурсами, от численности населения, от емкости внутреннего рынка и от платежеспособности населения.

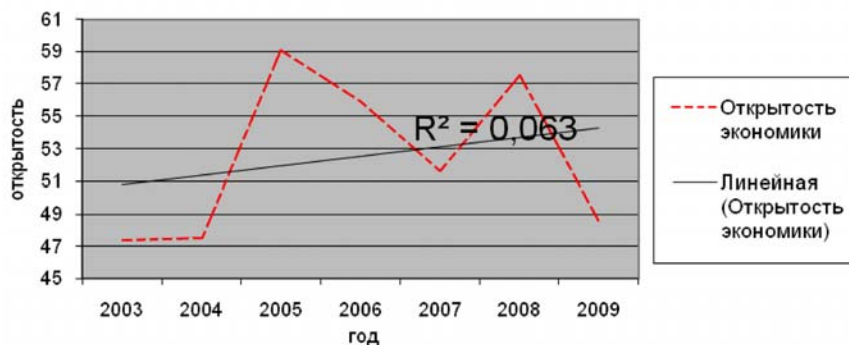


Рис. 3. Показатели открытости экономики РТ

Необходимо заметить, что показатели открытости не всегда правильно отражают состояние открытости экономики. Так, коэффициент внешнеторговой открытости, характеризующий в известной степени открытость экономики, не может быть ее идентичным показателем. Внешнеторговая открытость, в основном, отражает степень участия стран в международном разделении труда, что является лишь одной из составляющих понятия открытости экономики. Открытость экономики является более сложной, комплексной категорией.

На основе имеющихся данных был составлен тренд открытости экономики РТ. Как мы видим, он имеет тенденцию к небольшому повышению. Но величина достоверности аппроксимации тренда невелика и составляет 0,063. Это обусловлено резким падением ВРП и показателя открытости в 2009 году, которое может свидетельствовать о том, что Татарстан не избежал влияния мирового экономического кризиса.

Открытость экономики и ВРП Татарстана также во многом зависят от объемов добычи углеводородного сырья и мировых цен на нефть. Покажем взаимосвязь между мировыми ценами на нефть и открытостью экономики Татарстана, а также его ВРП. По данным средней цены нефти в долларах за баррель (2003–2009) рассчитаем коэффициент корреляции по формуле:

$$r = \frac{\sum_i (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_i (x_i - \bar{x})^2} \sqrt{\sum_i (y_i - \bar{y})^2}}$$

где x – средняя цена нефти в долларах за баррель,
 y – внешнеторговая квота (открытость) или валовый региональный продукт (ВРП).

В ходе расчетов были получены следующие результаты: корреляция между ценой на нефть и ВРП = 0,907; между ценами на нефть и коэффициентом внешнеторговой открытости = 0,598. Из этого можно заключить, что ВРП Татарстана напрямую зависит от цен на нефть, они же сильно влияют и на открытость экономики.

Теперь рассчитаем индексы внутриотраслевой торговли для некоторых отраслей в докризисном 2008 и кризисном 2009 годах. Используем формулу определения индексов внутриотраслевой торговли ($ИТ_x$), которая учитывает показатели – совокупный вывоз и экспорт по отрасли x и совокупный ввоз и импорт по отрасли x . Полученные результаты занесем в таблицу 1.

Таблица 1.

Индексы внутриотраслевой торговли РТ

Сектора	Индексы 2008	Индексы 2009
Продовольственные товары и с/х сырье	ИТ = 0,933	ИТ = 0,914
Минеральные продукты	ИТ = 0,005	ИТ = 0,005
Продукция химического и нефтехимического комплекса	ИТ = 0,236	ИТ = 0,254
Кожевенное сырье, пушнина и изделия из них	ИТ = 0,118	ИТ = 0,620
Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	ИТ = 0,711	ИТ = 0,764
Текстиль, текстильные изделия и обувь	ИТ = 0,191	ИТ = 0,234
Черные и цветные металлы	ИТ = 0,526	ИТ = 0,677
Машины, оборудование, приборы и транспортные средства, их части	ИТ = 0,697	ИТ = 0,715

Проанализировав полученные данные можно заключить, что наивысший уровень внутриотраслевой торговли наблюдается у продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья, так же высокий уровень у древесины и целлюлозно-бумажных изделий; черных и цветных металлов; у машин, оборудования, приборов и транспортных средств, их частей. Таким образом, можно делать предварительные выводы о том, что в этих отраслях наблюдается высокая интегрированность Татарстана в мировую экономику. Кожевенное сырье, пушнина в 2009 году имеют высокий показатель внутриотраслевой торговли, но это объясняется значительным сни-

жением импорта товаров по сравнению с 2008 годом, а так же небольшими объемами производства. Продукция химического и нефтехимического комплекса, а так же текстиль, текстильные изделия и обувь имеют низкие показатели, т.е. являются межотраслевыми. Минеральное сырье имеет наиболее низкие показатели внутриотраслевой торговли. Это объясняется тем, что Татарстан имеет узконаправленный и крупномасштабный экспорт минеральных ресурсов при почти полном отсутствии импорта.

Устойчивость территориальной структуры внешней торговли Республики Татарстан

Республика Татарстан имеет развитую систему внешнеторговых связей, которая отличается географической широтой и разнообразием отношений при выраженной сырьевой ориентации экспорта. Сформированный экспортный потенциал ряда отраслей экономики республики, разнообразие поставок и развитость территориальной структуры позволяют формировать фундамент устойчивого развития международных кооперационных связей, поддерживая тем самым стабильность и поступательный характер социально-экономического развития экономики региона.

Расширение сферы международного кооперационного обмена, основой которого являются фундаментальные сдвиги в системе международного разделения труда, многополярность мировой экономики в новых геополитических условиях обуславливают необходимость разработки новых подходов к изучению международного сотрудничества как фактора обеспечения устойчивого динамичного развития региона, расширения его границ и направлений.

Для того чтобы занять выгодное место в складывающейся под воздействием экономической глобализации системе международного разделения труда, Республике Татарстан, как и другим регионам России, необходимо разрабатывать стратегию развития внешнеэкономических связей, проводить маркетинговые исследования отдельных сегментов мирового рынка и, что особенно важно, вести регулярный мониторинг и оценку потенциала международных кооперационных связей.

Стратегическими целями развития внешнеэкономической деятельности Республики Татарстан должны стать обеспечение ее экономической безопасности на основе повышения конкурентоспособности продукции на мировых рынках, оптимизации структуры экономики республики. В этом плане внешнеэкономическая деятельность должна способствовать повышению технологического уровня производства, созданию новых конкурентоспособных видов экспортируемой продукции, имеющих высокую добавленную стоимость, что способствует росту налоговых поступлений в бюд-

жет и повышению качества жизни населения. Достижение данных целей предполагает создание новых и модернизацию существующих предприятий, которые ориентированы на мировые рынки и имеют на них высокий или опережающий уровень конкурентоспособности, а также максимальное содействие продвижению продукции предприятий Республики Татарстан на рынки стран, как дальнего зарубежья, так и СНГ.

Анализ структуры и динамики международных кооперационных связей Республики Татарстан периода 2002–2010 гг. позволил выявить страны, входящие в ядро ее зоны устойчивых и динамично развивающихся экономических отношений.

Под ядром международного кооперационного взаимодействия РТ в данном контексте нами понимается группа стран, с которой в анализируемый период сформировались устойчивые кооперационные связи между предприятиями данных стран и предприятиями отраслей специализации РТ, и имеющей высокую (до 50%) общую долю в международном товарообмене республики.

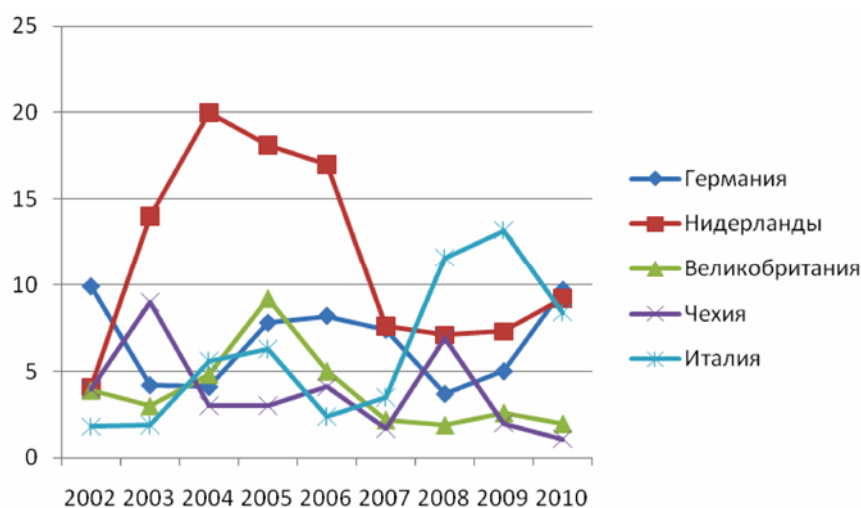


Рис. 4. Динамика удельного веса стран ядра во внешнеторговом товарообороте Республики Татарстан

При должном уровне детализации на среднесрочном (5–10 лет) уровне лидирующие позиции по кооперационному взаимодействию с республикой занимают европейские страны – Германия, Нидерланды, Великобритания, Италия и Чехия. Максимальный удельный вес этих государств в 2002–2006 гг., т.е. в докризисный период, при динамичном развитии внешней

торговли республики составил более 50% по импорту и около 45% по экспорту (рис. 4, рис. 5). Правда, всплеск внешнеторговой активности в 2007 и 2008 гг. и последующие кризисный спад и восстановление не позволили им удержаться на этих позициях, поскольку появились новые крупные внешнеэкономические партнеры: Польша, Турция, Венгрия, Украина, а также Китай и Казахстан.

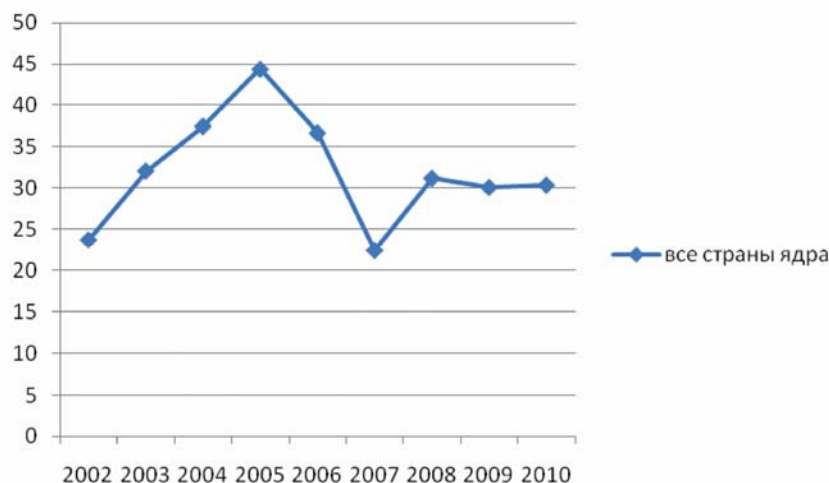


Рис. 5. Динамика удельного веса стран ядра зоны кооперационного взаимодействия Татарстана в экспорте и импорте

Определенный интерес представляет анализ поведения ядра кооперационного взаимодействия РТ в краткосрочных периодах (трехлетиях). Анализ показывает, что на коротких временных интервалах ядро кооперационного взаимодействия республики выражено более отчетливо, чем на средне- и долгосрочных периодах [9]. В этом случае, удельный вес ядра в товарообороте стабильно достигает 50 и более процентов. Экспортные товарные потоки отличались большей нестабильностью, чем импортные, имея несколько нисходящих трендов – с 2000 по 2002 гг., с 2005 по 2006 гг., когда снижение было не столь глубоким, и в 2008–2009 гг.

Одной из главных причин неустойчивости экспортных потоков (в долгосрочном периоде) является то, что в структуре татарстанского экспорта велика доля сырья, а сырьевой рынок крайне нестабилен и чрезвычайно чувствителен к различным внешним, в том числе неэкономическим факторам.

Итоги анализа системы международных кооперационных связей Республики Татарстан в последнем десятилетии в целом показывают разнообразие их структуры и состава торговых партнеров. Вместе с тем, экспортный потенциал отраслей экономики республики используется в недостаточной степени, структура экспорта в целом слабо диверсифицирована при его выраженной сырьевой специализации. Невысокий уровень добавленной стоимости экспортируемой продукции приводит к тому, что она может конкурировать в основном на мировых рынках продукции первичного сектора экономики, где уровень конкуренции в соответствующих сегментах незначителен. Подобный характер внешнеторговых связей свидетельствует об ограниченной интеграции республики в международное экономическое пространство.

Реализуемый в настоящее время внешнеторговый потенциал при существующей конъюнктуре рынков позволяет в среднесрочной перспективе относительно устойчиво развивать кооперационные связи в области нефтепереработки, нефтехимии при имеющихся объемных ограничениях добычи сырья. Вместе с тем, невысокий уровень развития международной кооперации свидетельствует о перспективной неустойчивости позиций республики на мировых рынках, обусловленной перспективной нестабильностью сырьевых рынков и их чувствительностью к внешним неэкономическим факторам, что в конечном итоге снижает уровень экономической безопасности Татарстана.

Проведенный анализ направлений, структуры и динамики международных кооперационных связей показывает, что на мировом рынке у республики не сформировалась группа стран, с которыми она имела бы в перспективе долгосрочные стабильные связи. В этой связи одними из главных направлений повышения уровня международного кооперационного взаимодействия должны стать рост конкурентоспособности предприятий региона при оптимизации отраслевой структуры его экономики, а также выход на динамично развивающиеся рынки новых индустриальных стран и стран Ближнего и Среднего Востока.

Вместе с тем, *система международных кооперационных связей Республики Татарстан к сегодняшнему дню сложилась*. Нами выделено четкое территориальное ядро кооперационного взаимодействия РТ, которое свидетельствует о **существовании трехлетнего цикла устойчивости международной кооперации республики**. А тот факт, что РТ сотрудничает с более чем 120 странами дальнего и ближнего зарубежья, говорит об определенности эффективности и стабильности существующих организационно-экономических форм торгово-экономического взаимодействия (в 3–6 летнем периоде). Так, в 2007–2010 гг. суммарная доля основных торговых партнеров РТ (Италия, Нидерланды, Германия, Беларусь, Украина, Польша, Венгрия, Тур-

ция, Казахстан, Финляндия, Швейцария, Великобритания, Латвия, Китай) во внешнеторговом обороте республики составила свыше 70%.

Международная кооперация региона и/или межрегиональная кооперация: проблема пороговых пропорций

В плане развития федерализма, реализации преимуществ единого экономического пространства и укрепления экономической безопасности страны и ее регионов наиболее серьезной выступает проблема пропорций международной и межрегиональной кооперации.

Данная проблема возникла в связи с двумя обстоятельствами:

1) Распад СССР и переход к рыночным отношениям изменил модель экономики и принципы функционирования хозяйственной системы страны. Распад Советского Союза привел к развалу единого народнохозяйственного комплекса страны, разрыву годами налаженной системы кооперационных связей между отдельными регионами и предприятиями. Механизм межрегиональных экономических связей с переходом на рельсы рыночной экономики коренным образом изменился.

2) Благодаря рыночным реформам и общественно-политическим преобразованиям начала 1990-х гг., регионы России получили возможность организовывать *собственную международную деятельность*. На сегодняшний день она включает различные формы и методы политического, торгово-экономического, производственного, финансового, инвестиционного, научно-технического взаимодействия со странами и их регионами с целью использования преимуществ международной кооперации для достижения целей социально-экономического развития и повышения конкурентоспособности региона.

Развитие этих процессов – межрегиональной кооперации и международной кооперации – шли в условиях рыночных реформ параллельно и привели к проблеме пороговых пропорций в торгово-экономических связях (когда уровень внешнеторгового оборота неоправданно выше/ниже внутривососсийского уровня). Данная проблема, а также связанные с ней вопросы эффективности, надежности, устойчивости внутривососсийских и международных кооперационных связей поставили субъекты РФ перед необходимостью выработки нового подхода в решении задач оптимального развития внешних и внутренних экономических связей.

Анализ внешнеторгового и межрегионального оборота РФ показывает, что общий объем внешней торговли РФ в 2003–2008 гг. примерно в два раза превышал объем межрегиональной торговли [1] (см. рис. 6). Это характерно и для многих других регионов России, не говоря уже о приграничных регионах Российской Федерации. В то время как, на наш взгляд, в функ-

ционировании экономик крупных государств, существенную роль должны играть межрегиональные кооперационные связи. Они препятствуют неэффективному экономическому обособлению субъектов, позволяют упрочить взаимовыгодные экономические отношения, решить проблемы, возникшие в социально-экономической жизни регионов и страны в целом.

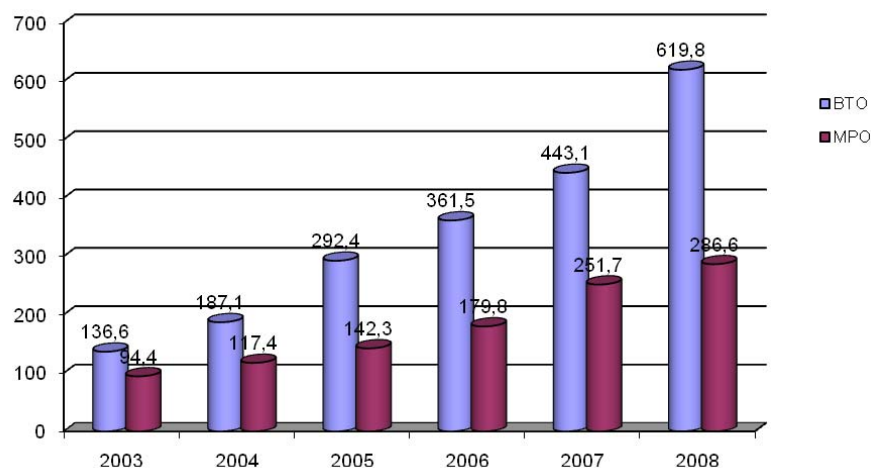


Рис. 6. Динамика внешнеторгового и межрегионального оборота РТ в период 2003–2008 гг. (млрд. рублей)³

В то же время необходимо подчеркнуть, что, как видно из рис. 6, межрегиональный товарооборот Татарстана с субъектами России имеет стабильную положительную динамику, и за последние годы республика сумела существенно нарастить потенциал сотрудничества со многими субъектами Федерации.

Прогрессивная роль развития межрегиональной кооперации для РТ заключается в том, что Татарстан поставляет на национальный рынок высокотехнологичную продукцию собственного производства (нефтехимический комплекс, автомобилестроение). На региональных рынках РФ на данный момент они являются наиболее востребованными, поэтому рейтинг вывозимых в субъекты РФ товаров возглавляют грузовые и легковые автомобили, а так же шины к ним и продукты глубокой переработки – полимерные соединения.

³ Среднее значение курса доллара США к рублю 29 руб. за 2008 год.

Применительно ко всем регионам страны можно выдвинуть гипотезу, что в крупных территориальных экономических образованиях (крупных государствах) межрегиональный товарооборот должен превалировать над внешней торговлей. Национальные экономические системы для самосохранения должны иметь прочные внутренние межрегиональные связи.

Данная гипотеза представлена в книге Якунина В.И., Багдасаряна В.Э. и Сулакшина С.С. (2010) «Западня: новые технологии борьбы с российской государственностью» в виде проблемы региональной дезинтеграции как угрозы российской государственности. Рассмотрев возможные типы взаимоотношений центра и регионов, авторы приходят к выводу, что необходимо актуализировать первый модельный принцип (центростремительный), снизив вероятность других моделей [10, С. 353].

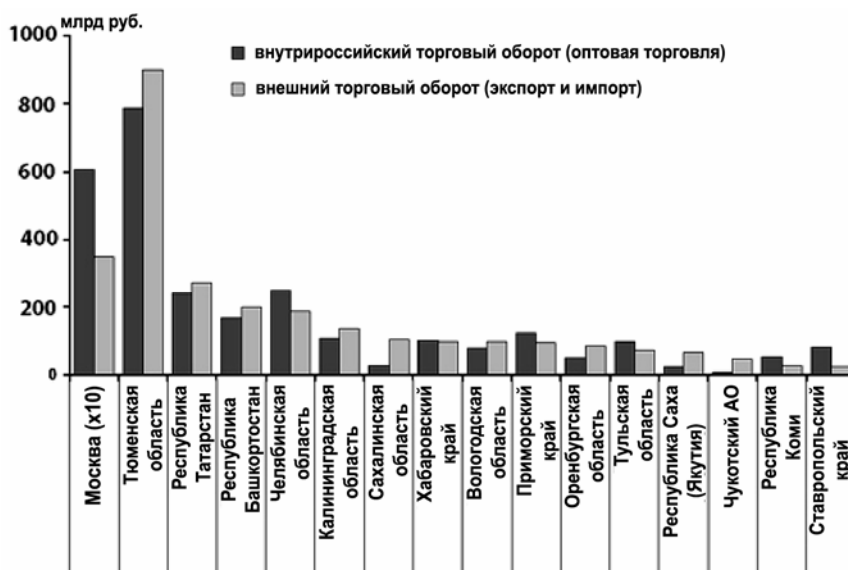


Рис. 7. Соотношение внутри российской и внешней торговой активности регионов РФ

Анализ экономических связей субъектов РФ позволяет утверждать, что во многих российских регионах уровень внешнеторгового оборота оказывается выше внутрироссийского уровня (Тюменская область, Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Калининградская, Сахалинская, Оренбургская области и др.) (рис. 7). На первый взгляд может показаться, что ряд регионов современной России оказывается де-факто в большей степени привязанным не к собственному государственному Центру, а к

центрам, лежащим ввне российского политического пространства. Якунин В.И., Багдасарян В.Э. и Сулакшин С.С. приходят к следующему выводу: «Прочной хозяйственной привязки их к России не существует. Можно сказать, что экономически выход некоторых регионов из состава РФ уже подготовлен» [10, С. 363].

В сложившейся ситуации стимулирование развития межрегиональных кооперационных связей, появления новых межрегиональных проектов могут препятствовать политическому обособлению субъектов, содействовать расширению взаимовыгодных экономических отношений, решению межрегиональных и общенациональных проблем

В крупных государствах, к числу которых относится и Россия, внутренний межрегиональный товарооборот должен превалировать над внешнеторговым оборотом регионов. Крупные экономические системы для самосохранения должны иметь прочные внутренние связи между всеми звеньями. Если этого не происходит, то, следовательно, кооперационные связи внутри государства разрушаются, усиливаются дезинтеграционные процессы и формируются экономические предпосылки для распада единого экономического, а затем и политического пространства государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гаделшина Л.А. Развитие внутрироссийских межрегиональных кооперационных связей (на примере Республики Татарстан) // «Экономический вестник Республики Татарстан». 2010. №2/3. С. 32–36.

2. Завьялов П.С. Кооперация в мире капитала: Международные аспекты промышленного кооперирования. М., 1979. 215 с.

3. Капустина Л.М., Кондратенко Ю.Н. Международная промышленная кооперация в машиностроительном комплексе России // «Известия УрГЭУ». 2008. №2. С. 10–15.

4. Кашбразиев Р.В. Панасюк М.В. Крупные и социально значимые предприятия как фактор развития региональной экономики (на примере Республики Татарстан) // «Известия Российской академии наук». Сер. геогр. 2007. № 6. С.53–65.

5. Кормнов Ю. Россия в международной кооперации: оценки эффективности // «Экономист». 2005. №10. С. 24–30.

6. Кормнов Ю., Кузнецова И. Международная кооперация – крупный резерв развития экономики России // «Экономист». 1995. №4. С. 33–42.

7. Новиков Р.А., Шишков Ю.В. Международная кооперация капиталистических фирм. М., 1972. 286 с.

8. Нэсбитт Дж., Эбурдин П. Что нас ждет в 90-е годы. Мегатенденции. Год 2000. М.: Республика, 1992. 416 с.

9. Хоменко В.В., Панасюк М.В., Гибадуллин М.З., Кашбразиев Р.В., Пудовик Е.М., Шихалев А.М. Система международной и межрегиональной экономической кооперации Республики Татарстан // «Экономический вестник». 2011. №2. С. 23–36.

10. Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Сулакшин С.С. Западня: новые технологии борьбы с российской государственностью. М.: Эксмо, 2010. 432 с.

11. Официальный сайт Министерства промышленности и торговли Республики Татарстан <http://www.mpt.tatar.ru>

12. Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Татарстан <http://www.tatstat.ru>



Марат Гибадуллин*

**Формирование межрегиональных
кооперационных связей в системе
«интеграционное ядро – периферия»**

В контексте развития федерализма в России особое внимание следует уделить развитию межрегиональных кооперационных связей, через которые происходит укрепление внутреннего рынка, предотвращается обособление регионов, и, как следствие, формируется единое экономическое пространство.

Сегодня, когда экономика России постепенно преодолевает последствия мирового финансового кризиса, вопрос о необходимости усиления межрегиональной кооперации, в рамках укрепления внутреннего рынка, еще более актуализировался. Таким образом, необходимость формирования устойчивой системы внутрироссийских межрегиональных кооперационных связей субъектов Российской Федерации, представляет собой одну из важнейших проблем региональной экономической политики. В этих целях ставится задача исследовать состояние, тенденции и определить перспективы изменения межрегиональных кооперационных связей, устанавливаемых на основе движения товарных потоков. Поэтому при изучении данных связей основное внимание уделяется анализу товарооборота регионов России.

При изучении межрегиональных торгово-экономических связей особое значение имеет структура и динамика движения товарных потоков. В основу анализа формирования устойчивости межрегиональных связей положена методика дифференциации межрегионального товарообмена. Суть предлагаемого метода заключается в том, что все административно-территориальные единицы, участвующие в торгово-экономическом взаимодействии с базовым регионом, экономические связи которого являются основным объектом исследования, разделяются на ряд связанных групп в зависимости от интенсивности их участия в товарообмене и каждой группе присваивается соответствующий убывающий рейтинг [подробнее см.: 1; 2]:

1. В первую группу входят все регионы, которые по ввозу и вывозу в товарообороте базового региона имеют удельный вес не ниже некоторого уровня α (в относительных единицах или процентах). Эта группа регионов имеет наивысший рейтинг значимости для базового региона.

* Гибадуллин Марат Зуфарович – кандидат экономических наук, доцент Казанского (Приволжского) федерального университета (г. Казань).

2. Во вторую группу следует, соблюдая последовательность градации по отношению к величине уровня α , включить регионы с товарооборотом не ниже α только по ввозу или только по вывозу.

3. В третьей группе окажутся регионы, имеющие в товарообороте базового региона удельный вес ниже некоторой пороговой величины α и по ввозу, и по вывозу.

4. В соответствии с пп. 1–3 в четвертой группе окажутся оставшиеся регионы, которые имеют удельный вес в товарообороте базового региона по ввозу или по вывозу менее α , но при этом могут быть не представлены в товарообороте по вывозу или ввозу при заданном уровне статистической значимости. Эта группа регионов имеет наименьший рейтинг значимости для базового региона.

На основе принадлежности к той или иной группе, совокупность регионов сегментируется на четыре блока, получивших условные названия ядро, центр, периферия и зона безразличия.

Ядро – группа регионов, характеризующаяся наиболее развитыми и устойчивыми в течение длительного периода торговыми связями с базовым регионом.

Центр – группа регионов, имеющая развитые, масштабные, но менее устойчивые торговые связи с базовым регионом. Субъекты центра в анализируемом периоде могут, в частности, неоднократно выходить из состава ядра, перемещаясь в периферию и обратно.

Периферия – регионы, имеющие слабо выраженные торговые связи с базовым регионом.

Зона безразличия – группа регионов, роль которых в кооперационных связях базового региона незначительна.

В совокупности они образуют зону кооперационного взаимодействия базового региона.

С помощью разработанной методики были исследованы межрегиональные кооперационные связи региона Казанского Поволжья в последнем десятилетии XIX в.¹ и Республики Татарстан с российскими регионами в

¹ Эмпирической базой для проведения исследования послужили официальные статистические сведения Министерства путей сообщения о движении товаров по внутренним водным путям, которые публиковались в «Статистическом сборнике МПС». Хотя этот сборник впервые вышел в печать в 1877 г., но только с 90-х годов XIX в. в нем появились данные об объемах различных грузов (в натуральном выражении), доставленных на важнейшие пристани Волжского бассейна и других рек Российской империи с указанием пунктов из которых и в каком количестве грузы прибывали. Это позволило установить направленность движения исходящих товарных потоков с территории Казанского Поволжья по системе Волжского бассейна. Что касается входящих товарных потоков, то они в указанном сборнике представлены только по двум населенным пунктам региона – городу Казани (с 1890 г.) и городу Чистополу (но только с 1894 г.). Пристани других городов Казанского Поволжья в сборнике ни

начале XXI в. Историко-экономическое сравнение позволит выявить закономерности кооперационных связей на экономическом пространстве России в условиях формирования рыночной системы, выявить факторы, оказывающие на них существенное влияние.

Таблица 1

Принадлежность губерний к группе в году и к сегментам зоны кооперационного взаимодействия за десятилетний период²

годы губернии	1890	1891	1892	1893	1894	1895	1896	1897	1898	1899	рейтинг	
	1. Астраханская	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
2. Пермская	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	40	
3. Саратовская	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	39	Центр
4. Нижегородская	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	39	
5. Костромская	1	2	1	1	1	1	1	1	2	1	38	
6. Ярославская	1	1	1	1	1	1	2	2	1	1	38	
7. Самарская	1	2	1	1	1	1	2	2	1	1	37	
8. Вятская*	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	36	
9. Петербургская	2	2	2	2	2	1	2	1	1	1	34	
10. Уфимская*	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	30	
11. Симбирская	4	2	2	2	2	2	2	3	2	1	28	Периферия
12. Тверская		4	3	3	3	3	2	3	3	4	17	
13. Владимирская		3	4	4	3	2	3	4	3	4	15	
14. Московская			2	2		4			2	2	13	
15. Вологодская*					4	4	4	4	4	4	6	Зона безразличия

разу не фигурировали. Несмотря на то, что данная информационная база не может быть признана полной, тем не менее, она позволяет выявить общие тенденции и закономерности процесса развития межрегиональных связей на экономическом пространстве Российской империи последнего десятилетия XIX столетия.

² Таблица составлена на основе данных Статистического сборника Министерства путей сообщения. Вып. 29, 32, 36, 41, 44, 49, 52, 55, 59, 63.

* Звездочкой обозначены губернии, сведения о которых по вывозу товаров имеются только с 1894 г.

Обработанные с помощью авторской компьютерной программы* данные позволили определить рейтинг значимости каждого региона, с которым в последнем десятилетии XIX века Казанское Поволжье имело кооперационные связи (табл. 1).

В указанной таблице цифрами от 1 до 4 обозначена группа, в которую попадает каждая губерния в текущем году. В столбце рейтинг показана общая сумма баллов, которую набрала каждая из губерний за десятилетие.

Как видно из таблицы 1, число губерний, входивших в группу 1 за указанный период, увеличилось с семи в 1890 до десяти в 1899 г., а диаграмма на рисунке 1 демонстрирует, что на долю регионов этой группы приходилось свыше 70% всего товарооборота края. Лишь в 1896 и 1897 годах произошло снижение активности регионов первой группы в торговом взаимодействии с базовым регионом. Данное обстоятельство подтверждает вывод о приоритетности группы 1 для формирования межрегиональных кооперационных связей.

Таблица 1 также показывает, что в долгосрочном плане только два региона (Астраханская и Пермская губернии) обладали наивысшим рейтингом значимости для базового региона (40 баллов). Они образовали ядро кооперационного взаимодействия для Казанского Поволжья и характеризовались наличием плотных и устойчивых связей с последним.

Как следует из диаграммы на рисунке 1 ядро кооперационного взаимодействия Казанского Поволжья составляло весомую долю в совокупном товарообмене края – более четверти процентов, а в отдельные годы – свыше 30%.

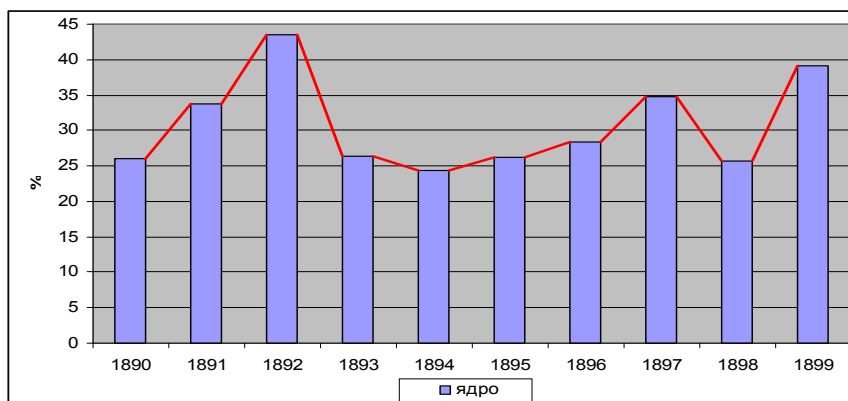


Рис. 1. Динамика удельного веса ядра кооперационного взаимодействия Казанского Поволжья в долгосрочном периоде (два региона)

* Компьютерная программа разработана А.С. Хабибулиным.

Вторая группа регионов состоит из восьми губерний. За десятилетие по одному разу из группы 1 выбывали Саратовская и Нижегородская губернии, по два раза Костромская и Ярославская. Перечисленные губернии, а также губернии Самарская, Вятская, Петербургская и Уфимская в долгосрочном периоде образовали центр межрегионального кооперационного взаимодействия Казанского Поволжья. Напомним, что в этот сегмент зоны концентрации кооперационного взаимодействия включаются те субъекты, которые за десятилетку ни разу не опустились ниже второй группы, т.е. имеют плавающий рейтинг от 30 до 39 баллов. Причем из этого списка только Уфимская губерния отличалась устойчивыми связями с базовым регионом, ежегодно попадая во вторую группу и имея общий рейтинг значимости 30 баллов.

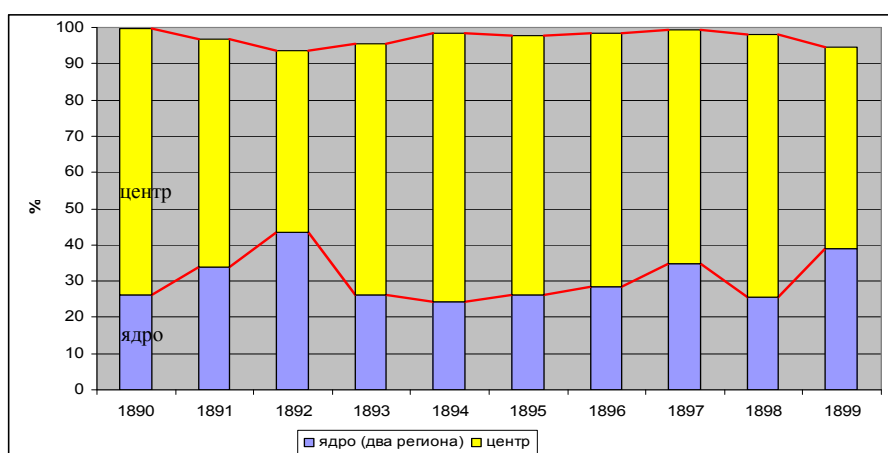


Рис. 2 Удельный вес ядра и центра кооперационного взаимодействия Казанского Поволжья в долгосрочном периоде

В совокупности в долгосрочном периоде на ядро и центр межрегионального взаимодействия Казанского Поволжья приходилось более 95% товарообмена региона (рис. 2). Причем центр по своему удельному весу был несколько «тяжелее» ядра.

Далее следуют четыре периферийных региона. Их отличает наличие не только слабых, но и неустойчивых связей с базовым регионом. В этом отношении особенно выделяется Симбирская губерния, которая за десять лет единственная из всего списка, успела отметиться во всех четырех группах.

Замыкает список регионов Вологодская губерния. Ее участие в межрегиональных связях базового региона находится на стабильно низком уровне.

Нестабильные хозяйственные связи у Казанского Поволжья сложились с Московской, Тверской и Владимирской губерниями, стабильные, хотя и слабые – с Вологодчиной

Не выявлено наличие торговых связей Казанского Поволжья с Рязанской и Пензенской губерниями.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что в конце XIX столетия регион Казанского Поволжья сформировал собственную зону концентрации межрегионального кооперационного взаимодействия. Она была представлена 15 губерниями. В структуре зоны концентрации кооперационного взаимодействия базового региона имелось ядро, центр и периферия. Характерно, что центр был весомее ядра как в долгосрочном, так и в среднесрочном периоде. Более того, на среднесрочных интервалах прослеживается тенденция к перемещению тяжести от ядра к центру. Данная тенденция свидетельствует о том, что межрегиональные связи Казанского Поволжья на тот момент в целом еще не стабилизировались.

К концу XIX столетия в целом определилась пространственная конфигурация межрегиональных связей Казанского Поволжья. Перечень регионов, входивших в зону концентрации межрегионального взаимодействия края, практически не менялся, но соответствующие сегменты на протяжении всего десятилетия, подвергались частым пертурбациям. Прочное ядро межрегиональных связей для долгосрочного периода практически так и не сформировалось.

Товарная структура грузооборота Казанского Поволжья определялась аграрным характером экономики региона. Как показано в таблице 2 более половины всех грузов приходилось на продукцию сельского хозяйства. На лес и лесные материалы чуть более 20%, на продукцию добывающих отраслей около 15%. Причем исходящие товарные потоки практически полностью формировались за счет земледельческого производства. Вывозились рожь, ржаная мука, овес, гречневая крупа, в меньшем объеме горох, льняное семя, фрукты и др. Главными пунктами вывоза земледельческих продуктов на исходе XIX столетия являлись Чистополь (11,4 млн. пуд.), Тетюши (9 млн. пуд.), Челны (7,9 млн. пуд.), Спасск (4,9 млн. пуд.), Казань (4,9 млн. пуд.), Елабуга (2,1 млн. пуд.).

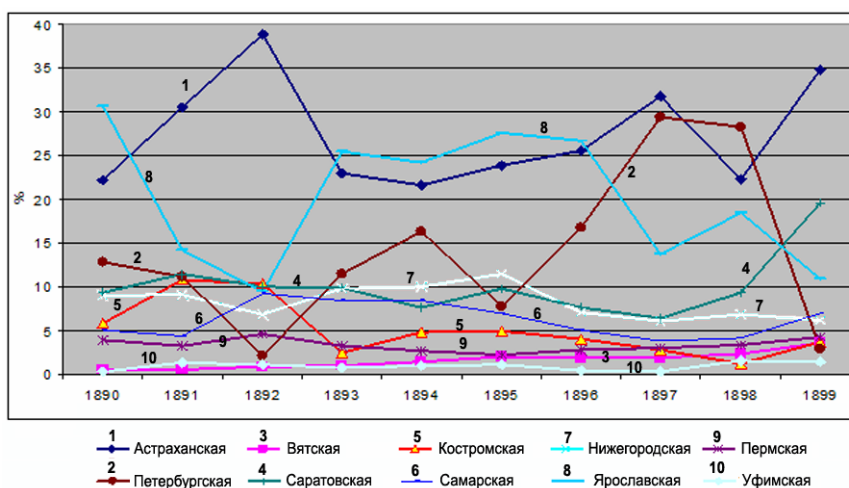
Входящие товарные потоки формировались за счет лесных материалов (более 40%), минерального сырья (около 36%) и продукции сельского хозяйства. Лес доставлялся в Казань (11,6 млн. пуд.), на пристань Тихие горы Елабужского уезда Вятской губернии (1,8 млн. пуд.), в Чебоксары (1,3 млн. пуд.), и в небольшом количестве в Мамадыш и Чистополь. Потребителями минерального сырья являлись предприятия Казани (7,4 млн. пуд.), Кокшанский и Бондюжский заводы Ушковых (пристань Тихие горы полу-

чила в 1899 г. 3,8 млн. пуд. различных руд, солей, нефтепродуктов и т.п.), а также потребители Чистополя, Елабуги и Чебоксар.

Таблица 2

**Товарная структура грузооборота 12 пристаней
Казанского Поволжья в 1899 г.³**

		ВЫВОЗ+ВВОЗ	ВЫВОЗ	ВВОЗ
1.	продукция с/х	53	78	13
2.	продукция обработки животного царства	3,5	3	4
3.	лес	21	8	41
4.	ископаемые материалы	15	2	35
5.	мануфактура	1,5	0,5	3
6.	питательные продукты	0,5	0,3	1
7.	прочее	5,5	7,2	3
	всего	100	100	100



**Рис. 3. Пространственная направленность
межрегиональных связей Казанского Поволжья**

³ Таблица составлена на основе издания Торговля и промышленность Европейской России по районам. Вып. IV. СПб., 1900 (при подсчете учитывался грузооборот только 12-ти крупнейших пристаней Казанского Поволжья с грузооборотом более 1 млн. пуд.).

Детализированная картина пространственной направленности межрегиональных связей Казанского края с губерниями, прилегающими к системе рек Волжского бассейна, показана на рисунке 3 (регионы периферии и зона безразличия здесь для удобства опущены).

Из диаграммы следует, что основная масса межрегионального товаропотка Казанского края приходилась на Астраханскую, Ярославскую, Петербургскую губернии. Причем Астраханская губерния в этом списке лидировала. В 1892 г., например, ее доля в товарообороте доходила до 40%. С ней соперничала Ярославская губерния. С 1893 по 1896 годы она перетягивала на себя более четверти товарообмена Казанского Поволжья и обошла по интенсивности обмена Астраханскую губернию. И обе губернии входили в ядро кооперационного взаимодействия казанского края: Астраханская на долгосрочном интервале, Ярославская на среднесрочном.

Видное место в межрегиональном обмене казанского края занимала Петербургская губерния (с 1895 по 1898 гг. на ее долю приходилось около 30% общей массы товаропотоков). При этом она, в отличие от двух других губерний, не входила в ядро кооперационного взаимодействия базового региона. Следовательно Петербургская губерния имела с базовым регионом одновекторную направленность движения товарных потоков со значительным преобладанием исходящих товарных потоков. Но товарообмен со всеми указанными регионами отличался крайней нестабильностью. Например, с Ярославской и Петербургской губерниями резкий провал интенсивности товарообмена произошел в 1892 г. Затем ситуация дважды повторилась – в 1895 и 1899 гг. с Петербургской губ., и в 1896 и 1898 гг. с Ярославской губ. В 1893 и 1899 гг. резко снизился объем межрегиональной торговли Казанского Поволжья с Астраханской губернией.

Более ровные торговые связи Казанское Поволжье имело с Самарской, Нижегородской, Пермской и Саратовской губерниями. Хотя на их долю приходилось только 20% объема товаропотока, но амплитуда колебаний здесь была значительно меньше. Причем Саратовская губерния к концу столетия увеличила свой удельный вес в межрегиональном обмене края, заняв в списке регионов второе место, после Астраханской губернии. А вот Пермская губерния, при удельном весе в товарообороте не более 5%, отличалась устойчивыми связями на протяжении всего десятилетия.

Ретроспективный обзор межрегиональных кооперационных связей региона Казанского Поволжья последнего десятилетия XIX века позволяет выявить и обозначить следующие тенденции:

1. Вектор межрегиональных кооперационных связей определялся уровнем развития и направленностью транспортных коммуникаций. Для изучаемого района важнейшей транспортной артерией являлась река Волга. Неудивительно, что основная масса входящих и исходящих товарных по-

токов была направлена в южном и северо-западном направлениях, что вписывается в схему движения по рекам Волжского бассейна. Железнодорожное сообщение в регионе Казанского Поволжья началось лишь в самом конце исследуемого периода, но объемы грузопотоков, перемещавшихся по ней долгое время оставались очень незначительными.

2. Товарная структура межрегиональных кооперационных связей отличалась разнообразием. Преобладающее влияние на нее оказывали отрасли специализации того или иного региона. Для Казанского Поволжья имперского периода основную роль в формировании исходящих товарных потоков играла продукция сельского хозяйства (рожь, овес, ржаная мука, куриные яйца). Среди промышленных отраслей региональной экономики выделялась продукция химического и кожевенного производства. Из промысловых занятий – заготовка строительного леса. В формировании входящих товарных потоков первенствующее значение для удовлетворения нужд местной промышленности имел ввоз сырья (необработанных кож, сала, минерального сырья). Из предметов широкого потребления ввозились изделия мануфактурной промышленности, посуда, строительные материалы, продукты питания.

3. На завершающем этапе развития промышленного капитализма отдельные регионы России, в числе которых значится и Казанское Поволжье, сформировали вокруг себя собственную зону концентрации межрегиональных торгово-экономических связей. В структуре этих связей выделялось ядро, центр и периферия. В частности, в ядро зоны межрегиональных кооперационных связей Казанского Поволжья входили Астраханская и Пермская губернии, в центр – Самарская, Нижегородская, Костромская, Ярославская, Самарская, Вятская, Петербургская и Уфимская губернии, в периферию – Симбирская, Тверская, Московская и Владимирская губернии. Но устойчивая область концентрации межрегионального кооперационного взаимодействия у Казанского края в исследуемый период сформировалось только для краткосрочных (в один год) и среднесрочных (пять лет) периодов. В долгосрочном (десять лет) периоде зона концентрации межрегионального взаимодействия края имела неустойчивый характер. Прочного ядра в ней не сформировалось, хотя и определилась группа приоритетных регионов, с которыми базовый регион регулярно имел торговые связи (Астраханская, Пермская, Ярославская, Саратовская, Петербургская губернии). Причины неустойчивости межрегиональных связей Казанского Поволжья в долгосрочном периоде кроются в аграрно-сырьевой специализации региона и слабой диверсификации товарных потоков.

На основе проведенных исследований можно также заключить, что к концу эпохи промышленного капитализма межрегиональные связи большинства российских регионов в долгосрочной перспективе были еще неус-

тойчивы и нестабильны, а сами регионы в разной степени активности были вовлечены в единый национальный рынок. Это означает, что национальный рынок, понимаемый как система связей межрегиональных рынков, к этому времени еще не завершил свое формирование. Только для начала следующего XX столетия можно говорить о складывании в России единого устойчивого общенационального рынка. Однако в 1917 г. капиталистическая эволюция экономики Российского государства была прервана. Установится экономическая система, основанная на механизме административного управления, вследствие чего формирование межрегиональных кооперационных связей оказалось выведенным из логики рыночного механизма. Возврат к ней произошел в результате социально-экономических реформ 90-х годов XX века. В связи с этим интересно сравнить, как происходит формирование кооперационных связей республики Татарстан в современных условиях.

Для анализа межрегионального кооперационного взаимодействия были выбраны пять регионов: республики Татарстан и Башкортостан, Свердловская и Челябинская области и Чувашская Республика.

На базе разработанного метода анализа кооперационных связей было выявлено ядро кооперационного взаимодействия для каждого из пяти субъектов Федерации за период с 2006 по 2008 гг. Это позволит установить наличие устойчивых торгово-экономических связей указанных регионов на экономическом пространстве России.

Таблица 3

Регионы ядра Республики Башкортостан

	Регионы группы 1 для РБ	2006	2007	2008	
1.	<i>Челябинская</i>	11,8	15,5	14,6	Ядро кооперационного взаимодействия Республики Башкортостан в краткосрочном (трехлетнем) периоде
2.	<i>Свердловская</i>	7,7	4,9	3,7	
3.	<i>Татарстан</i>	7,5	8,0	7,6	
4.	<i>Самарская</i>	7,4	7,3	5,9	
5.	<i>Московская</i>	5,4	4,6	5,7	
6.	<i>Москва</i>	3,5	4,7	3,3	
7.	<i>Оренбургская</i>	3,2	2,3	2,4	
8.	<i>Нижегородская</i>	2,5	3,3	3,2	
9.	<i>Ленинградская</i>	2,2	2,6	2,0	
10.	<i>Пермский</i>	2,0	2,2	2,5	
11.	<i>Ростовская</i>	1,7	2,0	1,8	
	Итого по 11 регионам	56,2381	60,249	64,5247	

Как следует из таблицы в состав ядра кооперационного взаимодействия Республики Башкортостан (РБ) вошло 11 субъектов Федерации, Отме-

тим, что ядро кооперационного взаимодействия Башкортостана в краткосрочном периоде заметно укрепилось (удельный вес его увеличился с 56 до 64%), что свидетельствует о повышении устойчивости кооперационных связей данного субъекта Федерации.

В торговом взаимодействии с Республикой Башкортостан Челябинская область заметно весомее представлена, нежели все остальные регионы и эта тенденция имеет склонность к усилению. У Республики Башкортостан, таким образом, фактически сложилось однополюсное ядро кооперационного взаимодействия, с ярко выраженным доминирующим регионом.

Затем следует группа из трех регионов: Свердловская область, Татарстан и Самарская область. Причем к 2008 г. Самарская и особенно Свердловская области снизили свое участие в межрегиональном обмене с РБ, Татарстан сохранил ее на прежнем уровне. Далее следует группа регионов, чье участие во взаимодействии с РБ выглядит значительно слабее.

У Республики Башкортостан весьма заметно ослабевают хозяйственные связи со Свердловской областью. Отчасти это объясняется тем, что происходит замещение этого субъекта Федерации соседней с ней Челябинской областью. С Республикой Татарстан, Московской, Оренбургской, Нижегородской областями хозяйственные связи Башкортостана достаточно стабильны и ощутимых тенденций в сторону их активизации или свертывания за последние три года не наблюдается.

В представленной ниже таблице 4 показано татарстанское ядро кооперационного взаимодействия. Оно характеризовалось снижением своего веса в совокупном межрегиональном товарообороте республики (с 67 до 63%), что может свидетельствовать об определенном ослаблении устойчивости кооперационных связей Татарстана в краткосрочном периоде.

В зоне кооперационного взаимодействия РТ выделяется три группы регионов. Доминирующий регион-лидер (каковым является Москва), отстающая от него примерно в два раза группа регионов (Московская область, Башкортостан, Челябинская и Самарская области) и группа регионов, существенно уступающая лидеру (более, чем в два раза).

Республика Татарстан установила в краткосрочном периоде стабильные торговые связи с Самарской и Свердловской областями. Тенденция к ослаблению контактов республики имеется во взаимоотношениях с Башкортостаном (причем эта тенденция сохраняется на протяжении последних десяти лет). Напомним, что сам Татарстан в Башкортостане сохраняет свои позиции. Ослабевают связи Татарстана также и с Челябинской областью. Связи с Московской областью характеризуются положительной тенденцией, а с лидером ядра – Москвой – неустойчивостью.

Таблица 4

Регионы ядра Республики Татарстан

	Регионы группы 1 для РТ	2006	2007	2008	
1.	<i>Москва</i>	12,5	10,8	11,5	Ядро кооперационного взаимодействия Республики Татарстан в краткосрочном (трехлетнем) периоде
2.	<i>Башкортостан</i>	9,0	6,6	6,4	
3.	<i>Челябинская</i>	7,6	6,6	6,4	
4.	<i>Самарская</i>	7,1	7,1	6,4	
5.	<i>Московская</i>	6,2	7,9	7,9	
6.	<i>Свердловская</i>	4,8	4,7	4,7	
7.	<i>Нижегородская</i>	4,3	2,9	2,9	
8.	<i>Санкт-Петербург</i>	3,3	3,6	3,9	
9.	<i>Ростовская</i>	2,6	2,6	2,4	
10.	<i>Пермский</i>	2,5	2,4	2,7	
11.	<i>Ленинградская</i>	2,1	2,3	1,6	
12.	<i>Кемеровская</i>	1,6	2,0	1,8	
13.	<i>Оренбургская</i>	1,5	1,1	1,3	
14.	<i>Омская</i>	1,4	1,4	1,1	
15.	<i>Волгоградская</i>	1,0	2,4	1,8	
	Итого по 15 регионам	67,8068	64,8354	63,02	

В таблице 5 представлены ядро кооперационного взаимодействия Челябинской области. Для данного региона в краткосрочном периоде оно включает 12 субъектов Федерации. Ядро кооперационного взаимодействия данного региона остается достаточно стабильным, стягивая на себя 67–66% межрегионального товарооборота.

Таблица 5

Регионы ядра Челябинской области

	Регионы группы 1 для Челябинской обл.	2006	2007	2008	
1.	<i>Свердловская</i>	15,2	12,9	12,7	Ядро кооперационного взаимодействия Челябинской области в краткосрочном (трехлетнем) периоде
2.	<i>Башкортостан</i>	7,9	7,9	8,1	
3.	<i>Тюменская</i>	7,1	6,8	5,7	
4.	<i>Кемеровская</i>	6,1	6,6	8,0	
5.	<i>Московская</i>	5,7	6,2	7,7	
6.	<i>Оренбургская</i>	5,3	3,7	3,2	
7.	<i>Самарская</i>	4,2	4,2	3,7	
8.	<i>Татарстан</i>	4,2	4,2	4,2	
9.	<i>Нижегородская</i>	4,2	3,6	3,6	
10.	<i>Москва</i>	4,1	4,2	3,3	
11.	<i>Пермский</i>	2,2	3,0	3,7	
12.	<i>Ростовская</i>	1,4	1,4	2,4	
	Итого по 12 регионам	67,6	64,7	66,3	

В зоне кооперационного взаимодействия Челябинской области, как и в двух предыдущих случаях, имеется регион-лидер (в данном случае это Свердловская область), регионы второго эшелона (Башкортостан, Тюменская, Кемеровская и Московская области и др.). Очевидно также, что в челябинском ядре кооперационного взаимодействия происходят внутренние изменения, выражающиеся в ослаблении роли Свердловской области и укреплении позиций Кемеровской и Московской областей. С Республикой Башкортостан у Челябинской области, на протяжении последних трех лет, сложились устойчивые кооперационные связи.

Кооперационное взаимодействие Свердловской области на экономическом пространстве России достаточно стабильно: зона кооперационного взаимодействия данного региона, включающее 13 участников, в отличие от соседней Челябинской области, практически не меняется.

Таблица 6

Регионы ядра Свердловской области

	Регионы группы 1 для Свердловской обл.	2006	2007	2008	
1	<i>Челябинская</i>	13,6191	12,9917	12,2371	Ядро кооперационного взаимодействия Свердловской области в краткосрочном (трехлетнем) периоде
2	<i>Пермский</i>	10,4697	4,9283	6,5578	
3	<i>Тюменская</i>	9,6114	10,7833	10,3153	
4	<i>Москва</i>	8,0713	11,9187	12,5573	
5	<i>Московская</i>	4,9252	5,2307	5,9374	
6	<i>Башкортостан</i>	4,6135	2,5433	1,9755	
7	<i>Оренбургская</i>	4,236	2,8183	2,9335	
8	<i>Кемеровская</i>	3,6723	4,8432	5,1708	
9	<i>Самарская</i>	3,4733	2,9071	2,5079	
10	<i>Татарстан</i>	2,4163	2,9992	3,0075	
11	<i>Санкт-Петербург</i>	2,2343	3,3417	3,0258	
12	<i>Нижегородская</i>	2,2191	2,4249	2,0379	
13	<i>Ростовская</i>	1,3879	2,0486	1,6885	
	Итого по 13 регионам	70,9494	69,779	69,9523	

В отличие от Республики Башкортостан, Республики Татарстан и Челябинской области хозяйственные связи у Свердловской области довольно подвижны. Значительная отрицательная амплитуда колебаний наблюдается у нее с Пермским краем, Москвой, Башкортостаном и Кемеровской областью. Более устойчивы связи региона с Московской и Тюменской областями. Свердловская область не имеет ярко выраженного региона-лидера, как это наблюдалось у рассмотренных выше субъектов Федерации. В 2006 г. им была Челябинская область, но в 2007–2008 гг. с ней сравнялась Москва и приблизилась Тюменская область.

Интересно отметить, что если в Челябинской области регионом-лидером являлась Свердловская область, то в Свердловской области на первой позиции стоит также Челябинская область, и это притом, что оба региона имеют сходную структуру промышленного производства. Можно предположить, что столь тесное взаимодействие двух регионов обусловлено, прежде всего, более высоким уровнем производственной кооперации между ними. Эти регионы, являясь, с одной стороны, конкурирующими друг с другом, с другой стороны выступают по отношению друг к другу как взаимодополняющие регионы. Важно отметить и то, что хозяйственные связи Свердловской области территориально сконцентрированы в Приволжском и Уральском ФО.

Для Чувашской Республики состав ядра кооперационного взаимодействия заметно уже и включает только 7 субъектов (см. табл. 7). Это говорит о том, что потенциал кооперационных связей у данного субъекта Федерации значительно меньше. Вместе с тем, ядро кооперационного взаимодействия республики в краткосрочном периоде заметно «потяжелело», увеличив свой удельный вес с 39 до 48 процентов. Это означает, что с той группой регионов, с которыми она имеет торговое взаимодействие, ее кооперационные связи укрепляются.

Таблица 7

Регионы ядра Чувашской Республики

		2006	2007	2008	
1	<i>Нижегородская</i>	11,4729	6,6045	6,4604	Ядро кооперационного взаимодействия Чувашской Республики в краткосрочном (трехлетнем) периоде
2	<i>Татарстан</i>	7,053	15,3628	13,7833	
3	<i>Тюменская</i>	4,6655	4,0228	7,0695	
4	<i>Челябинская</i>	4,5463	5,2552	5,6191	
5	<i>Самарская</i>	4,3999	4,0503	3,4076	
6	<i>Свердловская</i>	4,2829	6,9847	8,1561	
7	<i>Марий Эл</i>	3,3094	3,2542	3,4741	
	Итого по 7 регионам	39,7299	45,5345	47,9701	

В зоне кооперационного взаимодействия Чувашской Республики наблюдается наличие региона-лидера. В 2006 г. им являлась Нижегородская область, а в 2007 и 2008 гг. Республика Татарстан.

Отличительной чертой ядра зоны концентрации кооперационного взаимодействия Чувашской Республики является крайняя неустойчивость этих связей. Сразу три региона имеют широкую амплитуду колебаний (Нижегородская область, Татарстан, Свердловская область). Более устойчивые связи Чувашия имеет с Республикой Мари-Эл и Самарской областью.

Пример Чувашской Республики показывает, что ядро кооперационных связей экономически недостаточно мощных регионов распространяется, преимущественно, на субъекты Федерации территориально расположенные в непосредственной близости от них (для Чувашской Республики таковыми стали Нижегородская область и Республика Татарстан). Такие регионы не располагают достаточным потенциалом, чтобы растянуть свои связи на дальние расстояния.

Итак, у двух из пяти рассмотренных регионов ядро зоны кооперационного взаимодействия в краткосрочном периоде ослабевает (Республика Татарстан и Свердловская обл.), у двух оно укрепляется (Республика Башкортостан и Чувашская Республика) и у одного региона (Челябинская обл.) оно практически остается неизменным.

Таблица 8

Межрегиональное ядро кооперационного взаимодействия РФ для пяти регионов (Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Челябинская область, Свердловская область, Чувашская Республика)

	Базовые регионы гр. 1 базовых регионов	Баш- корто- стан	Татар- стан	Свердлов- ская	Челябин- ская	Чувашия
1.	Челябинская	+	+	+	+	+
2.	Свердловская	+	+	+	+	+
3.	Татарстан	+	+	+	+	+
4.	Нижегородская	+	+	+	+	+
5.	Самарская	+	+	+	+	+
6.	Башкортостан	+	+	+	+	-
7.	Москва	+	+	+	+	-
8.	Московская	+	+	+	+	-
9.	Оренбургская	+	+	+	+	-
10.	Пермский	+	+	+	+	-
11.	Ростовская	+	+	+	+	-
12.	Кемеровская	-	+	+	+	-
13.	Тюменская	-	-	+	+	+
14.	Ленинградская	+	+	-	-	-
15.	СПб.	-	+	+	-	-
16.	Омская	-	+	-	-	-
17.	Волгоградская	-	+	-	-	-
18.	Марий Эл	-	-	-	-	+

Выделив ядро зоны концентрации кооперационного взаимодействия для каждого базового региона, или точнее сказать – региональное ядро, можно выделить аналогичным образом, при наличии достаточного объема

информационно-статистической базы, межрегиональное ядро зоны концентрации кооперационного взаимодействия на всем экономическом пространстве Российской Федерации.

Результаты определения ядра зоны концентрации кооперационного взаимодействия для пяти отмеченных субъектов Федерации приведены в таблице 8. Как видно из таблицы, только пять субъектов Федерации попадают в региональное ядро кооперационного взаимодействия всех проанализированных базовых регионов. Из них три субъекта (Татарстан, Свердловская и Челябинская области) попадают в региональное ядро кооперационного взаимодействия друг друга.

Данные по Нижегородской области имеются только за два года (2007 и 2008 гг.), но из них видно, что вся пятерка присутствует в региональном ядре и этого субъекта Федерации. Поэтому пять выделенных в таблице субъектов Федерации можно считать межрегиональным ядром кооперационного взаимодействия для выбранных регионов (Башкортостан, Татарстан, Свердловская обл., Челябинская обл., Чувашская Республика).

С точки зрения укрепления экономической безопасности России и ее регионов представляется исключительно важным, чтобы вопросы развития и углубления межрегиональных кооперационных связей стали предметом особого внимания органов государственной власти и управления и обрели статус приоритетных направлений государственного регулирования экономики. В качестве важнейших составляющих экономической политики можно назвать необходимость регулярного мониторинга и анализа состояния кооперационных связей в Российской Федерации. В рамках реализации конкретных мероприятий по государственному регулированию межрегиональных связей государство должно, на наш взгляд, инициировать реализацию крупных межрегиональных проектов, осуществление которых будет способствовать расширению сферы экономических контактов субъектов Федерации друг с другом.

ЛИТЕРАТУРА

1. Система межрегионального кооперационного взаимодействия регионов России: теория и практика / Под ред. В.В. Хоменко. Казань: Изд-во «Фэн» Академии наук РТ, 2009. 219 с.
2. Российский регион в системе глобального кооперационного взаимодействия: монография / Под ред. В.В. Хоменко, Р.В. Кашбразиева, М.В. Панасюка. Казань: Изд-во «Фэн» Академии наук РТ, 2011. 221 с.



Михаил Панасюк*

**Международные транспортные коридоры
и логистические центры в системе
обеспечения внутренней экономической
интеграции государства**

Транспортно-логистическая инфраструктура является важным фактором экономического развития страны. Она обеспечивает условия повышения эффективности международного разделения труда, развития процессов международной и межрегиональной кооперации, экономической интеграции стран и регионов.

Быстрое развитие систем международных и межрегиональных экономических отношений обусловило возникновение ряда форм их инфраструктурной организации, к которым относятся международные транспортные коридоры, международные и межрегиональные логистические центры. Международные транспортные коридоры и логистические центры являются основными элементами современных глобальной и национальных макрологистических систем, позволяя обеспечить транспортировку и хранение грузов в кратчайшие сроки при максимальной экономии затрат на организацию их движения.

Международный транспортный коридор (МТК) представляет собой высокотехнологичную транспортную систему, в рамках которой на генеральных направлениях движения товара организуется взаимодействие нескольких видов транспорта (железнодорожный, автомобильный, морской, трубопроводный) и телекоммуникации. Он наиболее эффективно функционирует в условиях преференциального режима, включая единое таможенное или экономическое пространство. Концентрация материальных, финансовых и информационных потоков обеспечивают ускорение оборачиваемости капитала и синхронизации прохождения товаров, а также платежных и других документов.

Основными целями и задачами формирования и развития МТК являются создание благоприятных условий для привлечения международных транзитных потоков на национальные транспортные коммуникации и улучшения транспортного сообщения внутри страны. МТК способствуют развитию системы транспортных услуг, а также расширению внешнеторговых

* Панасюк Михаил Валентинович – доктор географических наук, профессор Казанского (Приволжского) федерального университета (г. Казань).

связей, повышению конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей и транспортных предприятий на мировых товарных рынках [3].

Функционирование МТК влияет на промышленную, продовольственную, демографическую, военную и технологическую безопасность. Это связано не только с глобализацией мировой экономики, но и с необходимостью соблюдения единых международных стандартов для всех видов обслуживания в коридоре. Возросшие требования к качеству транспортной инфраструктуры, транспортным средствам заставляют повышать качество транспортного оборудования, а также использование информационно-аналитических систем и космической навигации [1].

Доходы от обслуживания транзита грузов по МТК обеспечивают существенную часть поступлений в бюджет стран, через которые они проходят, таких, как Польша, Германия, Венгрия, Чехия, Австрия, Нидерланды, Финляндия, страны Балтии. В то же время, транзит следует рассматривать не только как часть бизнеса, вносящую свой вклад в ВВП, но и как важный элемент международного позиционирования страны.

Нельзя не видеть и косвенный экономический эффект функционирования МТК, заключающийся в развитии регионов страны, находящихся в зоне их транспортно-экономического тяготения. Регионы получают импульс не только транспортного, но и социально-экономического развития.

МТК, как правило, становятся и национальными транспортными коридорами, на основе которых формируется опорная транспортная сеть страны. Правильная государственная политика в области интеграции в глобальные макрологистические системы, таким образом, способствуют решению принципиальной задачи обеспечения экономической безопасности регионов и страны в целом.

Наивысший уровень качества обслуживания международных транспортных коридоров и магистралей достигнут в развитых странах. Необходимо отметить в этом плане позиции США с их огромным опытом проектирования, строительства, эксплуатации и развития транспортных коммуникаций. Традиционно строительство транспортных магистралей и их поддержание в рабочем состоянии финансируется из бюджетов США и отдельных штатов. Однако львиная доля финансирования поступает за счет коммерческой деятельности самих магистралей, в основном, за счет дорожных сборов. Закон о доходах магистралей (хайвэев), принятый в 1956 году, позволил создать специальный федеральный дорожный фонд с целью сбора средств для финансирования национальной системы магистралей. Прямой ответственностью этого фонда является распределение средств, полученных за счет сбора федеральных налогов.

Главной международной транспортной магистралью США, во многом обеспечивающей развитие процессов международной экономической инте-

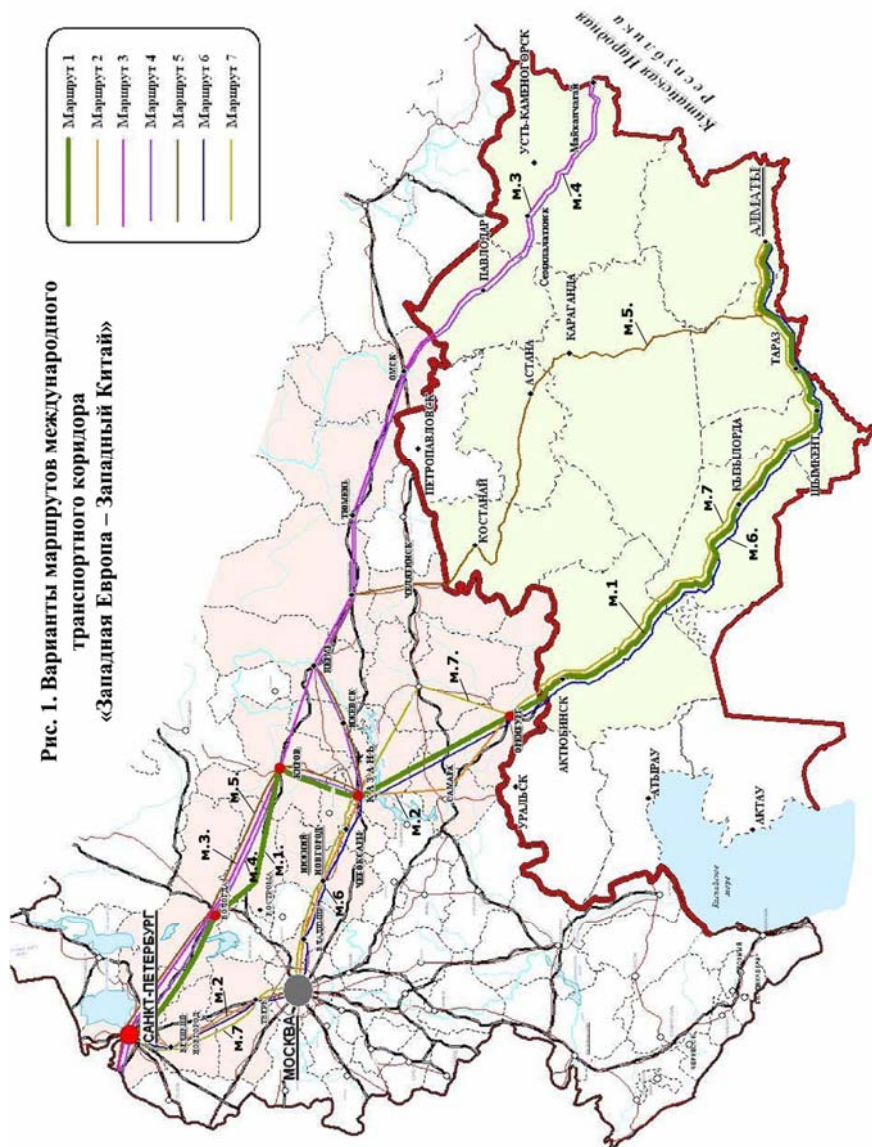
грации в рамках НАФТА, является Панамериканское шоссе. Оно проходит по территории 15 стран Северной и Южной Америки, объединяя национальные сети дорог этих государств в единую систему.

Следует отметить, что для США, отличающихся относительной протяженностью пространства организации производительных сил, создание такой динамично развивающейся и устойчиво функционирующей транспортной магистрали, как Панамериканское шоссе, являлось и необходимым условием развития национальной экономики, формирования прочных межрегиональных и международных кооперационных связей, обеспечивающих целостность экономического пространства страны.

Для России расширение и модернизация системы международных транспортных коридоров имеет особое значение. Прогнозные оценки развития мировой экономики говорят о том, что основные финансовые и товарные потоки в начале XXI века будут сосредоточены в треугольнике США – Европа – Дальний Восток. Причем наиболее интенсивное развитие торговли ожидается между рынками Юго-Восточной Азии и Европы. В 2007 году страны ЕС опередили США по объему товарооборота с Китаем и стали его главным торговым партнером (удельный вес более 16%, в то время, как у США – 14%). При сохранении данной тенденции следует ожидать дальнейшее развитие торгово-экономических связей между Европой и КНР. В связи с этим, важнейшей задачей России является реализация своего транспортно-географического потенциала в качестве транзитного моста между Европой и странами Дальнего Востока.

В отличие от ряда других стран, через которые проходят МТК, Россия имеет транспортно-географическое положение, позволяющее формировать на ее территории развитую систему МТК как в меридиональном, так и в широтном направлениях. По ее территории проходят такие крупные МТК, как Панъевропейский №1, Панъевропейский №9, Транссиб, коридор «Север-Юг» и др. Это, в частности, позволяет сформировать на территории России логистические центры глобального уровня, связывающие между собой МТК в общую евразийскую транзитную транспортно-логистическую сеть, что обеспечит ускорение циркуляции грузопотоков на всем экономическом пространстве Евразии.

Трассы существующих и перспективных международных транспортных коридоров России имеют области пересечения с трассами других МТК и транспортных магистралей национального и региональных уровней. Эти области являются стратегически важными в плане размещения крупных логистических центров, с помощью которых могут осуществляться процессы изменения траектории движения груза, вида транспортных средств, которые обеспечивают движение, а также консолидации объемов грузов, их частичной переработки, изменения тары и прочие логистические операции.



Особое значение областей пересечения крупных МТК на территории страны связано также и с определением ее статуса, как зоны концентрации и перераспределения международных товаропотоков. Наибольший потенци-

ал России в этом плане формирует ее европейская часть, особенно регионы Центрального, Приволжского и Уральского федеральных округов.

В перспективе общее количество проходящих через их территорию международных и межрегиональных транспортных коридоров будет увеличено преимущественно за счет автодорожных. Особое место среди них займет международный транспортный коридор «Западная Европа – Западный Китай». Его трасса должна проходить по территории Китая, Казахстана, российских регионов Урала, Поволжья, Центральной России и далее. Проект его российской части является объектом дискуссий специалистов, включая вопрос выбора регионов, через которые должна пройти трасса МТК. Наибольший интерес среди предлагаемых имеют семь вариантов (рис. 1).

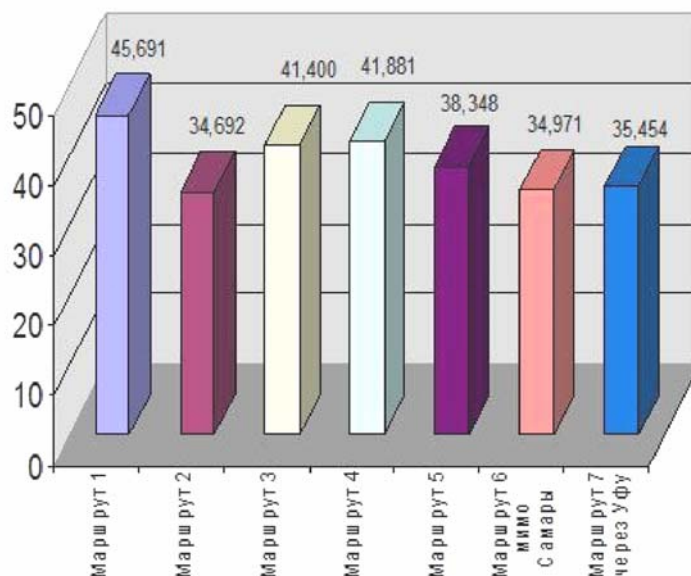


Рис. 2. Сравнительная оценка вариантов маршрутов автодорожного коридора «Западная Европа – Западный Китай»

Оптимальный вариант предполагает прохождение МТК от Санкт-Петербурга через Ленинградскую область – Вологодскую область – Костромскую область – Кировскую область – Республику Татарстан – Оренбургскую область и до границ Казахстана. При его разработке и обосновании [4] учитывался комплекс стратегических показателей, включая экспортную нагрузку коридора (рис. 2), максимально приближение МТК к границам рынков динамично развивающихся регионов России, перспекти-

вы экономического развития российских территорий, находящихся в зоне тяготения этого коридора.

Формирование нового МТК и ввод российского участка «Санкт-Петербург – Казахстан» по оптимальному варианту трассы позволит увеличить к 2025 году грузопоток в сегменте автомобильного транспорта в регионах, тяготеющих к магистрали, более, чем в три раза, при адекватном увеличении объемов налоговых поступлений в федеральный и региональный бюджеты, повышении занятости в сфере автомобильных перевозок и транспортной инфраструктуре, что определяет основные параметры экономической, бюджетной и социальной эффективности коридора.

Международные логистические центры (МЛЦ) представляют собой особый тип транспортных предприятий, осуществляющих интегрирование логистического (информационного, складского и транспортного) обслуживания на международном уровне при организации полного цикла управления транспортировкой. Их функционирование способствует повышению уровня социально-экономического развития стран и регионов мира на основе особой организации транспортной среды, позволяющей существенно увеличить скорость обслуживания транспортных потоков.

Формирование международных логистических центров является проблемой, требующей системного решения в национальном и международном масштабах. В рамках любой страны должна существовать сеть взаимосвязанных и взаимодополняющих логистических центров разных уровней территориальной иерархии (международных, межрегиональных и внутрирегиональных), обеспечивающих сбалансированное развитие производственной и торговой кооперации на всех уровнях.

Мировой опыт свидетельствует, что деятельность системы логистических центров развитых стран заметно улучшает основные показатели их межрегионального и международного транзита. Международные транспортные коридоры и логистические центры стран в комплексе позволяют заметно поднять уровень организации международных товарных и пассажирских потоков, влияя на изменение их главных особенностей. Тем самым они способствуют развитию процессов хозяйственной интеграции, формированию единого экономического пространства групп стран и регионов.

В начале 90-х годов Международная программа ООН по повышению эффективности мировой торговли (UNCTAD) на основе анализа процесса глобализации на транспорте рекомендовала формировать во всех странах региональные транспортно-распределительные системы с последующей интеграцией в международные системы. По мнению UNCTAD, на земном шаре должно быть создано около 80 мультимодальных терминальных комплексов, в которых будет выполняться требуемый клиентурой ассортимент

транспортно-экспедиционных, сервисных и коммерческих, а также деловых услуг [2].

Рассматривая мировой опыт развития систем логистических центров, в первую очередь следует отметить опыт Японии. В настоящее время в Японии идет интенсивное строительство и развитие логистических центров межрегионального и международного уровней, удовлетворяющих растущие потребности клиентов всех сфер деятельности. Большая часть международных логистических центров Японии обладает распределительными системами, включающими в себя автоматизированные складские комплексы, высокоскоростные сортировочные системы, роботизированные системы для комплектации заказов.

Высоким качеством обслуживания грузоперевозок и уровнем развития логистической системы выделяется Германия, транспортная и складская логистика которой по своим технико-экономическим показателям является лидирующей в Европе. В связи с интенсивным ростом торгово-экономических отношений, а также с целью повышения уровня конкурентоспособности национальных логистических систем на мировой арене, власти Германии, Франции и Нидерландов утвердили положение, согласно которому в каждом городе, население которого превышает 300 тыс. человек, должен быть построен логистический центр для стабилизации грузовых потоков, а также ускорения скорости доставки грузов.

Сеть международных и межрегиональных логистических центров России формируется в соответствии с положениями Транспортной стратегии РФ на период до 2030 года [5] и с учетом перспектив, определенных в программах Министерства транспорта РФ и Министерства путей сообщения РФ, таких как «Система слежения за транзитными контейнерами по территории РФ», «Создание сегмента федеральной телекоммуникационной сети на базе технологии VSAT для транспортного рынка России», создания информационно-аналитической базы данных кластера транспортных отраслей и др. Первые объекты создаваемой сети логистических центров находятся в гг. Санкт-Петербург, Москва и Ростов-на-Дону.

К числу основных функций, которые выполняются международными логистическими центрами России, отнесены [1]:

1. информационное обеспечение процесса планирования, организации и осуществления рациональной доставки внешнеторговых грузов;
2. информационное сопровождение внешнеторговых операций;
3. предоставление грузовладельцам и иным заинтересованным лицам информации о транспортных и иных операциях, связанных с перевозкой внешнеторговых грузов для удовлетворения платёжеспособного спроса пользователей.

Важнейшими направлениями, обеспечивающими реализацию совместного развития международных транспортных коридоров и логистических центров, должны стать [5]:

- комплексное развитие крупных транспортных узлов, расположенных в сложившихся международных транспортных коридорах;
- развитие стратегических морских портов, аэропортов и приграничных железнодорожных узлов;
- повышение конкурентоспособности и транзитного потенциала российских внутренних водных путей;
- создание сети узловых распределительных центров, формируемых на базе авиационных узлов и аэропортов крупнейших городов РФ;
- развитие внутренних крупных транспортных центров, расположенных на международных транспортных коридорах, а также в центрах федерального и регионального значения, которые в силу географического положения и сложившихся транспортных связей могут претендовать на роль мультимодальных центров.

Перспективная сеть МЛЦ России окажет определяющее влияние на формирование национальной маркетинговой сети. Данная сеть создается с целью обеспечения товаропроводящих потоков и каналов, дилерских сетей с соответствующим информационным обслуживанием, а также маркетинга организованных рынков в соответствии с Программой деятельности Торгово-промышленной палаты РФ¹. Этот проект непосредственно связан с проектом создания сети Центров внешней торговли, который проводится под эгидой UNCTAD. Программа рассматривается как модель мировой торговли XXI века.

Эффективной загрузке МТК, проходящих через территорию России, мешает нерешенность ряда сложных проблем в области организации таможенной службы, системы таможенных тарифов, инженерного и сервисного обустройства коридоров, отсутствия четких методических процедур определения мест размещения логистических центров, формирования региональных и национальной логистических систем.

Развитие международных и национальных логистических систем позволяет сделать выводы о том, что международные транспортные коридоры и логистические центры являются значимым фактором развития экономики регионов при сложном и неоднозначном характере своего влияния.

В составе МТК можно выделить те, которые сформировались на основе сложившихся в течение многих веков торговых путей и установившихся

¹ Торгово-промышленная палата Российской Федерации. Программа деятельности Торгово-промышленной палаты Российской Федерации на 2002–2004 годы // URL: <http://www.tpprf.ru/ru/activities/lawmaking/osntpp/>

торгово-экономических связей между странами. С другой стороны, быстрое развитие мировых рынков товаров и услуг, высокие темпы роста новых индустриальных стран, изменение их веса в системе международных торговых отношений, процессы международной экономической интеграции являются стимулом проектирования и строительства новых МТК, которые зачастую имеют намного большее значение для развития международных экономических связей.

Как «старые», так и новые МТК имеют различную степень интегрированности в экономику регионов, через территорию которых они проходят. Она определяет уровень вовлеченности МТК в обслуживание процессов хозяйственного развития регионов, влияющий на степень развития международных и межрегиональных кооперационных связей субъектов их экономик, и складывается либо исторически, либо задается как один из параметров проектирования МТК. По характеристике степени можно выделить *два направления формирования и развития МТК – транзитное и интегрирующее*, которые на практике в чистом виде почти не представлены.

Транзитное направление развития МТК предполагает, что они являются средством прямого транзита товаров и услуг между странами и регионами – отправными точками МТК, и регионами – конечными точками. В регионах, где расположены отправные и конечные точки, размещаются *системообразующие субъекты МТК*. Данное направление развития формируется преимущественно с целью минимизации транспортно-логистических издержек по доставке товаров системообразующих субъектов. Отсутствие или слабое развитие экономических связей между ними и хозяйственными системами регионов, по территории которых проходят транзитные МТК, т.е. относительная изолированность МТК, приводит к минимизации их косвенного экономического эффекта, сводя общий эффект к величине транзитной ренты, которая максимизируется при достижении предельной интенсивности товаропотоков. *Интегрирующее направление* развития в свою очередь предполагает достижение целей максимизации косвенного эффекта прохождения МТК по территории региона за счет создания условий для увеличения потенциала международных экономических связей, включая торговую и производственную кооперацию, а также интеграцию экономических систем стран и регионов.

Необходимо отметить, что оба направления в практике эксплуатации МТК присутствуют, скорее, как тенденции развития. Каждый МТК фактом своего существования формирует факторы «втягивания», вовлечения хозяйствующих субъектов регионов в экономические отношения с системообразующими субъектами МТК за счет развития логистической инфраструктуры международного уровня.

В целом, прохождение трассы МТК по территории региона нельзя считать исключительно положительным явлением. Оно определяет как позитивные, так и негативные факторы регионального развития. К числу позитивных факторов следует отнести:

- развитие транспортно-логистической инфраструктуры региона, как основы формирования условий расширения системы внешнеэкономических связей;

- развитие системы логистического сервиса, расширение пространства деятельности региональных логистических операторов;

- формирование новой внешней среды социально-экономического развития региона при выходе на международный и глобальный уровень иерархии экономических систем, что позволяет получить дополнительные выгоды региональным хозяйствующим субъектам за счет использования преимуществ международного разделения труда.

Среди основных негативных факторов в первую очередь следует отметить повышение уровня конкуренции на региональных рынках за счет создания лучших условий для входа на них международных торгово-экономических структур – международных торговых фирм, транснациональных корпораций и др. При общем невысоком уровне конкурентоспособности позиции региональных товаропроизводителей на собственных рынках могут заметно ухудшиться. Наибольший выигрыш в этой ситуации получают крупные экспортоориентированные предприятия региона, имеющие достаточно высокий уровень конкурентоспособности на рынках системообразующих субъектов МТК.

Прохождение МТК обуславливает и объективные условия для повышения уровня конкуренции на рынках логистических услуг региона за счет вхождения на них крупных международных логистических операторов, обслуживание которыми МТК может быть одним из условий международных соглашений по его строительству. Повышается также уровень нагрузки на региональную экосистему и т.д.

Исходя из вышеотмеченного, формирование и развитие системы МТК страны должно основываться на тщательном балансе интересов развития национальной экономики и экономик регионов. При проектировании трасс и грузового профиля МТК необходимо учитывать степень открытости экономик регионов, относящихся к зоне тяготения МТК, структуру их экономической базы, потенциал конкурентоспособности на международных рынках, ориентируясь на общие цели максимизации суммарных доходов, получаемых от международного транзита и от более высокого уровня развития международной и межрегиональной экономической кооперации.

В целом, опыт работы международных транспортных коридоров и логистических центров показывает, что они способствуют существенному

повышению эффективности международных и межрегиональных экономических связей за счет увеличения степени вариативности трасс маршрутов, улучшения качества логистических услуг и снижения их стоимости.

Создание оптимальной системы МТК и МЛЦ стимулирует увеличение объемов международных и межрегиональных грузовых и пассажирских перевозок и повышение оборачиваемости капитала, как результат существенной экономии транзакционных издержек, получаемой вследствие вовлечения транспортных потоков в международные транспортные коридоры, где эффективность транспортировки выше за счет более низких удельных транспортных затрат и заметного ускорения движения грузов, достигаемого за счет лучшей ее организации и более эффективной инфраструктурной основы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Быстров Н.В. Главный помощник – независимая система // Автомобильные дороги. №9. 2009.
 2. Неснов А.В. Методические основы формирования и развития международных транспортных коридоров на территории РФ. Дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Москва, 2003. 167 с.
 3. Российский регион в системе глобального кооперационного взаимодействия / Под ред. В.В.Хоменко, Р.В.Кашбразиева, М.В.Панасюка. Казань: Изд-во «Фэн» Академии наук РТ, 2011. 221 с.
 4. Система межрегионального кооперационного взаимодействия регионов России: теория и практика / Под ред. В.В.Хоменко. Казань: Изд-во «Фэн» Академии наук РТ, 2009. 219 с.
 5. Транспортная стратегия РФ на период до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. №1734-р.
-

Вадим Хоменко*

Модели реформирования межбюджетных отношений в векторе развития федерализма и региональной экономической инициативы

1. Принципиальное место межбюджетных отношений в социально-экономической системе государства

Межбюджетные отношения, как теоретически, так и практически, несомненно, являются главным механизмом финансовых взаимосвязей, обеспечивающих существование бюджетной системы страны, способным не только сохранить, но также и разрушить целостность и единство федерального государства в результате ослабления регионов, а затем и самого федерального центра. В этом смысле эти отношения являются не только экономической, но и политической составляющей всей общественной жизни России.

Нынешний уровень развития межбюджетных отношений отличают достаточно явная их эклектичность, сложность и субъективность, которые снижают эффективность всей системы властных отношений между Центром и регионами, между регионом и территориями местных самоуправлений, определяют, в значительной степени, отсутствие сильной и результативной государственной региональной политики. Если десять лет назад данные недостатки и проблемы можно было объяснить непродолжительностью развития российских федеративных отношений, то сейчас об этом можно говорить лишь с позиций характеристики длительного невнимания к самой проблеме российского федерализма со стороны властных структур, приводящего, в том числе, к ослаблению и соответствующей научной и общественно-политической потенции. Большая часть научных изысканий в этом случае ограничивается некоторой модернизацией действующей практической конструкции, а не изменением ее системообразующей основы.

Развитые и эффективные межбюджетные отношения являются одним из важнейших критериев зрелости федеративного государства. Причем, как показывает мировая практика, **эти отношения постоянно эволюционируют, приобретая** в отдельных странах свою *специфику*. Но было бы крайне необъективным не видеть **и общие черты**, свойственные им.

* Хоменко Вадим Васильевич – доктор экономических наук, профессор Казанского государственного технического университета им. А.Н.Туполева (г. Казань).

Формирование российской модели межбюджетного федерализма сопряжено с выделением ряда принципиальных специфических условий. В силу этого, данный процесс изначально не может сводиться к механическому заимствованию швейцарского, германского, американского и т.д. вариантов. Тем не менее, важно выделение и ряда общих черт сближающих российскую модель с соответствующими аналогами. Здесь нужно учитывать, что налоговые системы развитых стран сильно дифференцированы. Дифференциация связана, главным образом, с преобладанием признаков федерализма либо унитаризма (США и Франция), либо с характером начального процесса формирования федеративного государства – «снизу вверх» (США), либо «сверху вниз» (Германия). Как унитаризм, так и процесс формирования федеративного государства «сверху вниз» определяют снижение самостоятельности региональных и местных бюджетов, усиление перераспределительных межбюджетных процессов.

При формировании основ модели межбюджетного федерализма не в меньшей, чем условия и принципы, а в большей степени важно выделение соответствующей *цели или группы целей*, которые *определяют изначальную направленность всего процесса*. К ним относят:

- ◇ Выравнивание территориального развития;
- ◇ Решение задач общегосударственного характера и удовлетворение общенационального интереса (в части развития производственной и транспортной *инфраструктуры*, *оборонеспособности*, обеспечения *минимально-необходимых уровней развития сфер образования, здравоохранения* и т.д.);
- ◇ Создание стимулов для развития инициативы отдельных территорий.

В России этот список целей расширяется или может быть расширен за счет:

- ◇ установок на социально-культурное развитие отдельных наций и народов (чего изначально не было при формировании, скажем, германской и американской моделей межбюджетного устройства);
- ◇ создания дополнительного центростремительного экономического тяготения, без которого огромное территориальное российское пространство под действием рыночных процессов обрекается на распад.

Если первая дополнительная российская цель определяет усиление процессов бюджетной децентрализации, то вторая ориентирует на противоположное их протекание.

2. Свидетельствует ли общий тренд развития российских межбюджетных отношений о решении накопившихся проблем?

Противоречие между «сжатием» объемов налоговых поступлений в региональные бюджеты и сравнительно небольшим объемом «вторичного»

перераспределения средств в пользу регионов, характерное для конца 90-х годов XX века, остается в силе и в начале наступившего века. Если в 2001–2002 гг. годах соотношение налоговых поступлений, распределяемых между федеральной казной и бюджетом регионов, составляло примерно 50/50, то к 2006 году на территория регионов оставалось немногим более 30% от собранных налогов. В результате в 2006 году доля собственных средств в региональных бюджетах снизилась до 13%. Даже по отношению к сильным регионам ситуация кардинально не меняется. Пропорция распределения собираемых на территории Татарстана налогов между федеральным и республиканским бюджетами на конец 2011 года выглядела так: порядка 70% налогов, включая таможенные пошлины и единый социальный налог, уходят в бюджет Российской Федерации, а в консолидированном бюджете республики остается 30%. И в обратном порядке: даже в благополучном 2007 году на межбюджетные трансферты приходилось более трети расходов федерального бюджета. Та же самая принципиальная схема – при формировании муниципальных бюджетов.

Чрезмерное «сжатие» бюджетных возможностей регионов РФ имеет место не только в количественном, но и в качественном отношении. Это выражается в том, что подавляющая часть налоговых доходов региональных и местных бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов. Важно отметить и то, что в структуре налогов, пополняющих региональные бюджеты, в большей степени представлены так называемые «труднособираемые» налоги. Это резко отличает Россию от большинства других федеративных государств.

Постепенное сжатие формальных бюджетных возможностей регионов и уход федерального центра от прямой ответственности за состояние на их территории социально-экономических процессов породило ситуацию, когда в регионах достаточно интенсивно стали развиваться внебюджетные формы финансового обеспечения реализации обязательств и полномочий региональных властей.

Это делает их «зависимыми» от интересов региональных финансовых и промышленных групп, снижает возможности объективной оценки уровня социально-экономического развития региона и развития рыночных основ управления. С другой стороны в условиях дефицита формальных возможностей финансирования социально-экономического развития у региональных администраций появляется *возможность перекладывать ответственность за состояние финансов региона на федеральный центр*. Интенсивно развивается «федеральный бюджетный лоббизм», выходящий на позиции первоочередной оценки качества региональных чиновников. Нельзя не признать, что все это формирует факторы развития как глобального иждивенчества, так и глобальной коррупции. Одним из следствий такого

положения дел с территориальными бюджетами стали существенные межтерриториальные различия в объемах бюджетного финансирования по основным социально значимым категориям расходов и в обеспечении населения соответствующими базовыми бюджетными услугами. Разница в уровнях дифференциации по всем категориям расходов изменяется в сторону снижения, но крайне медленно, не смотря на все формальные «усилия» выравнивания региональных уровней за счет мощных трансфертных перераспределений. В настоящее время (2011 г.) эта разница составляет 15 раз (Чукотский автономный округ – 339,7 тыс.руб., Брянская область – 21,9 тыс. руб.). Даже, если пересчитать этот показатель по индексу бюджетных расходов (ИБР), учитывающему уровень цен и реальную покупательную способность, то она составит 4–5 раз. Часто говорят, что это – судьба России, так как она лежит в разных климатических поясах. Но тогда следует посмотреть и с другой стороны: трансферт должен иметь стимулирующий фактор, направленный на выравнивание самих уровней территориального развития регионов за счет их экономического развития, определяемых как объем ВРП на душу населения. Однако, если в 1998 г. разница в этих уровнях составляла 9,44 раз, то в 2008 г. – 12, 24 раз (а с учетом Чеченской Республики – 15 раз). В конечном итоге, регионы, крайне суженные в своих возможностях, не могут формировать полноценные региональные бюджеты в целом. Возьмем типичный пример крупного Российского региона – Свердловской области. Объем производства и услуг здесь примерно в три раза больше, чем в Эстонии, причем наполовину он состоит из промпроизводства. Жителей так же примерно в три раза больше. То есть, подушевой экономически реализуемый потенциал – примерно одинаков. Однако бюджетные расходы на жителя Свердловской области в восемь раз меньше, чем расходы бюджетные расходы в Эстонии. Этот пример – типичный для России...

Однако, сказать, что формально ничего не делается, было бы нельзя. В потенции динамика есть:

1. В 2001 году в рамках **Программы развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года** была утверждена концепция реформы межбюджетных отношений. В рамках нее сделана попытка поставить их доходы в прямую зависимость от успешности развития «налогооблагаемой базы» территории (местной экономики): успешности привлечения инвесторов, стимулирования предпринимательской активности и роста малого бизнеса. Здесь нужно выделить вводимый принцип **разграничения полномочий** между разными уровнями власти. За регионами и муниципалитетами закреплялся ограниченный круг обязательств (мандатов), исключены обязательства, не подкрепленные источниками финансирования.

2. В 2005 году был принят закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения полномочий». Соответственно ему было продекларировано создание **«института добровольных полномочий»**, которые регионы могут вводить в одностороннем порядке, даже при отсутствии источников финансирования.

3. В 2006 году утверждена **Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений** и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ. А в 2007 году утверждена методика оценки «эффективности работы региональных властей», расходования региональных бюджетов, которая включила 43 параметра, по которым должна оцениваться работа губернаторов за истекший год и их планы на три будущих года.

Однако сам принцип разработки базы налогов – их структуры и объема, инициативности в этом регионов – всего этого данные положения существенно не затрагивали. Налицо была попытка подмены отчета за предвыборную платформу региональных губернаторов перед населением региона, на соответствующую их оценку федеральным правительством в условиях ужесточения вертикали власти.

По многим позициям ответственность за оказываемые бюджетные услуги была попросту потеряна или сознательно заменена на ситуацию создания большого центров ответственности (что, в принципе – одно и то же). Причем речь идет о важнейших услугах. Возьмем, например, школьное образование. Школа, формально муниципальное учреждение, по отдельным статьям одновременно финансируется из трех бюджетов. Так, классное руководство обеспечивается за счет федерального бюджета, заработная плата – регионального бюджет, затраты на ремонт школьных зданий и их техническое поддержание – муниципального бюджета. Как говорится, у семи нянек дитя без глаза...

На этапе входа в предвыборный процесс в 2011 году федеральные органы власти в порядке инициативы сделали ряд шагов в направлении решения совокупной проблемы.

3. Что предполагается в перспективе федеральной властью

В 2011 г. федеральными органами власти был внесен пакет законопроектов по серьезному изменению распределения властных полномочий и бюджетных ресурсов в пользу регионов и муниципалитетов. Дополнительные доходы регионов в этом случае, как предполагается, составят до триллиона рублей. Практическая реализация может начаться в 2013 году, и растянуться на три-пять лет. Структура предложений примерно такова:

1. целый ряд налогов будет платиться не в федеральный центр, а напрямую регионам, а налоговая нагрузка в разных регионах будет различна;
2. за регионами и муниципалитетами закрепляется ограниченный круг обязательств (мандатов), исключены обязательства, не подкрепленные источниками финансирования;
3. на региональный уровень передается дополнительно налог на прибыль организаций в размере 2% и водный налог, что позволит увеличить доходы региональных бюджетов
4. предполагается разработать механизм поощрительных дотаций регионов, «которые достигли наилучших результатов в сфере развития предпринимательства и привлечения инвестиций».
5. частично отменяются льготы по региональным и местным налогам, которые установлены федеральным законодательством.
6. вероятно передача регионам акцизов на спирт этиловый, табачную продукцию, спиртосодержащую продукцию, автомобильный бензин, дизтопливо и т.д.

Конечно, передача отдельных налогов в порядке их расщепления, отмена некоторых льгот, усиливает стимулы для регионов. Но это укладывается в понятие «улучшение», но не «коренное изменение» идеологии межбюджетных отношений, о чем говорилось выше. Поэтому считаем возможным предложить иной подход к решению проблемы.

4. Модель организации межбюджетных отношений при кардинальном изменении политических координат «федеральный центр – регион – муниципалитет»

1. Межбюджетные отношения базируются на распределении прав и полномочий федерального центра, регионов и муниципалитетов. Минимальный объем полномочий, который возлагается на каждый уровень, является обязательным. Дополнительный объем полномочий оговаривается специальным договором между вышестоящим и нижестоящим уровнем власти. В счет этого уменьшается объем налогов (пошлин), поступающих в вышестоящий бюджет. Невозможность выполнения обязательного объема полномочий рассматривается как временная ситуация, подлежащая устранению в течение нормативного срока. Необходимо исходить из условий необходимости и возможности обеспечения рентабельности хозяйства на всей территории страны. Потенциал эффективности региональной экономики должен быть определен на основе территориального зонирования и определения исходных нормативов оценки эффективности потенциальных ресурсных групп.
2. Федеральный бюджет пополняется на общие нужды государства за счет единой федеральной пошлины на валовой региональный продукт либо

объем произведенных и реализованных товаров и услуг. Это создает гарантию пополнения федерального бюджета и ограничивает возможности чрезмерного влияния на стоимостные пропорции, что является прерогативой рыночного регулирования. В отдельных случаях, при осуществлении дополнительного стимулирования отдельных секторов экономики, вместо общей федеральной пошлины могут вводиться отраслевые налоги на выпускаемые товары и оказываемые услуги. В любом случае введение пониженной отраслевой налоговой ставки будет определять минимизацию межбюджетных трансфертов.

3. Регионы, имеющие размер валового регионального продукта на душу населения выше среднего на фиксируемый процент, платят дополнительную пошлину, не подрывающий их интерес к дальнейшему наращиванию регионального продукта.

4. Отдельно устанавливается размер федеральной пошлины с доли ВРП или товаров и услуг, имеющих характер ренты. Ее размер выше, чем размер стандартной пошлины, определенной в п.2.

5. За счет федеральных пошлин удовлетворяются общегосударственные функции, финансируются общедолевые проекты развития, осуществляется трансфертная временная помощь регионам.

6. Временную трансфертную помощь получают регионы, у которых фиксируется уровень ВРП на душу ниже среднего свыше определенного процента, который определяется как сверхнормативное отклонение. Регион получает этот трансферт ограниченный период времени с обязательством в течение нормативного срока выхода на нормативный уровень.

7. Межрегиональные инфраструктурные проекты должны финансироваться за счет нормативного распределения общей суммы между федеральным, региональным бюджетом и частными инвестициями. Внутрирегиональные проекты должны удовлетворяться за счет средств регионального бюджета, фондов коллективного инвестирования, частных инвестиций. При этом активно должны использоваться средства региональных облигационных займов и инструменты региональных гарантий.

8. Особое место в системе бюджетов каждого уровня должны занять резервные фонды. Средства резервов должны использоваться как на покрытие непредвиденных расходов, так и на обеспечение гарантий, формирование системы межбюджетного кредитования. В этом случае важным направлением должно стать горизонтальное бюджетное взаимодействие между субъектами федерации, муниципальными районами, как альтернатива системе вертикального трансферта, имеющая в основе региональную инициативу кооперационного взаимодействия.

9. Общедолевые проекты, имеющие альтернативу реализации на территориях разных регионов должны реализовываться только на тендер-

ной основе на условиях формализуемых критериев, определяемых государственным экспертным советом, с обязательным доведением алгоритма итоговой оценки до общественности через средства массовой информации.

10. Регионы сами определяют структуру внутренних налогов, являющейся одной из основ выборной платформы региональных органов управления. Ограниченный перечень налогов, имеющих социально-политический характер и определяющих общую социально-политическую стабильность в обществе, может быть обязательным (например, прогрессивная шкала налогообложения доходов и имущества населения).

11. Аналогичная схема действует в отношениях между региональными и муниципальными бюджетами. Но при этом должно быть соблюдено условие отсутствия дублирования региональных и муниципальных налогов.

12. Общий объем распределяемых налогов и пошлин должен быть однозначно с приоритетом в пользу нижестоящего бюджетного уровня, что определяется на этапе разработки соответствующих нормативов.

13. Должны быть разработаны предельные сроки выхода региона на необходимый уровень валового регионального продукта на душу населения, уровень прибыльности (соотношения разницы суммарных размеров региональных доходов и убытков к валовому региональному продукту), за счет чего обеспечивается внутрансфертное финансирование региональных социальных стандартов, часть из которых имеет федеральную основу (минимальные социальные стандарты), а другая часть определяется обязательной выборной платформой руководства региона. Если при превышении данного срока соответствующие величины не достигнуты, то можно говорить о необходимости проведения ряда реорганизационных мероприятий (также как и при превышении критического объема просроченных региональных займов). Первое из них сводится к выборной замене состава высшего руководства регионом и, в случае отсутствия соответствующего эффекта от этой меры (в течение фиксируемого срока):

- ◇ подчинение региона прямому федеральному управлению;
- ◇ включение данного региона в состав соседнего стабильно развивающегося региона;
- ◇ вхождение региона в юрисдикцию управления со стороны региона-кредитора.

Возможно расширение списка этих реорганизационных мероприятий. Но, в любом случае, они должны включать бизнес-основу регионального проектирования. Аналогичная схема может быть применена и к уровню муниципального управления.

Однако формируя структуру российского межбюджетного устройства, поднимающего статус региональной финансовой автономии, нужно иметь в виду, что, если федеральное правительство по политическим или иным

причинам не в состоянии выдержать жесткие бюджетные ограничения, децентрализация властных полномочий не только не приведет к росту экономической эффективности, но и может подорвать макроэкономическую стабильность.

Необходимо формирование в каждом регионе целевых программ развития территорий и фондов территориального развития («бюджетов развития») с повышенной долей инвестиций. То есть, приоритет задачи механического выравнивания социально-экономического уровня развития регионов за счет централизованного перераспределения бюджетных средств должен быть изменен в пользу приоритета выравнивания на основе ускоренного развития территорий, где вышестоящий бюджет обеспечивает реализацию программ межрегионального инфраструктурного развития и необходимый режим гарантий региональных проектов производственного развития. В условиях современной России, когда корпоративный финансовый и банковский рынок не в состоянии в силу многих причин резко усилить свое участие в этом направлении, такой подход представляется крайне необходимым.

У автора претензий на приоритет данного подхода нет, но есть надежда, что он будет способствовать наращиванию количества проектов не только «модернизируемых», но и качественно отличных моделей формирования и развития бюджетного федерализма, реализуемых в условиях России.

■

Заключение

Основой современных федеративных отношений должна стать экономическая составляющая. Территориальное единство таких крупных государств как Россия, может зиждиться только на общности экономических интересов составляющих ее регионов. При этом авторитарная модель управления объективно не обеспечивает учета разнообразия региональных российских условий, обрекая глобальную государственную территорию на консервацию диспропорций, потерю инициативы, а в конечном итоге – на неустойчивость в развитии. Вся оптимизация государственных функций управления, баланс прав и полномочий между федеральным центром – регионами – муниципальными образованиями должны исходить из этой принципиальной установки.

Большая часть экономических интересов российских регионов реализуется посредством кооперационного взаимодействия между ними. Чем более тесными и глубокими является кооперационные связи субъектов РФ, тем больше их заинтересованность в сохранении единого государственного пространства, являющегося гарантом этого взаимодействия. Можно выделить два типа экономического взаимодействия участников кооперационного процесса – сотрудничество и взаимопомощь. Важно обеспечить сбалансированность экономического взаимодействия которое могут осуществляться как вертикально (по линии федеральный центр – субъект Федерации), так и горизонтально (по линии субъект Федерации – субъект Федерации). В последнем случае сотрудничество будет осуществляться между экономически сильными регионами, формирующими вокруг себя устойчивое поле кооперационного взаимодействия. В этом случае они выступают как интеграционные ядра на экономическом пространстве России. Втягивая в орбиту своего поля кооперационного взаимодействия экономически более слабые регионы они, с одной стороны, способствуют повышению их уровня развития, а с другой, укрепляют собственные конкурентные позиции на экономическом поле страны.

Федеральному центру важно содействовать не только промышленной, но и финансовой инициативной кооперации, осуществляемой, в том числе на бюджетном уровне. Процесс инициативного взаимодействия регионов на более высоком качественном уровне и в системе инициативно формируемых организационных форм способен составить конструктивную альтернативу попыткам административного укрупнения регионов, как инструмента централизованного управления, снижающего собственно региональные стимулы к развитию. С другой стороны, он предоставляет основу для реальной экономическо-правовой консолидации территорий России и точечного стратегического управления со стороны федерального центра российским экономическим пространством через узловые центры межрегиональной кооперации и территориального развития. Эти центры должны

составить и систему «опорных пунктов» глобального общероссийского проектирования территориального и отраслевого развития экономики, децентрализации административных и финансовых полномочий.

Аналогичные принципы целесообразно распространить на уровень «субъект Федерации – муниципальное образование» с постепенным отказом от жесткого регулирования межбюджетных отношений на уровне «субъект Федерации – муниципальное образование», фиксацией в федеральных нормативных актах лишь общих принципов и требований к межбюджетной политике на уровне субъектов Федерации.

Федеральная и региональная политики должны исходить из наличия естественных преимуществ, которыми обладают отдельные российские регионы, из их возможности самостоятельно вырабатывать эффективные схемы налогового и инвестиционного стимулирования развития. При этом координация схем территориального развития должна быть подкреплена целевыми средствами на реализацию общих кооперационных проектов развития, способных стать альтернативой политике масштабного дотирования и субсидирования развития регионов, не ведущей, в итоге, к реализации их регионального потенциала.

Федеральный центр в системе межрегиональной кооперации должен выступать как гарант, обеспечивающий общие институциональные условия, единство глобальной общероссийской коммуникационной системы и национальных интересов регионов на мировом рынке. Располагая инструментарием оценки потенциала каждого региона и стимулируя его использование, федеральный центр должен обеспечить соответствующий уровень общефедерального транспортно-логистического и информационного обслуживания, что в условиях пространственного поля России приобретает одно из первостепенных значений. Упрощение налогового взаимодействия на уровнях федеральный центр – субъект Федерации – муниципальное образование, минимизация межбюджетных трансфертов с концентрацией расходов бюджетов вышестоящих уровней на кооперационных и инфраструктурных проектах должны составить основу экономической составляющей стратегической модели федеративного устройства России.

Плановые показатели, которыми оперируют органы государственного управления, должны быть сформулированы с точки зрения результатов, направленных на реализацию экономического потенциала регионов и муниципальных образований. Они должны быть закреплены в системе контрактов с представителями государственной власти и государственной службы в совокупности с реальными санкциями за их невыполнение.

Изложенные позиции являются исходными, но не исчерпывающими в общей системе факторов и условий экономической системы российского федерализма. Авторы будут заинтересованы в продолжении соответствующей дискуссии и научного диалога.

