

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УРАЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ**

На правах рукописи

Ударцев Николай Сергеевич

**АДАПТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ
РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНЫХ ВЫЗОВОВ**

Специальность: 5.2.3. «Региональная и отраслевая экономика»

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель:
доктор экономических наук, доцент
Качанова Елена Анатольевна

Екатеринбург, 2024

Оглавление

	С.
Введение	3
Глава 1. Теоретико-методические аспекты адаптивного управления социально-экономическим развитием региона в условиях глобальных вызовов.....	12
1.1 Оценка современной концепции управления социально-экономическим развитием региона.....	12
1.2 Классификация глобальных вызовов для социально-экономического развития региона	22
1.3 Понятие и сущность адаптивного управления развитием региона	36
Глава 2. Анализ практических процессов адаптации региональных систем управления социально-экономическим развитием к условиям глобальных вызовов (на примере регионов Уральского федерального округа)	44
2.1 Управление социально-экономическим развитием на региональном уровне в условиях пандемии COVID-19.....	44
2.2 Управление региональным развитием в условиях усиления санкционного давления	63
Глава 3. Разработка и внедрение модели адаптивного управления социально-экономическим развитием региона	79
3.1 Повышение адаптивности систем управления развитием региона на основе цифровых инструментов	79
3.2 Модель адаптивного управления социально-экономическим развитием региона.....	94
Заключение.....	108
Список литературы	111
Приложения	133

Введение

Актуальность темы исследования.

История современной России началась с продолжительного этапа турбулентности и шоков, обусловленных распадом Советского Союза и перестройкой с плановой на рыночную модель экономики. Стабилизация социальной и экономической ситуации после проведения болезненных рыночных реформ не явилась началом долгосрочного периода устойчивого развития. Разного рода кризисные явления продолжили вносить свои коррективы в планы по экономическому развитию страны (российский экономический кризис 1998 года, последствия мирового финансового кризиса 2008 года, санкции 2014 года и их последствия в связи с принятием в состав Российской Федерации Крыма и Севастополя).

В последние годы масштабные вызовы обеспечивают сохранение нестабильных и неопределенных условий для социально-экономического развития Российской Федерации. Так, в 2020 году мир захлестнула пандемия COVID-19. Органы публичной власти, реализуя противоэпидемические меры, принимали ранее беспрецедентные решения по ограничению экономической активности граждан и организаций. В то же время принят широкий спектр мер государственной поддержки населения и пострадавших отраслей экономики. Оправившись от наиболее тяжелых последствий пандемии, Россия столкнулась с резким усилением санкционного давления со стороны недружественных стран, обусловленным началом специальной военной операции на Украине в феврале 2022 года. Начались процессы структурных изменений в экономике, возникла необходимость быстрой перестройки логистических и производственных цепочек, поиска альтернативных рынков сбыта и др.

Столь значительные изменения внешних и внутренних условий влекут за собой неизбежные адаптационные процессы на всех уровнях управления. При этом от скорости и качества этих процессов напрямую зависят масштабы

негативных последствий в экономической и социальной сферах, а также перспективы дальнейшего развития страны.

На момент подготовки настоящего исследования период турбулентности в российской экономике продолжается, что в совокупности с цикличным характером кризисных явлений является основанием для вывода об актуальности исследований, нацеленных на выработку мер по повышению адаптивности региональных систем управления социально-экономическим развитием.

Степень научной разработанности темы исследования.

По итогам проведения анализа массива диссертаций (как кандидатских, так и докторских), затрагивающих вопросы реализации адаптивных подходов, уверенно можно заключить, что подавляющая часть из них относится техническим, а также физико-математическим отраслям научной деятельности.

В то же время диссертации, подготовленные по экономическим специальностям, фокусируются на решении вопросов в рамках определенной отраслевой специфики.

Например, П.Г. Желтов исследует проблематику адаптивного управления в рамках строительной отрасли¹, А.А. Соколов – в промышленности², В.И. Александров-Соболев-Кабалевский – в образовании³, И.В. Казьмина – в сфере управления высокотехнологичными предприятиями⁴.

Вместе с тем отмечается значительное количество публикаций по рассматриваемой теме в отечественных научных журналах (в том числе исследования В.Г. Антонова, М.А. Афанасьева, К.А. Багриновского, А.Д. Бусаловой, Д.Ю. Жмурко, Н.А. Кропотовой, О.П. Михайловой, Ю.П.

¹ Желтов, П.Г. Адаптивное управление кризисными предприятиями строительной отрасли: дис. канд. эк. наук: 08.00.05/Желтов, Павел Геннадьевич. - М., 2015. - 174 с.

² Соколов, А.А. Адаптивное управление структурными преобразованиями в промышленности: дис. канд. эк. наук: 08.00.05/Соколов Алексей Андреевич. - М., 2020. - 198 с.

³ Александров-Соболев-Кабалевский, В.И. Адаптивное управление развитием образовательных латеральных кластеров/Александров-Соболев-Кабалевский Вадим Игоревич. - М., 2019. - 132 с.

⁴ Казьмина, И.В. Адаптивное развитие системы управления высокотехнологичными предприятиями: дис. канд. эк. наук: 08.00.05/Казьмина Ирина Владимировна. - М., 2021. - 380 с.

Сердобинцева, И.В. Скопиной, М.С. Трунова, А.В. Харитоновой, А.Н. Чобановой и др.). Стоит отметить, что непосредственно адаптивному управлению на региональном уровне посвящена лишь часть приведенных источников.

При подготовке исследования рассматривались и учитывались результаты исследований экономистов, анализирующих вопросы общей устойчивости регионов или «резилентности», а также предлагающих решения по созданию системы управления рисками и угрозами контексте стратегического планирования регионального развития (в том числе Б.С. Жихаревич, В.В. Климанов, В.Г. Марача, С.М. Калина).

В рамках исследования также учтены исследования зарубежных авторов, посвященные практическим и методологическим вопросам адаптивного управления (Chaffin B.C., Gosnell H., Cosens B.A., Janssen M., van der Voort H., Swanson D, Bhadwal S., Țiclău T., Hîrteș C., Andrianu B. и др.). По наблюдению автора, в иностранном научном пространстве наблюдается усиление внимания к проблемам повышения адаптивности систем управления социально-экономическим развитием в связи с пандемией COVID-19.

Несмотря на выявленный интерес научного сообщества к рассматриваемой тематике, комплексных исследований (в частности, в форме диссертации), рассматривающих проблемы комплексного повышения адаптивности региональных систем управления социально-экономическим развитием, в том числе с учетом специфики и анализа актуальной эмпирической базы конкретных субъектов Российской Федерации, возникшей под влиянием глобальных вызовов последних лет, не выявлено.

Цели и задачи исследования.

Цель исследования – формирование научно обоснованных теоретико-методологических положений и практических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации, направленных на повышение адаптивности региональных систем управления социально-

экономическим развитием в условиях существенного изменения внутренних и внешних условий.

Вместе с тем в рамках исследования предполагается решение следующих задач:

- оценить современную концепцию управления региональным развитием в Российской Федерации;
- классифицировать наиболее значимые вызовы для социально-экономического развития регионов, предложить методические подходы по анализу вызовов в контексте стратегического планирования;
- разработать авторские принципы адаптивного управления экономическим развитием региона;
- выявить основные направления повышения адаптивности региональных систем управления социально-экономическим развитием на основе анализа фактически принимавшихся в регионах решений в условиях пандемии COVID-19 и усиления санкционного давления в отношении России в связи с проведением специальной военной операции (на примере субъектов Российской Федерации, входящих в Уральский федеральный округ);
- сформулировать концептуальный подход к формированию информационной системы мониторинга социально-экономического развития региона;
- разработать модель адаптивного управления социально-экономическим развитием региона и методику по ее внедрению на уровне региона.

Объект исследования: экономические отношения, возникающие в ходе управления развитием региональных социально-экономических систем.

Предмет исследования: факторы повышения адаптивности региональных систем управления социально-экономическим развитием.

Научная новизна работы заключается в развитии теоретических и методологических положений, а также в формулировании практических

рекомендации в области повышения адаптивности региональных систем управления социально-экономическим развитием.

На защиту выносятся следующие 4 элемента научной новизны по 2 направлениям исследований, предусмотренным паспортом научной специальности 5.2.3. «Региональная и отраслевая экономика» (региональная экономика).

По направлению исследований 1.6 (мониторинг социально-экономического развития регионов):

1. Сформулирован концептуальный подход к формированию информационной системы мониторинга социально-экономического развития региона. Данный подход предполагает создание единого информационно-аналитического ресурса, объединяющего возможности базовых цифровых инструментов органов власти на региональном уровне (выделены по итогам анализа действующих региональных информационных систем: мониторинг реализации документов стратегического планирования, региональных проектов; анализ бюджетного процесса; мониторинг социально-экономического развития на основе данных статистики и др.), а также реализацию в нем ряда дополнительных функциональных возможностей с использованием передовых технологий (на момент проведения исследования на практике не реализованы, либо в какой-то мере реализованы в исключительных регионах: мониторинг движения денежных потоков на основе больших данных банковской статистики; выявление отраслевых и территориальных рисков на основе анализа обращений с применением нейросетевых технологий; мониторинг финансового состояния приоритетных для развития региона коммерческих организаций на основе автоматизированного анализа данных финансовой отчетности; оценка эффективности предоставления регионом преференций по налогам, сборам и таможенным платежам и др.).

По направлению исследований 1.7 (факторы устойчивости региональных экономических систем):

2. Сформулированы принципы адаптивного управления социально-экономическим развитием региона: вариативность; участие заинтересованных сторон; обратная связь; непрерывный мониторинг и прогнозирование изменений. Раскрыто их содержание. Данный набор принципов выделен автором в качестве оптимального для использования в контексте управления региональным экономическим развитием по итогам анализа и оценки существующих методологических положений в различных областях, реализующих адаптивное управление.

Соответствующие принципы использованы автором в качестве основы для формирования модели адаптивного управления социально-экономическим развитием региона и методики по ее внедрению.

3. Разработана модель адаптивного управления социально-экономическим развитием региона. Особенность модели заключается в применении комплексного подхода – при ее построении учтены основные направления повышения адаптивности региональных систем управления социально-экономическим развитием, выделенные автором в результате анализа сложившихся научных подходов и фактически принимавшихся в российских регионах решений по поддержке развития в условиях глобальных вызовов последних лет. Модель описывает взаимодействие органов, обеспечивающих адаптивное управление регионом (в качестве данных органов предлагаются региональный аналитический центр и коллегиальный орган при главе региона), в ходе выработки целей развития региона и мер по адаптации к изменениям (долгосрочные приоритеты рекомендуется формулировать в региональных стратегиях, предусматривающих набор сценариев развития в разных условиях, в том числе кризисного варианта). В качестве элемента модели, обеспечивающего органы адаптивного управления данными для принятия обоснованных решений, выступает система мониторинга социально-экономического развития региона (концептуальный подход к формированию которой предложен автором).

4. Разработана методика внедрения модели адаптивного управления социально-экономическим развитием региона. Методика представляет из себя поэтапный алгоритм действий для практической реализации основных положений диссертации, представленный в форме «дорожной карты» внедрения модели адаптивного управления (в том числе выделены важные с точки зрения экономической эффективности вопросы необходимости оптимизации штатной численности органов власти в случае передачи части функций региональному аналитическому центру, целесообразности завершения поддержки дублирующих цифровых систем после создания единой информационной системы мониторинга и др.). Кроме того, в методике раскрыты принципы реализации модели, структурированы и описаны ее основные элементы. В разделе, посвященном порядку постановки целей и задач социально-экономического развития региона, конкретизированы рекомендации к содержанию кризисного сценария развития региона (в том числе предлагается формировать перечень особо важных инвестиционных проектов, реализация которых будет поддерживаться в кризисных условиях, а также гарантии по исполнению социальных обязательств и по предоставлению базовых мер поддержки региональной экономики).

Теоретическая и практическая значимость работы.

Теоретическая значимость работы заключается в обобщении, развитии и дополнении теоретико-методологических положений, сложившихся в области исследования факторов повышения адаптивности региональных систем управления социально-экономическим развитием к условиям глобальных вызовов.

Практическая значимость работы состоит в разработке рекомендаций, напрямую ориентированных на использование региональными органами власти. Вместе с тем практическая значимость исследования подтверждается справкой, предоставленной Аппаратом полномочного представителя Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе (приложение 1).

Методология и методы исследования.

В рамках проведения исследования применялись общенаучные методы познания (теоретический и междисциплинарный анализ, синтез, индукция, дедукция, обобщение, сравнение и др.). Использованы сравнительно-исторический подход, системный анализ, экономико-статистические методы.

В качестве основной эмпирической базы исследования выступили:

- официальные данные государственной статистики (преимущественно – данные Единой межведомственной информационно-статистической системы);
- документы стратегического планирования федерального и регионального уровней (указы Президента о национальных целях развития, стратегии и прогнозы социально-экономического развития, отраслевые стратегии, государственные программы и др.), иные правовые акты.
- информация, опубликованная на официальных сайтах государственных должностных лиц, органов власти, институтов развития федерального и регионального уровня и др.

Степень достоверности и апробация результатов.

Результаты настоящего исследования апробированы в рамках научно-практических конференций всероссийского и международного уровней (в том числе состоявшихся в 2022–2023 годах в городах Пенза, Екатеринбург и Челябинск).

Достоверность результатов исследования обусловлена применением научных методов исследования, надежностью использованных источников эмпирических данных, а также полнотой проведенного анализа.

Публикация результатов исследования.

В ходе проведения исследования опубликовано 4 статьи в ведущих рецензируемых научных журналах из перечня ВАК (из них 1 – в журнале, включенном также в перечень изданий, утвержденный Ученым советом РАНХиГС), а также ряд статей в сборниках по итогам научно-практических конференций.

Структура исследования.

Работа состоит из введения, 3 глав, 7 параграфов, заключения, списка литературы, содержащего 163 наименования и 4 приложений. Иллюстративный материал включает 18 таблиц и 21 рисунок.

Глава 1. Теоретико-методические аспекты адаптивного управления социально-экономическим развитием региона в условиях глобальных вызовов

1.1 Оценка современной концепции управления социально- экономическим развитием региона

Исследование экономических вопросов через призму территориальных особенностей является естественным образом актуальным для России – крупнейшего современного государства. Ученые связывают предпосылки развития региональной экономики с освоением новых земель (например, в период роста Российской Империи – труды М.В. Ломоносова, Х.А. Чеботарева, С.И. Плещеева, В.Н. Татищева и др.). Важной задачей, решением которой занимались классики региональной экономики, был поиск вариантов наиболее рационального размещения производств (работы И. Тюнена, В. Лаунхардта, К.И. Арсеньева и др.).

В XX веке продолжились исследования, объектом которых была организация экономического пространства (В. Кристаллер, А. Леш, У. Айзард, Дж. Фридман и др.), в советской практике реализованы масштабные проекты по развитию территорий (один из наиболее показательных и проработанных проектов – план ГОЭЛРО). Формируется отечественная школа региональной экономики (Н.Н. Некрасов, А.Г. Гранберг, П.А. Минакир и др.)⁵.

В настоящем параграфе автором поставлена задача по описанию и оценке современной концепции управления социально-экономическим развитием региона, сложившейся в Российской Федерации.

С учетом результатов рассмотрения сложившейся модели развитием регионов планируется определить элементы, в отношении которых

⁵ Данилин, К.П. Этапы развития региональной экономики, как самостоятельной научной дисциплины/ К.П. Данилин, В.Г. Данилина//Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2022 - № 1 (69). - С. 7.

целесообразно предложить меры, направленные на повышение адаптивности системы управления в целом.

Для начала следует рассмотреть систему основных понятий в области управления социально-экономическим развитием региона. В связи с этим следует конкретизировать, что автором понимается под «управлением».

За основу принят широко распространенный подход, в том числе используемый учеными, исследовавшими область адаптивного управления. Приведем классическое определение отечественного автора Л.А. Растригина (1981 год): «управление» рассматривается как «процесс организации такого целенаправленного воздействия на объект, в результате которого этот объект переводится в требуемое (целевое) состояние»⁶.

В роли объекта управления в настоящей работе выступает регион и именно на него предполагается воздействовать для достижения определенных целей (управлять).

Существуют различные подходы к использованию понятия «регион». Характеристика основных подходов представлена в таблице 1.

Таблица 1

Основные подходы к использованию понятия «регион»⁷

Отношение размера территории региона к государству	Отношение к административно-территориальному делению	Примеры
Регион как часть территории государства	1) Связан с административно-территориальным делением государства	Субъекты Российской Федерации, федеральные земли Федеративной Республики Германия
	2) Не связан с административно-территориальным делением государства	Северный Кавказ, Поволжье, Урал
Регион, на территории которого располагается несколько государств	Обычно подразумевается совокупность территорий соответствующих стран	Североамериканский регион, Азиатско-Тихоокеанский регион

⁶ Растригин, Л.А. Адаптация сложных систем: монография/Л.А. Растригин. - Рига: Зинатне, 1981, - 375 с.

В настоящем исследовании регион рассматривается как часть территории государства в соответствии с нормативно закреплённым административно-территориальным делением.

В теоретико-методологической литературе выделяется 3 основных уровня регионального деления государства, представленные в таблице 2.

Таблица 2

Уровни регионального деления государства⁸

Уровень региона	Территориальные образования России, относящиеся к соответствующему уровню
1. Макроуровень	• экономические районы; • федеральные округа; • макрорегионы.
2. Мезоуровень	субъекты Российской Федерации (республики, области, края, автономные округа, автономная область и города федерального значения)
3. Микроуровень	муниципальные образования

Следует отметить, что если на микро- и мезоуровне в России региональное деление организовано вполне однозначно (это муниципальные образования и субъекты РФ соответственно), то на макроуровне выделяется сразу 3 разновидности регионов одного уровня, существующих параллельно:

- экономические районы (можно сказать, что перешедшие в современную практику из советского периода);
- федеральные округа (образованные как объекты деятельности полпредов президента в 2000 году);
- макрорегионы (образованы в 2019 году в стратегии пространственного развития).

Автором исследованы особенности данных разновидностей регионов макроуровня и проанализирована практика управления развитием таких территориальных образований.

Результаты представлены в таблице 3.

^{7,8} Составлено автором на основе: Плисецкий, Е.Л. Региональная экономика/ Е.Л. Плисецкий. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрайт, 2022. - 532 с.

Таблица 3

Характеристика российских регионов макроуровня⁹

I. Экономические районы	
Базовый правовой акт	Общероссийский классификатор экономических регионов: постановление Госстандарта России от 27.12.1995 № 640
Количество макрорегионов	12
Характеристика	Экономические районы учитываются при расчете платежей по водному налогу, а также в ряде специфических документов федеральных государственных органов, значительная часть которых была утверждена в 1990-х годах, вместе с тем есть отдельные, более «свежие» прецеденты, например: • приказ ФАС России от 28.04.2010 № 220 (ред. от 12.03.2020), в котором экономические районы учитываются при определении границ товарных рынков; • приказ Минприроды России от 05.08.2013 № 274, в котором коэффициенты, учитывающие экологические факторы, необходимые для расчета платы за загрязняющие выбросы, установлены по экономическим районам. Стоит отметить, что действующий перечень экономических районов противоречит Конституции РФ – в нем представлены Коми-Пермяцкий автономный округ и Пермская область в качестве регионов Уральского экономического района (в 2004 году данные регионы включен в состав Пермского края).
II. Федеральные округа	
Базовый правовой акт	Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента...»
Количество макрорегионов	8
Характеристика	Цель деятельности полпредов Президента РФ – обеспечение реализации полномочий главы государства в соответствующих федеральных округах и решение следующих основных задач: 1) обеспечение реализации в территориях основных направлений политики (как внутренней, так и внешней), определенных главой государства; 2) контроль исполнения федеральных решений. По каждому округу разработаны стратегии развития, при этом большая часть из них ограничена сроком планирования до 2020 года и не актуализировались после 2014 года. На данный момент горизонт планирования не исчерпан только у Северо-Кавказского и Дальневосточного федеральных округов (разработаны до 2025 года). Стоит также отметить, что с 2021 года на федеральном уровне создан новый институт кураторства федеральных округов вице-премьерами Правительства РФ. При этом к настоящему времени о результатах работы данного института опубликовано недостаточно информации для формирования выводов о его результативности.

⁹ Составлено автором на основе указанных в таблице базовых правовых актов, а также стратегий социально-экономического развития соответствующих регионов макроуровня (приведены в списке литературы).

III. Макрорегионы	
Базовый правовой акт	Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р
Количество регионов макроуровня	12
Характеристика	Согласно базовому правовому акту: «макрорегион - часть территории Российской Федерации, которая включает в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования» ¹⁰ . В федеральном законодательстве предусмотрена разработка стратегий развития макрорегионов. Тем не менее, до настоящего времени такие стратегии не утверждались.

Научное сообщество достаточно продолжительное время указывает на перспективы повышения качества экономического развития за счет усиления межрегионального взаимодействия¹¹, однако в целом можно заключить, что в действующей модели управления социально-экономическим развитием российских регионов слабо выражена практика использования инструментов стратегического планирования на макрорегиональном уровне.

Аналитическая часть настоящего исследования посвящена рассмотрению процессов адаптации к глобальным вызовам регионов мезоуровня (субъектов РФ), составляющих один регион макроуровня (федеральный округ).

Практические рекомендации исследования подготовлены для субъектов управления социально-экономическим развитием регионов мезоуровня (высших должностных лиц и органов власти регионов).

¹⁰ О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ Жихаревич, Б.С. Роль макрорегионов в переходе российской экономики на инновационный путь развития/Б. С. Жихаревич//Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2009. – № 2-3(39-40). – С. 18-26.

Рассмотрим подробнее, каким образом на данный момент в России организованы процессы управления региональным развитием.

Россия является федеративным государством и к моменту подготовки настоящего исследования в ее состав входит 89 регионов мезоуровня – субъектов Российской Федерации (рисунок 1).



Рис. 1. Федеративное устройство России¹².

В качестве субъектов управления в настоящей работе рассматриваются государственные органы власти субъектов РФ. Стоит отметить, что полномочия региональных органов власти ограничены и строго регламентированы – Конституцией, Федеративным договором и уставом (или конституцией) субъекта Российской Федерации.

Управление развитием на федеральном, региональном и местном уровнях осуществляется путем формирования и непосредственной реализации документов стратегического планирования в соответствии с законодательством о стратегическом планировании, в том числе – базовым законом от 2014 года и Указом Президента от 2021 года № 633 (цикл стратегического планирования в виде графической модели обозначен на рисунке 2).

¹² Составлено автором на основе: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

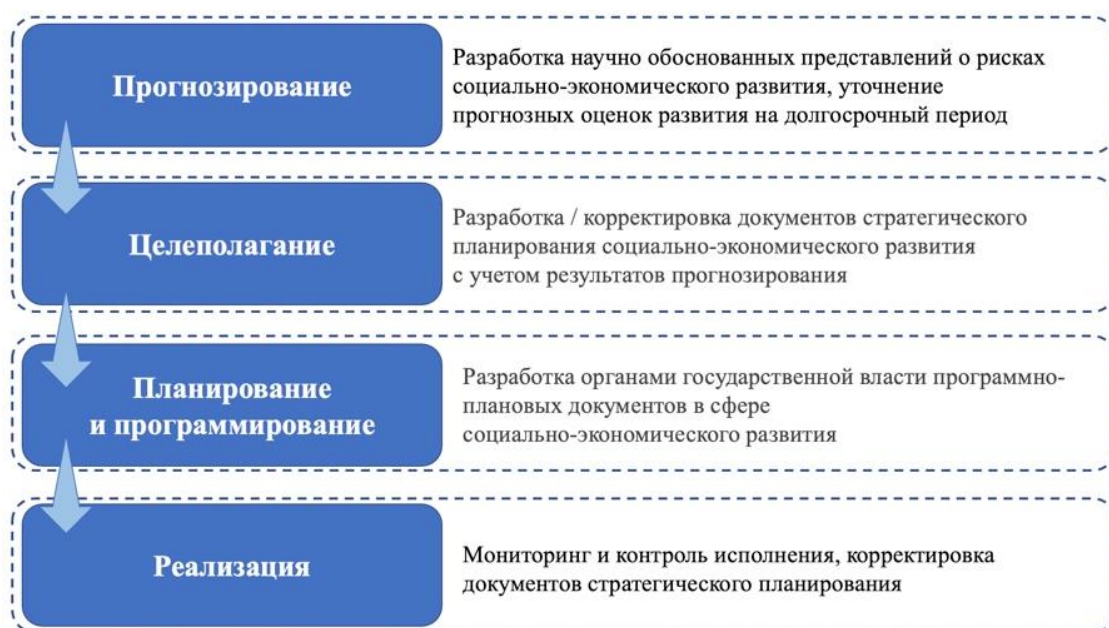


Рис. 2. Цикл стратегического планирования¹³.

С 2018 года (с переизбранием В.В. Путина на пост Президента РФ на новый срок) в России была запущена обновленная модель управления социально-экономическим развитием страны, в фокусе целеполагания которой разместились национальные цели развития, определяемые главой государства, а основным инструментом их достижения стали национальные проекты России (основные этапы реализации данной модели в регионах представлены на рисунке 3).



Рис. 3. Модель управления региональным развитием, ориентированная на достижение национальных целей¹⁴.

¹³ Составлено автором на основе: Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 08.11.2021 № 633 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ Современная модель оценки эффективности управления социально-экономическим развитием регионов Российской Федерации/Н.С. Ударцев//Сборник материалов Всероссийской научной интернет-конференции. В 2-х частях. Екатеринбург - 2022. С. 202-205.

Предполагается, что стратегические документы регионов должны учитывать необходимость достижения целей и задач федерального уровня.

Процесс управления социально-экономическим развитием в субъектах РФ включает в себя последовательность разработки и реализации ряда документов, утверждаемых нормативными актами (рисунок 4).



Рис. 4. Основные элементы современной модели управления развитием региона¹⁵.

В современной парадигме стратегического планирования фундаментальным документом, определяющим на уровне региона приоритеты развития, является Стратегия, подготовленная с учетом научно обоснованных прогнозов.

Во исполнение Стратегии разрабатываются «отраслевые» государственные программы (в сферах строительства, транспорта, ЖКХ, различных направлений социальной сферы и др.), конкретизирующие мероприятия, которые должны обеспечить достижение поставленных целей и задач развития, объемы финансирования, выделенные на их реализацию, сроки выполнения, а также ответственных исполнителей по ним.

Также важную роль играют органы управления, реализующие государственную политику в вверенных сферах, так как они обеспечивают:

¹⁵ Ударцев, Н.С. Модель управления региональным развитием в Российской Федерации/Н.С. Ударцев// Сборник статей IX Международной научно-практической конференции. Пенза. - 2023. С. 66-69.

- разработку, исполнение и по мере необходимости корректировку документов стратегического планирования (прогнозов, стратегий и государственных программ);

- осуществляют административное и налоговое регулирование;

- курируют деятельность подведомственных институтов развития и пр.

В целом задача по описанию модели управления социально-экономическим развитием региона в соответствии с законодательством может считаться выполненной. Вместе тем автор считает необходимым указать на некоторые «узкие места» данной модели.

Одна из главных проблем заключается в том, что основополагающие стратегические документы разрабатываются без учета возможности возникновения непредвиденных факторов, влекущих за собой условия нестабильности и неопределенности¹⁶.

Практика показывает, что в результате наступления кризисных явлений многие амбициозные задачи, поставленные в документах стратегического планирования, не достигаются.

Яркий пример – национальные цели развития, утвержденные в 2018 году, предусматривающие значительное увеличение к 2024 году ожидаемой продолжительности жизни, снижение уровня бедности, рост доходов населения и прочие¹⁷.

С наступлением последствий глобального вызова в виде пандемии новой коронавирусной инфекции планы пришлось корректировать, в связи с чем в 2020 году был принят обновленный указ с откорректированными целевыми значениями и сдвинутым сроком планирования до 2030 года¹⁸. Вместе с тем представляется очевидным, что специальная военная операция на Украине и

¹⁶ Иванов, О.Б. Стратегирование в условиях неопределенности: цели и инструменты/О.Б.Иванов, Е.М. Бухвальд//ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2023 - № 1. - С. 7-26.

¹⁷ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

усиление санкционного давления не менее значительно повлияли на ход достижения поставленных целей.

Многие стратегии в регионах так же являются жесткими и не предполагают кризисных сценариев развития, в связи с чем в турбулентных условиях попросту игнорируются (данный вопрос подробнее рассмотрен в параграфе 3.2. настоящего исследования). Стоит отметить, что в Москве, регионе-лидере по основным показателям развития, в настоящее время отсутствует стратегия в форме отдельного документа стратегического планирования (что не соответствует действующему законодательству). Цели и задачи развития города определены исключительно в государственных программах (см. приложение 2).

Одним из решений, предлагаемых экспертами для повышения адаптивности региональных систем управления развитием, является разработка набора сценариев развития региона в условиях реализующихся неблагоприятных факторов¹⁹. Наличие таких сценариев позволит более эффективно воспользоваться имеющимися ресурсами (в том числе временными) и минимизировать негативные последствия.

Следует отметить, что результаты исследований автора указывают на недостаточную адаптивность региональных властей не только в области стратегического планирования.

Наглядный пример представлен в контексте управления экономическим развитием региональных госпредприятий. Так, после кризиса 2014 года и принятия на федеральном уровне решения о ежегодном изъятии высокой доли прибыли у госкомпаний, аналогичные меры ежегодно принимались и в регионах, вне зависимости от наличия у предприятий острой потребности в инвестициях для модернизации основных фондов, развития деятельности, в снижении доли заемного капитала и др., а также несмотря на то, что соответствующие дополнительные доходы были ничтожными для

¹⁹ Жихаревич, Б.С. Риски и угрозы в стратегиях российских регионов/Б.С. Жихаревич//Региональная экономика. Юг России. - 2020. - Т.8, №4. - С. 19-29.

региональных бюджетов²⁰. Данные обстоятельства свидетельствуют о необходимости углубления взаимодействия региональных органов управления с заинтересованными сторонами и повышения качества работы с обратной связью от представителей объектов управления.

Данные выводы в части выявленных проблемных аспектов учтены автором при формулировании рекомендаций методологического и практического характера, изложенных в диссертации (прежде всего, в параграфах 1.3 и 3.2).

1.2 Классификация глобальных вызовов для социально-экономического развития региона

Настоящий параграф предполагает раскрытие сущности и классификацию вызовов для социально-экономического развития на основе научной литературы, публикаций высшего руководства России, а также результатов анализа документов стратегического планирования федерального и регионального уровней.

Кроме того, предусмотрена оценка сложившихся методических подходов по анализу вызовов в контексте стратегического планирования, в результате чего сформулированы соответствующие методологические рекомендации.

Рассмотрим словосочетание «глобальные вызовы» с точки зрения этимологии. Прилагательное «глобальный» (от лат. globus – шар) указывает на крупномасштабность понятия, увязанного с этим эпитетом (вплоть до всемирного масштаба, то есть охватывающего земной шар)²¹.

Слово «вызов» зачастую используется как синоним таким понятиям как «проблема», «риск» или «угроза» и прочими. Б.С. Жихаревич по итогам

²⁰ Васильева, Е.И. Оценка эффективности управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области/Е.И. Васильева, Н.С. Ударцев//Вопросы управления. – 2018. – № 5(54). – С. 111-124.

²¹ Толковые словари. Портал SANSTV.RU. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sanstv.ru/dict/%D0%B3%D0%BB%D0%BE%D0%B1%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9>.

анализа стратегий всех (на тот момент) 85 регионов России отмечает отсутствие четкого разделения между используемыми в схожем контексте понятиями «вызовы», «риски», «проблемы», «негативные факторы» и др.²².

Вместе с тем, в отличие от других обозначенных понятий, «вызов» не имеет категорически негативного подтекста. Словари указывают на то, что «вызов» может пониматься как некое событие, влекущее необходимость принятия ответных поступков²³.

Человечество на протяжении своего существования продолжает сталкиваться с глобальными вызовами, ответные меры на них являются одним из факторов прогресса, при этом их характер естественным образом изменяется с течением времени.

За последние 50 лет исследователи отмечают смещение фокуса внимания научного сообщества с вызовов экологического характера к вопросам, составляющим различные аспекты уровня жизни, проблемам обеспечения равенства прав отдельных групп граждан и др. (краткая ретроспектива представлена на таблице 4).

Таблица 4

Ретроспектива вызовов развитию мировой экономики²⁴

Период	Краткая характеристика вызовов
Начало 70-х – конец 80-х годов XX века	Доминирование экологических вызовов и угроз (деградация окружающей среды, ограниченность ресурсов и другое)
Конец XX века – начало XXI века	Низкий уровень образования и бедность населения, проблемы с доступом к чистой воде и голод, болезни (включая инфекционные заболевания, в том числе ВИЧ), высокий уровень материнской и младенческой смертности, неравные права мужчин и женщин

²² Жихаревич, Б.С. Риски и угрозы в стратегиях российских регионов/Б.С. Жихаревич//Региональная экономика. Юг России. - 2020. - Т.8, №4. - С. 19-29.

²³ Толковые словари. Портал SANSTV.RU. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sanstv.ru/dict/%D0%B2%D1%8B%D0%B7%D0%BE%D0%B2>.

²⁴ Составлено автором на основе: Пивоварова, М.А. Вызовы и угрозы устойчивому развитию мировой экономики/М.А. Пивоварова//Экономика. Налоги. Право. - 2016. - №3. - С. 34-42.

Период	Краткая характеристика вызовов
после 10-х годов XXI века	Доступность медицинской помощи, образования, доступность жилья, дискриминация по различным признакам, обеспечение безопасности и вынужденная миграция населения.

Вместе с тем выделяются глобальные вызовы следующих типов:

- 1) переменчивые (например, уровень обеспеченности ресурсами, уровень жизни, эффективность деятельности органов власти и др.);
- 2) постоянные (вызовы, обусловленные географическими, климатическими и иными подобными факторами)²⁵.

Россия в качестве государства-правопреемника Союза Советских Социалистических Республик входит в число постоянных членов Совета безопасности ООН.

На данный момент организация объединенных наций направляет усилия на решение «global issues», то есть «глобальных вопросов повестки дня»²⁶.

По смысловому содержанию данная формулировка может рассматриваться как «глобальные вызовы», сформулированные ООН, актуальные для крупнейшего международного объединения государств.

Перечень соответствующих глобальных вопросов (или вызовов) представлен в таблице 5.

Таблица 5

«Global issues», или «глобальные вопросы повестки дня», сформулированные Организацией объединенных наций²⁷

№	Формулировка вопроса
1	Атомная энергия
2	Африка
3	Беженцы
4	Вода

²⁵ Буховец, О.Г. Глобальные вызовы: особенности реагирования/О.Г. Буховец//Современная Европа. - 2016. - №4 (70). - С. 158-159.

²⁶ Ларионова, М.В. Первые десятилетия сотрудничества для развития. Участники, достижения и трудности /М.В.Ларионова, Е.А. Сафонкина//Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. - 2018. - №13 (4). - С. 96-121.

²⁷ Составлено автором на основе материалов, представленных в разделе «Глобальные вопросы повестки дня». Официальный сайт ООН [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.un.org/ru/global-issues>.

№	Формулировка вопроса
5	Гендерное равенство
6	Деколонизация
7	Демократическое управление
8	Дети
9	Здравоохранение
10	Изменение климата
11	Инновации в сфере данных для целей развития
12	Ликвидация нищеты
13	Миграция
14	Мир и безопасность
15	Мировой океан и морское право
16	Молодежь
17	Народонаселение
18	Питание
19	Права человека
20	Правосудие и международное право
21	СПИД
22	Старение

Российская Федерация в той или иной мере содействует в решении обозначенных ООН вопросов, безусловно требующих участия. В то же время непосредственно на уровне регионов России не все из них являются актуальными (например, проблемы африканского континента, мирового океана, деколонизации и ряда других).

Стоит отметить, что ряд затрагиваемых проблем решается в России в рамках работы по достижению показателей, предусмотренных национальными целями развития, поставленными Президентом, и реализации национальных проектов (снижение уровня бедности, модернизация коммунальной инфраструктуры в рамках проекта «чистая вода», повышение доступности здравоохранения, программы поддержки молодежи и др.).

Безусловно, наиболее яркими и глобальными для России вызовами последних лет стали пандемия новой коронавирусной инфекции и прямой военный конфликт с Украиной в форме специальной военной операции, а также последовавшие за этим действия недружественных стран в виде радикального усиления санкционного давления.

Однако следует заметить, что в современной истории России «глобальные вызовы» не раз отмечались и ранее, что в том числе подчеркивается в публикациях первых лиц государства.

Так, в преддверии саммита «большой двадятки» в 2012 году В.В. Путин, будучи Президентом Российской Федерации, выступил в качестве автора статьи «Группа двадцати» и глобальные вызовы экономики»²⁸. Указанная публикация посвящена рассмотрению экономических проблем на международном уровне.

К тому моменту в качестве наиболее яркого глобального вызова рассматривались последствия мирового финансового кризиса 2008 года. Автор указывал на высокую долговую нагрузку ряда развитых государств и на низкое качество финансового менеджмента в иностранных банках. При этом подчеркивалось выгодное положение России в данных аспектах (относительно небольшой размер государственного долга и финансово стабильные кредитные организации).

Тремя годами позже, в 2015 году, под авторством Д.А. Медведева (на тот момент – главы Правительства) вышла статья «Новая реальность: Россия и глобальные вызовы»²⁹.

Указанная публикация была подготовлена вскоре после принятия Крыма и Севастополя в состав Российской Федерации и последовавшей после данных событий первой волны санкционных мер.

Автор обозначает позицию Правительства по вопросам, связанным с введением санкций, и формулирует актуальные задачи, стоящие перед страной на тот период времени, в том числе в части необходимости реализации процессов импортозамещения.

«Глобальные вызовы» достаточно часто упоминаются в стратегических документах, в основном – федерального уровня. Стоит отметить, что

²⁸ «Группа двадцати» и глобальные вызовы экономики. Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/15686>.

²⁹ Новая реальность: Россия и глобальные вызовы. Официальный портал Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/all/19772>.

наблюдается два основных подхода относительно применения данной категории в документах стратегического планирования:

- в ряде документов «глобальные вызовы» упоминаются абстрактно и однократно, при этом их содержание не раскрывается (например, «Концепция внешней политики...», «Стратегия развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов...», «Стратегия развития воспитания...»);
- в иных документах вызовы конкретизируются и подробно описываются (таблица 6).

Таблица 6

Примеры «глобальных вызовов» в стратегических документах³⁰

Наименование документа	Краткое описание глобальных вызовов
«Стратегия экологической безопасности...» ³¹	1) глобальные вызовы: изменение климата, сокращение запасов природных ресурсов, снижение биоразнообразия, ухудшение окружающей среды; 2) внутренние вызовы: загрязненность воздуха, водных объектов, густонаселенных территорий, деградация почвы и др.
«Программа развития угольной промышленности...» ³²	Глобальные вызовы: • нестабильность рынков сбыта; • усиление конкуренции с другими странами; • риски снижения уровня потребления угля (в том числе в связи с развитием «зеленой экономики»).

Следует подчеркнуть, что в одном из указанных документов выявлена отличительная особенность (не встречающаяся в других документах) в виде разделения вызовов на различные по масштабу категории – «глобальные вызовы» и «внутренние вызовы».

Рассмотрим некоторые особенности одного из основополагающих стратегических документов федерального уровня – Единого плана по достижению национальных целей развития до 2030 года, подготовленного федеральным Правительством.

³⁰ Составлено автором.

³¹ Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³² Программа развития угольной промышленности России на период до 2035 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.06.2020 № 1582-р. [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В данном документе имеется раздел, посвященный конкретизации вызовов на период предстоящего десятилетия (таблица 7).

Таблица 7

**Вызовы десятилетия (согласно Единому плану
по достижению национальных целей развития)³³**

Формулировка вызова	Краткая характеристика
Демографические вызовы	Необходимость улучшения условий для жизни семей, в которых есть дети; рост продолжительности жизни; качественный миграционный прирост
Структурные изменения экономики	Снятие инфраструктурных ограничений, прежде всего – транспортных и энергетических
Технологический вызов	Цифровизация как драйвер улучшения качества жизни людей; развитие сквозных технологий
Раскрытие талантов	Качественное и доступное образование, в том числе дистанционное, смешанное и дополнительное
Повышение требований к комфорту и безопасности среды для жизни	Жилье, городская среда; экология; культура и досуг
Снижение уровня бедности	Рост доходов; повышение качества жизни; повышение адресности социальной помощи

Следует подчеркнуть, что мероприятия Единого плана подготовлены в качестве ответа на обозначенные вызовы.

В то же время данные вызовы близки по содержанию национальным целям развития, утвержденным Президентом³⁴.

На региональном уровне в стратегических документах «вызовы» учитываются достаточно активно. Принимая во внимание, что аналитическая часть исследования посвящена регионам Уральского федерального округа, представляется целесообразным в качестве примеров привести стратегические документы публично-правовых образований, объединенных в рамках указанного региона макроуровня (таблица 8).

³³ Составлено автором на основе: Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.10.2021 № 2765-р [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁴ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Таблица 8

**Информация об учете глобальных вызовов
в стратегиях развития регионов Уральского федерального округа**

Регион	Информация о наличии или отсутствии вызовов в стратегии региона
Уральский федеральный округ ³⁵	Горизонт планирования стратегии развития федерального округа истек в 2020 году. При этом в стратегии обозначены «вызовы и угрозы» развитию, в том числе актуальные и в настоящее время: • значительная истощенность минерально-сырьевой базы; • высокий износ основных фондов промышленности; • низкий уровень диверсификации экономики; • недостаточное развитие инфраструктуры; • неблагоприятные демографические тенденции и еще достаточно широкий ряд других вызовов и угроз.
Свердловская область ³⁶	Непосредственно «вызовов» в стратегии не сформулировано, при этом обозначены «проблемы современного этапа» развития, в том числе: • сокращение трудоспособного населения; • высокая нагрузка на социальную инфраструктуру; • низкая производительность труда; • высокая зависимость от экспорта и др.
Челябинская область ³⁷	В стратегии развития региона представлены: 1) ключевые проблемы (неустойчивый рост и развитие экономики, человеческого капитала, а также низкая эффективность производства); 2) наиболее существенные вызовы (по содержанию похожи на задачи), в том числе – необходимость обновления основных фондов, диверсификации производств, увеличения инвестиций в науку и образование и др.; 3) наиболее значимые угрозы (зависимость от экспорта, ОПК, ограниченность производств, отсутствие конкурентных преимуществ и др.).

³⁵ Стратегия социально-экономического развития Уральского федерального округа на период до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.10.2011 № 1757-р. [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁶ Стратегия социально-экономического развития Свердловской области на 2016 - 2030 годы: Закон Свердловской области от 21.12.2015 № 151-ОЗ [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁷ Стратегия социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года: постановление Законодательного собрания Челябинской области от 31.01.2019 № 1748 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Регион	Информация о наличии или отсутствии вызовов в стратегии региона
Курганская область ³⁸	В Стратегии сформулированы вызовы и угрозы в отраслевом разрезе, например: • в промышленности – недостаток собственных ресурсов для реализации инвестиционных проектов, высокий износ основных фондов, низкая привлекательность региона для инвесторов и др.; • в сельском хозяйстве – недооснащенность сельхозтехникой, дефицит квалифицированных кадров и др.; • в сфере культуры – недофинансирование, неразвитость материально-технической базы и др.
Тюменская область ³⁹	В стратегии обозначены «проблемы, требующие решения» в отраслевом разрезе, например: • нефтегазохимическая отрасль – отсутствие научного центра, дефицит кадров, экологические риски и др.; • в сфере транспорта – недостаточная развитость складской инфраструктуры, неудовлетворительное качество отдельных участков дорожной сети, неиспользуемый потенциал малой авиации и др.
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра ⁴⁰	В стратегии указывается на то, что глобальные вызовы в виде санкционного давления и повышения волатильности цен на рынках нефти и газа оказывают непосредственное влияние важнейшие секторы региональной экономики.
Ямало-Ненецкий автономный округ ⁴¹	В тексте стратегии делается акцент на подверженности округа глобальным вызовам, являющихся типичными для регионов арктической зоны (в том числе изменение климата, отток населения, низкий уровень жизни населения и снижение спроса на углеводороды).

Как уже было упомянуто ранее, на практике понятия «вызовы», «проблемы», «риски» и «угрозы» носят синонимичный характер, что наглядно подтверждается представленными выше примерами.

³⁸ Стратегия социально-экономического развития Курганской области на период до 2030 год: Закон Курганской области от 30.06.2022 № 44 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁹ Стратегия социально-экономического развития Тюменской области до 2030 года: Закон Тюменской области от 12.03.2020 № 23 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁰ Стратегия социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры до 2036 года с целевыми ориентирами до 2050 года: Распоряжение Правительства ХМАО - Югры от 03.11.2022 № 679-рп [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴¹ Стратегия социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа до 2035 года: постановление Законодательного Собрания ЯНАО от 24.06.2021 № 478 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

По мнению автора, практика формирования документов стратегического планирования, базирующихся на анализе актуальных вызовов, заслуживает позитивной оценки. Тем не менее само по себе включение разделов с вызовами в стратегии не влечет за собой последствий, необходимо также предусматривать меры, выступающие в качестве ответов на эти вызовы. Эксперты отмечают, что не более 10% стратегий, содержащих информацию о вызовах, рисках и угрозах, формулируют комплексы ответных или противодействующих мероприятий⁴². Многие из обозначенных в стратегиях УрФО вызовов являются долгосрочными и их учет при формировании стратегических документов не привел к существенному изменению ситуации.

Вместе с тем различного рода кризисы зачастую «смазывают» планы по исполнению стратегий и в турбулентных условиях решения органов управления с учетом ограниченности временных ресурсов зачастую принимаются вовсе без оглядки на стратегические документы⁴³.

Между тем качество документов стратегического планирования не является категорически определяющим фактором успешности в управлении региональным развитием. Так, например, эксперты портала «Stratplan» оценили качество проработки рисков и угроз в стратегии передового региона УрФО Свердловской области в 1 балл, а отстающей по основным социально-экономическим показателям Курганской области – в 5 баллов⁴⁴.

В рамках аналитической части исследования (глава 2) представлены результаты анализа процессов адаптации органов управления регионов УрФО к условиям наиболее масштабных вызовов последних лет:

⁴² Жихаревич, Б.С. Риски и угрозы в стратегиях российских регионов/Б.С. Жихаревич//Региональная экономика. Юг России. - 2020. - Т.8, №4. - С. 19-29.

⁴³ Леонов, С.Н. Глобальные вызовы российской экономике/С.Н. Леонов//Управленческие науки. - 2011. - №1. - С. 89-96.

⁴⁴ Обзор качества проработки рисков и угроз в стратегиях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, выполненный С.М. Калиной под руководством Б.С. Жихаревича: Портал для специалистов по территориальному стратегическому планированию [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://stratplan.ru/UserFiles/Files/%D0%A0%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B8%20%D0%B8%20%D1%83%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%B7%D1%8B%20%D0%B2%20%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%8F%D1%85.pdf>.

- 1) пандемии новой короной коронавирусной инфекции;
- 2) радикальному усилению санкционного давления в связи с реализацией специальной военной операции.

Глобальный вызов в виде пандемии резко актуализировал вопросы в сфере здравоохранения, введенные ограничения повлекли за собой всплеск безработицы и ухудшение экономической ситуации в ряде отраслей.

Введение новых и беспрецедентных по масштабу санкций повлекли за собой как краткосрочные проблемы (в виде необходимости перестройки логистических и производственных цепочек, переориентирования рынков сбыта и пр.), так и долгосрочного характера, ключевой из них, на взгляд автора, является стремление к обеспечению технологического суверенитета.

Также в ходе проведения исследования автор сформировал позицию относительно перечня долгосрочных вызовов для социально-экономического развития России (представлены в таблице 9).

Таблица 9

Вызовы для социально-экономического развития Российской Федерации⁴⁵

№	Классификатор	Конкретизация и краткая характеристика
1.	Экологические вызовы	• изменение климата (сокращение объемов загрязняющих выбросов, создание системы мониторинга и учета выбросов, поглощающей способности экосистем и др.); • сокращение запасов природных ресурсов в сочетании с ростом их потребления; • необходимость формирования эффективной системы обращения с ТКО, ликвидации или рекультивации существующих (внедрение раздельного сбора отходов, создание объектов инфраструктуры – полигонов, мусоросортировочных и мусороперерабатывающих комплексов и др.);
2.	Энергетические вызовы	• создание экологически чистых технологий производства, транспортировки, хранения и использования энергии (в том числе управляемый термоядерный синтез, плазменные и водородные технологии);

⁴⁵Качанова, Е.А. Глобальные вызовы для социально-экономического развития России: анализ и оценка//Е.А. Качанова, Н.Г. Чевтаева, Н.С. Ударцев//Проблемы теории и практики управления. - 2022. - №3. - С. 183-198.

№	Классификатор	Конкретизация и краткая характеристика
3.	Научно-технологические вызовы	• обеспечение технологического суверенитета; • ответственное развитие и внедрение технологий искусственного интеллекта; • внедрение и широкое распространение новых телекоммуникационных стандартов (сверхширокополосная и сверхнадежная связь, массовая межмашинная связь);
4.	Цифровые вызовы	• цифровизация (перевод услуг в электронную форму, создание, развитие и централизация государственных информационных систем); • устранение цифрового неравенства; • создание, внедрение и развитие новых решений в сфере информационных технологий;
5.	Эпидемиологические вызовы	• поддержка научной деятельности в целях противодействия распространению инфекционных заболеваний; • иммунизация населения; • развитие санитарно-эпидемиологической службы; • развитие производственной базы и формирование резервов для обеспечения эпидемиологической безопасности населения; • систематическая информационно-просветительская работа с населением (включая противодействие ненаучным убеждениям);
6.	Геополитические вызовы	• нарастание геополитической нестабильности, экстремистские и террористические проявления; • социально-экономическое развитие в условиях санкционного давления;
7.	Внутриполитические вызовы	• трансфер президентской власти; • борьба с коррупцией; • повышение уровня доверия населения к органам публичной власти;
8.	Инфраструктурные вызовы	• развитие транспортной инфраструктуры (включая объекты инфраструктуры наземного, водного, воздушного и космического транспорта); • развитие сферы жилищного строительства и общее улучшение качества городской среды; • развитие инновационной инфраструктуры (помимо прочего – в целях усиления кооперационных связей между научными и производственными организациями); • развитие социальной инфраструктуры (путем внедрения социальных инноваций и др.);

№	Классификатор	Конкретизация и краткая характеристика
9.	Инвестиционные вызовы	• увеличение частных инвестиций в основной капитал (строительство новых, реконструкция и/или модернизация действующих объектов, приобретение различного оборудования, транспорта, вложение в объекты интеллектуальной собственности и др.); • наращивание инвестиционной активности населения;
10.	Демографические вызовы	• замедление естественной убыли и выход на рост численности населения России; • продление жизни населения (в том числе посредством мотивации к здоровому образу жизни);
11.	Социальные вызовы	• снижение уровня бедности и обеспечение значительного роста покупательной способности доходов населения (включая реформирование пенсионной системы); • развитие образования (включая развитие электронного и дистанционного обучения); • повышение качества и расширение доступности медицинской помощи (наращивание и модернизация материально-технической базы учреждений, устранение кадрового дефицита, развитие дистанционных медицинских технологий и др.);
12.	Экономические вызовы	• развитие криптовалютного рынка; • развитие сферы электронной коммерции; • развитие малых форм предпринимательства (включая повышение доли в структуре экономики); • повышение производительности труда; • развитие несырьевого и неэнергетического экспорта.

Представленная таблица подготовлена в соответствии с классификацией вызовов, сформулированной автором в качестве предложения методического характера при формировании стратегических документов. В частности, автор рекомендует применять в качестве основного классификатора предметную область вызова – предлагается выделять вызовы, сгруппированные в рамках отдельных элементов (отраслей) социально-экономической системы.

Как показывает практика, развитие России и ее регионов на современном этапе не носит линейный характер. С незавидной регулярностью страна сталкивается с различного рода периодами нестабильности и неопределенности. Возникают вызовы, требующие достойных ответов.

В качестве одной из актуальных задач государственного уровня автору представляется совершенствование системы управления в части повышения ее адаптивности к новым вызовам. Как отмечено в предыдущем параграфе, необходимо «донастроить» систему стратегического планирования, обеспечив ее работоспособность в периоды турбулентности, а также предусмотреть новые механизмы, обеспечивающие своевременное выявление и прогнозирование вызовов, а также выработку ответных мер на них.

Эксперты отмечают, что для этого в том числе следует в рамках деятельности по управлению региональным развитием выстроить систему постоянного мониторинга, обеспечивающую как прогнозирование (в наилучшем случае – предотвращение) негативных явлений, так и минимизацию потерь при их наступлении⁴⁶.

С учетом изложенного, автор предлагает реализовывать на практике два наиболее значимых направления работы, связанных с прогнозированием вызовов и реагированием на них.

Первое – в ходе долгосрочного планирования развития регионов представляется целесообразным опираться на результаты анализа вызовов социально-экономическому развитию региона. Вместе с тем важно, чтобы это был не просто раздел с перечислением вызовов в документе. Следует повториться, что, по данным исследователей, сейчас на практике большинство стратегий содержит лишь формальный набор вызовов, рисков, проблем и пр., слабо связанных с предлагаемым комплексом мер. Необходимо формулировать и реализовывать на практике конкретные мероприятия, которые будут обеспечивать достойный ответ на каждый из выявленных в ходе соответствующего анализа вызовов.

Второе – для выполнения функций по мониторингу и прогнозированию изменений условий социально-экономического развития (в том числе вызовов) предлагается создавать специальные постоянно действующие

⁴⁶ Жихаревич, Б.С. Шокоустойчивость территории: концепция, измерение, управление/Б.С. Жихаревич, В.В. Климанов, В.Г. Марача//Региональные исследования. - 2020. - № 3(69). - С. 4-15.

органы адаптивного управления. Для эффективной реализации соответствующих задач данные структуры должны быть обеспечены необходимыми инструментами (прежде всего – передовыми цифровыми системами) и ресурсами (людскими, материально-техническими, финансовыми и пр.).

Данные предложения более подробно раскрыты в Главе 3.

1.3 Понятие и сущность адаптивного управления развитием региона

Начало третьего десятилетия XXI века для России ознаменовалось приходом нового периода глобальной неопределенности. Масштабные вызовы в форме пандемии коронавируса, а затем – беспрецедентного санкционного давления в отношении Российской Федерации повлекли за собой актуализацию проблем, связанных с необходимостью адаптации систем управления социально-экономическим развитием к кардинально меняющимся условиям.

Основная цель настоящего параграфа – представить авторскую позицию по вопросу определения принципов адаптивного управления, которым следует придерживаться органам власти для повышения устойчивости региональных экономических систем. Данная позиция базируется на результатах анализа сложившихся научных подходов.

Следует повторить, что в целом управление рассматривается в качестве процесса воздействия на объект, по результатам которого предполагается перевод объекта в требуемое состояние⁴⁷.

В рамках исследования в качестве субъекта управления выступают региональные органы власти, а объектом, на которого направлены их управляющие воздействия – регион (субъект Российской Федерации).

Требуемое состояние – это плановый уровень социально-

⁴⁷ Растрин, Л.А. Адаптация сложных систем: монография/Л.А. Растрин. - Рига: Зинатне, 1981, - 375 с.

экономического развития, который можно измерить посредством расчета определенных макроэкономических индикаторов. Система соответствующих показателей и их плановых значений этих показателей устанавливаются в стратегических документах региона.

В целом с точки зрения менеджмента можно выделить различные подходы к управлению, например:

- процессный подход (последовательное выполнение запланированных действий в стабильной среде);
- системный подход (достижение поставленных целей осуществляется в рамках целостной структуры, в том числе за счет взаимодействия ее частей);
- ситуационный подход (ориентирован на учет совокупности значимых переменных, применяется для частных случаев и решения инцидентов);
- адаптивный подход (подход, предполагающий наиболее оперативную реакцию к изменениям)⁴⁸.

Этимологически «адаптация» происходит от латинского слова «adaptatio» – приспособление⁴⁹. В научном обороте данный термин тесно связан с эволюционной теорией. В частности, «адаптация» особенно активно стала фигурировать в трудах XIX века, посвященных изучению принципов трансформации организмов в меняющихся условиях. Общепризнанным основоположником эволюционного направления антропологии является Ч. Дарвин – автор работы «Происхождение человека и половой отбор»⁵⁰. Вместе с тем исследователи отмечают высокий вклад в создание и развитие данного направления науки Э. Геккеля, Т. Гексли и С. Фогта⁵¹.

Здесь следует отметить, что для живых существ адаптация – это важнейшее средство и фактор для выживания и сохранения их видов.

⁴⁸ Бусалова, А.Д. Адаптивное управление в условиях цифровизации экономики/А.Д.Бусалова//Российский экономический интернет-журнал. - 2019. - №3. - С. 14.

⁴⁹ Русско-латинский словарь портала «Академик». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://translate.academic.ru/adaptatio/ru/la/>.

⁵⁰ Darwin Ch. On the Origin of Species by Means of Natural Selection, or the Preservation of Favoured Races in the Struggle for Life. London, John Murray, 1859.

⁵¹ Козлова, М.С. Эволюция человека. История и теория/М.С. Козлова//Вестник Московского университета. Серия 23. Антропология// - 2009. - №4. - С. 34-44.

Эволюция представляет собой непрерывный адаптационный процесс к изменению условий существования всех форм жизни.

Таким же образом эффективный адаптационный процесс может послужить для публично-правовых образований фактором сохранения и прогрессивного развития.

Что касается исторической точки начала существования концепции адаптивного управления, некоторые из первых дискуссий об адаптивной политике фактически зафиксированы в начале XX века. Так, американский философ Д. Дьюи в 1927 году выдвинул аргумент, предлагающий рассматривать политику как эксперимент с целью содействия постоянному обучению и адаптации в ответ на опыт с течением времени⁵². О.П. Михайлова считает, что точкой отсчета адаптивного подхода в управлении следует считать 1970-е гг.⁵³, когда был опубликован труд С. Холлинга «Адаптивное управление и оценка окружающей среды» (исследование рассматривает проблематику использования ресурсов в области природопользования)⁵⁴. Впоследствии, в 1990-х годах, теория адаптивного управления развивалась К. Ли (изучал зависимость устойчивого развития от проблем общественно-политического характера), Д. Рондинелли (рекомендовал переориентировать международные усилия для более эффективного решения проблем, обусловленных неопределенностью, посредством использования адаптивного подхода, который опирается на стратегическое планирование, административные процедуры, способствующие инновациям, оперативности и экспериментам, а также на процессы принятия решений, которые объединяют обучение с действиями⁵⁵) и другими авторами.

К слову об исторической взаимосвязи адаптации и биологии следует привести мнение М.А. Афанасьева с соавторами, отмечающих существенное

⁵² Dewey J. The public and its problems. Chicago: Swallow Press, 1927.

⁵³ Михайлова, О.П. Условия возникновения адаптивного управления/О.П. Михайлова//Общество: политика, экономика, право. - 2017. - №8. - С. 47-49.

⁵⁴ Holling C.S. Adaptive Environmental Assessment and Management. Chichester, 1978. 377 p.

⁵⁵ Rondinelli, D.A. Development projects as policy experiments: An adaptive approach to development administration. 2nd edition. New York: Routledge, 1993.

отличие в адаптивных процессах между естественными системами и искусственными. В первом случае приспособление происходит непрерывно и неосознанно, во втором – дискретно и по заранее определенному алгоритму⁵⁶.

В контексте выделения сильных сторон адаптивных систем отмечается следующее: «недостаток априорной информации, необходимой для оптимального достижения конечной цели управления, выполняется за счет более полного (по сравнению с неадаптивными системами) использования текущей информации»⁵⁷. Кроме того, применение адаптивных методов позволяет существенно снизить издержки (материальные, временные и пр.) в процессе движения к планируемому результату⁵⁸.

Как показал анализ массива диссертационных работ, связанных с тематикой адаптивного управления, наибольшая часть таких исследований относятся к областям технических, а также физико-математических наук.

В действительности адаптивный подход широко реализуется в самых разных отраслях и сферах деятельности – в электронике, механике, программировании, жилищно-коммунальном и сельском хозяйстве, в социальной сфере, в областях, связанных с созданием объектов инфраструктуры и управлением ими, а также многих других.

В экономике вопросы адаптивности систем управления тесно связаны с проблемами общей устойчивости социально-экономических систем («resilience»), внимание к которым актуализировалось после кризиса 2008-2009 годов⁵⁹.

Автором изучен широкий перечень источников, рассматривающих вопросы адаптации и адаптивного управления (подробная информация представлена в приложении 3).

⁵⁶ Афанасьев, М.А. Адаптация как процесс управления хозяйствующим субъектом/М.А. Афанасьев, О.В. Староверова, А.И. Уринцов//Вестник Московского университета МВД России - 2016. - №2. - С. 201-206.

⁵⁷ Сердобинцев, Ю. П. Оптимальное и адаптивное управление: учебное пособие/Ю.П. Сердобинцев, М.П. Кухтик - Волгоградский государственный технический университет, 2019. - 112 с.

⁵⁸ Кропотова, Н.А. Адаптивное управление процессом подготовки специалистов техносферной безопасности/ Н.А. Кропотова//NovaInfo.Ru. - 2019. - №107. - С. 29-30.

⁵⁹ Жихаревич, Б.С. Шокоустойчивость территории: концепция, измерение, управление/Б.С. Жихаревич, В.В. Климанов, В.Г. Марача//Региональные исследования. - 2020. - № 3(69). - С. 4-15.

В результате можно отметить, что единый подход к пониманию сущности адаптивного управления в научном сообществе на данный момент отсутствует.

При этом, обобщая, можно выделить два основных подхода:

1) более узкий (реактивный) подход, при котором адаптивное управление рассматривается как процесс принятия каких-либо мер субъектом управления в качестве реакции на изменение внешних условий;

2) более широкий (проактивный) подход, при котором:

- учитываются процессы как во внешней, так и во внутренней среде;
- происходит не только реакция на уже произошедшие изменения условий, но и предпринимаются превентивные (предупреждающие) меры, направленные на ожидаемые (прогнозируемые) изменения.

Автор придерживается позиции, согласно которой для повышения устойчивости социально-экономических систем целесообразно рассматривать более широкий, проактивный подход.

Для углубленного понимания адаптивных методов рассмотрим принципы адаптивного управления.

Следует отметить, что в этом вопросе в научном сообществе так же не существует одной согласованной позиции. Авторы выделяют различное количество и состав принципов.

Так, А.В. Харитонов рассматривает всего два принципа адаптивного управления, в том числе:

- 1) вариативность (использование множества подходов в управлении);
- 2) сбалансированность (подразумевается обоснованность, а также согласованность планов в процессе управления)⁶⁰.

Более широкий взгляд на функционирование адаптивных систем управления представлен А.Д. Бусаловой, выделяющей в том числе следующие принципы функционирования адаптивных систем управления:

⁶⁰ Харитонов, А.В. Взаимосвязь адаптации и адаптивного управления/А.В. Харитонов//Управление экономическими системами. – 2011. - №33. - С. 61.

1) соответствие подсистем управления (в том числе управляющей и управляемой);

2) двойственность управления (непосредственное управление объектом, а также непрерывный анализ его свойств и выявление закономерностей в целях дальнейшего приспособления к меняющимся условиям);

3) обратная связь (реакция на изменения среды);

4) непрерывное обучение (накопление опыта);

5) эффективность взаимосвязей⁶¹.

В работе D. Swanson и S. Bhadwal, базирующейся на широком ряде исследований, рассматривающих вопросы адаптации и адаптивного управления, сформулированы следующие принципы адаптивной политики, которую авторы признают эффективной:

1) комплексный, а также перспективный анализ;

2) привлечение для обсуждения заинтересованных сторон;

3) корректировка политики в автоматическом режиме;

4) самоорганизация, а также сетевое взаимодействие;

5) обеспечение децентрализации управления;

6) поощрение вариативности;

7) непредвзятый анализ политики и постоянное обучение⁶².

С учетом изученных подходов автором сформулировано собственное видение принципов адаптивного управления, ориентированных на управление экономическим развитием региона. Так, для целей организации системы управления в данном контексте предлагается выделить 4 основных принципа:

1) вариативность;

2) участие заинтересованных сторон;

3) обратная связь;

⁶¹ Составлено автором на основе: Бусалова, А.Д. Адаптивное управление в условиях цифровизации экономики/А.Д.Бусалова//Российский экономический интернет-журнал. - 2019. - №3. - С. 14..

⁶² Составлено автором на основе: Swanson D, Bhadwal S. Creating adaptive policies: a guide for policymaking in an uncertain world, Sage Publications, IDRC, 2009.

4) непрерывный мониторинг и прогнозирование изменений⁶³.

Принцип вариативности предполагает применение в рамках стратегического планирования подхода сценарного стратегирования, при котором будет разрабатываться достаточное количество сценарных моделей развития региона (включая модель развития в условиях кризиса). Наличие научно проработанных сценариев развития может создать необходимую основу для сокращения временных и иных издержек при принятии решений и оптимизации государственной политики в условиях нестабильности и неопределенности.

Привлечение к управлению заинтересованных сторон в рамках специальных структур, обеспечивающих адаптивное управление, способно создать наиболее благоприятные условия для формулирования приоритетов социально-экономического развития региона, а также ускорить и обеспечить процесс принятия мер по адаптации региональной политики к изменяющимся внутренним и внешним условиям. Еще один важный эффект от привлечения «стейкхолдеров» – укрепление уверенности местного сообщества в стабильности и дальнейшем развитии⁶⁴.

Принцип обратной связи предполагает необходимость организации сбора и анализа информации от граждан, организаций и общественных объединений о наиболее актуальных и острых проблемах в отдельных отраслях, территориях, организациях и пр. для принятия своевременных и необходимых корректирующих мер.

Непрерывный мониторинг и прогнозирование изменений предполагается в рамках деятельности специальных структур, обеспечивающих адаптивное управление, при этом необходимо обеспечить высокую эффективность

⁶³ Качанова Е.А. Актуальные теоретико-методологические подходы к характеристике адаптивного управления экономикой локальных территорий/Е.А. Качанова, Н.С. Ударцев//Муниципалитет: экономика и управление. - 2021. - № 4(37). - С. 118-125.

⁶⁴ Марача В.Г. Региональное стратегическое планирование: основные подходы и условия реализации/В.Г. Марача//Проблемы теории и практики управления. - 2008. - № 11. - С. 35-42.

данных процессов за счет внедрения и развития передовых цифровых инструментов.

По итогам обзора литературы следует выделить ряд предложений, сформулированных исследователями для обеспечения адаптивного управления, в том числе в рамках организации регионального развития.

Так, И.В. Скопина считает целесообразным создать специализированные организации – аналитические центры на уровне регионов, на которые предлагается возложить задачи по предоставлению актуальной информации о ситуации в экономике, а также по прогнозированию возможных изменений⁶⁵.

В.В. Колмаков отмечает, что в случае внедрения адаптивных методов в практику управления территориальным развитием, следует проработать вопрос их внедрения в систему стратегического планирования. Вместе с тем указывается низкую эффективность существующей системы управления и ее несоответствие актуальным нестабильным условиям⁶⁶. Данная позиция согласуется с тезисом Л.А. Растригина, выдвинутым еще в 1980-х годах – «адаптация является средством, с помощью которого удастся исправить недостатки проектирования ... всякое проектирование страдает неточностью в силу недостаточных априорных знаний свойств среды, в которой предстоит функционировать проектируемому объекту»⁶⁷.

Данные предложения дополнительно проработаны и учтены при разработке модели адаптивного управления развитием региона (параграф 3.2).

⁶⁵ Скопина, И.В. Формирование прогнозно-адаптивной системы управления региональной экономикой/И.В. Скопина//Управление экономическими системами. - 2006 - №5. - С. 26-31.

⁶⁶ Колмаков, В.В. Адаптивное управление регионом в условиях сетевизации экономического пространства/В.В. Колмаков//Инновации и инвестиции. - 2020. - №3. - С. 314-320.

⁶⁷ Растрин, Л.А. Адаптация сложных систем: монография/Л.А. Растрин. - Рига: Зинатне, 1981, - 375 с.

Глава 2. Анализ практических процессов адаптации региональных систем управления социально-экономическим развитием к условиям глобальных вызовов (на примере регионов Уральского федерального округа)

2.1 Управление социально-экономическим развитием на региональном уровне в условиях пандемии COVID-19

Аналитическая часть исследования, представленная в настоящей главе, посвящена изучению процессов адаптации систем управления региональным развитием в условиях наиболее значимых для России глобальных вызовов, выпавших на начало третьего десятилетия XXI века – пандемии новой коронавирусной инфекции и радикального усиления санкционного давления в связи с проведением специальной военной операции.

В качестве объекта анализа определены регионы, входящие в Уральский федеральный округ. В роли базы для анализа использованы официальная статистика за 2018–2022 годы, открытые данные государственных информационных систем, а также документы стратегического планирования и иные правовые акты (по некоторым показателям учтены данные за 2023 год).

Основные данные, характеризующие Уральский федеральный округ (УрФО), представлены на рисунке 5.

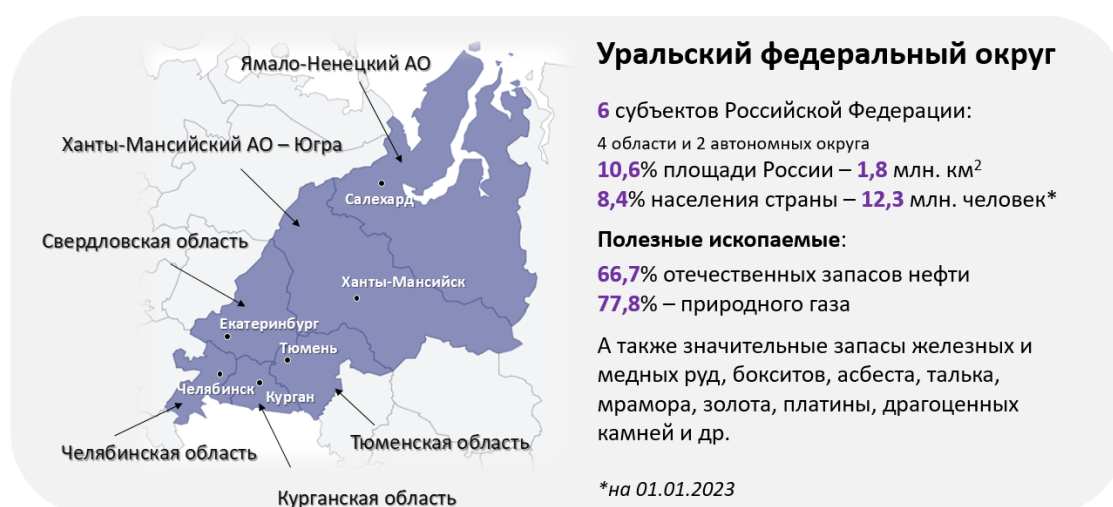


Рис. 5. Характеристика Уральского федерального округа⁶⁸.

⁶⁸ Составлено автором на основе: Единая межведомственная информационно-статистическая система. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.fedstat.ru/organizations>.

Как указано на рисунке, в состав УрФО входит 6 регионов: Свердловская, Челябинская, Курганская и Тюменская области, Ямало-Ненецкий автономный округ и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра.

Краткая информация, характеризующая каждый из указанных регионов сформулирована в таблице 10.

Таблица 10

**Характеристика субъектов Российской Федерации, входящих
в Уральский федеральный округ⁶⁹**

Наименование субъекта РФ	Основные характеристики
1. Свердловская область	ВРП: 3 038,4 млрд. рублей (18,2% от совокупного ВРП УрФО) *.
	Население: 4,2 млн. человек (34,6% населения УрФО)**.
	Экономика: Преобладают обрабатывающие производства (31,8% ВРП), в наибольшей степени – металлургическое производство (доминируют черная и цветная металлургия) и машиностроение (в регионе расположено значительное количество предприятий оборонно-промышленного комплекса). Вместе с тем значительный вклад вносят: – оптовая и розничная торговля, ремонт транспортных средств (15,8% ВРП). – строительство и деятельность по операциям с недвижимостью (в сумме более 14% ВРП).
2. Челябинская область	ВРП: 2 042,6 млрд. рублей (12,2% от совокупного ВРП УрФО).
	Население: 3,4 млн. человек (27,8% населения УрФО).
	Экономика: Как и в Свердловской области, в экономике Челябинской области преобладает промышленность – доля обрабатывающих производств в ВРП превышает 37%. В структуре промышленности значительно выделяется черная металлургия, следом идет машиностроение (выпускаются тракторы, грузовые автомобили, вагоны, ракетно-космическая техника и др.). Также крупный вклад обеспечивают: – строительство и деятельность по операциям с недвижимостью (12,7% ВРП в сумме); – оптовая и розничная торговля, ремонт транспортных средств (9,5% ВРП).

⁶⁹ Составлено автором на основе: Единая межведомственная информационно-статистическая система. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.fedstat.ru/organizations>.

Наименование субъекта РФ	Основные характеристики
3. Курганская область	ВРП: 268,5 млрд. рублей (1,6% от совокупного ВРП УрФО).
	Население: 761,6 тыс. человек (6,2% населения УрФО).
	Экономика: Курганская область – один из регионов с относительно низкими темпами развития. Стала первым из проблемных регионов, для которых начиная с 2020 года на федеральном уровне стали утверждаться индивидуальные программы развития ⁷⁰ . В структуре ВРП преобладают обрабатывающие производства (21,6%). Кроме того, от 8,8% до 9,7% ВРП формируют: сельское и лесное хозяйство; оптовая и розничная торговля; транспортировка и хранение; операции с недвижимостью.
4. Тюменская область***	ВРП: 1 536 млрд. рублей (9,2% от совокупного ВРП УрФО).
	Население: 1,6 млн. человек (13,1% населения УрФО).
	Экономика: Является особенным по структуре регионом, помимо Тюменской области, в него также входят ведущие добывающие ХМАО и ЯНАО. Если рассматривать структуру региона без учета автономных округов, то в ней выделяются обрабатывающие производства (24,8% ВРП) и добыча полезных ископаемых (17,1% ВРП). Также существенные объемы регионального продукта обеспечивают: стройкомплекс и операции с недвижимостью (в сумме 13,8%), оптовая и розничная торговля (9,1%), а также транспортировка и хранение (8,5%).
5. Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	ВРП: 5 651,9 млрд. рублей (33,8% от совокупного ВРП УрФО).
	Население: 1,7 млн. человек (14,1% населения УрФО).
	Экономика: Вместе с ЯНАО обеспечивают наибольшую часть российских запасов и объемов добычи нефти и природного газа. Добыча полезных ископаемых составляет 75% ВРП. Помимо добывающей промышленности в экономике региона можно выделить строительство и операции с недвижимостью (8% совокупно в структуре ВРП), а также транспортировка и хранение (4,2% ВРП).

⁷⁰ Индивидуальная программа социально-экономического развития Курганской области на 2020 - 2024 годы: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.02.2020 № 422-р [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Наименование субъекта РФ	Основные характеристики
6. Ямало-Ненецкий автономный округ	ВРП: 4 161,5 млрд. рублей (24,9% от совокупного ВРП УрФО).
	Население: 512,4 тыс. человек (4,2% населения УрФО).
	Экономика: Как и в ХМАО, добыча полезных ископаемых составляет порядка $\frac{3}{4}$ в структуре ВРП (73,9%) При этом в ЯНАО более значительную долю формируют строительство и операции с недвижимостью – почти 10%, а также обрабатывающая промышленность – 5,2%.

*Объем и структура ВРП в данной таблице приведены согласно данным за 2021 год.

**Данные о численности населения представлены по состоянию на начало 2023 года.

***В таблице и далее по всем статистическим показателям указаны данные по Тюменской области без учета автономных округов (ХМАО и ЯНАО).

Таким образом, Уральский федеральный округ объединяет регионы с различной специализацией и уровнями развития: крупные промышленные центры – Свердловскую и Челябинскую области, сложносоставную Тюменскую область, включающую в себя крупнейшие добывающие регионы (ХМАО и ЯНАО), а также дотационную Курганскую область, отстающую по основным социально-экономическим показателям.

Следует отметить, что особый интерес вызывает наличие в УрФО примеров активного межрегионального взаимодействия:

- с 2004 года действует договор между Тюменской областью, ХМАО и ЯНАО, регионы реализуют совместную программу «Содружество» (предусматривает поддержку миграционных процессов, развитие кооперационных связей, реализацию совместных инвестиционных проектов и др.)⁷¹;

- с 2019 года функционирует Уральский научно-образовательный центр, созданный при участии 3 регионов УрФО, в том числе Свердловской,

⁷¹ Договор от 09.07.2004 между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа: Закон ЯНАО от 18.10.2004 № 38-ЗАО, постановления Тюменской областной Думы от 12.08.2004 № 1570 и Думы ХМАО – Югры от 05.07.2004 № 1583 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Челябинской и Курганской областей (предполагает совместную деятельность вузов, научных организаций и предприятий реального сектора по созданию и внедрению передовых технологий)⁷².

Рассмотрим хронологию наиболее значимых событий, связанных с распространением COVID-19 в России (таблица 11).

Таблица 11

Хронология распространения COVID-19 в России⁷³

Период	Краткое описание событий
Конец января 2020 года	• в Тюменской области выявлен первый в России случай COVID-19 у гражданки КНР; • создан федеральный оперативный штаб по противодействию новой коронавирусной инфекции;
Февраль 2020 года	С 20 февраля введен запрет для граждан КНР на въезд в Россию.
Март – май 2020 года	1) с 11 марта начали вводиться ограничения на авиасообщение с европейскими странами; 2) выявлены первые случаи заражения вирусом в других российских регионах, в том числе: • в Свердловской области – 17 марта 2020 года; • в ХМАО – 19 марта 2020 года; • в Челябинской и Курганской областях – 21 марта 2020 года; • в ЯНАО – 2 апреля 2020 года; 3) с 30 марта по 11 мая 2020 года по решению Президента РФ были введены нерабочие дни; 4) на май 2020 года пришелся пик заболеваемости первой волны распространения COVID-19 в России (более 11 тыс. новых случаев в сутки); 5) по истечению нерабочих дней Президент РФ наделил глав субъектов РФ дополнительными полномочиями, в том числе позволяющими: • приостанавливать деятельность организаций на территории регионов; • вводить особый порядок передвижения в регионах.
Май – середина сентября 2020 года	Темпы распространения вируса в России замедлялись (до порядка 5 тыс. случаев в сутки).
Середина сентября 2020 года – конец 2020 года	Новая волна роста заболеваемости, к концу года выявляется порядка 30 тыс. новых случаев в сутки.
Декабрь 2020 года	Стартовала вакцинация от COVID-19, заболеваемость снижается вплоть до лета 2021 года.

⁷² НОЦ-Урал: Официальный сайт Уральского межрегионального научно-образовательного центра мирового уровня «Передовые производственные технологии и материалы». [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://xn--11acdrs.xn--p1ai>.

⁷³ Составлено автором.

Продолжение таблицы

Период	Краткое описание событий
Апрель 2021 года	В России начинают выявлять штамм «Дельта», в связи с распространением которого в последствии ухудшается эпидемическая ситуация.
Октябрь – ноябрь 2021 года	1) обновляются рекордные значения заболеваемости – в стране выявляется более 40 тыс. новых случаев; 2) в регионах вводятся ограничения в связи с запуском системы QR-кодов, подтверждающих факты вакцинации или перенесенного заболевания; 3) главой государства объявлены нерабочие дни с 30 октября с 7 ноября с возможностью продления на местах по решению региональных властей. В УрФО таким правом воспользовались власти Челябинской области, продлив их до 12 ноября.
Декабрь 2021 года – январь 2022 года	В регионах начинают отменять систему QR-кодов, при этом заболеваемость продолжает расти.
После февраля 2022 года	Регистрируемая заболеваемость идет на спад, большинство ограничительных мер отменяются.

В связи с регистрацией первых случаев заражения инфекцией был принят ряд организационных мер, направленных на повышение гибкости систем управления.

Так, в период с 16 по 18 марта 2020 года во всех регионах УрФО были введены режимы повышенной готовности. Данная мера в сочетании с предоставленными губернаторам дополнительными полномочиями (право ограничивать деятельность организаций и вводить особые порядки передвижения в регионе) позволила оперативно реагировать на изменение эпидемической ситуации «на местах».

Вместе с тем были созданы региональные оперативные штабы по борьбе с распространением инфекции и последовавшими в связи с этим негативными последствиями. Данные организационные структуры:

- стали центром принятия решений о введении или снятии ограничений, выработки мер поддержки граждан и организаций;
- предоставляли СМИ и гражданам актуальную и достоверную информацию о текущей эпидситуации, действующих ограничениях, мерах поддержки и пр.

Также был организован сбор и публикация оперативной информации (с ежедневной актуализацией), о заболеваемости населения, загрузке инфекционных госпиталей (к концу года таким же образом стала агрегироваться информация о вакцинации населения). В целях формирования объективного представления о текущей эпидситуации обеспечено:

- направление указанной информации в аналитические структуры регионов;
- загрузка данных в информационные системы регионального и федерального уровней, с последующей публикацией на официальном портале стопкоронавирус.рф⁷⁴.

Распространение вируса в регионах и введение противоэпидемических мер повлекли за собой значительные негативные последствия, в том числе:

- ограничение экономической активности граждан и организаций, как следствие, выразившиеся в сокращении объемов товаров и услуг, производимых в регионах;
- ухудшение демографической ситуации в связи с существенным ростом смертности населения;
- рост безработицы и неполной занятости населения;
- сокращение налоговых доходов региональных бюджетов, в том числе в связи со значительным ухудшением финансовых результатов организаций.

Для подтверждения указанных тезисов приведем официальные статистические данные, а также рассмотрим основные меры, предпринятые органами власти субъектов РФ для минимизации негативных последствий.

В целом последствия пандемии в наиболее существенной степени негативно повлияли на экономику регионов УрФО в 2020 году, когда вводились первые и наиболее жесткие ограничительные меры (рисунок 6).

⁷⁴ Официальный портал «стопкоронавирус.РФ». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://xn--80aesfpebagmfb1c0a.xn--p1ai/information/>

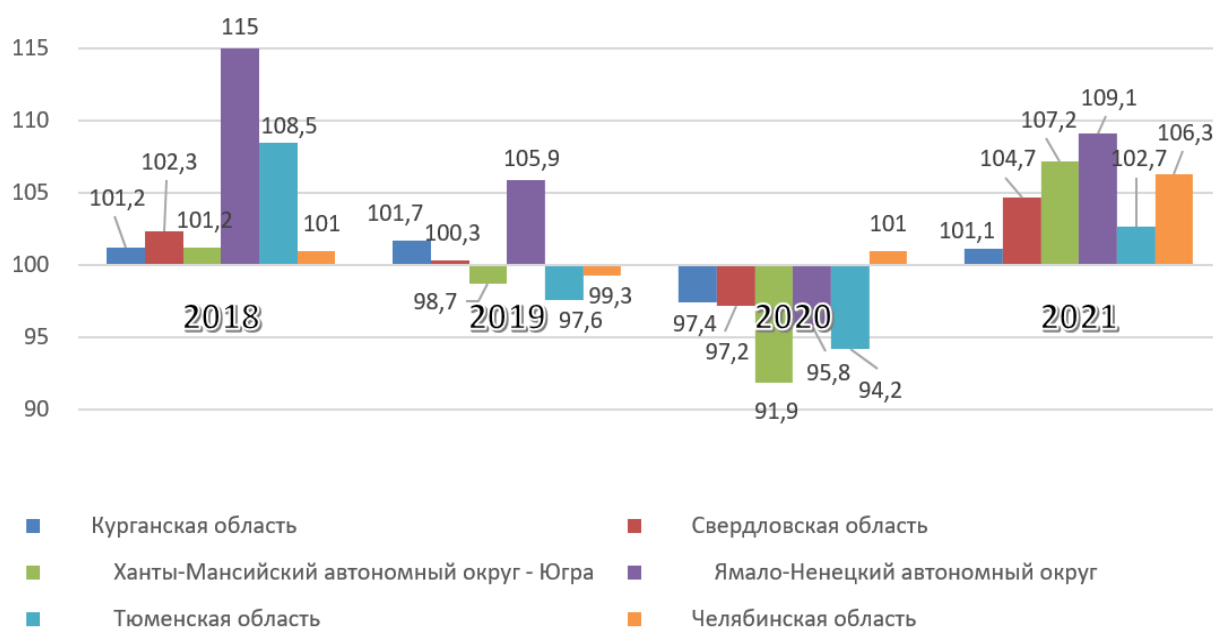


Рис 6. Индексы объемов ВРП в регионах УрФО в 2018–2021 годах, %⁷⁵.

Экономический рост в 2020 году зафиксирован в единственном регионе федерального округа – Челябинской области (увеличение ВРП на 55,2 млрд. рублей к 2019 году в основных ценах), что в наибольшей степени обусловлено следующим:

- незначительное снижение регионального продукта по основному для региона виду деятельности «обрабатывающие производства» (с 497,3 до 493,4 млрд. рублей);
- существенный прирост по видам деятельности «добыча полезных ископаемых» (+40,8 млрд. рублей) и «строительство» (+7,3 млрд. рублей).

Здесь следует отметить, что федеральные меры поддержки строительного сектора (в том числе формирование льготных ипотечных программ) в целом сыграли существенную роль в поддержке региональных экономик, что заметно и по приведенным ниже данным в отношении других регионов⁷⁶.

Наиболее значительно в 2020 году пострадали экономики зависящих от добывающей отрасли ХМАО (сокращение индекса объема ВРП в 2020 году на

⁷⁵ Составлено автором на основе: Единая межведомственная информационно-статистическая система. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.fedstat.ru/organizations>.

⁷⁶ Косарев, В.Е. Программы ипотечного кредитования с государственной поддержкой - «перезапуск» жилищного строительства?/В.Е. Косарев, В.В. Долобанько//Финансовые рынки и банки. - 2022. - №4. - С. 13-17.

9,1 процентного пункта), Тюменской области (-5,8 процентного пункта) и ЯНАО (-4,2 процентного пункта), что напрямую обусловлено снижением объемов региональных продуктов данных субъектов РФ по виду деятельности «добыча полезных ископаемых»:

- ХМАО: при снижении ВРП на 1 217 млрд. рублей сокращение по виду деятельности «добыча полезных ископаемых» составило 1 253,2 млрд. рублей в основных ценах (при этом наиболее существенный прирост зафиксирован в строительстве и операциях с недвижимостью, +36,2 млрд. рублей в сумме);

- ЯНАО: снижение ВРП – 391,1 млрд. рублей, по виду деятельности «добыча полезных ископаемых» – 374,1 млрд. рублей (при этом +18,5 млрд. рублей по строительству и операциям с недвижимостью);

- Тюменская область: снижение ВРП – 63,7 млрд. рублей, по виду деятельности «добыча полезных ископаемых» – 64,4 млрд. рублей.

Период стагнации в сфере добычи полезных ископаемых, наступивший в 2020 году, напрямую обусловлен введением правительствами многих стран широкого перечня противоэпидемических ограничений на перевозки, в результате чего существенно сократился спрос и снизилась цена на углеводороды и производимую из них продукцию⁷⁷.

В Свердловской и Курганской областях в 2020 году зафиксировано менее значительное сокращение ВРП (-2,8 и -2,6 процентных пунктов к 2019 году соответственно). В Свердловской области снижение регионального продукта по обрабатывающим производствам (с 808 до 801 млрд. рублей) и ряду других видов деятельности было компенсировано ростом строительного комплекса (с 102,5 до 114,5 млрд. рублей). В Курганской области отмечается умеренный прирост объемов по обрабатывающим производствам, транспортировке и хранению, операциям с недвижимостью и ряду иных видов деятельности.

⁷⁷ Наджафова, М.Н. Состояние промышленного производства в условиях социально-экономических потрясений/М.Н. Наджафова, Т.Н. Соловьева// Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. - 2022. - №3. - С. 188-193.

В 2021 году в условиях ослабления ограничений зафиксирован восстановительный рост всех экономик регионов УрФО, наиболее выраженный в добывающих ХМАО и ЯНАО (+9,1 и +7,2 процентных пунктов к 2020 году соответственно) и слабо выраженный в Курганской области (+1,1 процентного пункта).

Что касается демографической ситуации, острый период пандемии в 2020–2021 годах наиболее негативно проявился в Свердловской, Челябинской и Курганской областях (рисунок 6).

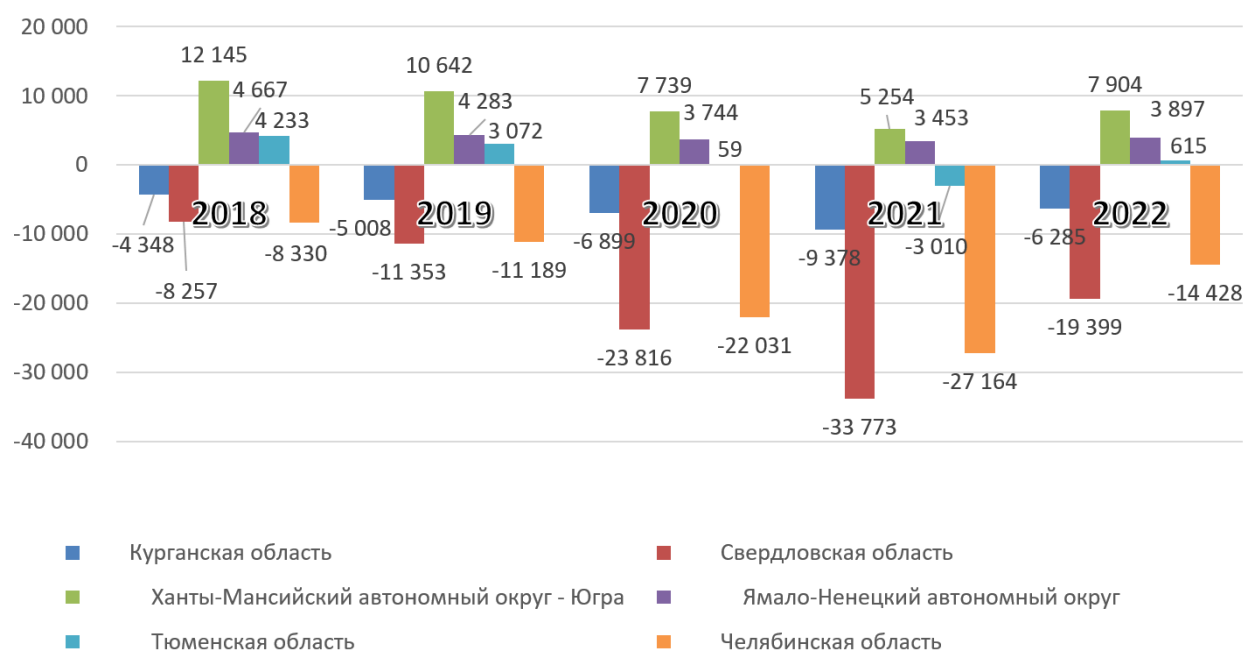


Рис. 6. Естественное движение населения в регионах УрФО в 2018–2022 годах, человек (положительные значения – прирост, отрицательные – убыль)⁷⁸.

Так, наибольшая убыль населения зафиксирована в 2021 году, в том числе в Свердловской области – почти 33,8 тыс. человек, в Челябинской области – более 27 тыс. человек, в самой малонаселенной Курганской области – около 9,4 тыс. человек. Сохранить непрерывный естественный прирост населения в течение 2020–2022 годов (при этом с ухудшением динамики) удалось лишь 2 автономным округам, входящим в состав УрФО – ХМАО и ЯНАО.

⁷⁸ Составлено автором на основе: Единая межведомственная информационно-статистическая система. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.fedstat.ru/organizations>.

В результате, по данным Росстата, с начала пандемии численность постоянного населения федерального округа за 3 года сократилась на 101 тыс. человек:

- на 1 января 2020 года в Уральском федеральном округе проживало 12 360,8 тыс. человек;
- на 1 января 2023 года – 12 259,1 тыс. человек.

Введение ограничений на деятельность организаций (а также, отчасти, федеральная мера поддержки в виде временной выплаты пособий по безработице в увеличенном размере) повлекло за собой резкий всплеск регистрируемой безработицы (рисунок 7).

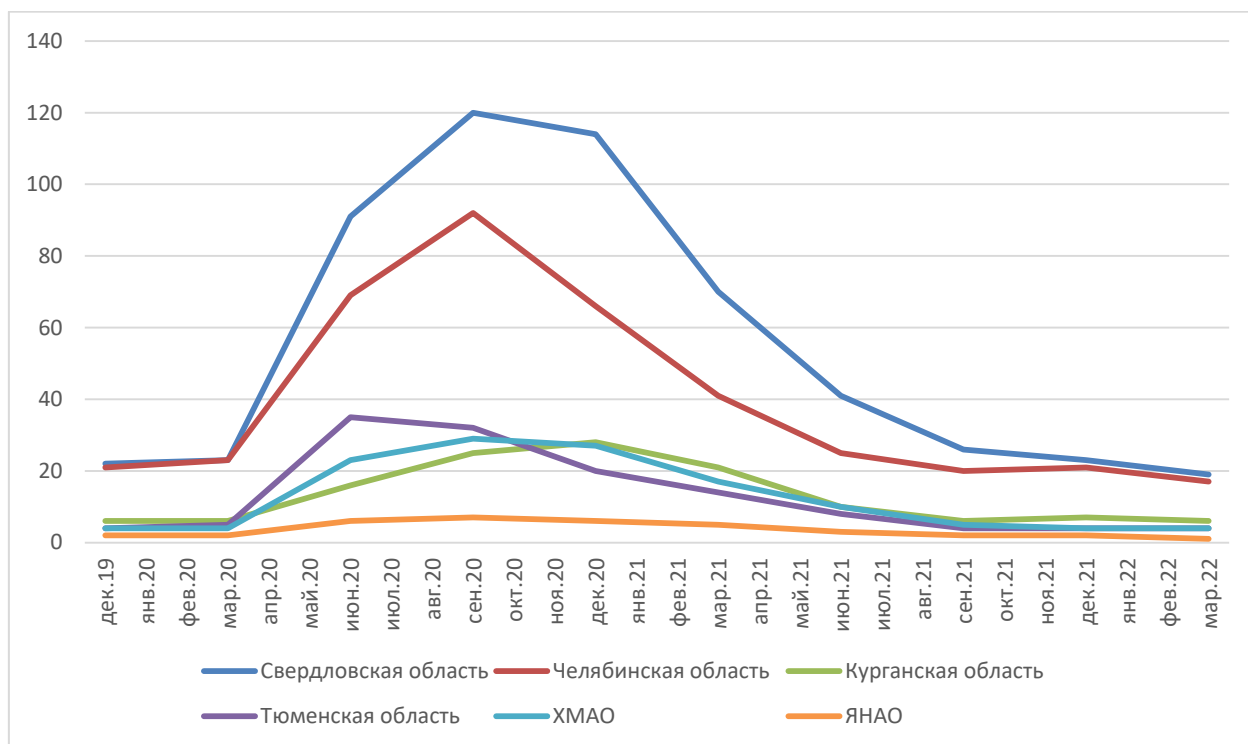


Рис. 7. Динамика численности безработных граждан в регионах УрФО, зарегистрированных в учреждениях службы занятости населения, тыс. человек⁷⁹.

Наиболее напряженная ситуация в сфере занятости населения сложилась в 3 квартале 2020 года, на территории УрФО в сентябре этого года было зарегистрировано более 306 тыс. безработных граждан, из них порядка 2/3

⁷⁹ Составлено автором на основе: Единая межведомственная информационно-статистическая система. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.fedstat.ru/organizations>.

пришлось на 2 региона округа с наибольшей численностью населения и с сравнительно более диверсифицированной экономикой – Свердловскую и Челябинскую область.

Вместе с тем в период пандемии значительная часть работников промышленных предприятий регионов переводилась в режимы неполной занятости (в отпуски без сохранения заработной платы, в простой, а также на неполное рабочее время).

Так, например, на 1 октября 2020 года только в Свердловской области в различных режимах неполной занятости находилось более 36 тыс. работников⁸⁰.

Существенное влияние на нормализацию ситуации на рынке труда оказал реализованный комплекс мероприятий на рынке труда, в том числе по организации в регионах общественных и временных работ.

На данные цели в 2020 году регионам УрФО из федерального бюджета были выделены следующие средства:

- Свердловская область – 103,5 млн. рублей;
- Челябинская область – 83 млн. рублей;
- Курганская область – 26,2 млн. рублей;
- Тюменская область – 45,5 млн. рублей;
- ХМАО – 54,5 млн. рублей⁸¹.

Стоит отметить, что ЯНАО дополнительные средства на эти цели не выделялись (вероятно, в связи с относительно низким уровнем регистрируемой безработицы).

Негативные факторы, происходившие в экономике, существенно отразились на формировании доходных частей региональных бюджетов в 2020 году (таблица 12).

⁸⁰ Экспресс-информация о ситуации на рынке труда Свердловской области за январь-сентябрь 2020 года: Официальный сайт Департамента по труду и занятости населения Свердловской области. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://clck.ru/RbncH>.

⁸¹ О выделении в 2020 году бюджетных ассигнований на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда: распоряжение Правительства РФ от 04.07.2020 № 1726-р [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Таблица 12

Доходы бюджетов регионов УрФО в 2019-2021 годах⁸²

В млрд. рублей

Вид доходов	2019 год	2020 год	2021 год
Свердловская область⁸³			
Всего, в том числе:	250,6	286,4	359,1
налоговые и неналоговые	220	216,4	292,4
безвозмездные поступления	30,6	70	66,7
Челябинская область⁸⁴			
Всего, в том числе:	175,5	198	274,4
налоговые и неналоговые	136,4	127,7	205,1
безвозмездные поступления	39,1	70,3	69,3
Курганская область⁸⁵			
Всего, в том числе:	48,4	54,2	61,5
налоговые и неналоговые	19,9	21,7	26,5
безвозмездные поступления	28,5	32,5	35
Тюменская область⁸⁶			
Всего, в том числе:	215,7	168,8	249,3
налоговые и неналоговые	204,6	150,6	230,7
безвозмездные поступления	11,1	18,1	18,6
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра⁸⁷			
Всего, в том числе:	259,8	261,7	274,7
налоговые и неналоговые	229,2	234,1	253,7
безвозмездные поступления	30,6	27,6	21
Ямало-Ненецкий автономный округ⁸⁸			
Всего, в том числе:	234	202	256,9
налоговые и неналоговые	224,2	183,4	238,2
безвозмездные поступления	9,8	18,5	18,7

В целом по итогам 2020 года в сравнении с предшествующим годом отмечается рост доходов бюджетов в 4 регионах УрФО (+14,3% Свердловская

⁸² Составлено автором на основе отчетов об исполнении (приведены в списке литературы).

⁸³ Исполнение бюджета: Официальный сайт Министерства финансов Свердловской области. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://minfin.midural.ru/document/category/21#document_list.

⁸⁴ Исполнение бюджета: Официальный сайт Министерства финансов Челябинской области. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://minfin74.ru/minfin/activities/budget/execution.htm>.

⁸⁵ Справки об исполнении областного бюджета: Официальный сайт Департамента финансов Курганской области. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.finupr.kurganobl.ru/index.php?test=spobl>.

⁸⁶ Отчет об исполнении бюджета: Официальный сайт Департамента финансов Тюменской области. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://admtyumen.ru/ogv_ru/finance/finance/ot.htm.

⁸⁷ Исполнение бюджета: Официальный сайт Департамента финансов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://depfin.admhmao.ru/otkrytyy-byudzheta/ispolnenie-byudzheta/>.

⁸⁸ Отчет об исполнении бюджета: Официальный сайт Департамента финансов Ямало-Ненецкого автономного округа. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.yamalfin.ru/index.php?option=com_content&view=section&id=35&Itemid=29

область; +12,8% Челябинская область; +12% Курганская область; +0,7% ХМАО), существенное сокращение – в Тюменской области (-21,7%) и ЯНАО (-13,7%), при этом:

- налоговые и неналоговые доходы снизились в 4 из 6 регионов (-1,6% Свердловская область; -6,4% Челябинская область; -26,4% Тюменская область; -18,2% ЯНАО), умеренный рост зафиксирован в ХМАО (+2,1%) и Курганской области;

- все регионы, за исключением Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (вероятно, в связи с сохранением высокого уровня налоговых и неналоговых доходов), получили в 2020 году повышенные объемы федеральных межбюджетных трансфертов, чем годом ранее (наибольшие объемы получили Свердловская и Челябинская области – в 2,3 раза и в 1,8 раза соответственно больше, чем в 2019 году).

В 2021 году доходы регионов существенно превысили показатели «доковидного» 2019 года.

Рассмотрим подробнее динамику основных поступлений, формирующих региональные бюджеты на примере «промышленной» Свердловской области и «добывающего» ЯНАО (таблица 13).

Таблица 13

**Динамика поступлений по налогам, формирующим
наибольшую часть региональных бюджетов**

В млрд. рублей

Вид дохода	2019 год	2020 год	2021 год
Свердловская область⁸⁹			
Всего налоговых и неналоговых доходов	220	216,4	292,4
налог на прибыль организаций	84,2	78,1	128,7
НДФЛ	76,5	79,5	91,5
налог на имущество организаций	21,2	20,9	21,4
акцизы	17,7	17,4	20,3

⁸⁹ Исполнение бюджета: Официальный сайт Министерства финансов Свердловской области. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://minfin.midural.ru/document/category/21#document_list.

Вид дохода	2019 год	2020 год	2021 год
Ямало-Ненецкий автономный округ⁹⁰			
Всего, налоговые и неналоговые доходы	224,2	183,4	238,2
налог на прибыль организаций	102,6	55,7	102,9
налог на имущество организаций	72,3	73,8	74,4
НДФЛ	37,7	42,6	47,4

Анализ изменения структуры данных бюджетов показывает, что наиболее существенное значение для снижения доходов регионов оказали объемы поступлений от налога на прибыль организаций, что напрямую связано с введением запретов на ведение отдельных видов коммерческой деятельности в периоды «локдаунов». Здесь можно отметить, что в период пандемии от данных ограничений наиболее пострадали хозяйствующие субъекты следующих отраслей:

- транспорт (организации, непосредственно осуществляющие и обеспечивающие воздушные, автомобильные, железнодорожные и морские перевозки);
- культура, спорт и развлечения (организации в области физкультуры и спорта, театры, музеи, кинотеатры, зоопарки и др.)
- общественное питание;
- туризм, гостиницы, санаторно-курортное лечение;
- непродовольственная торговля и др.⁹¹.

При этом по НДФЛ зафиксирован прирост поступлений, что в том числе обусловлено:

- установлением обязательств по сохранению заработной платы при введении нерабочих дней⁹²;

⁹⁰ Отчет об исполнении бюджета: Официальный сайт Департамента финансов Ямало-Ненецкого автономного округа. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.yamalfin.ru/index.php?option=com_content&view=section&id=35&Itemid=29

⁹¹ Перечень отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции: постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 434 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹² Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней: Указ Президента РФ от 25.03.2020 № 206 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- выделением значительных объемов бюджетных средств на дополнительные выплаты медицинским работникам (и ряду других категорий);

- индексацией зарплат работников бюджетной сферы.

В целом сохранение стабильности бюджетных систем в субъектах РФ позволило реализовать в период пандемии комплекс региональных мер поддержки, дополнивших меры федерального уровня.

По результатам анализа мер поддержки, предоставленных в период 2020-2021 годов, можно выделить 3 основных направления по поддержке экономики на региональном уровне:

- 1) содействие организациям в получении мер поддержки федерального уровня;

- 2) организация и обеспечение реализации в регионах мероприятий, инициированных на федеральном уровне и профинансированных за счет федеральных средств;

- 3) реализация мер поддержки регионального уровня.

В рамках первого направления можно выделить такие меры, как:

- формирование в регионах перечней системообразующих организаций, мониторинг их состояния и методическая помощь в получении льготного заемного финансирования на пополнение оборотных средств (до 3 млрд. рублей и до 5% годовых)⁹³;

- содействие предприятиям регионов при подготовке заявок на получение займов по линии Фонда развития промышленности (ФРП), в том числе в целях поддержки проектов медицинского профиля.

Таким образом оказывалась не только антикризисная помощь предприятиям, но и обеспечивалось наращивание выпуска необходимой

⁹³ Правила предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2020 году системообразующим организациям и их дочерним обществам на пополнение оборотных средств: постановление Правительства РФ от 24.04.2020 № 582 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

отечественной продукции с учетом актуальных вызовов в сфере здравоохранения.

Так, в 2020 году крупные займы получили предприятия УрФО:

- Свердловская область – Уральский приборостроительный завод» (1,6 млрд. рублей на увеличение производства аппаратов ИВЛ), «Уральский оптико-механический завод» (750 млн. на производство многофункциональных аппаратов и увлажнителей дыхательных смесей), «Завод Медсинтез» (заем на выпуск противовирусных лекарственных препаратов);

- Курганская область – компания «Синтез» (500 млн. рублей на увеличение выпуска противовирусных средств)⁹⁴.

Наиболее яркий пример по второму направлению (организация и реализация в регионах мероприятий, инициированных на федеральном уровне) – мероприятия по стабилизации рынка труда в форме организации общественных и временных работ (о чем уже упоминалось выше). Также по этому направлению можно отметить организацию предоставления стимулирующих выплат медицинским и иным работникам, участвующим в процессе борьбы с пандемией.

В качестве наиболее значимых региональных мер поддержки экономики (третье направление) можно выделить следующие:

- предоставление финансовой поддержки субъектам МСП в форме льготных займов по линии региональных фондов поддержки предпринимательства (например, антикризисные займы до 300 тыс. рублей под 5,5% годовых или до 500 тыс. под 2,75% годовых⁹⁵);

⁹⁴ ФРП выдал более 10 млрд рублей производителям продукции, направленной на борьбу с коронавирусом: Официальный сайт Фонда развития промышленности [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://frprf.ru/press-tsentr/novosti/frp-vydal-bolee-10-mlrd-rubley-proizvoditelyam-produktsii-napravlennoy-na-borbu-s-koronavirusom/>.

⁹⁵ Свердловский областной фонд поддержки предпринимательства запустил новый антикризисный заем под 2,75% годовых: Официальный сайт Свердловского областного фонда поддержки предпринимательства [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sofp.ru/novosti/sverdlovskij-oblastnoj-fond-podderzhki-predprinimatelstva-zapustil-novyj-antikrizisnyj-zaem-pod-275-godovykh/>.

- прямая финансовая поддержка отдельных категорий граждан (в регионах предусматривались дополнительные региональные выплаты медикам; уникальная мера, принятая в Свердловской области в 2020 году – выделялись выплаты по 5 тыс. рублей для самозанятых граждан⁹⁶);

- льготы и отсрочки по налогам;
- имущественная поддержка в виде отсрочки платежей за аренду регионального имущества.

Рассмотрим подробнее вопрос предоставления налоговых льгот в регионах.

Так, например, в Свердловской области, обладающей наиболее крупным в УрФО бюджетом, общий объем налоговых льгот в 2020 году составил 15,7 млрд. рублей, в том числе:

- 6,1 млрд. рублей – недополученные доходы по региональным налогам (транспортный налог, а также налог на имущество организаций) и налогу на прибыль организаций, из них 4,7 млрд. рублей – «стимулирующие» льготы (для резидентов ОЭЗ, ТОСЭР, участников приоритетных инвестиционных контрактов и пр.);

- 9,6 млрд. рублей – преференции для бизнеса в рамках применения налоговых спецрежимов.

При этом объем поддержки наиболее пострадавших отраслей экономики региона в связи пандемией составил 612,5 млн. рублей, что составляет менее 4% от общего объема льгот и менее 0,25% от суммы доходов областного бюджета в 2020 году⁹⁷. В регионе вводились преференции по налогу на имущество организаций (снижение с 2,2% до 1,1% для пострадавших отраслей

⁹⁶ Об установлении денежных выплат физическим лицам, в том числе индивидуальным предпринимателям, осуществляющим деятельность с применением специального налогового режима «Налог на профессиональный доход»: постановление Правительства Свердловской области от 27.04.2020 № 275-ПП [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹⁷ Информация о результатах эффективности налоговых льгот за 2020 год: Официальный сайт Министерства экономики и территориального развития Свердловской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://economy.midural.ru/sites/default/files/files/files/informaciya_o_rezultatah_ocenki_effektivnosti_nalogovyh_lgot_zh_2020_god.odt.

и полное освобождение для авиаперевозчиков), а также по УСН (снижение по «доходам» с 6% до 1%).

В «добывающем» Ямало-Ненецком автономном округе объем льгот в связи с распространением вируса составил значительно меньше – 0,02% от общего объема преференций, предусмотренных в регионе⁹⁸. В Тюменской области в качестве мер налоговой поддержки была введена минимальная льготная ставка по УСН и снижен размер потенциального дохода при патентной системе налогообложения⁹⁹.

В целом фактов предоставления крупномасштабных объемов преференций на региональном уровне в период пандемии на территории УрФО не выявлено.

Подводя итог анализа процессов адаптации региональных систем управления к глобальному вызову в виде пандемии новой коронавирусной инфекции, можно отметить следующее.

Значительную роль в повышении адаптивности органов управления в субъектах РФ сыграло создание особых гибких структур в виде региональных «оперативных штабов», быстро реагирующих на изменение условий социально-экономического развития и вырабатывающих решения по вводу и снятию ограничений, предоставлению мер поддержки и пр.

В период пандемии значительно ускорились процессы внедрения в деятельность органов власти цифровых технологий, выступавших как в роли инструмента сбора и анализа данных для обоснования управленческих решений, так и средства межведомственных, а также публичных коммуникаций.

Существенное значение для сохранения экономической стабильности в большинстве регионов УрФО сыграли дополнительные федеральные

⁹⁸ Оценка налоговых расходов за 2020 год: Официальный сайт Департамента финансов Ямало-Ненецкого автономного округа [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.yamalfin.ru/images/stories/depfin/2021/nalog_pol/inf_ocenka_nal_rash_2020.doc.

⁹⁹ Обзор налоговых мер поддержки малого и среднего бизнеса в регионах России в период пандемии: Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.nifi.ru/images/FILES/COVID-19/taxview.pdf>.

межбюджетные трансферты, а также федеральные меры поддержки экономики (поддержка строительного комплекса, системообразующих предприятий, программа кредитования пострадавших организаций с дальнейшим списанием долга, комплекс мер по восстановлению рынка труда и др.). При этом регионы сыграли важную роль по организации выполнения части данных антикризисных мероприятий «на местах».

Что касается региональных мер, по большей части предоставлялась точечная (адресная) поддержка пострадавших отраслей и отдельных предприятий.

Также следует отметить, что опыт антикризисного управления развитием регионов, приобретенный в период пандемии, в значительной степени был в дальнейшем использован при адаптации к новому масштабному вызову в виде усиления санкционного давления на Российскую Федерацию в связи с проведением специальной военной операции.

2.2 Управление региональным развитием в условиях усиления санкционного давления

Как указывают отечественные авторы (В.Ю. Катасонов, И.В. Бочарников, А.А. Безбородько и др.), различные упоминания о введенных недружественными государствами ограничениях, которые сейчас можно было бы назвать санкциями, встречаются еще со времен царской России (времена правления Ивана Грозного, Лжедмитрия, Александра II и пр.). Масштабные санкции применялись в отношении Советского Союза (экономическая блокада странами Антанты после установления советской власти, ограничение поставок труб в 60-х годах, принятие поправки Джексона-Вэника, «антивоенные» санкции после ввода войск в Афганистан и др.)¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Петрова, А.Д. Санкции и их влияние на экономику Российской Федерации: история и современность/А.Д. Петрова, Н.М. Блаженкова, Г.Х. Азнабаева, И.Р. Зарипова, М.П. Зырянова, Э.Р. Калимуллина, Н.В. Орлова, Е.А. Самарина, Н.Г. Ираева, Т.В. Исмаилова//Российское предпринимательство. - 2018. - №19. - С. 3705-3736.

В современной истории России, как известно, санкции вновь стали актуальным инструментом политического и экономического противостояния с западными странами после 2014 года, когда Крым и Севастополь вошли в состав Российской Федерации. Тогда США, Евросоюз и ряд других стран приняли комплекс ограничительных мер в отношении Крымского полуострова, а также военно-промышленного, нефтегазового и финансового секторов России (торговая и экономическая блокада новых территорий, ограничения на сотрудничество и инвестиционные отношения с крупными компаниями указанных секторов, ограничения на экспорт и импорт вооружений, персональные санкции и др.)¹⁰¹.

Следует отметить точку зрения, согласно которой санкции являются существенным стимулом для снижения экономической зависимости от других стран. Так, по имеющимся оценкам, благодаря ограничениям, введенным после событий 2014 года, в России удалось добиться существенных результатов в части формирования национальной платежной системы, развития собственного сельского хозяйства и в ряде других областей¹⁰².

После признания в 2022 году независимости Донецкой и Луганской народных республик, начала специальной военной операции на Украине и других последовавших за этим событий, в отношении Российской Федерации США, Евросоюзом и рядом других стран введено рекордное количество санкций¹⁰³.

Среди наиболее значительных последствий новых санкций для экономики регионов УрФО можно выделить следующие:

¹⁰¹ Лебедев, А.С. Санкции – инструмент экономической войны/А.С. Лебедев//Научно-аналитический журнал Обозреватель – Observer. - 2022. - №11-22. - С. 53-60.

¹⁰² Перцева, С.Ю. Оценка влияния санкций запада на формирование бюджета России в условиях глобализационных процессов /С.Ю. Перцева, Ф.А. Аминджонова, С.С. Бакиева// ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. - 2023. - №1. - С. 27-55.

¹⁰³ Бирюкова, Т.И. Санкции против России в перспективе будущего/Т.И. Бирюкова, Д.М. Веверица//Экономика и бизнес: теория и практика. - 2022. - №5-1. - С. 108-111.

- ограничения в области международной торговли, в том числе на экспорт продукции (включая продукцию нефтегазового и металлургического секторов) и на импорт высокотехнологичного оборудования и запчастей;

- усложнение и удорожание цепочек поставок, необходимость поиска новых рынков сбыта, замещения подсанкционного оборудования и прочей импортной продукции;

- прекращение деятельности организаций с иностранным участием.

В число стран, присоединившихся к санкциям, вошли государства, являвшиеся вплоть до 2021 года крупнейшими партнерами регионов Уральского федерального округа по международной торговле:

- Нидерланды (товарооборот с УрФО в 2021 году составил 7,6 млрд. долларов США, или 13,4% от общего объема внешнеторгового оборота федерального округа – 56,9 млрд. долларов США);

- Германия – 4,1 млрд. долларов США (7,1%);

- Республика Корея – 3,7 млрд. долларов США (6,5%);

- Франция – 2,1 млрд. долларов (3,6%);

- США – 2 млрд. долларов США (3,6%).

При этом среди крупнейших стран-партнеров, не присоединившихся к санкциям, можно отметить:

- Китай (21,6% от внешнеторгового оборота в 2021 году – 12,3 млрд. долларов США);

- Казахстан (8,1% – 4,6 млрд. долларов США);

- Турция (4% – 2,3 млрд. долларов США)¹⁰⁴.

В структуре экспорта в 2021 году доминировали минеральные продукты, топливно-энергетические товары, а также металлы и металлические изделия.

В числе основных импортных товаров – оборудование и транспорт.

¹⁰⁴ Внешняя торговля УрФО в 2021 году: Официальный сайт Уральского таможенного управления [Электронный ресурс] Режим доступа: https://utu.customs.gov.ru/storage/document/document_info/2022-02/11/%D0%A3%D1%80%D0%A4%D0%9E_%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D0%B0%D0%B1%D1%80%D1%8C21.xls.

Следует отметить, что, начиная с февраля 2022 года раскрытие данных о внешней торговле было прекращено.

По статистическим данным, во всех регионах УрФО, за исключением Свердловской области, с разной интенсивностью в 2022 году зафиксирован экономический рост (рисунок 8).



Рис. 8. Индексы объемов ВРП в регионах УрФО в 2020–2022 годах, %¹⁰⁵.

Наиболее существенный рост отмечается в Курганской области (есть основания предполагать о влиянии эффекта «низкой базы»), в Свердловской области сокращение незначительное – 0,4 процентного пункта.

Стоит отметить, что все данные результаты существенно превысили ожидания региональных властей, изложенные ранее в прогнозах социально-экономического развития (по Курганской области ожидалось сокращение на 0,4 процентного пункта, Свердловской области – 5,4 процентного пункта, Челябинской области – 0,6 процентного пункта, ЯНАО – 4,4 процентного пункта, Тюменской области – 3,4 процентного пункта).

И лишь власти ХМАО оказались близки со своим прогнозом к фактическому результату – предполагался прирост на 2,2 процентного пункта (по факту – 2,6 процентного пункта)¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Составлено автором на основе: Единая межведомственная информационно-статистическая система. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.fedstat.ru/organizations>.

¹⁰⁶ Составлено автором на основе прогнозов социально-экономического развития регионов УрФО (представлены в списке литературы).

Вместе с тем в ряде регионов по итогам 2022 года отмечено незначительное сокращение промышленного производства (таблица 14).

Таблица 14

Индекс промышленного производства в регионах УрФО¹⁰⁷

В процентах

Регион	Индекс промышленного производства в 2022 году (к 2021 году)
РФ	99,4
УрФО:	99,4
Свердловская область	99,3
Челябинская область	98,3
Курганская область	102,5
Тюменская область	93,6
ХМАО	102,6
ЯНАО	99,1

В сравнении с 2021 годом производство в федеральном округе сократилось на 0,6 процентного пункта (как и в целом по стране).

Наибольшее снижение производства зафиксировано в Тюменской области, прирост отмечается в ХМАО (+2,6 процентного пункта) и в Курганской области (+2,5 процентного пункта).

Как отмечают эксперты Уральского отделения Академии наук, рост производства в ХМАО в том числе обеспечен увеличением поставок нефти в азиатские страны в связи с предоставлением дисконта, а также мерами европейских стран по формированию запасов топлива перед введением новых ограничений.

В Курганской области отмечается рост обрабатывающей промышленности, в том числе в части производства машин, оборудования и других транспортных средств.

При этом сокращение производства в Тюменской области обусловлено снижением объемов добычи полезных ископаемых (-9,4 процентного пункта, в том числе в связи с падением добычи в районе Уватского месторождения)¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Составлено автором на основе: Единая межведомственная информационно-статистическая система. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.fedstat.ru/organizations>.

¹⁰⁸ 2022 год – год преодоления вызовов. Аналитический бюллетень Института экономики УрО РАН [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ui.ec.ru/wp-content/uploads/2023/04/%D0%91%>

В остальных регионах УрФО существенных изменений объемов производства не наблюдается.

Одной из наиболее значительных негативных тенденций, зафиксированных в федеральном округе органами статистики, является сокращение розничной торговли.

Так, по итогам 2022 года оборот розничной торговли в УрФО составил 3 335,3 млрд. рублей, что на 6,1% ниже уровня предыдущего года в сопоставимых ценах. Наибольшее сокращение отмечается в регионах:

- Свердловская область (-11,2%);
- Тюменская область (-6%);
- ХМАО (-5,3%).

Вместе с тем в ЯНАО сокращение менее существенное (-1,7%), в Челябинской области произошел незначительный прирост (+0,3%)¹⁰⁹.

Причинами сжатия розничной торговли могут послужить склонность населения к сокращению расходов в период экономической нестабильности, а также уход с розничных рынков ряда компаний с иностранным участием.

Так, среди крупных организаций розничной торговли, прекративших деятельность на территории УрФО, можно отметить шведскую компанию IKEA, а также сети брендов Zara, H&M, Uniqlo, Bershka, Pull&Bear, Stradivarius и др.

В Свердловской области, где произошло наибольшее сокращение розницы, численность занятого населения в сфере розничной торговли сократилась на 45,5 тыс. человек (-19,2%)¹¹⁰.

С учетом возникновения рисков в сфере занятости населения, на федеральном уровне было принято решение о выделении значительных

D1%8E%D0%BB%D0%BB%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%8C_2022_%D0%A3%D1%80%D0%A4%D0%9E1-1.pdf.

¹⁰⁹ Единая межведомственная информационно-статистическая система. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.fedstat.ru/organizations>.

¹¹⁰ 2022 год – год преодоления вызовов. Аналитический бюллетень Института экономики УрО РАН [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://uiec.ru/wp-content/uploads/2023/04/%D0%91%D1%8E%D0%BB%D0%BB%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%8C_2022_%D0%A3%D1%80%D0%A4%D0%9E1-1.pdf.

средств субъектам РФ в целях снижения возможной напряженности на региональных рынках труда, в том числе:

- Свердловской области – 773 млн. рублей;
- Челябинской области – 663,6 млн. рублей;
- Курганской области – 127,9 млн. рублей;
- Тюменской области – 265,8 млн. рублей;
- ХМАО – 430,6 млн. рублей;
- ЯНАО – 146,5 млн. рублей¹¹¹.

Учитывая, что указанные объемы первоначально распределенных регионам средств значительно выше тех, что были выделены на пике безработицы в период пандемии, есть основания полагать, что власти готовились к развитию событий на рынке труда по неблагоприятному сценарию. Несмотря на сложную макроэкономическую конъюнктуру, в регионах УрФО, как и в целом по России, продолжился тренд на дальнейшее снижение уровня безработицы (таблица 15).

Таблица 15

Показатели безработицы в регионах УрФО в 2022 году

Регион	Численность зарегистрированных безработных граждан, тыс. чел.		Уровень безработицы населения старше 15 лет, %	
	01.01.2022	декабрь 2022	01.01.2022	декабрь 2022
РФ	776,9	564,1	1	0,7
УрФО:	61,3	43,2	1	0,7
Свердловская область	23,2	16,5	1,1	0,8
Челябинская область	20,9	14,1	1,1	0,8
Курганская область	7,1	4,6	1,9	1,3
Тюменская область	4	3,2	0,5	0,4
ХМАО	4,5	3,5	0,5	0,4
ЯНАО	1,6	1,4	0,5	0,4

Вследствие нормализации ситуации на рынке труда, объемы средств, выделенных регионам, были кратно сокращены (в том числе всем регионам

¹¹¹ О выделении Роструду из резервного фонда Правительства Российской Федерации в 2022 году бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда: распоряжение Правительства РФ от 18.03.2022 № 537-р [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

УрФО). Например, объем средств, распределенных на данные цели Свердловской области, был сокращен с 773 млн. рублей до 153 млн. рублей¹¹².

Еще один риск, обусловленный усилением санкционного давления – сокращение инвестиций в связи с уходом иностранных инвесторов.

В целом по итогам 2022 года объем инвестиций в основной в Уральском федеральном округе превысил 4 трлн. рублей, что на 10% превышает значение предшествующего года, в том числе:

- Свердловской области – 541,7 млрд. рублей (+11,5%);
- Челябинской области – 373,1 млрд. рублей (-4,7%);
- Курганской области – 54,7 млрд. рублей (+0,6%);
- Тюменской области – 357,8 млрд. рублей (+33,9%);
- ХМАО – 1 329,4 млрд. рублей (+10,3%);
- ЯНАО – 1 414,7 млрд. рублей (+8,8%)¹¹³.

Рассмотрев более детально структуру инвестиций, следует отметить следующее:

- подавляющий объем инвестиций в 2022 году был осуществлен в ХМАО и ЯНАО, традиционно лидирующий вид деятельности в данных регионах – «добыча полезных ископаемых», на втором месте – «транспортировка и хранение» (с преобладанием трубопроводного транспорта);

- в целом по федеральному округу и по отдельным регионам в частности отмечается увеличение доли привлеченных средств в структуре инвестиций (что может быть связано с реализацией программ льготного кредитования с государственной поддержкой);

- во всех регионах зафиксирован рост инвестиций в сфере здравоохранения (вероятно, в связи с продолжением масштабной программы модернизации первичного звена);

¹¹² О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 18.03.2022 № 537-р: распоряжение Правительства РФ от 26.10.2022 № 3188-р [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹³ Единая межведомственная информационно-статистическая система. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.fedstat.ru/organizations>.

- в Свердловской области отмечается значительное сокращение инвестиций в деятельность гостиниц и организаций общественного питания (в 4,6 раза).

Таким образом, в 2022 году, вопреки неблагоприятным условиям, продолжился рост инвестиций в российскую экономику, что в том числе обусловлено мерами поддержки, принимаемыми на федеральном уровне.

Одним из значительных негативных последствий начала специальной военной операции на Украине и объявления в России частичной мобилизации стала миграционная убыль населения.

В целом по федеральному округу по итогам 2022 года сложилось положительное сальдо миграции населения в размере 434 человека, что радикально ниже значения 2021 года – 30 929 человек¹¹⁴.

Миграционный прирост населения отмечается в ХМАО и Тюменской области, убыль – в остальных регионах УрФО (при этом годом ранее миграционная убыль населения наблюдалась только в Курганской области).

Рассмотрим, каким образом изменение экономической ситуации в регионах и снижение миграционного прироста населения повлияли на формирование доходов региональных бюджетов (таблица 16). Данный вопрос важен для получения представления о бюджетных возможностях регионов для выделения средств на поддержку экономики.

Таблица 16

Доходы бюджетов регионов УрФО в 2022-2023 годах

В млрд. рублей

Вид доходов	2021 год	2022 год	2023 год
Свердловская область¹¹⁵			
Всего, из них:	359,1	372,8	448,5
налоговые и неналоговые доходы	292,4	305,4	399
безвозмездные поступления	66,7	67,4	49,5

¹¹⁴ Единая межведомственная информационно-статистическая система. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.fedstat.ru/organizations>.

¹¹⁵ Исполнение бюджета: Официальный сайт Министерства финансов Свердловской области. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://minfin.midural.ru/document/category/21#document_list.

Челябинская область¹¹⁶			
Всего, из них:	274,4	252,7	285,4
налоговые и неналоговые доходы	205,1	195,7	239
безвозмездные поступления	69,3	57	46,4
Курганская область¹¹⁷			
Всего, из них:	61,5	69,2	75,2
налоговые и неналоговые доходы	26,5	30,1	37,4
безвозмездные поступления	35	39,1	37,9
Тюменская область¹¹⁸			
Всего, из них:	249,3	239,4	321,3
налоговые и неналоговые доходы	230,7	223,9	307,2
безвозмездные поступления	18,6	15,5	14,1
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра¹¹⁹			
Всего, из них:	274,7	299	421,4
налоговые и неналоговые доходы	253,7	253,1	374
безвозмездные поступления	21	45,9	47,4
Ямало-Ненецкий автономный округ¹²⁰			
Всего, из них:	256,9	361,1	383,1
налоговые и неналоговые доходы	238,2	318,4	348,3
безвозмездные поступления	18,7	42,7	34,8

В целом по итогам 2022 года в регионах УрФО не зафиксировано существенного снижения налоговых и неналоговых доходов. В 3 регионах наблюдается рост (Свердловская, Курганская области и ЯНАО), наибольшее снижение в Челябинской области не превысило 4,6%, в Тюменской области сокращение на 3%, в ХМАО – незначительное снижение (0,6 млрд. рублей).

¹¹⁶ Исполнение бюджета: Официальный сайт Министерства финансов Челябинской области. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://minfin74.ru/minfin/activities/budget/execution.htm>

¹¹⁷ Справки об исполнении областного бюджета: Официальный сайт Департамента финансов Курганской области. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.finupr.kurganobl.ru/index.php?test=spobl>.

¹¹⁸ Отчет об исполнении бюджета: Официальный сайт Департамента финансов Тюменской области. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://admtyumen.ru/ogv_ru/finance/finance/ot.htm.

¹¹⁹ Исполнение бюджета: Официальный сайт Департамента финансов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://depfin.admhmao.ru/otkrytyy-byudzheta/ispolnenie-byudzheta/>.

¹²⁰ Отчет об исполнении бюджета: Официальный сайт Департамента финансов Ямало-Ненецкого автономного округа. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.yamalfin.ru/index.php?option=com_content&view=section&id=35&Itemid=29.

В 2023 году наблюдается значительный рост налоговых и неналоговых доходов всех регионов УрФО в сравнении 2022 годом, сопровождаемый менее заметным снижением трансфертов из федерального бюджета (за исключением ХМАО, где объем безвозмездных поступлений продолжил рост).

Таким образом, усиление санкционного давления в рассмотренном периоде не повлекло значительных негативных последствий в экономике, способных вывести бюджетную систему федерального округа из устойчивого состояния.

Перейдем к рассмотрению ключевых мер, предпринятых в субъектах РФ, входящих в состав УрФО, для приспособления к существенно изменившимся условиям развития.

Как отмечено выше, на всех уровнях управления широкое применение вновь получили меры, отработанные органами государственной власти в «ковидном» периоде.

Так, в ближайшее время после признания ДНР и ЛНР и начала специальной военной операции на Украине региональные оперативные штабы по борьбе с коронавирусом начали перепрофилироваться под обеспечение устойчивости региональных экономик в условиях санкций.

В некоторых случаях для повышения гибкости и адаптивности систем управления экономикой дополнительно были созданы более специализированные структуры, например, в Свердловской области – рабочие (экспертные) группы по ряду наиболее важных и острых направлений, таких как мониторинг деятельности организаций с иностранным участием, импортозамещение и организация логистики, обеспечение стабильного функционирования рынка труда и др.¹²¹.

Наиболее важные задачи данных органов управления – мониторинг социально-экономической ситуации в регионах и выработка решений,

¹²¹ О создании рабочих (экспертных) групп по мониторингу базовых отраслей экономики в условиях санкций, обеспечению экономической и социальной стабильности в Свердловской области: распоряжение Губернатора Свердловской области от 24.03.2022 № 58-РГ [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

направленных на поддержку экономики и сохранения социальной стабильности в территориях.

Что касается непосредственно мер поддержки, на федеральном уровне совместно с регионами продолжилась работа по формированию и расширению перечней системообразующих организаций для мониторинга их деятельности и обеспечения возможности получения государственной поддержки, в том числе путем предоставления льготных кредитов на пополнение оборотных средств. При этом Правительством РФ данная программа была расширена, системообразующие предприятия получили возможность привлекать до 10 млрд. рублей на один год, если заемщиком является группа компаний – до 30 млрд. рублей¹²². По мере необходимости выделялись дополнительные средства на субсидирование банкам соответствующих льготных ставок.

Следует отметить, что федеральное руководство предоставило не только антикризисную поддержку (в виде поддержания текущей деятельности предприятий), но и разработало комплекс мер, направленных на нивелирование самой сути рисков, связанных с новыми вызовами, в частности – на снижение зависимости от импорта. Среди новых инструментов поддержки, запущенных в 2022 году, можно выделить:

- субсидирование затрат на НИОКР в рамках реализации инновационных проектов¹²³;
- промышленная ипотека¹²⁴;

¹²² Правительство выделило более 21,4 млрд рублей на обслуживание кредитов для системообразующих предприятий промышленности и торговли: Официальный сайт Правительства РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/news/47931/>.

¹²³ Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2022 г. № 243: Официальный сайт Правительства РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/docs/all/139498/#:~:text=№%201649%20%22Об%20утверждении%20Правил,инновационных%20проектов%20и%20о%20признании.>

¹²⁴ Правила предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным российским организациям и (или) индивидуальным предпринимателям на приобретение, строительство, модернизацию, реконструкцию объектов недвижимого имущества в целях осуществления деятельности в сфере промышленности: постановление Правительства РФ от 06.09.2022 № 1570 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- льготные займы на проекты по импортозамещению (до 1 млрд. рублей с базовой ставкой 3%)¹²⁵.

Первые предприятия УрФО уже получили новые меры поддержки на создание и расширение импортозамещающих производств, например, выданы льготные займы на производство трубопроводной арматуры¹²⁶, криогенных шаровых кранов для СПГ-проектов¹²⁷, также в начале 2023 года челябинскому предприятию предоставлена первая на Урале промышленная ипотека¹²⁸.

Важная задача региональных органов власти – содействие и методическая помощь предприятиям региона в получении данных мер поддержки. Несмотря на заявления о востребованности новых мер поддержки у предприятий в регионах¹²⁹, информация о фактическом их получении широким кругом организаций на данный момент отсутствует.

Как и в период пандемии, важным инструментом ответа на новые вызовы стали цифровые технологии. Так, в 2022 году для помощи предприятиям в условиях введения ограничений на импорт продукции и нарушения цепочек поставок, по инициативе Минпромторга был запущен цифровой сервис «Импортозамещение 2.0», основные функциональные задачи которого связаны с помощью в подборе российских аналогов импортных товаров, а также с предоставлением возможности закупки импортных товаров за рубли через дружественные страны¹³⁰.

¹²⁵ Проекты развития: Официальный сайт Фонда развития промышленности [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://frprf.ru/zaumy/proekty-razvitiya/>.

¹²⁶ В Челябинске при поддержке ФРП запустили серийное производство импортозамещающей трубопроводной арматуры: Официальный сайт Фонда развития промышленности [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://frprf.ru/press-tsentr/novosti/v-chelyabinske-pri-podderzhke-frp-zapustili-seriyное-proizvodstvo-importozameshchayushchey-truboprov/>.

¹²⁷ Заемщик ФРП локализовал на Урале производство специальных шаровых кранов для СПГ-проектов: Официальный сайт Фонда развития промышленности [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://frprf.ru/press-tsentr/novosti/zaemshchik-frp-lokalizoval-na-urale-proizvodstvo-spetsialnykh-sharovykh-kranov-dlya-spg-proektov/>.

¹²⁸ Первую на Урале промышленную ипотеку получил челябинский производитель металлоконструкций: Информационное агентство ТАСС [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://tass.ru/ekonomika/16923971?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com.

¹²⁹ Новая мера государственной поддержки – промышленная ипотека – востребована свердловскими предприятиями: Официальный сайт Министерства экономики и территориального развития Свердловской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://economy.midural.ru/content/novaya-mera-gosudarstvennoy-podderzhki-promyshlennaya-ipoteka-vostrebovana-sverdlovskimi>.

¹³⁰ Сервис «Импортозамещение 2.0»: Государственная информационная система промышленности [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://gisp.gov.ru/import-substitution/>.

На региональном уровне основные меры поддержки экономики, принятые в связи с усилением санкционного давления, так же в целом близки по содержанию к мерам «пандемийного» периода, в том числе можно выделить следующие направления поддержки:

- снижение налоговой нагрузки (подробнее – в таблице 17);
- предоставление льготного финансирования МСП через региональные фонды развития промышленности;
- имущественная поддержка (отсрочки и / или льготные ставки по платежам за аренду регионального имущества);
- адресная поддержка отдельных категорий граждан.

Таблица 17

Меры по снижению налоговой нагрузки в регионах УрФО¹³¹

Регион	Принятые меры
Свердловская область	• до конца 2024 года продлена «нулевая» ставка по УСН, а также при патентной системе налогообложения; • предоставлено право на снижение авансовых платежей по налогу на имущество организаций; • пролонгирование на 2023 год пониженной на 50% ставки по налогу на имущество организаций (в отношении имущества аэропортов).
Челябинская область	• для участников приоритетных инвестпроектов, реализуемых с 2016 года, введена «нулевая» ставка на 2022 год по налогу на имущество организаций; • с 2022 года в два раза снижена ставка по налогу на имущество организаций телекоммуникационной сферы; • до начала 2025 года введена «нулевая» ставка по УСН, а также при патентной системе налогообложения для ИП, ведущих розничную торговлю через интернет и ряд других, более «узких» льгот.
Курганская область	В Курганской и Тюменской областях созданы Региональные ситуационные центры, в которые при наличии объективных негативных факторов могут обратиться налогоплательщики в целях получения отсрочек по налогам.
Тюменская область	
ХМАО	• для ИП и юрлиц из отдельных отраслей (в том числе разработчики ПО, баз данных, веб-страниц и др.) предусмотрены «нулевые» ставки оп УСН и патентной системе; • с 2022 года от уплаты на имущество организаций освобождены собственники имущества, сдаваемого в аренду субъектам МСП, ведущим социально значимую деятельность.
ЯНАО	Предоставлено право на отсрочку платежей по ряду налогов для субъектов МСП (УСН, единый сельхозналог, патентная система налог на имущество организаций, транспортный налог, земельный налог).

¹³¹ Составлено автором на основе: Меры поддержки-2022: Официальный сайт ФНС России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.nalog.gov.ru/rn89/anticrisis2022/>.

По результатам анализа налоговых мер поддержки, принятых в регионах УрФО, можно отметить следующее:

- в целом региональные налоговые льготы, предоставленные с 2022 года, не носят масштабный характер;
- новые льготы предоставлялись адресно, для организаций отдельных отраслей (аэропорты, разработчики ПО, телекоммуникационные компании и др.);
- в отношении МСП приняты решения о сохранении ранее действующих преференций (срок действия которых истекал), предоставлено право на отсрочку платежей.

По итогам изучения условий программ финансовой поддержки, реализуемых региональными фондами развития промышленности, можно отметить, что выделяемые на уровне субъектов РФ займы являются по размеру сравнительно небольшими, например:

- Свердловская область: займы под 3-5% по программе «Проекты развития» (в т.ч. на создание высокотехнологичной продукции с импортозамещающим потенциалом) выдаются в сумме от 20 до 50 млн. рублей;
- Челябинская область: по программе «Импортозамещение» выдаются займы под 1% (при наличии банковской гарантии) в размере 5-30 млн. рублей.

Следует отметить, что в результате сохранения экономической устойчивости, в том числе в связи с реализованными мерами господдержки, количество субъектов МСП в федеральном округе выросло с 494,8 тыс. единиц на 10.01.2022 до 524,3 тыс. единиц на 10.01.2024 (+6%). В то же время выросло и число работников в МСП – с 1 256,5 тыс. человек до 1 277 тыс. человек (+20,5 тыс. человек)¹³².

Что касается адресной поддержки отдельных категорий населения, после объявления частичной мобилизации в субъектах РФ стали приниматься следующие решения:

¹³² Единый реестр субъектов МСП: Официальный сайт ФНС России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ofd.nalog.ru/>.

- назначение выплат для поддержки мобилизованных граждан, размер которых в существенной степени может отличаться в различных регионах;
- обеспечение бесплатным питанием и школьным инвентарем детей мобилизованных граждан, предоставление им путевок в летние лагеря и пр.

Подведем итоги анализа процессов адаптации региональных систем управления в Уральском федеральном округе к новым условиям развития, обусловленным усилением санкционного давления. Необходимость перестройки логистических цепочек и рынков сбыта, а также иные последствия введенных ограничений послужили причиной сокращения производства, при этом данное сокращение оказалось незначительным.

В некоторых регионах наблюдается сокращение розничной торговли, в том числе в связи с прекращением деятельности иностранных компаний. Вместе с тем освободившиеся ниши замещаются отечественным бизнесом и компаниями из дружественных стран.

Фиксируется рост малого и среднего предпринимательства, в том числе численности граждан, занятых в данной сфере.

Несмотря на первоначальные негативные ожидания, ситуация в сфере занятости населения продолжила улучшаться, уровень безработицы снизился до минимальных значений.

На фоне ухода иностранных компаний отмечается рост инвестиций, что в том числе связано с реализованными мерами поддержки экономики (программы льготного кредитования, сохранение налоговых преференций, бюджетные инвестиции и др.).

В то же время взвешенная налоговая политика обеспечила устойчивость бюджетной системы регионов федерального округа.

Способность российских предприятий приспосабливаться к меняющимся условиям в сочетании с комплексом мер поддержки всех уровней в целом обеспечили социально-экономическую стабильность в регионах УрФО и не допустили падения уровня жизни населения в турбулентных условиях.

Глава 3. Разработка и внедрение модели адаптивного управления социально-экономическим развитием региона

3.1 Повышение адаптивности систем управления развитием региона на основе цифровых инструментов

Вопросы, связанные с поиском способов повышения адаптивности систем управления развитием на всех уровнях управления, стали особенно актуальными в условиях глобальных вызовов.

В связи с этим, а также с учетом продолжения научно-технического прогресса, ускоряются процессы внедрения и развития цифровых технологий в рамках деятельности органов управления.

Нельзя сказать, что цифровые технологии только сейчас стали драйвером развития систем управления. Это достаточно продолжительный процесс, который прошел в отечественной практике несколько этапов. Рассмотрим их.

Считается, что первая в мире электронная вычислительная машина (далее – ЭВМ) была разработана в США в 1945 году (устройство называлось ENIAC). Практически сразу после этого стартовала работа по созданию ЭВМ в Советском Союзе, в результате чего первый советский прародитель компьютера был готов к 1951 году (малая электронно-счетная машина, или МЭСМ-1). Разработки велись в рамках нескольких проектов и уже в ближайшие годы начали появляться другие ЭВМ, созданные в СССР.

Вскоре после первых успехов в новой отрасли электронной промышленности начали предприниматься усилия по внедрению передовых решений в практику.

Учитывая, что после Великой Отечественной войны прошло не так много времени, не удивительно, что одной из первых областей, в рамках которых было решено использовать новые технические возможности, стала оборона государства – в период с 1952 по 1955 году были разработаны

специальные электронные средства вычисления, предназначенные для работы системы противоракетной обороны. Вместе с тем в 1955 году Совет Министров СССР принял решение о создании первого вычислительного центра для нужд высшего научного учреждения страны – Академии наук СССР¹³³.

Следует отметить, что востребованность возможностей ЭВМ на тот момент прежде всего была обусловлена следующим:

- значительное повышение скорости произведения расчетов, в том числе выполняемых при формировании экономических планов;
- существенное снижение риска возникновения ошибок при выполнении расчетов.

Данные очевидные преимущества неотвратимо послужили основанием для последующей автоматизации процессов, задействованных в работе органов власти и учреждений, которые активизировались во второй половине 1950-х годов.

В отечественной литературе особенно выделяется вклад в соответствующей области А.И. Китова – автора проекта создания «Единой государственной сети вычислительных центров»¹³⁴.

Позднее данная идея была существенно дополнена В.М. Глушковым и выросла в масштабный проект по созданию «Общегосударственной автоматизированной системы учета и обработки информации» (ОГАС). Этот проект предусматривал разворачивание по всему Советскому Союзу сети, объединяющей в единую структуру не только вычислительные центры, но и остальные автоматизированные системы управления. Стоит отметить, что в качестве флагманов советского этапа цифрового развития выступали Госплан и Центральное статистическое управление.

¹³³ Гарынов, А.А. История производства и применения в народном хозяйстве СССР электронновычислительной техники в 50-80е гг. XX в./А.А.Гарынов//Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В. Г. Белинского. - 2010. - №19. - С. 75–84.

¹³⁴ Китов, А.И. Вопросы построения автоматизированных систем управления в народном хозяйстве: сборник статей/А.И. Китов. - Москва: «Советское радио», 1956. - С. 370-389.

Ядром перспективной системы ОГАС стала Автоматизированная система плановых расчетов (АСПР), создание которой началось в 60-х годах. Организация данной системы была обеспечена на базе Главного вычислительного центра (ГВЦ), созданного для нужд Госплана СССР (рисунок 9)¹³⁵.



Рис. 9. Машинный зал ГВЦ Госплана СССР¹³⁶.

Первая очередь АСПР была введена в 1977 году, в основе системы лежали десятки подсистем, в том числе функционального и обеспечительного типа:

- основная подсистема, на базе которой формировался народно-хозяйственный план;
- подсистемы балансного характера (в сферах финансов, капитальных вложений, трудовых, кадровых, материальных ресурсов и др.);
- подсистемы сводно-функционального характера;
- подсистемы отдельных отраслей;
- республиканские АСПР, а также аналогичные системы наиболее крупных городов и др.

¹³⁵ Сафронов, А.В. Автоматизированная система плановых расчетов Госплана СССР как необходимый шаг на пути к общегосударственной автоматизированной системе учета и обработки информации (ОГАС)/А.В. Сафронов//Экономическая история. - 2019. - №4 (47). - С. 395-409.

¹³⁶Наша история: Официальный сайт Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ac.gov.ru/about/story>.

А.В. Сафронов отмечает, что для своего времени АСПР была уникальной системой, так как в ней впервые был реализован функционал, который сейчас обеспечивают интернет и облачные хранилища (терминалы, расположенные в разных городах, объединялись в одну сеть, вместе с тем предоставлялся удаленный доступ к информации).

Впоследствии система развивалась, вторая очередь, созданная к 1985 году, обеспечивала выполнение до 70% плановых расчетов Госплана, а также позволяла производить сценарное моделирование развития перед этапом принятия управленческих решений. По данным экспертов, АСПР продолжала функционировать и обеспечивать сопровождение управленческих решений до 1994 года¹³⁷.

В 1990-х годах внедрение цифровых технологий продолжилось, компьютеры начали становиться основным рабочим инструментом как в государственном секторе, так и в стремительно развивающемся коммерческом, вместе с тем по стране распространяется сеть, которая вскоре стала интернетом (рисунок 10)¹³⁸.

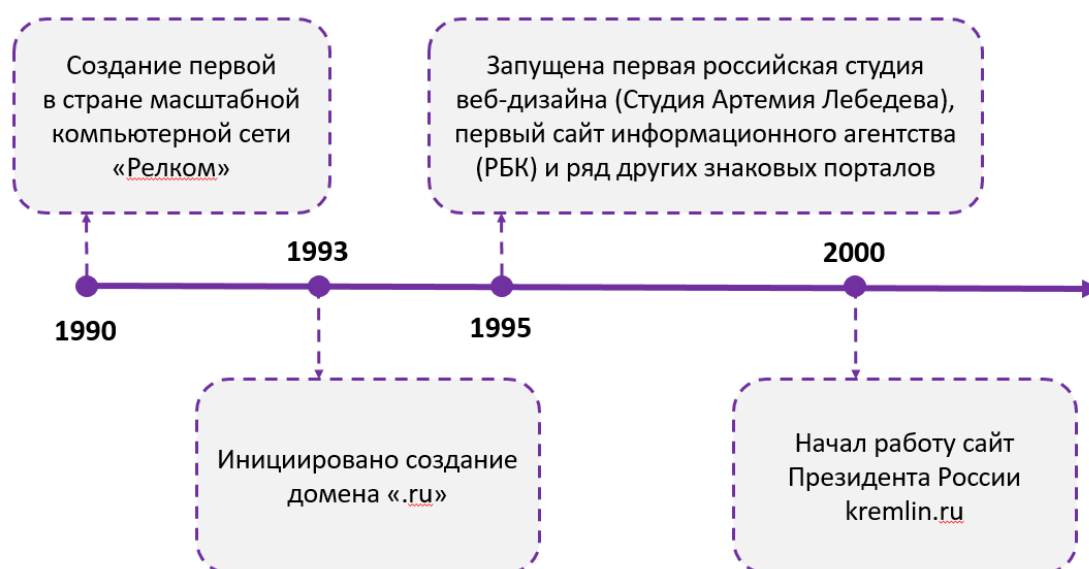


Рис. 10. Создание и развитие российского сегмента сети «интернет»¹³⁹.

¹³⁷ Сафронов, А.В. Пионеры цифровизации/А.В. Сафронов. - Москва: Аналитический центр при Правительстве РФ, 2019. - С. 1-80.

¹³⁸ Новиков, В.С. Государственное регулирование процесса интеграции российского экономического виртуального пространства в формат глобализирующихся международных рынков/В.С. Новиков//Вестник Академии знаний. - 2017. - №3 (22). - С. 124-130.

¹³⁹ Составлено автором.

Новым этапом развития системы государственного управления стало внедрение в практику концепции электронного правительства в 2000-х годах.

Данная концепция предполагает массовое внедрение цифровых технологий в деятельность властных структур, автоматизацию процедур администрирования и предоставления государственных услуг, а также внедрение новых электронных форм обратной связи с гражданами¹⁴⁰.

Для реализации идеи электронного правительства была разработана специальная целевая программа «Электронная Россия» (реализовывалась с 2002 по 2010 годы).

Вместе с тем с 2005 года по инициативе Президента В.В. Путина начали осуществляться приоритетные национальные проекты, отличительной чертой которых, по мнению исследователей, являлась поддержка направлений, в рамках которых внедрялись передовые технологии¹⁴¹.

Стоит отметить, что указанные проекты выступили в качестве драйвера дальнейшей цифровизации системы управления социально-экономическим развитием России. В целях сбора и обработки данных о ходе исполнения приоритетных национальных проектов в автоматизированном режиме в 2005 году были начаты мероприятия по разработке государственной автоматизированной системы «Управление».

Работа по созданию ГАС «Управление» была достаточно продолжительной, правовой акт о ее создании в итоге был утвержден только в 2009 году.

Впоследствии функциональные возможности системы расширялись, важной вехой в ее развитии стало внедрение новой парадигмы стратегического планирования с принятием профильного закона в 2014 году.

Сейчас стратегические документы стали неотъемлемой частью реализации государственной политики, подавляющее большинство бюджетного финансирования осуществляется посредством реализации

¹⁴⁰ Шадаев, М.И. Внедрение электронного правительства: первые итоги и новые задачи/М.И. Шадаев//Информационное общество. - 2007. - № 1-2. - С. 25-27.

¹⁴¹ Халимон, Е.А. Приоритетные национальные проекты как инструмент решения сложных экономических задач/Е.А. Халимон, С.А. Никитин//Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». – 2020. - №2. - С. 18-37.

государственных программ. Так, например, при планировании региональных бюджетов на 2023 год в Москве через госпрограммы было предусмотрено финансирование 88% расходов (3,7 из 4,2 трлн. рублей), в Свердловской области – почти 94% расходной части бюджета (350,8 млрд. рублей при сумме расходов в 374 млрд. рублей)¹⁴².

В связи с формированием новой модели стратегического управления в стране на базе ГАС «Управление» в 2015 году была развернута информационная система стратегического планирования. Данная система интегрирована с крупнейшими федеральными системами (в сферах статистики, государственных финансов и др.), а также системами в сферах стратегического планирования на региональном и местном уровнях¹⁴³.

На данный момент ГАС «Управление» является крупнейшей российской государственной информационной системой. Помимо прочего, с помощью системы можно проводить мониторинг и анализ отдельных аспектов развития регионов и отраслей экономики (пример представлен на рисунке 11).

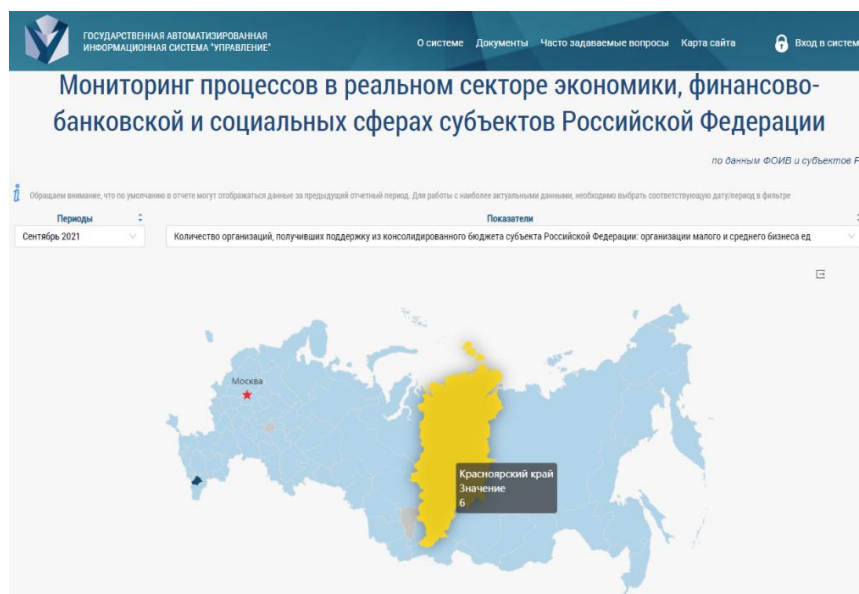


Рис. 11. Панель мониторинга в ГАС «Управление»¹⁴⁴.

¹⁴² Составлено автором на основе: Об областном бюджете на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов: Закон Свердловской области от 07.12.2022 № 137-ОЗ [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; О бюджете города Москвы на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов: Закон г. Москвы от 02.11.2022 № 30 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴³ О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в Положение о ГАС «Управление»: постановление Правительства РФ от 27.11.2015 № 1278. Доступ из системы «КонсультантПлюс».

¹⁴⁴ Панель мониторинга процессов в субъектах РФ: ГАС «Управление». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://gasu.gov.ru/infopanel?id=11850>.

К настоящему этапу проделана масштабная работа – создана развитая цифровая инфраструктура, функционируют многочисленные информационные системы в различных областях. Так, например, в высокой степени автоматизирован процесс получения государственных услуг через профильный портал, взаимодействие с налоговыми органами в большинстве случаев проходит через электронный личный кабинет, оцифрован процесс государственных закупок и др.¹⁴⁵. Полным ходом идет реализация инициированного главой государства национального проекта «Цифровая экономика», ориентированного на внедрение цифровых технологий в экономике и социальном сфере опережающими темпами.

Новым драйвером ускорения цифровой трансформации стала пандемия новой коронавирусной инфекции¹⁴⁶:

- оперативно был организован автоматизированный сбор подробных данных об эпидемической ситуации в цифровом формате с последующей публикацией на специальной цифровой платформе (рисунок 12);
- в процессе организации предоставления мер поддержки приоритет отдавался упрощенным способам с наименьшим объемом подтверждающих документов и электронной авторизацией;
- работа органов власти частично перешла в электронный формат (с активным применением видеоконференцсвязи).

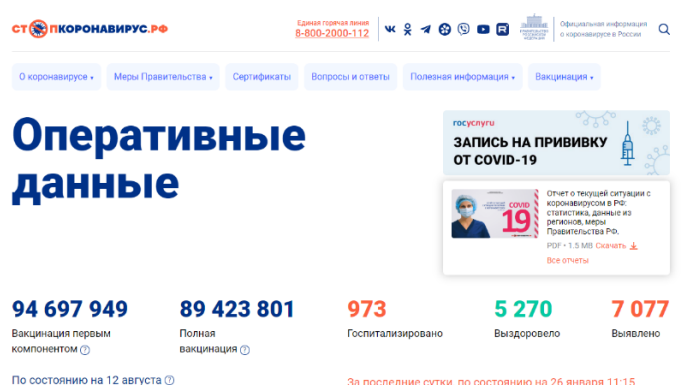


Рис. 12. Портал, созданный в связи с распространением COVID-19¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Захарова, Н.М. Интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет»: значение и тенденции развития/Н.М. Захарова//Экономика. Налоги. Право. - 2018. - №11 (2). - С. 155-165.

¹⁴⁶ Корзев, З. Оценка чувствительности рынков капитала к развитию пандемии COVID-19/З.Корзев, П. Недзиолка, Д. Панков//Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. - 2021. - Т.37, № 3. - С. 474-488.

¹⁴⁷ Официальный портал «стопкоронавирус.РФ» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://xn--80aesfpebagmfb1c0a.xn--p1ai/information/>.

Портал «стопкоронавирус.РФ» стал централизованным источником информации о ситуации с распространением вируса в стране, мерах поддержки экономики, на которые могли рассчитывать граждане и бизнес, порядке вакцинации населения и других важных вопросах, связанных с пандемией.

Новый период нестабильности и неопределенности послужил для органов власти стимулом для дальнейшей работы по повышению гибкости системы управления, в том числе с применением цифровых инструментов.

Так, в 2021 году федеральным Правительством был организован Координационный центр (КЦ), на который возложили следующие функции:

- 1) решение инцидентов;
- 2) поддержка выполнения задач стратегического характера и выделенных проектов.

В основе работы КЦ лежат многочисленные сведения из различных цифровых систем, которые обрабатываются и выдаются в доступной для быстрого и удобного восприятия форме (пример – на рисунке 13).



Рис. 13. «Дашборд» одного из модулей Координационного центра Правительства РФ¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Региональный дашборд: информационная система Координационного центра Правительства РФ. URL: <https://bi.ac.gov.ru/>.

Стоит отметить, что техническое и организационное обеспечение деятельности КЦ реализуется Аналитическим центром при Правительстве РФ. Аналитический центр фактически возник в результате реорганизации Главного вычислительного центра Госплана СССР, который в свое время реализовывал один из важнейших проектов по автоматизации системы управления в Советском Союзе – АСПР (о которой сказано выше).

В целом к настоящему времени на федеральном уровне проделана широкомасштабная работа по внедрению цифровых технологий в деятельность органов власти, в федеральном реестре государственных информационных систем на данный момент учтено 339 единиц¹⁴⁹.

Соответствующая работа реализовывалась и на региональном уровне.

Важная задача региональных органов власти в данном направлении – наполнение актуальной информацией федеральных систем. Так, на регионы возложена обязанность по передаче данных о стратегических документах посредством ГАС «Управление», вместе с тем заключение соглашений о предоставлении регионам федеральных трансфертов (дотаций, субсидий, субвенций и иных трансфертов) реализуется посредством системы «Электронный бюджет».

Отдельно стоит упомянуть, что с 2020 года в субъектах РФ действуют Центры управления регионами, созданные по федеральной инициативе в целях координации работы по обращениям и жалобам граждан (данные структуры активно используют цифровые технологии и собирают данные посредством социальных сетей)¹⁵⁰.

Вместе с тем регионы вели работу по созданию собственных цифровых ресурсов. В рамках исследования автором произведен анализ региональных реестров информационных систем в 10 субъектах РФ, лидирующих по

¹⁴⁹ Реестр федеральных государственных информационных систем: Портал открытых данных РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://data.gov.ru/opendata/resource/909d965d-6ba0-4d85-99f1-719279d3e2b2>.

¹⁵⁰ Большакова, К.Ю. Центры управления регионом как новая форма управленческой деятельности/К.Ю. Большакова, А.В. Климова // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. - 2022. - №9 (4). - С. 391-400.

показателям социально-экономического развития (по оценкам часто цитируемого рейтинга РИА¹⁵¹).

Стоит оговориться, что автор посчитал корректным рассматривать опыт более развитых территорий, основываясь на предположении, что у соответствующих региональных властей имеются более широкие возможности для внедрения и развития в достаточной степени дорогих технологичных решений.

В частности, рассматривалось общее количество задействованных в субъектах РФ цифровых систем (рисунок 14), а также выделялись и анализировались специальные системы, используемые для решения задач в области управления социально-экономическим развитием.

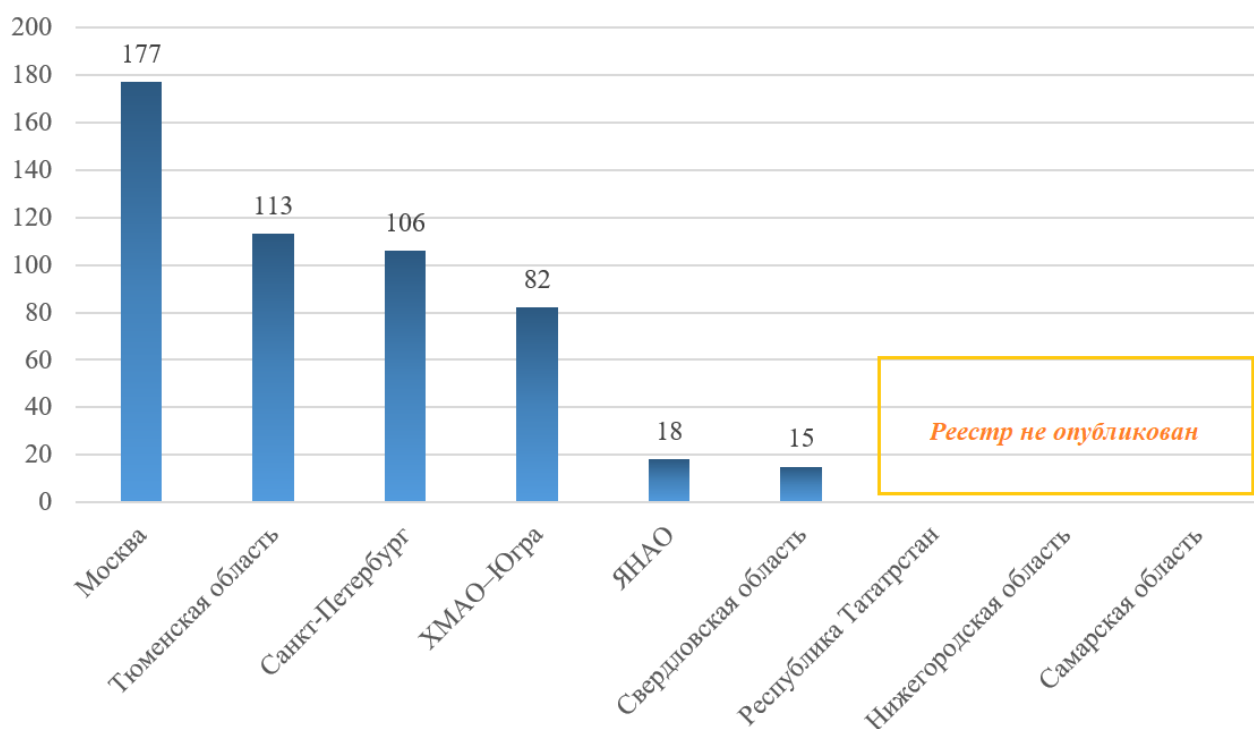


Рис. 14. Общее количество задействованных цифровых систем в 10 регионах-лидерах¹⁵².

В целом можно заключить, что в регионах не наблюдается единообразия в подходах к ведению реестров региональных цифровых систем.

¹⁵¹ Итоговый рейтинг регионов РФ – 2022: РИА Рейтинг [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://riarating.ru/regions/20221226/630235161.html>.

¹⁵² Составлено авторами на основе региональных реестров информационных систем и ресурсов (ссылки представлены в списке источников).

Так, в 3 из 10 рассмотренных регионов, единые реестры не публикуются (информация размещается ведомствами по курируемым отраслям).

При этом в отдельные опубликованные реестры включены только «государственные» системы (получившие по прописанной в нормативных документах процедуре статус «ГИС»), в остальные – множество систем различного назначения, не обладающих таким особым статусом. Так, в некоторые реестры включены официальные порталы органов власти или высших должностных лиц (например, в городе Москве в реестр включен официальный сайт Мэра Москвы).

Как результат – количество региональных систем в субъектах Российской Федерации отличается в разы (например, Москва – 177, Тюменская область – 113, ЯНАО – 18, Свердловская область – 15).

Детальное рассмотрение содержания реестров указывает на то, что чаще всего в регионах создаются системы в следующих сферах:

- мониторинг социально-экономического развития;
- электронный документооборот;
- государственные финансы;
- работа с обращениями граждан;
- предоставление государственных услуг;
- государственные закупки;
- ведомственные системы (в отдельных социальных сферах, в строительстве, ЖКХ и др.).

В регионах так же встречаются уникальные системы, не типичные для иных субъектов РФ, например:

- автоматизированная система, обеспечивающая «вывод показателей развития Тюменской области на мобильные устройства высших должностных лиц региона»;
- Краудсорсинговая платформа Москвы.

Основной интерес для автора представляют информационные системы в сфере социально-экономического развития (рисунок 15).



Рис. 15. Цифровые системы в области управления социально-экономическим развитием 10 регионов-лидеров.

Анализ функциональных особенностей действующих систем такого профиля указывает на то, что их основная идея состоит в создании «одного окна», или единого цифрового пространства, интегрированного с другими информационными системами, как федеральными, так и региональными.

Подобные системы должны предоставлять руководству региона и уполномоченным органам централизованный доступ ко всей существенной информации о развитии региона в целях повышения скорости принятия и обоснованности решений. При этом предусматривается возможность визуализации оперативной наиболее значимо информации в формате наглядной инфографики, таблиц, графиков, тепловых карт и прочего (пример

представлен на рисунке 16). Реализуется автоматическое обновление оперативной информации и возможность быстрой выгрузки отчетных данных.

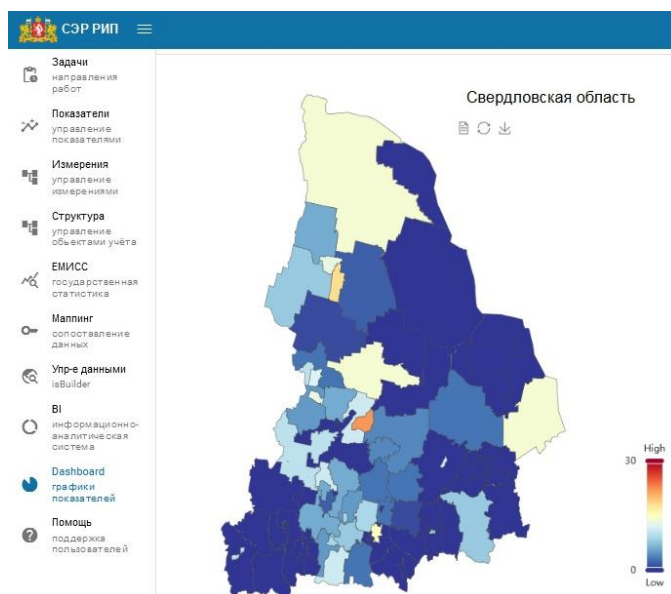


Рис. 16. «Тепловая карта» Свердловской области (абстрактный показатель).

По результатам изучения информационных систем в сфере социально-экономического развития автор выявил наиболее часто реализуемые в таких программных продуктах функциональные возможности (рисунок 17).



Рис. 17. Базовые возможности региональных систем в области управления социально-экономическим развитием¹⁵³.

¹⁵³ Источник: составлено автором.

Обозначенный функционал наиболее часто встречаются в подобных информационных системах.

При этом автором сформулированы потенциальные дополнительные (перспективные) функции, способные существенно расширить возможности систем (представлены на рисунке 18).

Это функции, которые либо крайне редко встречаются в действующих информационных системах, либо не реализуются вовсе.



Рис. 18. Перспективный функционал региональных информационных систем в сфере социально-экономического развития¹⁵⁴.

По мнению автора, создание комплексной региональной информационной системы мониторинга социально-экономического развития, объединяющей все обозначенные функциональные возможности (как базовые, так и перспективные), может обеспечить эффективную работоспособность органов адаптивного управления, в том числе за счет предоставления

¹⁵⁴ Качанова Е.А. Повышение адаптивности системы управления социально-экономическим развитием региона на основе цифровых технологий/Е.А. Качанова, Н.С. Ударцев// Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. - 2023. - № 2. - С. 132-140.

актуальной, объективной и наиболее полной информации о социальном и экономическом развитии региона.

В завершение параграфа хочется отметить, что Россия обладает колоссальным опытом в области создания и внедрения цифровых инструментов во многие сферы деятельности государства и общества. По уровню зрелости государственных технологий Российская Федерация занимает лидирующие позиции среди других стран (по методологии Всемирного банка – группа А, или «очень высокий уровень»)¹⁵⁵.

Особенно активно цифровые технологии используются на федеральном уровне, где задействовано множество масштабных информационных систем (в том числе крупнейшая система в сфере социально-экономического развития ГАС «Управление»), функционируют специальные структуры, сопровождающие процессы управления развитием государства на основе использования самых передовых цифровых инструментов (Аналитический центр, Координационный центр при Правительстве).

На региональном уровне работа в данном направлении тоже развивается, но не так активно и эффективно, а также не повсеместно.

Вместе с тем, по мнению автора, дальнейшее развитие и внедрение цифровых инструментов в деятельность региональных органов власти (с учетом представленных рекомендаций) в совокупности с рядом иных направлений (совершенствование методологии стратегического планирования, а также создание специальных организационных структур, обеспечивающих адаптивное управление) может стать основой для повышения адаптивности региональных систем управления социально-экономическим развитием к новым глобальным вызовам.

¹⁵⁵ GovTech Maturity Index 2022 Update: сайт Всемирного банка [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/38499/P1694820bcef0903e091160315d2050d03b.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

3.2 Модель адаптивного управления социально-экономическим развитием региона

По итогам рассмотрения теоретико-методологических вопросов и анализа практических процессов в условиях глобальных вызовов автором определены 3 основных направления повышения адаптивности региональных систем управления социально-экономическим развитием:

- 1) обеспечение адаптивного стратегического управления регионом;
- 2) создание специальных органов управления, обеспечивающих адаптивное управление социально-экономическим развитием региона;
- 3) внедрение и развитие цифровых инструментов на региональном уровне управления.

Результаты проработки каждого из указанных направлений легли в основу разработанной автором модели адаптивного управления социально-экономическим развитием региона.

Прежде чем перейти к описанию данной модели, рассмотрим каждое из обозначенных направлений подробнее.

1. Адаптивное стратегическое управление регионом.

По мнению автора, стратегическое планирование – ключевой аспект деятельности региональных органов власти.

Стратегические документы призваны оценить перспективы развития с учетом имеющихся возможностей, вызовов и угроз (*в рамках прогнозов*) определяют приоритетные цели и задачи регионального развития (*в стратегиях*), а также конкретизируют мероприятия, направленные на их достижение (*в разрезе региональных государственных программ*).

С точки зрения автора, ключевым документом региона, обеспечивающим в перспективе его нарастающее благополучие, должна быть стратегия долгосрочного развития региона. При этом результаты анализа региональных стратегий указывают на существенную проблему.

Так, подавляющее большинство региональных документов стратегического планирования категорически не предполагают возможности возникновения непредвиденных кризисных явлений в плановом периоде их реализации. Другими словами, цели и задачи развития ставятся в расчете на сохранение стабильных условий развития.

При этом представленный анализ глобальных вызовов развития Российской Федерации, да и очевидный опыт последних лет указывают на безусловную возможность возникновения непредвиденных и ярко выраженных негативных явлений, влекущих за собой период турбулентности в экономике.

В связи с изложенным повышение адаптивности стратегического планирования прежде всего может быть достигнуто путем повсеместного внедрения на региональном уровне метода сценарного стратегирования.

Мультисценарный подход позволяет планировать развитие в условиях неопределенности, что способствует более эффективному принятию решений в ходе управления такими сложными системами как регион¹⁵⁶.

При этом автор придерживается позиции, согласно которой в число сценариев такой стратегии должен входить кризисный сценарий (или «сценарий нестабильности и неопределенности»¹⁵⁷). В то же время эксперты предлагают дополнительно к таким сценариям разрабатывать протоколы действий экономического характера для органов публичной власти в кризисных условиях (по аналогии, например, с порядком действий служб спасения при наступлении чрезвычайных ситуаций или при переходе на работу в условиях военного времени)¹⁵⁸.

Рассмотрим практические примеры.

¹⁵⁶ Андрианов, Д.Л. Имитационное моделирование и сценарный подход в системах поддержки принятия решений/Д.Л. Андрианов, М.Н. Балаш//Проблемы теории и практики управления. - 2002. - №5. - С. 12.

¹⁵⁷ Иванов, О.Б. Стратегирование в условиях неопределенности: цели и инструменты/О.Б.Иванов, Е.М. Бухвальд//ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2023 - № 1. - С. 7-26.

¹⁵⁸ Жихаревич, Б.С. Шокоустойчивость территории: концепция, измерение, управление/Б.С. Жихаревич, В.В. Климанов, В.Г. Марача//Региональные исследования. - 2020. - № 3(69). - С. 4-15.

В Российской Федерации стратегии развития регионов формируются с учетом методических рекомендаций, утвержденных Минэкономразвития России. В действующей редакции соответствующего документа применение сценарного подхода не носит обязательный характер, разработка раздела, содержащего «целевой сценарий» допускается на усмотрение авторов стратегии¹⁵⁹.

Автором изучены стратегии развития регионов-лидеров по уровню социально-экономического развития¹⁶⁰, результаты представлены на рисунке 19.

Город Санкт-Петербург	Реализован сценарный подход
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	
Московская область	
Республика Татарстан	
Ямало-Ненецкий Автономный округ	
Краснодарский край	Не реализован сценарный подход
Свердловская область	
Ленинградская область	
Красноярский край	Стратегия не утверждена
Город Москва	

Рис. 19. Результаты анализа практики реализации сценарного подхода в стратегиях развития российских регионов, лидирующих по уровню социально-экономического положения¹⁶¹.

В целом можно констатировать, что на данный момент отсутствует единая практика применения сценарного подхода.

Например, различные варианты развития сейчас учтены в стратегиях Санкт-Петербурга, ХМАО, Московской области, Республики Татарстан, ЯНАО, Краснодарского края.

¹⁵⁹ Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации: приказ Минэкономразвития РФ от 23.03.2017 № 132 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶⁰ Рейтинг социально-экономического положения регионов – 2021: Сайт рейтингового агентства РИА Рейтинг [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://riarating.ru/infografika/20210531/630201353.html>.

¹⁶¹ Составлено автором на основе стратегий социально-экономического развития указанных регионов (представлены в списке литературы).

В то же время не реализован сценарный подход в стратегиях Свердловской и Ленинградской областей, Красноярского края. Особое положение занимает г. Москва, не имеющий действующей стратегии социально-экономического развития.

Содержательный анализ указанных стратегических документов не выявил проработки сценария развития региона в условиях противодействия кризису, наименее благоприятные варианты обозначаются, например, как «консервативный», «инерционный» или «базовый».

При этом в стратегии развития Санкт-Петербурга прямо указано, что «Кризисные сценарии, связанные с ... введением против Российской Федерации новых международных санкций, развертыванием масштабных военных конфликтов ... в Стратегии 2035 не рассматриваются». Тем не менее, как известно, развитие продолжилось именно в обозначенных условиях.

На практике отсутствие кризисного сценария в документах стратегического планирования приводит к невыполнению ряда поставленных ранее целей и задач, развитие региона в период турбулентности идет стихийно, решения принимаются «на ходу», в условиях крайне ограниченного времени (рисунок 20).



Рис. 20. Адаптивная и жесткая стратегия развития региона¹⁶².

¹⁶² Составлено автором.

В результате многие действующие стратегии развития регионов являются неактуальными документами, игнорируемыми в процессе управления региональным развитием.

Автор предлагает включать в кризисный сценарий развития региона разделы, содержащие:

- перечень особо важных инвестиционных проектов, от которых регион не будет отказываться даже в период турбулентности и неопределенности (своеобразное «ядро развития» региона);
- гарантии по исполнению социальных обязательств, а также, по предоставлению базовых мер поддержки экономики в кризисных условиях (например: поддержку организаций, являющихся системообразующими для региона; поддержку пострадавших отраслей бизнеса и категорий граждан; меры по сохранению стабильности рынка труда и др.).

Дополнительно для ускорения принятия решений на уровне региональных подзаконных актов предлагается рассмотреть возможность утверждения протоколов первоочередных действий в кризисных условиях.

В части содержательного аспекта документов, автор предлагает придерживаться рекомендаций экспертов в области «шокоустойчивости» региональных экономических систем (в том числе Жихаревич Б.С., Климанов В.В., Марача В.Г.). Так, с учетом особенности конкретных регионов, предлагается в том числе стремиться к диверсификации выпуска продукции и услуг, улучшению инвестиционного климата и условий предпринимательской деятельности, развитию инфраструктуры и экологической среды, повышению качества человеческого капитала и др.¹⁶³.

2. Создание специальных органов управления, обеспечивающих адаптивное управление социально-экономическим развитием региона.

Следующее предлагаемое направление предполагает создание специальных адаптивных структур управления.

¹⁶³ Жихаревич, Б.С. Шокоустойчивость территории: концепция, измерение, управление/Б.С. Жихаревич, В.В. Климанов, В.Г. Марача//Региональные исследования. - 2020. - № 3(69). - С. 4-15.

Как показал опыт последних наиболее масштабных вызовов (пандемия COVID-19, усиление санкционного давления), для выработки оперативных решений в кризисных условиях региональные органы власти создавали более гибкие структуры, к работе которых привлекались внешние участники (например, в период пандемии – эксперты в области эпидемиологии) – оперативные штабы, отраслевые рабочие группы и др.

Следует отметить, что на федеральном уровне для повышения эффективности разрешения штатных и нештатных ситуаций, реализации стратегических задач и выделенных проектов в 2021 году был создан Координационный центр Правительства РФ (под руководством вице-премьера Правительства РФ)¹⁶⁴.

Исходя из функционала, возложенного на данную структуру, можно отметить, что ее главную задачу можно сформулировать как оперативную выработку мер по адаптации государственной политики к актуальным вызовам и угрозам (причем как к внезапно возникающим – в виде инцидентов, так и к прогнозируемым – в рамках стратегического направления деятельности).

Как уже было указано ранее, обеспечивающий функционал Координационного центра реализует Аналитический центр при Правительстве РФ.

На региональном уровне также функционируют подобные структуры, действующие в различных формах, например:

- ГБУ города Москвы «Аналитический центр»;
- ГУП «Санкт-Петербургский информационно-аналитический центр»;
- ГБУ «Центр экономических и социальных исследований Республики Татарстан при Кабинете Министров Республики Татарстан»;

¹⁶⁴ Михаил Мишустин назначил Дмитрия Чернышенко руководителем Координационного центра Правительства: Официальный сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/news/41614/>.

- ГБУ Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Региональный аналитический центр» (в 2023 году руководством региона поручено подготовить предложения о ликвидации учреждения и создании АНО).

Результаты анализа сложившейся практики показывают, что на аналитические центры возлагаются следующие основные функции:

- обеспечение выполнения научно-исследовательских работ в области социально-экономического развития;

- информационно-аналитическое и экспертное сопровождение управленческих решений, в том числе с активным применением цифровых технологий;

- организационно-техническое обеспечение функционирования информационных систем, используемых в работе государственных органов.

Следует отметить, что многие действующие аналитические центры являются государственными учреждениями, что накладывает определенные ограничения, обусловленные данной организационно-правовой формой (в том числе в части необходимости соблюдения строго регламентированной и продолжительной по времени процедуры государственных закупок). Указанное обстоятельство негативно влияет на гибкость данных организаций и препятствует оперативности принятия необходимых решений, особенно в турбулентных условиях.

Вместе с тем некоторые регионы, в том числе лидирующие по уровню социально-экономического развития, не имеют подобных структур (например, Свердловская область).

По мнению автора, возложение дополнительных функциональных задач, связанных с противодействием непредвиденным кризисным условиям, на действующих работников государственных органов, естественным образом влечет за собой риски снижения качества результатов их основной и текущей (процессной) деятельности.

С учетом изложенного, предлагается создать специальные постоянно действующие органы, обеспечивающие повышенную адаптивность

региональных систем управления к внезапно возникающим и прогнозируемым вызовам. В частности, предлагается двухуровневая система, в том числе:

1 уровень – совещательный орган (экспертно-координационная группа) под руководством главы региона, сформированная с привлечением руководителей органов власти, ведущих экспертов и представителей научного (в том числе научно-образовательного) и предпринимательского сообщества, общественных объединений, основными задачами функционирования которой будут:

- согласование проектов стратегических документов, в том числе содержащихся в них целей и задач социально-экономического развития региона, а также участие в выработке мероприятий, направленных на их достижение;
- принятие решений о корректировке стратегических документов региона в целях адаптации к существующим и прогнозируемым вызовам;
- выработка управленческих решений при возникновении кризисных ситуаций.

2 уровень – региональный аналитический центр, представляющий собой организацию, созданную в гибкой организационно-правовой форме (например, АНО), осуществляющую научное, информационно-аналитическое и техническое обеспечение экспертно-координационной группы, в том числе путем:

- организации проведения научно-исследовательских работ, в том числе по направлениям прогнозирования сценариев развития региона, выявления возможных вызовов и угроз;
- постоянного мониторинга социально-экономического развития региона посредством использования специальных цифровых инструментов (об этом позднее);
- подготовки предложений для экспертно-координационной группы по корректировке (адаптации) государственной политики региона.

3. Внедрение и развитие цифровых инструментов на региональном уровне управления.

Предложения по данному направлению напрямую вытекают из предыдущего параграфа.

В регионах предлагается внедрить единые информационные системы мониторинга социально-экономического развития, пользователями которой станут действующие региональные органы власти, а также предлагаемые к созданию экспертно-координационные группы регионов и обеспечивающие их деятельность аналитические центры.

Концептуальный подход автора предполагает реализацию в рамках данных информационных систем функциональных подсистем, предоставляющих прогнозные и отчетные данные по следующим направлениям:

- реализация документов стратегического планирования и региональных проектов;
- статистические данные о социально-экономическом развитии территорий;
- оперативный мониторинг денежных потоков в регионе на основе анализа больших данных банковской статистики;
- бюджетная политика (исполнение бюджета, информация о налоговых льготах, ход исполнения госконтрактов);
- жалобы и обращения граждан – выявление наиболее проблемных территорий, отраслей, конкретных организаций, объектов и др. (в данном направлении некоторые эксперты видят перспективным внедрить использование нейросетевых технологий);
- информация о ходе реализации важнейших для региона инвестиционных проектах (за счет любых источников финансирования);
- информация о крупнейших налогоплательщиках региона (автоматизированный анализ финансового состояния на основе данных ФНС).

Перейдем к описанию разработанной автором модели адаптивного управления социально-экономическим развитием региона (рисунок 21).

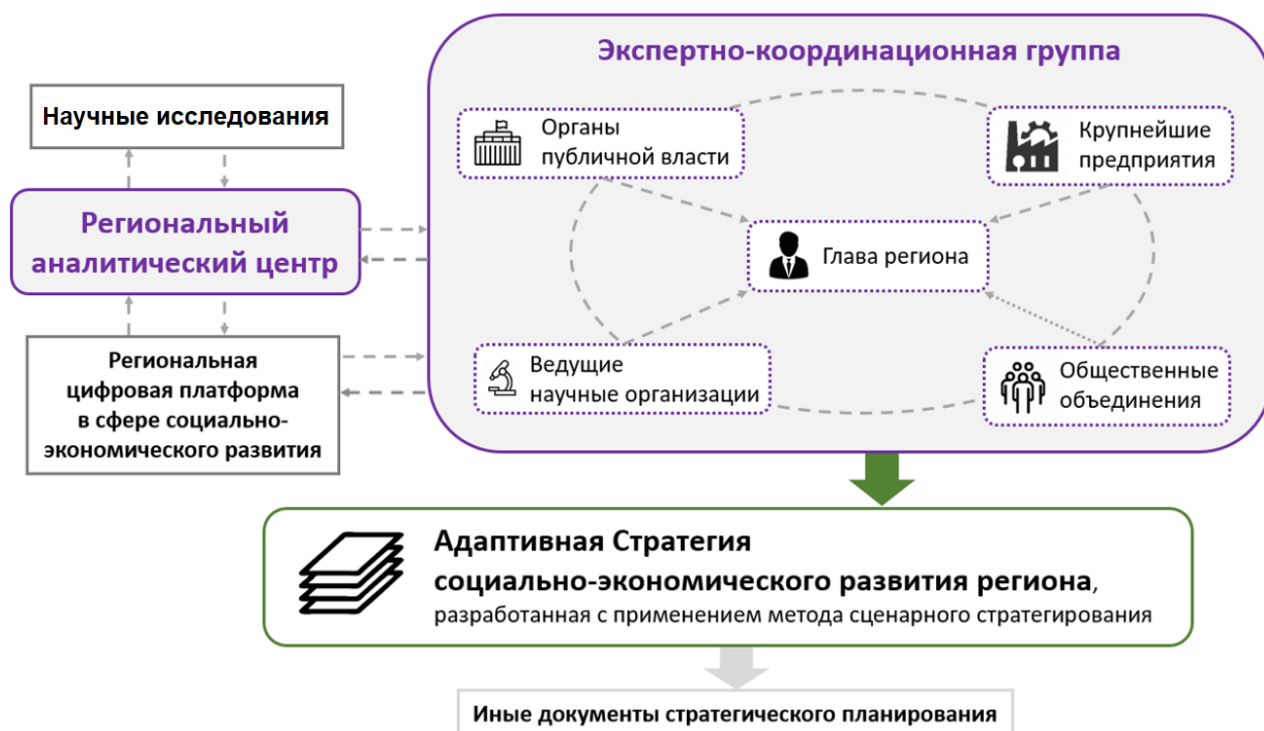


Рис. 21. Модель адаптивного управления социально-экономическим развитием региона¹⁶⁵.

Данная модель предполагает комплексную реализацию всех описанных выше направлений повышения адаптивности процессов управления региональным развитием.

Как было указано, ключевым субъектом управления в рамках модели выступает экспертно-координационная группа (ЭКГ) под руководством главы региона, сформированная с привлечением представителей заинтересованных сторон (органов власти, научных организаций, промышленных групп и общественности).

Предполагается, что деятельность ЭКГ будет опираться на информационно-аналитические материалы, подготовленные региональным аналитическим центром.

¹⁶⁵ Составлено автором.

В свою очередь эти материалы будут основаны на полученных аналитическим центром результатах научных исследований, а также самых достоверных и оперативных данных, обеспеченных «цифровым ядром» модели – региональной цифровой системой мониторинга социально-экономического развития. Важно, чтобы в рамках данной системы были реализованы описанные ранее функциональные возможности (в перспективе – с использованием передовых технологий анализа больших данных и нейронных сетей, в том числе в части анализа денежных потоков и работы с обратной связью организаций и обращений граждан).

На основании соответствующей научно обоснованной, достоверной и оперативной информации, а также с учетом актуальных предложений заинтересованных сторон будет обеспечена возможность для формирования ЭКГ надлежащим образом проработанных сценариев долгосрочного развития региона, а также по мере необходимости – необходимых мер текущего характера.

Предложенный порядок взаимодействия региональной власти и заинтересованных сторон при условии соответствующего высокого уровня экспертно-аналитического сопровождения решений обеспечат необходимую основу для формирования адаптивной стратегии развития региона и необходимых для ее реализации иных стратегических документов, а также своевременной корректировки региональной политики.

Стоит отметить, что обозначенная модель в полной мере базируется на реализации принципов адаптивного управления экономическим развитием региона, разработанных автором в рамках настоящего исследования.

Для упрощения возможного процесса внедрения модели в деятельность органов государственной власти субъектов РФ автором разработана методика, представленная в приложении 4.

Данная методика включает в себя:

- общее описание модели;
- принципы адаптивного управления экономическим развитием региона;

- определяет стратегию социально-экономического развития региона, разработанную с применением метода сценарного стратегирования, ключевым документом стратегического планирования субъекта РФ, определяющим цели и приоритеты регионального развития;

- описание органов управления, обеспечивающих реализацию адаптивной модели управления региональным развитием, их основных функциональных задач;

- основные функциональные требования к информационной системе мониторинга социально-экономического развития региона, необходимой для обеспечения функционирования органов управления;

- «дорожную карту» (план основных мероприятий) по внедрению модели.

Внедрение представленной модели обеспечит основу для повышения адаптивности региональных систем управления социально-экономическим развитием в условиях нестабильности и неопределенности, обусловленных глобальными вызовами.

В завершение работы автор предлагает оценить возможный экономический эффект от внедрения предложенной модели.

Необходимо отметить, что, учитывая концептуальный характер модели и непредсказуемость потенциальных условий ее реализации, оценка является в высокой степени условной.

В качестве основы для проведения оценки предлагается допустить, что реализация мер по адаптации региональной системы управления к меняющимся условиям позволит приблизиться достижению наиболее предпочтительным целям развития.

В связи с этим потенциальный экономический эффект может быть оценен как разница между наиболее благоприятным и наименее благоприятным вариантами социально-экономического развития (таблица 18).

Таблица 18

**Расчет возможного экономического эффекта от внедрения модели
адаптивного управления социально-экономическим развитием региона
на примере субъектов Российской Федерации, входящих в состав
Уральского федерального округа¹⁶⁶**

Валовой региональный продукт, млрд. рублей									
Период	2023 год			2024 год			2025 год		
Сценарий	Менее благо- приятный	Более благо- приятный	Разница	Менее благо- приятный	Более благо- приятный	Разница	Менее благо- приятный	Более благо- приятный	Разница
Свердловская область	3 305,0	3 425,7	120,7	3 475,0	3 666,1	191,1	3 657,5	3 908,0	250,5
			103,7%			105,5%			106,8%
Челябинская область	2 247,3	2 296,1	48,8	2 363,0	2 450,1	87,1	2 475,0	2 632,2	157,2
			102,2%			103,7%			106,4%
Курганская область	287,0	291,9	4,9	302,8	310,4	7,6	320,6	329,7	9,1
			101,7%			102,5%			102,8%
Тюменская область	1 469,8	1 521,5	51,7	1 544,0	1 619,3	75,3	1 627,0	1 722,9	95,9
			103,5%			104,9%			105,9%
Ханты- Мансийский автономный округ – Югра	5 501,5	5 951,2	449,76	5 452,0	6 012,4	560,42	5 486,3	6 084,7	598,37
			108,2%			110,3%			110,9%
Ямало- Ненецкий автономный округ	4 899,0	5 235,4	336,4	4 889,6	5 421,4	531,8	4 928,0	5 608,8	680,8
			106,9%			110,9%			113,8%
ИТОГО по Уральскому федеральному округу	17 709,6	18 721,8	1012,26	18 026,4	19 479,7	1453,32	18 494,4	20 286,3	1791,87
			105,7%			108,1%			109,7%

На основании данного допущения автором произведен расчет возможного экономического эффекта от внедрения модели адаптивного управления в отношении субъектов Российской Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа.

¹⁶⁶ Составлено автором на основе данных прогнозов социально-экономического развития соответствующих регионов (реквизиты документов представлены в списке литературы).

Результаты расчетов выявили возможный экономический эффект (при условном успешном выходе на наиболее предпочтительный сценарий развития) в размере от 5,7% суммарного ВРП регионов федерального округа (или годовой прирост ВРП суммарно по 6 регионам УрФО порядка 1 трлн. рублей в ценах 2023 года).

Заключение

Проведенное в диссертационной работе исследование позволяет автору сделать следующие выводы.

Система управления региональным развитием в Российской Федерации, сложившаяся до начала пандемии новой коронавирусной инфекции, была не в полной мере подготовлена к возникновению столь масштабных вызовов.

Для повышения ее эффективности в регионах создавались более гибкие организационные структуры (оперативные штабы), главы регионов наделялись дополнительными полномочиями, ускоренными темпами внедрялись и развивались цифровые инструменты.

Опыт, полученный в период пандемии, был в полной мере использован после радикального усиления санкционного давления на Россию в связи с проведением специальной военной операции.

Несмотря на тревожные ожидания масштабных негативных последствий в регионах (в том числе первоначально прогнозируемые значительное сокращение экономической активности, а также усиление напряженности на региональных рынках труда), обусловленных введением недружественными государствами и международными организациями беспрецедентных ограничительных мер, к моменту подготовки настоящей работы органам публичной власти удалось сохранить в регионах социальную и экономическую стабильность.

В ходе проведения исследования выявлено, что действующая система стратегического планирования является жесткой и не соответствует сложившимся реалиям нестабильности и неопределенности.

В случае возникновения непредвиденных глобальных вызовов долгосрочные цели и задачи развития на региональном уровне в значительной степени игнорируются, предпочтение отдается «ручному» управлению и решению сиюминутных задач – устранению текущих проблем и минимизации негативных последствий различного рода инцидентов.

В этой связи предлагается при формировании документов стратегического планирования использовать метод сценарного стратегирования, то есть при формировании долгосрочных планов развития разрабатывать различные варианты развития региона, учитывая существующие и прогнозируемые вызовы (в том числе вариант развития в кризисных условиях).

Еще одним из основных драйверов повышения эффективности государственного управления остается внедрение и развитие в деятельность органов публичной власти цифровых технологий.

С учетом современного уровня технологического развития и лучших практик на федеральном и региональном уровнях в рамках исследования разработана концепция региональной цифровой системы мониторинга социально-экономического развития. Описаны ее базовые и перспективные функциональные возможности, реализация которых обеспечит необходимую техническую основу для повышения оперативности и обоснованности управленческих решений.

Предполагается, что такая система станет «цифровым ядром» разработанной в рамках исследования модели адаптивного управления социально-экономическим развитием региона, для практической реализации которой предлагается создать специальные организационные структуры:

- совещательный орган при главе региона – экспертно-координационную группу, в состав которой предлагается включать представителей ведущих научных организаций, крупнейших промышленных предприятий и общественных объединений региона;
- региональный аналитический центр, обеспечивающий научное и информационно-аналитическое сопровождение экспертно-координационной группы.

Для упрощения использования результатов исследования на уровне субъектов Российской Федерации автором разработана методика внедрения адаптивного управления социально-экономическим развитием региона.

В качестве перспективных направлений исследований, направленных на дальнейшее изучение направлений повышения адаптивности региональных систем управления социально-экономическим развитием, можно отметить следующие:

- анализ эмпирической базы, сложившейся в результате развития социально-экономических процессов в условиях актуальных глобальных вызовов на территории иных субъектов Российской Федерации (не рассмотренных в рамках аналитической главы настоящего исследования);
- изучение проблемы развития межрегиональных связей в целях повышения адаптивности региональных систем управления в условиях усиления внешних ограничений;
- углубленное исследование зарубежной практики повышения адаптивности систем управления социально-экономическим развитием в условиях нестабильности и неопределенности;
- дальнейшее развитие и повышение эффективности системы стратегического планирования на региональном уровне.

В целом можно заключить что поставленная цель исследования достигнута – автором разработаны научно обоснованные практические рекомендации для органов государственной власти субъектов Российской Федерации, направленные на повышение адаптивности региональных систем управления социально-экономическим развитием в условиях существенного изменения внутренних и внешних условий.

Список литературы

I. Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней: Указ Президента РФ от 25.03.2020 № 206 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации: Указ Президента

Российской Федерации от 08.11.2021 № 633 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2009 № 2094-р [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года»: распоряжение Правительства Российской Федерации от 05.07.2010 № 1120-р [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.09.2010 № 1485-р [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 07.02.2011 № 165-р [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Южного федерального округа до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 05.09.2011 № 1538-р [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Центрального федерального округа до 2020 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.09.2011 № 1540-р [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.10.2011 № 1757-р [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 18.11.2011 № 2074-р [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 18.11.2011 № 2074-р [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18. Индивидуальная программа социально-экономического развития Курганской области на 2020 - 2024 годы: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.02.2020 № 422-р [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

19. Итоговый рейтинг регионов РФ – 2022: РИА Рейтинг [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://riarating.ru/regions/20221226/630235161.html>.

20. Перечень отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции: постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 434 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21. Правила предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2020 году системообразующим организациям и их дочерним обществам на пополнение оборотных средств: постановление Правительства РФ от 24.04.2020 № 582 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

22. Программа развития угольной промышленности России на период до 2035 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.06.2020 № 1582-р. [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

23. О выделении в 2020 году бюджетных ассигнований на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда: распоряжение Правительства РФ от 04.07.2020 № 1726-р [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

24. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.10.2021 № 2765-р [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

25. О выделении Роструду из резервного фонда Правительства Российской Федерации в 2022 году бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда: распоряжение Правительства РФ от 18.03.2022 № 537-р [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

26. Правила предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным российским организациям и (или) индивидуальным предпринимателям на приобретение, строительство, модернизацию, реконструкцию объектов недвижимого имущества в целях осуществления деятельности в сфере промышленности: постановление Правительства РФ от 06.09.2022 № 1570 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

27. О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 18.03.2022 № 537-р: распоряжение Правительства РФ от 26.10.2022 № 3188-р

[Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

28. Общероссийский классификатор экономических регионов: постановление Госстандарта России от 27.12.1995 № 640 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

29. Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации: приказ Минэкономразвития РФ от 23.03.2017 № 132 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

30. Договор от 09.07.2004 между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа: Закон ЯНАО от 18.10.2004 № 38-ЗАО, постановления Тюменской областной Думы от 12.08.2004 № 1570 и Думы ХМАО – Югры от 05.07.2004 № 1583 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

31. Стратегия социально-экономического развития Свердловской области на 2016 - 2030 годы: Закон Свердловской области от 21.12.2015 № 151-ОЗ [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

32. Стратегия социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года: Закон Республики Татарстан от 17.06.2015 № 40-ЗРТ [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

33. Стратегия социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года: Областной закон Ленинградской области от 08.08.2016 № 76-оз [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

34. Стратегия социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года: Закон Санкт-Петербурга от 19.12.2018 № 771-164

[Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

35. Стратегия социально-экономического развития Краснодарского края до 2030 года: Закон Краснодарского края от 21.12.2018 № 3930-КЗ [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

36. Стратегия социально-экономического развития Тюменской области до 2030 года: Закон Тюменской области от 12.03.2020 № 23 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

37. Стратегия социально-экономического развития Курганской области на период до 2030 год: Закон Курганской области от 30.06.2022 № 44 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

38. О бюджете города Москвы на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов: Закон г. Москвы от 02.11.2022 № 30 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

39. Об областном бюджете на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов: Закон Свердловской области от 07.12.2022 № 137-ОЗ [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

40. Стратегия социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года: постановление Законодательного собрания Челябинской области от 31.01.2019 № 1748 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

41. Стратегия социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа до 2035 года: постановление Законодательного Собрания ЯНАО от 24.06.2021 № 478 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

42. Стратегия социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года: постановление Правительства Красноярского края от

30.10.2018 № 647-п [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

43. Стратегия социально-экономического развития Московской области на период до 2030 года: постановление Правительства Московской области от 28.12.2018 № 1023/45 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

44. Стратегия социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры до 2036 года с целевыми ориентирами до 2050 года: Распоряжение Правительства ХМАО - Югры от 03.11.2022 № 679-рп [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

45. Об установлении денежных выплат физическим лицам, в том числе индивидуальным предпринимателям, осуществляющим деятельность с применением специального налогового режима «Налог на профессиональный доход»: постановление Правительства Свердловской области от 27.04.2020 № 275-ПП [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

46. О создании рабочих (экспертных) групп по мониторингу базовых отраслей экономики в условиях санкций, обеспечению экономической и социальной стабильности в Свердловской области: распоряжение Губернатора Свердловской области от 24.03.2022 № 58-РГ [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

47. О прогнозе социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа - Югры на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов: распоряжение Правительства ХМАО - Югры от 14.10.2022 № 624-рп [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

48. Прогноз социально-экономического развития Свердловской области на среднесрочный период 2023 - 2025 годов: постановление

Правительства Свердловской области от 27.10.2022 № 698-ПП [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

49. Прогноз социально-экономического развития Челябинской области на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов: постановление Правительства Челябинской области от 28.10.2022 № 600-П [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

50. Прогноз социально-экономического развития Курганской области на среднесрочный период 2023 – 2025 годов: распоряжение Правительства Курганской области от 03.11.2022 № 261-р [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

51. Прогноз социально-экономического развития Тюменской области на долгосрочный период до 2034 года: постановление Правительства Тюменской области от 02.03.2023 № 93-п [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

II. Литература и другие источники

52. Александров-Соболев-Кабалевский, В.И. Адаптивное управление развитием образовательных латеральных кластеров/Александров-Соболев-Кабалевский Вадим Игоревич. - М., 2019. - 132 с.

53. Андрианов, Д.Л. Имитационное моделирование и сценарный подход в системах поддержки принятия решений/Д.Л. Андрианов, М.Н. Балаш//Проблемы теории и практики управления. - 2002. - №5. - С. 12.

54. Антонов, В.Г. Методические подходы к формированию адаптивных структур управления/В.Г. Антонов, И.А. Румянцева, Т.Ю. Кротенко, О.Г. Казеева//Вестник университета. - 2019. - №9. - С. 5-12.

55. Афанасьев, М.А. Адаптация как процесс управления хозяйствующим субъектом/М.А. Афанасьев, О.В. Староверова, А.И. Уринцов//Вестник Московского университета МВД России - 2016. - №2. - С. 201-206.

56. Багриновский, К.А. О методах адаптивного управления в переходной экономике//К.А. Багриновский//Экономическая наука современной России. - 1999. - №2. - С. 30-39.
57. Берестова, Т.Ф. Поисковые инструменты библиотеки/Т.Ф. Берестова//Библиография. - 2006. - № 6. - С. 19.
58. Бирюкова, Т.И. Санкции против России в перспективе будущего/Т.И. Бирюкова, Д.М. Веверица//Экономика и бизнес: теория и практика. - 2022. - №5-1. - С. 108-111.
59. Большакова, К.Ю. Центры управления регионом как новая форма управленческой деятельности/К.Ю. Большакова, А.В. Климова // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. - 2022. - №9 (4). - С. 391-400.
60. Бусалова, А.Д. Адаптивное управление в условиях цифровизации экономики/А.Д. Бусалова//Российский экономический интернет-журнал. - 2019. - №3. - С. 14.
61. Буховец, О.Г. Глобальные вызовы: особенности реагирования/О.Г. Буховец//Современная Европа. - 2016. - №4 (70). - С. 158-159.
62. Васильева, Е.И. Оценка эффективности управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области/Е.И. Васильева, Н.С. Ударцев//Вопросы управления. – 2018. – № 5(54). – С. 111-124.
63. Гарынов, А.А. История производства и применения в народном хозяйстве СССР электронно-вычислительной техники в 50-80е гг. XX в./А.А.Гарынов//Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В. Г. Белинского. - 2010. - №19. - С. 75–84.
64. Данилин, К.П. Этапы развития региональной экономики, как самостоятельной научной дисциплины/ К.П. Данилин, В.Г. Данилина//Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2022 - № 1 (69). - С. 7.

65. Желтов, П.Г. Адаптивное управление кризисными предприятиями строительной отрасли: дис. канд. эк. наук: 08.00.05/Желтов, Павел Геннадьевич. - М., 2015. - 174 с.
66. Жихаревич, Б.С. Роль макрорегионов в переходе российской экономики на инновационный путь развития/Б. С. Жихаревич//Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2009. – № 2-3(39-40). – С. 18-26.
67. Жихаревич, Б.С. Шокоустойчивость территории: концепция, измерение, управление/Б.С. Жихаревич, В.В. Климанов, В.Г. Марача//Региональные исследования. - 2020. - № 3(69). - С. 4-15.
68. Жихаревич, Б.С. Риски и угрозы в стратегиях российских регионов/Б.С. Жихаревич//Региональная экономика. Юг России. - 2020. - Т.8, №4. - С. 19-29.
69. Жмурко, Д.Ю. Понятие, сущность и классификация адаптивного управления системами с организационной сложностью/Д.Ю. Жмурко//Научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. - 2013. - №90. - С. 818-836.
70. Захарова, Н.М. Интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет»: значение и тенденции развития/Н.М. Захарова//Экономика. Налоги. Право. - 2018. - №11 (2). - С. 155-165.
71. Иванов, О.Б. Стратегирование в условиях неопределенности: цели и инструменты/О.Б.Иванов, Е.М. Бухвальд//ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2023 - № 1. - С. 7-26.
72. Казьмина, И.В. Адаптивное развитие системы управления высокотехнологичными предприятиями: дис. канд. эк. наук: 08.00.05/Казьмина Ирина Владимировна. - М., 2021. - 380 с.
73. Качанова Е.А. Актуальные теоретико-методологические подходы к характеристике адаптивного управления экономикой локальных

территорий/Е.А. Качанова, Н.С. Ударцев//Муниципалитет: экономика и управление. - 2021. - № 4(37). - С. 118-125.

74. Качанова, Е.А. Глобальные вызовы для социально-экономического развития России: анализ и оценка//Е.А. Качанова, Н.Г. Чевтаева, Н.С. Ударцев//Проблемы теории и практики управления. - 2022. - №3. - С. 183-198.

75. Качанова Е.А. Повышение адаптивности системы управления социально-экономическим развитием региона на основе цифровых технологий/Е.А. Качанова, Н.С. Ударцев// Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. - 2023. - № 2. - С. 132-140.

76. Китов, А.И. Вопросы построения автоматизированных систем управления в народном хозяйстве: сборник статей/А.И. Китов. - Москва: «Советское радио», 1956. - С. 370-389.

77. Козлова, М.С. Эволюция человека. История и теория/М.С. Козлова//Вестник Московского университета. Серия 23. Антропология// - 2009. - №4. - С. 34-44.

78. Корзеб, З. Оценка чувствительности рынков капитала к развитию пандемии COVID-19/З.Корзеб, П. Недзиолка, Д. Панков//Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. - 2021. - Т.37, № 3. - С. 474-488.

79. Косарев, В.Е. Программы ипотечного кредитования с государственной поддержкой - «перезапуск» жилищного строительства?/В.Е. Косарев, В.В. Долобанько//Финансовые рынки и банки. - 2022. - №4. - С. 13-17.

80. Кропотова, Н.А. Адаптивное управление процессом подготовки специалистов техносферной безопасности/Н.А. Кропотова//NovaInfo.Ru. - 2019. - №107. - С. 29-30.

81. Лебедев, А.С. Санкции – инструмент экономической войны/А.С. Лебедев//Научно-аналитический журнал Обозреватель – Observer. - 2022. - №11-22. - С. 53-60.

82. Леонов, С.Н. Глобальные вызовы российской экономике/С.Н. Леонов//Управленческие науки. - 2011. - №1. - С. 89-96.
83. Ларионова, М.В. Первые десятилетия сотрудничества для развития. Участники, достижения и трудности /М.В.Ларионова, Е.А. Сафонкина//Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. - 2018. - №13 (4). - С. 96-121.
84. Марача В.Г. Региональное стратегическое планирование: основные подходы и условия реализации/В.Г. Марача//Проблемы теории и практики управления. - 2008. - № 11. - С. 35-42.
85. Михайлова, О.П. Условия возникновения адаптивного управления/О.П. Михайлова//Общество: политика, экономика, право. - 2017. - №8. - С. 47-49.
86. Наджафова, М.Н. Состояние промышленного производства в условиях социально-экономических потрясений/М.Н. Наджафова, Т.Н. Соловьева// Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. - 2022. - №3. - С. 188-193.
87. Новиков, В.С. Государственное регулирование процесса интеграции российского экономического виртуального пространства в формат глоболизирующихся международных рынков/В.С. Новиков//Вестник Академии знаний. - 2017. - №3 (22). - С. 124-130.
88. Перцева, С.Ю. Оценка влияния санкций запада на формирование бюджета России в условиях глобализационных процессов /С.Ю. Перцева, Ф.А. Аминджонова, С.С. Бакиева// ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. - 2023. - №1. - С. 27-55.
89. Петрова, А.Д. Санкции и их влияние на экономику Российской Федерации: история и современность/А.Д. Петрова, Н.М. Блаженкова, Г.Х. Азнабаева, И.Р. Зарипова, М.П. Зырянова, Э.Р. Калимуллина, Н.В. Орлова, Е.А. Самарина, Н.Г. Ираева, Т.В. Исмагилова//Российское предпринимательство. - 2018. - №19. - С. 3705-3736.

90. Пивоварова, М.А. Вызовы и угрозы устойчивому развитию мировой экономики//Экономика. Налоги. Право. - 2016. - №3. - С. 34-42.
91. Плисецкий, Е.Л. Региональная экономика: пособие/Е.Л. Плисецкий. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрайт, 2022. - 532 с.
92. Романенко, А.В. О системных основах управления в реальном секторе экономики/А.В. Романенко, А.И. Попов, В.Л. Пархоменко// Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. - 2014. - №2 (31). - С. 28-35.
93. Сафронов, А.В. Автоматизированная система плановых расчетов Госплана СССР как необходимый шаг на пути к общегосударственной автоматизированной системе учета и обработки информации (ОГАС)/А.В. Сафронов//Экономическая история. - 2019. - №4 (47). - С. 395-409.
94. Сафронов, А.В. Пионеры цифровизации/А.В. Сафронов. - Москва: Аналитический центр при Правительстве РФ, 2019. - С. 1-80.
95. Сердобинцев, Ю. П. Оптимальное и адаптивное управление: учебное пособие/Ю.П. Сердобинцев, М.П. Кухтик - Волгоградский государственный технический университет, 2019. - 112 с.
96. Скопина, И.В. Формирование прогнозно-адаптивной системы управления региональной экономикой/И.В. Скопина//Управление экономическими системами. - 2006 - №5. - С. 26-31.
97. Соколов, А.А. Адаптивное управление структурными преобразованиями в промышленности: дис.... канд. эк. наук: 08.00.05/Соколов Алексей Андреевич. - М., 2020. - 198 с.
98. Растрин, Л.А. Адаптация сложных систем: монография/Л.А. Растрин. - Рига: Зинатне, 1981, - 375 с.
99. Трунов, М.С. Адаптивное управление: сущность и механизм реализации/М.С. Трунов, А.В. Улезько, Т.В. Савченко//Вестник Воронежского государственного аграрного университета. - 2019. - Т. 12. - № 4(63). С. 132-137.

100. Ударцев, Н.С. Модель управления региональным развитием в Российской Федерации/Н.С. Ударцев//Сборник статей IX Международной научно-практической конференции. Пенза. - 2023. С. 66-69.
101. Ударцев, Н.С. Современная модель оценки эффективности управления социально-экономическим развитием регионов Российской Федерации/Н.С. Ударцев//Сборник материалов Всероссийской научной интернет-конференции. В 2-х частях. Екатеринбург - 2022. С. 202-205.
102. Халимон, Е.А. Приоритетные национальные проекты как инструмент решения сложных экономических задач/Е.А. Халимон, С.А. Никитин//Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». – 2020. - №2. - С. 18-37.
103. Харитонов, А.В. Взаимосвязь адаптации и адаптивного управления/А.В. Харитонов//Управление экономическими системами. – 2011. - №33. - С. 61.
104. Чобанова, А.Н. Использование принципов адаптивного управления в самообучающихся социально-экономических системах/А.Н. Чобанова//Известия ЮФУ. Технические науки. - 2011. - №11. - С. 219-224.
105. Шадаев, М.И. Внедрение электронного правительства: первые итоги и новые задачи/М.И. Шадаев//Информационное общество. - 2007. - № 1-2. - С. 25-27.
106. Chaffin B.C., Gosnell H., Cosens B.A. A decade of adaptive governance scholarship: synthesis and future directions, Ecology and Society, 2014.
107. Christaller, W. Die zentralen Orte in Süddeutschland: Jena, 1933.
108. Darwin Ch. On the Origin of Species by Means of Natural Selection, or the Preservation of Favoured Races in the Struggle for Life. London, John Murray, 1859.
109. Dewey J. The public and its problems. Chicago: Swallow Press, 1927.
110. Holling C.S. Adaptive Environmental Assessment and Management. Chichester, 1978.

111. Isard, W. *Methods of Regional Analysis: An Introduction to Regional Science*, Cambridge, 1960.
112. Janssen M., van der Voort H. Agile and adaptive governance in crisis response: Lessons from the COVID-19 pandemic, *International Journal of Information Management*, 2020.
113. Launhardt, W. *Mathematische Begründung der Volkswirtschaftslehre*, Leipzig, 1885.
114. Lee, K. *Compass and gyroscope: Integrating science and politics for the environment*. Washington, DC: Island Press, 1993.
115. Lösch, A. *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*, Jena, 1944.
116. Rondinelli, D.A. *Development projects as policy experiments: An adaptive approach to development administration*. 2nd edition. New York: Routledge, 1993.
117. Swanson D, Bhadwal S. *Creating adaptive policies: a guide for policymaking in an uncertain world*, Sage Publications, IDRC, 2009.
118. Thünen, J. *Die Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, Berlin, 1826.
119. Țiclău T., Hînțea C., Andrianu B. *Adaptive and Turbulent Governance. Ways of Governing that Foster Resilience. The Case of the COVID-19 Pandemic*, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2020.
120. 2022 год – год преодоления вызовов. Аналитический бюллетень Института экономики УрО РАН [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://uiec.ru/wp-content/uploads/2023/04/%D0%91%D1%8E%D0%BB%D0%BB%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%8C_2022_%D0%A3%D1%80%D0%A4%D0%9El-1.pdf.
121. *Внешняя торговля УрФО в 2021 году: Официальный сайт Уральского таможенного управления* [Электронный ресурс] Режим доступа: https://utu.customs.gov.ru/storage/document/document_info/2022-

02/11/%D0%A3%D1%80%D0%A4%D0%9E_%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D0%B0%D0%B1%D1%80%D1%8C21.xls.

122. В Челябинске при поддержке ФРП запустили серийное производство импортозамещающей трубопроводной арматуры: Официальный сайт Фонда развития промышленности [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://frprf.ru/press-tsentr/novosti/v-chelyabinske-pri-podderzhke-frp-zapustili-seriynoe-proizvodstvo-importozameshchayushchey-truboprov/>.

123. Глобальные вопросы повестки дня: Официальный сайт ООН [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.un.org/ru/global-issues>.

124. «Группа двадцати» и глобальные вызовы экономики. Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/15686>.

125. Единая межведомственная информационно-статистическая система. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.fedstat.ru/organizations>.

126. Единый реестр информационных ресурсов и систем города Москвы: Портал открытых данных Правительства Москвы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://data.mos.ru/opendata/7710878000-ediniy-reestr-informatsionnyh-resursov-i-sistem-goroda-moskvy>.

127. Единый реестр субъектов МСП: Официальный сайт ФНС России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ofd.nalog.ru/>.

128. Заемщик ФРП локализовал на Урале производство специальных шаровых кранов для СПГ-проектов: Официальный сайт Фонда развития промышленности [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://frprf.ru/press-tsentr/novosti/zaemshchik-frp-lokalizoval-na-urale-proizvodstvo-spetsialnykh-sharovykh-kranov-dlya-spg-proektov/>.

129. Информационные системы: Официальный сайт Департамента информационных технологий и связи Ямало-Ненецкого автономного округа [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ditis.yanao.ru/about/isystems/?nav-isystems=page-2>

130. Новая реальность: Россия и глобальные вызовы. Официальный портал Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/all/19772>.

131. Информация о результатах эффективности налоговых льгот за 2020 год: Официальный сайт Министерства экономики и территориального развития Свердловской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://economy.midural.ru/sites/default/files/files/files/informaciya_o_rezultatah_o_cenki_effektivnosti_nalogovyh_lgot_za_2020_god.odt.

132. Исполнение бюджета: Официальный сайт Департамента финансов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://depfin.admhmao.ru/otkrytyy-byudzheth/ispolnenie-byudzheta/>.

133. Исполнение бюджета: Официальный сайт Министерства финансов Свердловской области. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://minfin.midural.ru/document/category/21#document_list.

134. Исполнение бюджета: Официальный сайт Министерства финансов Челябинской области. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://minfin74.ru/minfin/activities/budget/execution.htm>.

135. Меры поддержки-2022: Официальный сайт ФНС России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.nalog.gov.ru/rn89/anticrisis2022/>.

136. Михаил Мишустин назначил Дмитрия Чернышенко руководителем Координационного центра Правительства: Официальный сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/news/41614/>.

137. Наша история: Официальный сайт Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ac.gov.ru/about/story>.

138. Новая мера государственной поддержки – промышленная ипотека – востребована свердловскими предприятиями: Официальный сайт

Министерства экономики и территориального развития Свердловской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://economy.midural.ru/content/novaya-mera-gosudarstvennoy-podderzhki-promyshlennaya-ipoteka-vostrebovana-sverdlovskimi>.

139. НОЦ-Урал: Официальный сайт Уральского межрегионального научно-образовательного центра мирового уровня «Передовые производственные технологии и материалы». [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://xn--l1acdrs.xn--p1ai>.

140. Обзор качества проработки рисков и угроз в стратегиях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, выполненный С.М. Калиной под руководством Б.С. Жихаревича: Портал для специалистов по территориальному стратегическому планированию [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://stratplan.ru/UserFiles/Files/%D0%A0%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B8%20%D0%B8%20%D1%83%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%B7%D1%8B%20%D0%B2%20%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%8F%D1%85.pdf>.

141. Обзор налоговых мер поддержки малого и среднего бизнеса в регионах России в период пандемии: Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.nifi.ru/images/FILES/COVID-19/taxview.pdf>.

142. Отчет об исполнении бюджета: Официальный сайт Департамента финансов Тюменской области. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://admtyumen.ru/ogv_ru/finance/finance/ot.htm.

143. Отчет об исполнении бюджета: Официальный сайт Департамента финансов Ямало-Ненецкого автономного округа. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.yamalfin.ru/index.php?option=com_content&view=section&id=35&Itemid=29.

144. Официальный портал «стопкоронавирус.РФ». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://xn--80aesfpebagmfb0a.xn--p1ai/information/>.

145. Оценка налоговых расходов за 2020 год: Официальный сайт Департамента финансов Ямало-Ненецкого автономного округа [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.yamalfin.ru/images/stories/depfin/2021/nalog_pol/inf_ocenka_nal_rash_2020.doc.

146. Первую на Урале промышленную ипотеку получил челябинский производитель металлоконструкций: Информационное агентство ТАСС [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://tass.ru/ekonomika/16923971?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com.

147. Портрет округа: Официальный сайт полномочного представителя Президента РФ в Уральском федеральном округе. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://uralfo.gov.ru/district/>.

148. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2022 г. № 243: Официальный сайт Правительства РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/docs/all/139498/#:~:text=№%201649%20%22Об%20утверждении%20Правил,инновационных%20проектов%20и%20о%20признании>.

149. Правительство выделило более 21,4 млрд рублей на обслуживание кредитов для системообразующих предприятий промышленности и торговли: Официальный сайт Правительства РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/news/47931/>.

150. Прогноз социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа на 2023-2025 годы, одобренный Правительством ЯНАО от 02.11.2022 года: Официальный сайт Департамента экономики Ямало-Ненецкого автономного округа [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://de.yanao.ru/documents/other/221283/>.

151. Проекты развития: Официальный сайт Фонда развития промышленности [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://frprf.ru/zaymy/proekty-razvitiya/>.

152. Реестр государственных информационных систем Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://reestr-gis.gov.spb.ru/gis>.

153. Реестр государственных информационных систем Свердловской области: Официальный сайт Министерства цифрового развития и связи Свердловской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://digital.midural.ru/article/show/id/1084>.

154. Реестр информационных систем и компонентов ИТ-инфраструктуры: Официальный портал органов государственной власти Тюменской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://admtymen.ru/ogv_ru/society/informatization/infReestr.htm?s=nameis&so=0&blk=11596609.

155. Реестр информационных систем Московской области: Официальный сайт Министерства государственного управления, информационных технологий и связи Московской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://mits.mosreg.ru/download/document/11393607>.

156. Реестр федеральных государственных информационных систем: Портал открытых данных РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://data.gov.ru/opendata/resource/909d965d-6ba0-4d85-99f1-719279d3e2b2>.

157. Рейтинг социально-экономического положения регионов – 2021: Сайт рейтингового агентства РИА Рейтинг [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://riarating.ru/infografika/20210531/630201353.html>.

158. Русско-латинский словарь портала «Академик». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://translate.academic.ru/adaptatio/ru/la/>.

159. Сервис «Импортозамещение 2.0»: Государственная информационная система промышленности [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://gisp.gov.ru/import-substitution/>.

160. Свердловский областной фонд поддержки предпринимательства запустил новый антикризисный заем под 2,75% годовых: Официальный сайт Свердловского областного фонда поддержки предпринимательства

[Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sofp.ru/novosti/sverdlovskij-oblastnoj-fond-podderzhki-predprinimatelstva-zapustil-novyj-antikrizisnyj-zaem-pod-275-godovyx/>.

161. Список информационных систем Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: Официальный сайт Департамента информационных технологий и цифрового развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://depit.admhmao.ru/informatsionnye-sistemy/reestr-informatsionnykh-sistem/7889924/spisok-informatsionnykh-sistem-khanty-mansiyskogo-avtonomnogo-okruga-yugry-/>.

162. Справки об исполнении областного бюджета: Официальный сайт Департамента финансов Курганской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.finupr.kurganobl.ru/index.php?test=spobl>.

163. Толковые словари. Портал SANSTV.RU. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sanstv.ru/dict/%D0%B3%D0%BB%D0%BE%D0%B1%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9>.

164. Толковые словари. Портал SANSTV.RU. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sanstv.ru/dict/%D0%B2%D1%8B%D0%B7%D0%BE%D0%B2>.

165. ФРП выдал более 10 млрд рублей производителям продукции, направленной на борьбу с коронавирусом: Официальный сайт Фонда развития промышленности [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://frprf.ru/press-tsentr/novosti/frp-vydal-bolee-10-mlrd-rublej-proizvoditelyam-produktsii-napravlennoy-na-borbu-s-koronavirusom/>.

166. Экспресс-информация о ситуации на рынке труда Свердловской области за январь-сентябрь 2020 года: Официальный сайт Департамента по труду и занятости населения Свердловской области. [Электронный ресурс]. Режим доступа : <https://clck.ru/RbncH>.

167. GovTech Maturity Index 2022 Update: сайт Всемирного банка [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/38499/P1694820bc ef0903e091160315d2050d03b.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Письмо Аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Уральском Федеральном округе от 18.05.2023



АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
АППАРАТ
ПОЛНОМОЧНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В УРАЛЬСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

ул. Добролюбова, д. 11, г. Екатеринбург, 620014
Тел. (343) 377-18-96, факс (343) 378-95-53

«18» мая 2023 г.

№ 8/ч

Для предоставления
по месту требования

Настоящим сообщая, что результаты диссертационного исследования Ударцева Николая Сергеевича на тему «Адаптивное управление социально-экономическим развитием региона в условиях глобальных вызовов» рассмотрены в Аппарате полномочного представителя Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе.

Выводы и рекомендации, изложенные в указанной работе, обладают практической значимостью и будут предложены к рассмотрению для возможного внедрения в деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа.

Заместитель
полномочного представителя
Президента Российской Федерации

Б.Кириллов

Рис. О внедрении результатов исследования.

**Письмо Департамента экономической политики и развития
г. Москвы от 06.05.2022 № ДРП-ГР-814/22-1**

Учитывая, что в базах правовых актах и открытых источниках отсутствует информация о действующей стратегии социально-экономического развития г. Москвы, автором направлен запрос в Правительство г. Москвы о предоставлении информации о наличии или отсутствии соответствующего документа. Ответ представлен на рисунке.

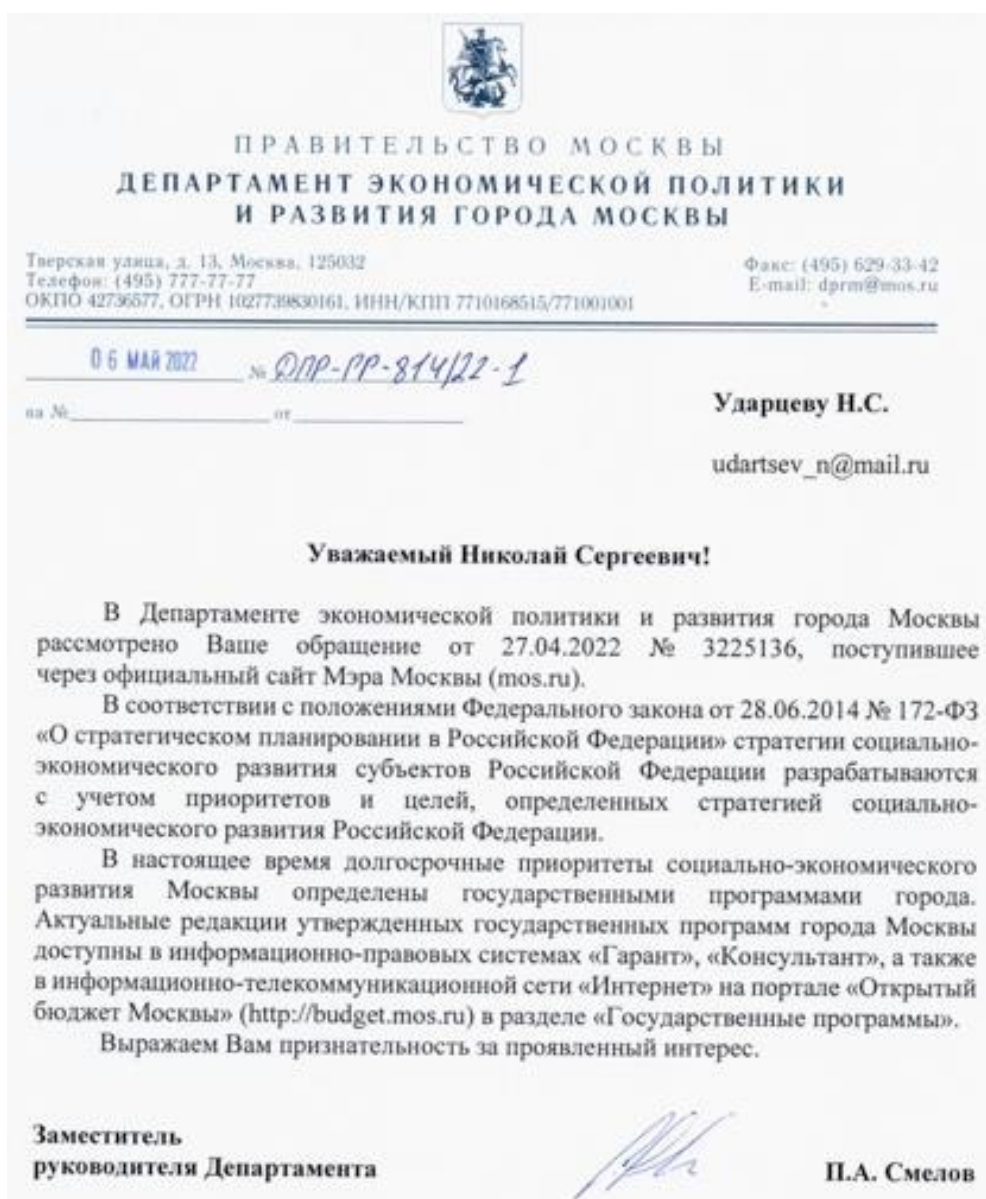


Рис. О стратегии социально-экономического развития г. Москвы

Эволюция теоретико-методологических подходов к содержанию

«адаптивное управление» в экономических школах¹⁶⁷

Автор, период и научная школа	Характеристика понятий	Уточненное содержание (акценты)
К.А. Багриновский, 1999 год, Центральный экономико-математический институт РАН	«В общем смысле целью адаптивного управления является обеспечение способности объекта эффективно функционировать в постоянно возникающих новых ситуациях» ¹⁶⁸ .	Акцент на сохранение эффективности в изменяющихся условиях.
Swanson D, Bhadwal S., 2009 год, Университет Вирджинии (США), Университет Ноттингем Трент (Великобритания)	«Адаптивная политика способна предвосхищать и реагировать на множество условий, которые ждут впереди, и может ориентироваться на успешные результаты в контексте неопределенности» ¹⁶⁹ .	Указано на способность предупреждения изменений (не только реакция на изменения).
А.Н. Чобанова, 2011 год, Южный федеральный университет	«Адаптивность – свойство систем изменять свою структуру и функции в ответ на изменение среды с целью обеспечения заданного критерия качества функционирования. Сущность адаптивного управления заключается в присутствии адаптивного регулятора (алгоритма управления), который обеспечивает достижение цели в условиях неопределенности знаний об объекте и среде его функционирования» ¹⁷⁰ .	В отличие от однозначных – эффективности, успешности, предполагается достижение «заданного» критерия. Вместе с тем имеет место акцент на реактивность системы.
А.В. Харитонова, 2011 год, Хакасский государственный университет	«Адаптация характеризуется как модель поведения субъекта в рыночных условиях, адаптивное управление – метод (способ) реализации данной модели поведения» ¹⁷¹ .	Адаптивное управление характеризуется как способ поведения в изменяющихся условиях.

¹⁶⁷ Составлено автором.

¹⁶⁸ Багриновский, К.А. О методах адаптивного управления в переходной экономике//К.А. Багриновский//Экономическая наука современной России. - 1999. - №2. - С. 30-39.

¹⁶⁹ Swanson D, Bhadwal S. Creating adaptive policies: a guide for policymaking in an uncertain world, Sage Publications, IDRC, 2009.

¹⁷⁰ Чобанова, А.Н. Использование принципов адаптивного управления в самообучающихся социально-экономических системах/А.Н. Чобанова//Известия ЮФУ. Технические науки. - 2011. - №11. - С. 219-224.

¹⁷¹ Харитонова, А.В. Взаимосвязь адаптации и адаптивного управления/А.В. Харитонова//Управление экономическими системами. – 2011. - №33. - С. 61.

Автор, период и научная школа	Характеристика понятий	Уточненное содержание (акценты)
Д.Ю. Жмурко, 2013 год, Краснодарский университет МВД РФ	«Адаптация – это процесс изменения параметров и структуры системы, а возможно, и управляющих воздействий на основе текущей информации с целью достижения оптимального ее состояния при начальной неопределенности и изменяющихся условиях работы.» «Управление с адаптацией – это управление в системе с неполной априорной информацией об управляемом процессе, которое изменяется по мере накопления информации и применяется с целью улучшения качества работы системы. Сущность адаптивного управления состоит в реально получаемых результатах деятельности объекта управления, в той модели поведения, которая может сочетать в себе конкурентное противостояние аналогичным сложно организованным системам и приспособление к быстро меняющимся условиям глобального рынка». «С экономической точки зрения адаптивная система управления (АСУ) представляет собой совокупность защитных механизмов экономической организации при возникновении рецессии (кризиса)» ¹⁷² .	Акценты на реактивной модели поведения системы в целях достижения оптимального состояния. Отмечается антикризисный характер адаптивного управления.
А.В. Романенко, А.И. Попов, В.Л. Пархоменко, 2014 год, Тамбовский государственный технический университет	«Основная идея адаптивного управления состоит в гибкой организации системы управления, когда система управления не только генерирует управляющие воздействия как реакцию на появляющиеся во внешней среде объекта управления возмущения, но и способна изменять режим функционирования самой системы путем изменения ее параметров или структуры» ¹⁷³ .	Отмечается реактивный характер на изменения внешней среды.

¹⁷² Жмурко, Д.Ю. Понятие, сущность и классификация адаптивного управления системами с организационной сложностью/Д.Ю. Жмурко//Научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. - 2013. - №90. - С. 818-836.

¹⁷³ Романенко, А.В. О системных основах управления в реальном секторе экономики/А.В. Романенко, А.И. Попов, В.Л. Пархоменко// Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. - 2014. - №2 (31). - С. 28-35.

Автор, период и научная школа	Характеристика понятий	Уточненное содержание (акценты)
Chaffin B. C., Gosnell H., Cosens B. A., 2014 год, Университет Монтаны, Университет штата Орегон, Университет Айдахо (США)	«Адаптивное управление определяется как диапазон взаимодействий между субъектами, сетями, организациями и институтами, возникающими в погоне за желаемым состоянием систем» ¹⁷⁴ .	Акцент на цель достижения желаемого состояния системы.
М.С. Трунов, А.В. Улезько, Т.В. Савченко, 2019 год, Воронежский государственный аграрный университет, НИИ экономики и организации агропромышленного комплекса Центрально-Черноземного района РФ	«Процесс изменения экономических систем под влиянием изменений среды их функционирования принято называть адаптацией систем». Адаптивное управление определяется как «совокупность управленческих воздействий, связанных с корректировкой параметров системы, ее структуры, границ и целей развития, обеспечивающих поддержание оптимальной траектории развития системы и непрерывности ее воспроизводства в условиях нестабильной среды функционирования.» ¹⁷⁵ .	Дано достаточно широкое определение понятия «адаптивное управление», предусматривающее как параметрическую, так и структурную перестройку системы под воздействием изменений среды (без уточнения – внутренней и (или) внешней).
В. Г. Антонов, И. А. Румянцева, Т. Ю. Кротенко, О. Г. Казеева, 2019 год, Государственный университет управления	«Адаптивность многими специалистами трактуется как способность системы изменять свои параметры и характеристики для повышения эффективности деятельности в зависимости от внешних факторов» ¹⁷⁶ .	Акцент на определяющую роль внешних факторов для изменения параметров системы в рамках процесса адаптации.
А.Д. Бусалова, 2019 год, Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова	«Систему управления можно считать адаптивной, если при изменении внешних или внутренних параметров она остаётся устойчивой, не снижая свою работоспособность. Процесс адаптивного управления - это процесс принятия решений в условиях полной или частичной нестабильности, который обеспечивает своевременную и точную реакцию организации на изменение любого из звена системы.» ¹⁷⁷ .	Отмечается, что адаптивное управление обеспечивает стабилизацию системы за счет реакции на изменения.

¹⁷⁴ Chaffin B. C., Gosnell H., Cosens B. A. A decade of adaptive governance scholarship: synthesis and future directions, Ecology and Society, 2014.

¹⁷⁵ Трунов, М.С. Адаптивное управление: сущность и механизм реализации/М.С. Трунов, А.В. Улезько, Т.В. Савченко//Вестник Воронежского государственного аграрного университета. - 2019. - Т. 12. - № 4(63). С. 132-137.

¹⁷⁶ Антонов, В.Г. Методические подходы к формированию адаптивных структур управления/В.Г. Антонов, И.А. Румянцева, Т.Ю. Кротенко, О.Г. Казеева//Вестник университета. - 2019. - №9. - С. 5-12.

¹⁷⁷ Бусалова, А.Д. Адаптивное управление в условиях цифровизации экономики/А.Д.Бусалова//Российский экономический интернет-журнал. - 2019. - №3. - С. 14.

Автор, период и научная школа	Характеристика понятий	Уточненное содержание (акценты)
Б.С. Жихаревич, В.В. Климанов, В.Г. Марача, 2020 год, Институт проблем региональной экономики РАН	«Способность адаптироваться предполагает готовность своевременно начинать мероприятия по смягчению последствий» ¹⁷⁸ .	Адаптивность рассматривается как одна из составляющих «шокоустойчивости» (наравне со способностями предвидения, предотвращения, сопротивления, и восстановления).
А.А. Соколов, 2020 год, Санкт-Петербургский государственный экономический университет	«Под понятием «адаптация» понимают способность системы распознать целенаправленное приспособляющееся поведение субъекта управления, которое проявляется в сложных экономических системах, к условиям изменения внешней среды, научно-технологического прогресса и т.д. Адаптивное управление же обозначает систему управления, где вследствие меняющихся и колеблющихся внутренних и внешних параметров идет соответствующая нужная так называемая подстройка организационной структуры и системы в целом» ¹⁷⁹ .	Отмечается роль не только внешних, но и внутренних параметров для изменения параметров системы в рамках процесса адаптации.
Țiclău T., Hînțea C., Andrianu B., 2020 год, Университет Бабеша – Бойяи (Румыния)	«Авторы относят концепцию адаптивного управления к способу управления неопределенностью и сложностью в социальных системах» ¹⁸⁰ .	Адаптивное управление характеризуется как способ управления неопределенностью.
Janssen M., van der Voort H., 2020 год, Делфтский технический университет (Нидерланды)	«Адаптивное управление представляется как отражение системы управления, которая позволяет адаптироваться к пожеланиям общественности и к глобальным событиям, таким, например, как пандемия COVID-19» ¹⁸¹ .	Приведенные примеры позволяют отметить реакционный характер адаптивного управления в видении данных авторов.

¹⁷⁸ Жихаревич, Б.С. Шокоустойчивость территории: концепция, измерение, управление/Б.С. Жихаревич, В.В. Климанов, В.Г. Марача//Региональные исследования. - 2020. - № 3(69). - С. 4-15.

¹⁷⁹ Соколов, А.А. Адаптивное управление структурными преобразованиями в промышленности: дис.... канд. эк. наук: 08.00.05/Соколов Алексей Андреевич. - М., 2020. - 198 с.

¹⁸⁰ Țiclău T., Hînțea C., Andrianu B. Adaptive and Turbulent Governance. Ways of Governing that Foster Resilience. The Case of the COVID-19 Pandemic, Transylvanian Review of Administrative Sciences, 2020.

¹⁸¹ Janssen M., van der Voort H. Agile and adaptive governance in crisis response: Lessons from the COVID-19 pandemic, International Journal of Information Management, 2020.

Продолжение таблицы

Автор, период и научная школа	Характеристика понятий	Уточненное содержание (акценты)
И.В. Казьмина, 2021 год, Воронежский государственный технический университет	«Механизм адаптивного развития представляет собой систему связей и форм организации и управления, осознанно реализуемых субъектом развития на основе объективных экономических законов, ориентированных на максимизацию достижения поставленной цели ¹⁸² .	Отмечается осознанный характер мер, принимаемых в рамках реализации механизма адаптивного развития.

¹⁸² Казьмина, И.В. Адаптивное развитие системы управления высокотехнологичными предприятиями: дис. канд. эк. наук: 08.00.05/Казьмина Ирина Владимировна. - М., 2021. - 380 с.

МЕТОДИКА
внедрения модели адаптивного управления
социально-экономическим развитием региона в деятельность органов
государственной власти субъектов Российской Федерации

1. Общие положения

1.1. Настоящая методика разработана в целях методического обеспечения процессов внедрения модели адаптивного управления социально-экономическим развитием региона в деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

1.2. Модель адаптивного управления социально-экономическим развитием региона представляет собой комплекс мер по адаптации стратегического управления региональным развитием к условиям возникающих или прогнозируемых вызовов и угроз, а также решений организационного и информационно-технического характера.

1.3. Адаптивное управление социально-экономическим развитием региона направлено на достижение целей и задач развития региона в соответствии со следующими принципами:

1) принцип вариативности – предполагает обязательное применение в рамках формирования документов стратегического планирования подхода сценарного стратегирования, при котором разрабатывается достаточное количество сценарных моделей развития региона (включая модель развития в условиях кризиса);

2) принцип участия заинтересованных сторон – предполагает привлечение к процессам определения и адаптации целей и задач региона представителей ведущих научных организаций, крупнейших промышленных предприятий, предпринимательского сообщества и общественных объединений региона;

3) принцип обратной связи – предполагает необходимость организации сбора и анализа информации от граждан, организаций и общественных объединений о наиболее актуальных и острых проблемах для принятия своевременных и необходимых корректирующих мер;

4) принцип непрерывного мониторинга и прогнозирования изменений предполагает организацию постоянного отслеживания тенденций, происходящих или прогнозируемых в социально-экономическом пространстве региона, в том числе посредством использования передовых цифровых инструментов, а также организации проведения научных исследований.

2. Цели и задачи социально-экономического развития региона

2.1. Цели и задачи развития региона устанавливаются в стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, разработанной в соответствии с законодательством о стратегическом планировании в Российской Федерации (далее – Стратегия).

2.2. Стратегия разрабатывается с применением метода сценарного стратегирования (предусматривает различные варианты развития региона исходя из разработанных прогнозов социально-экономического развития).

2.3. Среди прочих сценариев Стратегии разрабатывается кризисный сценарий – вариант развития региона, предполагающий реализацию государственной политики в условиях нестабильности и неопределенности.

2.4. Кризисный сценарий развития региона включает в себя информацию:

1) об инвестиционных проектах (вне зависимости от источников их финансирования), имеющих особо важное значение для социально-экономического развития региона, являющихся приоритетными для оказания мер государственной поддержки и недопущения их остановки или несвоевременного завершения;

2) гарантии исполнения бюджетных обязательств региона в социальной сфере;

3) гарантии предоставления базовых мер поддержки экономики в кризисных условиях, в том числе:

- поддержка системообразующих организаций региона;
- поддержка хозяйствующих субъектов, ведущих деятельность в отраслях экономики, наиболее пострадавших в связи возникновением кризисных условий;
- социальная поддержка граждан, пострадавших в связи возникновением кризисных условий.

3. Органы управления, обеспечивающие реализацию адаптивной модели управления социально-экономическим развитием региона

3.1. Адаптивное управление социально-экономическим развитием региона обеспечивают следующие органы управления:

1) Экспертно-координационная группа при высшем исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации (далее – Экспертно-координационная группа), возглавляемая главой субъекта Российской Федерации и сформированная с привлечением руководителей органов публичной власти, представителей ведущих научных организаций, крупнейших промышленных предприятий, предпринимательского сообщества и общественных объединений;

2) Региональный аналитический центр.

3.2. Экспертно-координационная группа:

1) участвует в разработке целей и задач, а также мероприятий, направленных на их достижение, определяемых в документах стратегического планирования (в том числе в разрезе различных сценариев реализации);

2) рассматривает и формирует предложения по адаптации документов стратегического планирования к существующим, а также прогнозируемым вызовам и угрозам социально-экономического развития;

3) рассматривает и формирует предложения при возникновении кризисных ситуаций, в том числе в виде мер поддержки экономики и граждан региона;

4) формирует задачи Региональному аналитическому центру по проведению научно-исследовательских работ, а также по проведению анализа отдельных направлений социально-экономического развития региона.

3.3. Региональный аналитический центр осуществляет научное, информационно-аналитическое и техническое обеспечение Экспертно-координационной группы, в том числе:

1) организывает проведение научно-исследовательских работ по направлениям:

- определение приоритетных направлений и сценариев развития региона;

- прогнозирование потенциальных вызовов и угроз для социально-экономического развития региона;

- адаптация государственной политики региона к изменениям условий социально-экономического развития;

2) осуществляет мониторинг социально-экономического развития региона с использованием специализированной региональной информационной системы;

3) готовит предложения для Экспертно-координационной группы по корректировке (адаптации) государственной политики региона, подготовленные с учетом результатов проведенных научно-исследовательских работ, а также на основании тенденций, выявленных в ходе мониторинга социально-экономического развития региона.

4. Региональная информационная система в сфере социально-экономического развития

4.1. Региональная информационная система мониторинга социально-экономического развития (далее – Информационная система) представляет собой единое цифровое пространство, обеспечивающее пользователям Информационной системы доступ в режиме «одного окна» к следующим данным:

1) информация о ходе реализации документов стратегического планирования и региональных проектов, в том числе:

- о плановых и фактических значениях целевых показателей;
- о прогнозе исполнения целевых показателей и о возможных рисках их недостижения;

- о плановых и фактических объемах финансирования мероприятий (в том числе в разрезе источников финансирования);

2) информация о плановых и фактических значениях показателей эффективности высших должностных лиц и органов власти субъекта Российской Федерации, установленных Президентом Российской Федерации, а также о прогнозе исполнения плановых значений в текущем периоде и возможных рисках их недостижения;

3) государственные статистические данные о социально-экономическом развитии субъекта Российской Федерации и расположенных на его территории муниципальных образований (с возможностью проведения сравнительного анализа с другими субъектами Российской Федерации);

4) оперативная информация о движении денежных потоков в регионе, сформированная на основе больших данных банковской статистики;

5) информация о реализации бюджетной и налоговой политики субъекта Российской Федерации:

- оперативная информация о ходе исполнения бюджета региона (с возможностью проведения сравнительного анализа с предыдущими периодами);

- информация о налоговых расходах региона (данные о предоставленных налоговых льготах и преференциях, в том числе с

возможностью проведения сравнительного анализа с предыдущими периодами);

6) информация о крупнейших налогоплательщиках субъекта Российской Федерации (автоматизированный анализ финансового состояния организаций на основе данных, публикуемых ФНС России);

7) информация о государственных закупках (в том числе с возможностью мониторинга исполнения существенных условий контрактов);

8) информация о поступивших жалобах и обращениях граждан (с возможностью формирования в автоматизированном режиме данных о наиболее проблемных территориях, отраслях, организациях и объектах);

9) информация о ходе реализации инвестиционных проектов, имеющих высокую значимость для социально-экономического развития региона (с указанием прогнозов соблюдения планируемых сроков и других существенных условий реализации проектов, а также возможных рисков, возникающих в ходе реализации проектов).

4.2. Информационная система обладает функциями по формированию в автоматизированном режиме удобной для визуального восприятия графической информации о развитии региона («дашборды» с набором ключевых показателей, графиками, тепловыми картами и пр.).

4.3. Пользователи Информационной системы:

1) органы публичной власти, функционирующие на территории субъекта Российской Федерации;

2) Экспертно-координационная группа;

3) Региональный аналитический центр.

5. «Дорожная карта по внедрению модели адаптивного управления социально-экономическим развитием региона.

Таблица

План основных мероприятий по внедрению модели адаптивного управления социально-экономическим развитием региона

№	Описание мероприятия
1.	Согласование и принятие решения о переходе на модель адаптивного управления социально-экономическим развитием региона.

№	Описание мероприятия
2.	Создание региональной информационной системы мониторинга социально-экономического развития: – подготовка технического задания по созданию информационной системы; – реализация установленных закупочных процедур; – приемка работ, проверка соблюдения условий технического задания; – ввод информационной системы в эксплуатацию, обеспечение доступа пользователям информационной системы.
3.	Вывод из эксплуатации систем, дублирующих функционал региональной информационной системы мониторинга социально-экономического развития.
4.	Создание Регионального аналитического центра: – определение оптимальной организационно-правовой формы (рекомендуемая – автономная некоммерческая организация) и способа создания центра (возможные варианты: учреждение новой организации или реорганизация действующей); – определение структуры и штатной численности центра, проработка вопросов его размещения и оснащения, а также дальнейшего финансового обеспечения; – реализация регистрационных и закупочных процедур, набор персонала; – предоставление центру доступа к региональной информационной системе мониторинга социально-экономического развития; – организация работы по обеспечению центром постоянного мониторинга социально-экономического развития региона.
5.	Оптимизация штатной численности органов публичной власти и учреждений, в том числе за счет сокращения (преимущественно – путем передачи в Региональный аналитический центр) ставок сотрудников, ответственных за информационно-аналитическую работу.
6.	Создание Экспертно-координационной группы: – обсуждение вопросов создания группы с потенциальными участниками, в том числе с представителями ведущих научных организаций, крупнейших промышленных предприятий, предпринимательского сообщества и общественных объединений; – формирование персонального состава группы; – утверждение необходимых правовых актов о создании группы. – предоставление Экспертно-координационной группе доступа к региональной информационной системе мониторинга социально-экономического развития.
7.	Разработка адаптивной Стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации: – организация Региональным аналитическим центром проведения научно-исследовательских работ (в том числе по прогнозированию вариантов развития региона с учетом существующих и возможных вызовов и угроз); – подготовка Региональным аналитическим центром проекта Стратегии с применением метода сценарного стратегирования и направление его на рассмотрение в Экспертно-координационную группу; – рассмотрение и согласование проекта Стратегии Экспертно-координационной группой (в том числе подготовка предложений по внесению дополнений, корректировок и пр.); – доработка проекта Стратегии по мере необходимости Региональным аналитическим центром; – утверждение адаптивной Стратегии.

№	Описание мероприятия
8.	Реализация адаптивной Стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, в том числе посредством разработки и последующей реализации иных документов стратегического планирования
9.	По мере необходимости: – переход на наиболее целесообразный сценарий развития; – организация дополнительных научно-исследовательских работ; – подготовка предложений о корректировке Стратегии и иных документов стратегического планирования; – проработка дополнительных мер при переходе на кризисный сценарий развития.