

Фундаментальные исследования пространственного развития по программам Президиума РАН	
<i>Суспицын С.А.</i> Измерения в пространстве региональных индикаторов: методология, методики, результаты	3
Север и Арктика России в условиях глобальных вызовов XXI века	
<i>Харитонов В.Н., Вишнина И.А.</i> Инновационная модернизация экономики арктической зоны Восточной Якутии: проблемы и пути решения	31
Региональная политика и экономические проблемы федерализма	
<i>Сумская Т.В.</i> Основные направления субфедеральной бюджетной политики	58
Экономические проблемы развития регионов	
<i>Коломак Е.А.</i> Эволюция пространственного распределения экономической активности в России	75
<i>Юшкова Н.Г.</i> Стратегическая направленность планирования пространственного развития региональных систем и императивы государственного управления	94
<i>Балакина Г.Ф.</i> Особенности формирования стратегии социально-экономического развития региона в условиях модернизации	113
<i>Нефёдкин В.И.</i> Фактор ресурсных корпораций в регионах: оценка и распределение эффектов	128
Социальные проблемы регионального развития	
<i>Большницкая А.Н.</i> Регион как объект и субъект социальной политики	148
<i>Черкашина Т.Ю.</i> Дифференциация населения России в получении медицинских услуг: значение индивидуальных и территориальных факторов	162
Региональные и межрегиональные аспекты структурной и инвестиционной политики	
<i>Агеева С.Д.</i> Особенности применения механизма государственно-частного партнерства в освоении природных ресурсов	183
<i>Стенников В.А., Постников И.В., Добровольская Т.В.</i> Направления развития электро- и теплоснабжения Иркутской области	203
Эколого-экономические проблемы регионального развития	
<i>Бурматова О.П.</i> Природоохранный стратегия социально-экономического развития региона	219
Проблемы местного самоуправления и муниципального развития	
<i>Горяченко Е.Е., Дейнеко Л.В.</i> Проблемы муниципального управления в России и Украине	246
<i>Кириллов П.Л., Махрова А.Г.</i> Пространственно-иерархическая дифференциация цен на жилье между российскими городами	267
Зарубежный опыт региональной науки, региональной политики и территориального развития	
<i>Вольмани Х.</i> Пути развития муниципальных систем стран Европейского союза и стимулы к реформам	287
<i>Егоров О.И., Чигаркина О.А.</i> Региональные особенности развития нефтегазового комплекса Казахстана	302
Научная жизнь	
<i>Вавилина Н.Д.</i> Общество риска: конфигурация в человеческом измерении	313
Наши авторы	319

**Basic Research on Spatial Development within the Framework
of the Programs Launched by the Presidium of the RAS**

<i>Suspitsin, S.A.</i> Measurements in the Space of Regional Indicators: Methodology, Methods, Results	3
---	---

**Russian North and Arctic in the Context
of Global Challenges of the XXI century**

<i>Kharitonova, V.N. and I.A. Vizhina.</i> Innovative Modernization of the Economy in the Arctic Territory in Eastern Yakutia: Problems and Solutions	31
--	----

Regional Policy and Economic Issues of Federalism

<i>Sumskaya, T.V.</i> Main Trends of Subfederal Fiscal Policy	58
---	----

Economic Issues of Regional Development

<i>Kolomak, Ye.A.</i> Evolution of the Spatial Distribution of Economic Activities in Russia	75
<i>Yushkova, N.G.</i> Strategic Directions in Planning Spatial Development of Regional Systems and Imperatives of State Administration	94
<i>Balakina, G.F.</i> Formation Features of Social and Economic Development Strategies in the Context of Modernization	113
<i>Nefyodkin, V.I.</i> Resource Corporate Factor in Regions: Assessment and Effect Distribution ...	128

Social Issues of Regional Development

<i>Bolnitskaya, A.N.</i> Region as an Object and a Subject of Social Policy	148
<i>Cherkashina, T.Yu.</i> Differentiation of the Russian Population within Healthcare Service Accessibility: Importance of Individual and Territorial Factors	162

Regional and Interregional Aspects of Structural and Investment Policy

<i>Ageyeva, S.D.</i> Peculiarities of Applying the Public-private Partnership Technique in Exploration of Natural Resources	183
<i>Stennikov, V.A., I.V. Postnikov, and T.V. Dobrovolskaya.</i> Developmental Trends in Energy and Heat Supply in Irkutsk Oblast	203

Environmental and Economic Issues of Regional Development

<i>Burmatova, O.P.</i> Nature-conservative Strategy of Social and Economic Development of a Region	219
---	-----

Issues of Local Government and Municipal Development

<i>Goryachenko, Ye.Ye. and L.V. Deyneko.</i> Problems of Municipal Administration in Russia and Ukraine	246
<i>Kirillov, P.L. and A.G. Makhrova.</i> Spatial and Hierarchical Differentiation of Accommodation Prices among Russian Cities	267

**Foreign Experience of Regional Science,
Regional Policy and Spatial Development**

<i>Wollmann, H.</i> Directions of Development and Incentives for Reform in Municipal Systems of European Countries	287
<i>Yegorov, O.I. and O.A. Chigarkina.</i> Regional Specificities of the Oil and Gas Sector Development in Kazakhstan	302

News Notes

<i>Vavilina, N.D.</i> Risk Society: Its Aspects in the Human Dimension	313
Our Authors	319

УДК 332.14

Регион: экономика и социология, 2014, № 3 (83), с. 3–30

ИЗМЕРЕНИЯ В ПРОСТРАНСТВЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНДИКАТОРОВ: МЕТОДОЛОГИЯ, МЕТОДИКИ, РЕЗУЛЬТАТЫ

С.А. Суспицын

ИЭОПП СО РАН

*Работа выполнена при финансовой поддержке Программы
фундаментальных исследований Президиума РАН № 31
«Роль пространства в модернизации России: природный
и социально-экономический потенциал» (проект 3.3)*

Аннотация

Описаны подходы к построению индикаторов развития многорегиональной системы РФ, обеспечивающие корректные межрегиональные сравнения. Предложены методики выявления устойчивых топологических структур в пространстве региональных индикаторов, построения упорядоченной системы региональных кластеров и анализа межкластерных переходов. Сформулированы принципы и методика построения генетического сценария развития многорегиональной системы РФ на идеях эволюционного подхода. Рассчитаны векторы прогнозных индикаторов развития российских регионов на период до 2030 г. Выявлены закономерности дрейфа облака региональных индикаторов (изменения его конфигурации, мощности и состава кластеров). Изложенная в статье методология представляет собой конструктивную попытку синтеза отдельных задач анализа, прогнозирования регионального развития и измерения региональных различий в комплексную методику оценки пространственных трансформаций экономики.

Ключевые слова: модернизация экономики, региональная политика, многорегиональные системы, пространственные трансформации, кластер

Abstract

The paper discusses what approaches to forming development indicators for a multi-regional system of the Russian Federation provide accurate interregional comparisons. We propose methods to identify stable topological structures in the space of regional indicators, to build an ordered system of regional clusters and to analyze inter-cluster connections. The article formulates principles and methods of elaborating a genetic scenario which depicts how the Russian multi-regional system develops basing on the evolutionary approach. It calculates development vectors of forecasting indicators for regions of the Russian Federation till 2030. We define the regularity with which the cloud of regional indicators changes its configuration, capacity and content of clusters. The methodology described in this paper is a constructive attempt to synthesize certain analysis tasks, forecasts of regional development and measurements of regional differences into a complex technique for assessing spatial transformations of the economy.

Keywords: modernization of the economy, regional policy, multi-regional systems, spatial transformations, cluster

ОБЩАЯ СХЕМА ОЦЕНКИ ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ В ЭКОНОМИКЕ РФ

Постановка проблемы. Измерения пространственных трансформаций экономики являются необходимым условием при обосновании контрастных сценариев экономического развития, в которых важнейшие установки и ограничения экономического роста не могут равномерно распространяться и одинаково проявляться во всех регионах. Приходится констатировать, что задача пространственных измерений в лучшем случае лишь в первом приближении снабжена методами ее решения. Свою лепту в несовершенство существующих методик вносят все составляющие многорегионального анализа. Стало хорошим тоном ругать ограниченность региональной статистики, методов межрегиональных сравнений, построения прогнозных оценок разви-

тия регионов и т.д. Безусловно, без решения этих проблем системный анализ эволюции пространственной структуры экономики страны затруднен, если не сказать невозможен. Попытки распространения частных методик на более широкий круг вопросов создают лишь иллюзию преодоления трудностей в решении задач межрегиональных сравнений. Оставим в стороне неуклюжие попытки нормотворчества в отношении стратегического прогнозирования, или распределения ответственности и компетенций государственных, региональных и местных органов власти, или подобных решений представительных органов власти, как правило, ссылающихся при этом на «должную научную проработку». Какие-то проработки, безусловно, всегда можно найти, концептуальных построений и вербальных моделей много, но результаты чаще всего оставляют желать лучшего.

В специальной литературе доминируют два подхода к изучению пространственной эволюции экономики, выстраиваемые либо от целей (в рамках нормативного подхода, или проектной экономики; см., например, [1, 2]), либо от факта (в традициях теорий эволюционной экономики; см. [3, 4]). В реальной экономике нередко трудно выделить чистые типы развития. Часть регионов может развиваться по одному типу, другая часть – по другому. Мало того, для ряда регионов можно выделить периоды смены типов развития. Еще более типична ситуация, когда в одном регионе эти формы развития сосуществуют одновременно, взаимодействуя проектной и внепроектной частями его экономик. Односторонние методические подходы обречены на неудачу в их применении к сложным и многообразным формам развития многорегиональных систем. Нужны обобщающие теории и концепции. В качестве движения в этом направлении можно отметить работы по саморазвивающимся региональным системам [5].

В статье обосновывается альтернативный подход. Под пространственными трансформациями экономики понимается процесс изменения долговременно устойчивых показателей развития многорегиональной системы РФ, очищенных от национальных трендов. Их измеримыми характеристиками могут служить динамические ряды сводных региональных индексов, обобщающих в себе многообразие частных индикаторов социально-экономического положения отдельных

регионов. Общая схема комплексной оценки территориальных сдвигов предполагает следующие этапы:

- формирование массивов исходных показателей, достаточно полно описывающих социально-экономическое развитие регионов страны; разработку процедур и алгоритмов их агрегирования в разных срезах (территориальном, отраслевом, временном);
- разработку процедур построения на этих массивах индикаторов регионального развития, приведенных к виду корректных межрегиональных сравнений и элиминирующих влияние ценовых искажений, – региональных и инфляционных удорожаний;
- разработку моделей и методик прогнозирования таких наборов индикаторов;
- разработку методов сравнения построенных индикаторов между собой, по регионам и по годам рассматриваемого периода;
- построение оценок степени межрегиональных различий и желаемых уровней изменения региональных индикаторов (или их части), системно определяющих изменение общего уровня межрегиональной дифференциации и территориальных сдвигов в разных сценариях социально-экономического развития страны;
- выделение в пространстве региональных индикаторов системы упорядоченных региональных кластеров, изучение их эволюции и закономерностей межкластерных переходов;
- построение обобщающих оценок пространственных трансформаций экономики РФ.

Отдельные этапы, предусматриваемые этой схемой, представлены в работах [6, 7]. Ниже развиваются методики построения прогнозных региональных индикаторов, формирования коэффициентов региональных удорожаний и анализа топологических свойств пространства региональных индикаторов.

Развитие регионов РФ в 2007–2012 гг. Финансово-экономический кризис 2008 г. максимально распространился на регионы России в 2009 г., и в последующие три года они с разной степенью интенсивности преодолевали его последствия. В разработанной Правительством РФ антикризисной программе основное внимание было сосре-

доточено на стабилизации финансового сектора и на смягчении социальных последствий падения экономики. В наибольшей степени влияние кризиса проявилось в снижении объемов промышленного производства и инвестиций в основной капитал. К 2012 г. стала заметна тенденция восстановления докризисного уровня, хотя и в разных масштабах (табл. 1).

Более общие оценки развития ситуации в регионах России можно получить на основе использования специальным образом построенных наборов региональных индикаторов и базирующихся на последних сводных рейтингов регионов. По этим рейтингам можно рассчитывать оценки экономической активности в федеральных округах, обобщающие изменения территориальной структуры отдельных показателей. В частности, в табл. 2 приведены такие оценки за период 2007–2012 гг.

В целом экономики федеральных округов «проседали» достаточно равномерно, так что территориальная структура изменилась незна-

Таблица 1

Количество регионов в федеральных округах, превысивших в 2012 г. уровень 2007 г. по объемам инвестиций и промышленному производству

Федеральный округ	Всего регионов в округе	Кол-во регионов, превысивших уровень 2007 г. по инвестициям	Кол-во регионов, превысивших уровень 2007 г. по промышл. производству
Центральный	18	11	15
Северо-Западный	10	8	6
Южный	6	4	4
Северо-Кавказский	6	6	5
Приволжский	14	9	11
Уральский	6	5	2
Сибирский	12	6	9
Дальневосточный	9	7	9

Источник: [8].

Таблица 2

**Распределение экономической активности по федеральным округам
в 2007–2012 гг., %**

Федеральный округ	2007	2009	2012
Центральный	32,7	31,6	31,6
Северо-Западный	11,3	11,0	10,7
Южный	7,7	8,3	8,4
Северо-Кавказский	2,8	3,2	3,2
Приволжский	17,9	18,1	18,5
Уральский	10,5	10,3	10,2
Сибирский	11,8	11,7	11,9
Дальневосточный	5,3	5,8	5,5

Рассчитано по: [8].

чительно. В оценках заметно влияние государственного участия в экономиках ряда регионов страны, в частности в рамках федеральных программ по развитию Дальнего Востока и Северного Кавказа.

ОЦЕНКИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ РФ НА ОСНОВЕ ГЕНЕТИЧЕСКОГО ПОДХОДА

Идея генетического подхода к анализу многорегиональных систем. Реальный рост экономик регионов РФ подчинен двум основным факторам, влияющим на их динамику: «генетически обусловленным» (внутренним) условиям развития и «наведенным» (внешним) факторам, вызванным импульсами программно-проектных решений крупных корпораций или государства. Внешние факторы в каждый период времени затрагивают ограниченное число регионов (освоение ресурсов в Республике Коми или шельфа Сахалина, Олимпиада в Сочи, саммит АТС в Приморском крае, губернаторство Р.А. Абрамовича на Чукотке и т.п.). Для таких регионов общим итогом в контексте межрегиональных сравнений может быть либо кратковременный

всплеск экономической активности с его затуханием по окончании реализации подобных проектов, либо переход экономики региона на новый уровень развития.

Генетические факторы обуславливают для регионов, оказавшихся вне зоны активных внешних воздействий, более спокойную динамику развития, основанную на их собственных потенциях и на успешности совершенствования институтов, в том числе и наводимых государственной социально-экономической политикой. Многочисленные примеры слабого восприятия во многих регионах реформаций федерального центра в области промышленной, инвестиционной, инновационной политики и т.п. во многом объясняются низким уровнем экономического развития и отсутствием условий (институциональных и ресурсных) для их реализации.

Государственное стимулирование экономического роста всегда будет сопровождаться усилением региональных различий, выявлением регионов, в которых такие новации будут находить позитивный отклик, и регионов со слабой реакцией на инициативы центральных органов управления. Продолжая эту логику, можно попытаться в итоге выделить устойчиво воспроизводимые типы и уровни регионального развития (региональные фенотипы), последовательное движение по которым сопровождается качественными изменениями экономической, институциональной и социальной структуры региона.

В понятие «генетический сценарий» вкладывается смысл: все повторяется. Задержавшиеся в своем развитии страны и регионы, не ограниченные естественными или искусственными барьерами для саморазвития, рано или поздно выходят на путь лидеров и в части институциональных условий развития, и в части эффективности функционирования экономики, и в части жизненного уровня населения. Движение в направлении градиента, указанного лидерами, скорее идет по принципу «step by step» с возможными зигзагами и возвратами, чем представляет собой легкую прогулку по уже известному пути. Во всяком случае, и в межстрановых, и в межрегиональных сравнениях результатов экономического развития признание достижений лидеров в качестве ориентиров для остальных является обычной практикой. При этом сегодняшний уровень развития первых служит мерой

будущего развития вторых, а достигнутому состоянию любого региона или страны нередко ищутся примеры в прошлом развитии лидеров, с тем чтобы найти ответы на вопросы о степени, сроках и причинах отставания в экономическом развитии.

Основные этапы построения генетического сценария. Приведенные выше соображения можно положить в основу операциональной методики получения прогнозных оценок развития регионов РФ. В расчетах использовались данные Федеральной службы государственной статистики за 2007–2012 гг. [8]. Регионы описывались 12-компонентными векторами индикаторов, включающими ВРП, производство товаров (в разрезе промышленного и сельскохозяйственного производства), объем выполненных работ по виду «строительство», инвестиции в основной капитал, среднюю зарплату, состояние потребительского рынка (оборот розничной торговли и платные услуги), поступления в бюджетную систему РФ, бюджетную обеспеченность, душевые доходы, средние пенсии. Все индикаторы были приведены к сопоставимому виду для межрегиональных сравнений: рассчитаны на 1 чел. в ценах 2010 г. и нормированы к среднероссийскому уровню. На этих индикаторах можно рассчитать сводные рейтинги регионов как среднегеометрические оценки (корень 12-й степени из произведения 12 относительных индикаторов)¹. Сводные рейтинги аккумулируют в себе общие тенденции изменения частных индикаторов, с одной стороны, и устраняют необоснованные выбросы отдельных показателей – с другой. Было установлено, что годовые панели упорядоченных по возрастанию сводных рейтингов заметнее коррелируют между собой, чем такие панели исходных рейтингов (коэффициенты корреляции ближе к 1). Это свидетельствует о том, что многие регионы в своем развитии проходят одинаковые жизненные циклы (рис. 1).

Кривая, полученная усреднением годовых однотипных панелей упорядоченных по возрастанию сводных региональных рейтингов, далее называется кривой *генотипа развития регионов*. Ее можно использовать и для анализа развития каждого конкретного региона

¹ Геометрические индексы в большей мере лишены недостатка арифметических индексов – компенсаторных замещений высокими значениями одних частных индикаторов низкого уровня других.

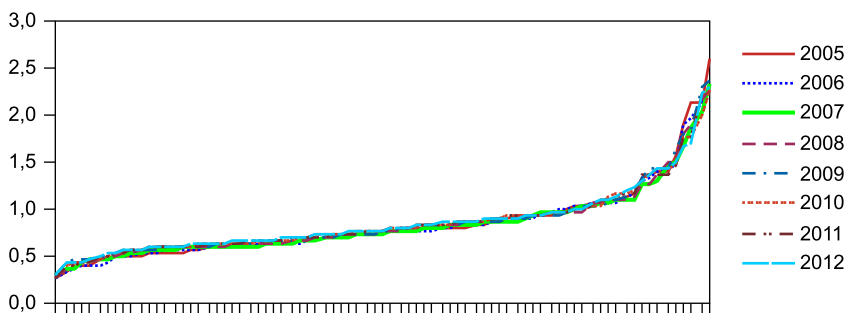


Рис. 1. Годовые панели сводных индексов регионов РФ в 2005–2012 гг.

в прошлом, и для оценки возможного его развития в будущем. В такой кривой аккумулируются пространственно-временные характеристики развития системы регионов в том случае, когда сами эти кривые слабо эволюционируют во времени. Расчеты прогнозных оценок опираются на построенные кривые генотипов развития регионов РФ и экзогенные прогнозы численности населения до 2030 г., представленные Федеральной службой государственной статистики (высокий вариант прогноза, скорректированный на основе данных переписи населения 2010 г.). Стартовый год расчетов – 2012 г., контрольные прогнозные годы – 2015, 2020, 2025, 2030 гг. Исходный ретроспективный период, необходимый для построения начальных кривых генотипов развития региона, включает 2007–2012 гг., что корреспондирует с пятилетним шагом прогнозных расчетов. Общая схема расчетов осуществляется в несколько шагов.

Шаг 1: на данных за 2007–2012 гг. строится кривая генотипа развития.

Шаг 2: по специальному алгоритму на кривой генотипа развития выделяется до шести отдельных интервалов ее изменения для выявления регионов с близкими значениями индексов и расчетом групповых оценок. Границы интервалов, вместе с групповыми оценками попавших в этот диапазон регионов и темпами их изменений, задают систему упорядоченных **фенотипов регионального развития**.

Шаг 3: проводятся расчеты для прогнозного периода 2012–2015 гг. Для каждого региона определяется фенотип, к которому он принадле-

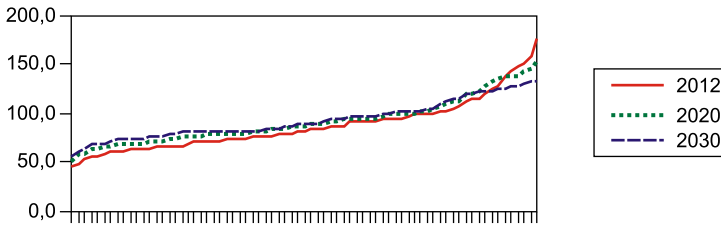


Рис. 2. Кривые генотипов развития регионов РФ по показателю «сводный рейтинг»

жит по условиям 2012 г., рассчитываются прогнозные оценки на 2015 г. и на них строится кривая генотипа развития регионов для этого года.

Шаг 4: результаты расчетов для 2015 г. принимаются за исходные, и шаги 1–3 повторяются для прогнозов на 2020 г., а затем рекуррентным переходом с последовательной сменой начального года прогнозов на 2020 и 2025 гг. рассчитываются оценки для 2025 и 2030 гг.

Результаты расчетов по предложенному алгоритму по показателю «сводный рейтинг» представлены на рис. 2. Обобщающая картина, определяемая эволюцией кривых генотипа по этому показателю, демонстрирует сближение уровней развития регионов не только за счет изменения положения маргинальных групп, но и за счет заметного роста этого индекса в регионах срединного кластера в направлении среднероссийского уровня.

Пространственная эволюция экономической активности в 2012–2030 гг. Общую картину динамики распределения экономического потенциала между федеральными округами РФ в условиях генетического сценария дает табл. 3, построенная с использованием прогнозных сводных индексов макрорегионов. Территориальная структура экономической активности, рассчитанная на сводных рейтингах, достаточно устойчива: немного возрастает доля Южного, Северо-Кавказского, Приволжского и Сибирского федеральных округов. Веса остальных округов в национальной экономике по периодам устойчиво снижаются.

Основной результат прогнозных расчетов состоит в том, что в условиях генетического сценария, т.е. при преобладании в развитии ре-

Таблица 3

Распределение экономической активности по федеральным округам, %

Федеральный округ	2012	2015	2020	2025	2030
Центральный	30,9	29,7	29,4	29,5	29,4
Северо-Западный	11,0	10,8	10,9	10,8	10,6
Южный	8,4	8,8	8,9	9,1	9,3
Северо-Кавказский	3,1	3,4	3,7	3,9	4,0
Приволжский	19,0	19,6	19,8	19,8	19,7
Уральский	9,8	9,6	9,2	9,0	9,0
Сибирский	12,1	12,3	12,6	12,7	12,8
Дальневосточный	5,7	5,8	5,5	5,3	5,2

гионов механизмов саморегулирования, в том числе поддерживаемых и развиваемых государственной региональной политикой, трендом развития многорегиональной системы становится сокращение межрегиональной дифференциации (табл. 4). Лишь по инвестициям в основной капитал межрегиональная дифференциация несколько усиливается. Расчеты показали, что лидерами инвестиционных предпочтений к 2030 г. станут не только регионы традиционной инвестиционной привлекательности (Коми, Якутия, Краснодарский и Красноярский

Таблица 4

Различия душевых показателей по субъектам РФ, раз

Показатель	2012	2015	2020	2025	2030
ВРП	20,7	21,9	17,9	14,9	12,4
Инвестиции в основной капитал	18,8	21,6	22,6	24,5	26,1
Производство товаров	79,0	85,1	69,6	56,2	43,2
Поступления в бюджетную систему РФ	35,5	30,8	15,4	9,4	6,5
Доходы региональных бюджетов	13,3	10,2	8,4	7,4	6,6
Денежные доходы населения	5,2	4,0	2,7	1,9	1,6

Таблица 5

**Регионы – лидеры инвестиционной привлекательности к 2030 г.
(инвестиции на 1 жителя, % к РФ)**

Регион	2012	2020	2030
Республика Коми	301,3	486,9	520,4
Краснодарский край	170,1	215,4	199,4
Тюменская обл.	504,8	541,4	578,7
Красноярский край	167,9	202,8	246,6
Приморский край	114,2	173,2	269,5
Хабаровский край	150,4	167,7	260,9
Магаданская обл.	189,0	176,4	241,9
Сахалинская обл.	450,0	422,0	451,1
Еврейская авт. обл.	158,2	189,5	260,0
Чукотский АО	371,6	488,4	522,0

края, Тюменская и Сахалинская области), но и новые регионы опережающего инвестиционного интереса, и прежде всего большинство регионов Дальнего Востока (табл. 5).

Различия между регионами сглаживаются при переходе к более крупной территориальной сетке. Так, по душевому ВРП различия в системе из 30 макрорегионов примерно вдвое ниже, чем представленные в табл. 4 (11,4 раза в 2012 г. и 6,3 раза в 2030 г.), и в 5 раз ниже, если сравнивать между собой федеральные округа (4,1 раза в 2012 г. и 2,7 раза в 2030 г.).

Факторные кривые гипотез развития и результаты прогнозов.

По предложенной методике были построены генотипы развития и выполнены прогнозные расчеты по всем 12 региональным индикаторам на период до 2030 г. Итоговый массив региональных индикаторов представляет собой трехмерную матрицу размерности 79 12 5 – по числу регионов, индикаторов и прогнозных периодов.

Как следует из анализа графиков, приведенных на рис. 3–8, наибольшие изменения происходят на концах кривых генотипов – в зонах

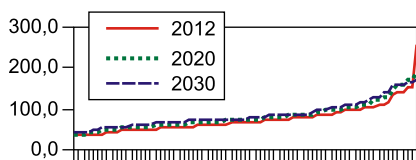


Рис. 3. Кривые генотипов развития регионов РФ по показателю «душевой ВРП»

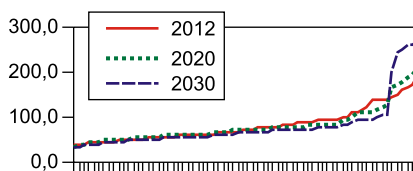


Рис. 4. Кривые генотипов развития регионов РФ по показателю «душевые инвестиции»

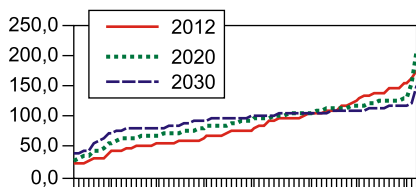


Рис. 5. Кривые генотипов развития регионов РФ по показателю «производство товаров»

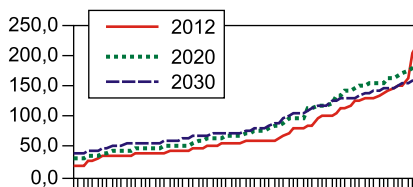


Рис. 6. Кривые генотипов развития регионов РФ по показателю «поступления в бюджетную систему РФ»

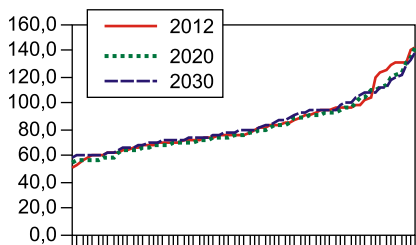


Рис. 7. Кривые генотипов развития регионов РФ по показателю «бюджетная обеспеченность»

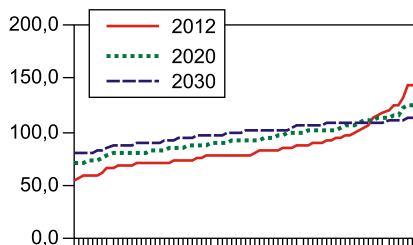


Рис. 8. Кривые генотипов развития регионов РФ по показателю «душевые доходы»

сосредоточения маргинальных регионов (лидеров и аутсайдеров развития). По одним показателям эти изменения более заметны, например по показателю «душевые инвестиции» (см. рис. 4), что неудивительно, если учесть высокую мобильность этого ресурса развития. По другим показателям кривые генотипов эволюционируют существенно медленнее и преимущественно на отдельных участках. Так, по по-

казателю «бюджетная обеспеченность», динамика которого традиционно регулируется жесткой политикой Министерства финансов РФ, основные изменения генотипа развития связаны с заметным снижением значений индикатора в группе лидеров (правый конец кривых генотипов) и близким к равномерному их ростом на остальных участках кривых в 2020 и 2030 гг. Похожую картину демонстрирует и рис. 8 с более заметным ростом генотипа развития для 2030 г. по сравнению с 2010 г. для регионов, не входящих в группу лидеров. Отметим, что в отличие от предыдущего случая этот генотип формируется в более свободных условиях саморегулируемых процессов.

МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫЕ СРАВНЕНИЯ В ПРОСТРАНСТВЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНДИКАТОРОВ

Россия представляет собой существенно неоднородную в пространственном отношении систему. Первопричиной этой неоднородности является прежде всего природно-климатическое разнообразие ее территорий, расположенных в шести климатических зонах и девяти часовых поясах. Для устойчивого развития большой страны очевидны преимущества широкого спектра распределения ее биогеографического и ресурсного потенциала, но в отношении экономики этот фактор зачастую воспринимается как негативный. Неоднородность физического пространства естественным образом порождает неоднородность и пространства социально-экономического, проявляющуюся прежде всего в различиях уровней экономического развития регионов и условий жизнедеятельности населения, а в конечном счете в диспаритетах цен на производство и потребление продукции и услуг в разных регионах. Объективный анализ развития регионов в многорегиональной системе РФ базируется на элиминировании ценовых неравенств – инфляционных и региональных удорожаний.

Методика оценки региональных удорожаний. С использованием данных Росстата существует лишь одна возможность прямого измерения региональных удорожаний – на основе мониторинга в разных регионах стоимостных оценок фиксированных потребительских наборов. И хотя состав таких наборов постоянно расширяется и охва-

тывает все более широкий круг товаров и услуг, применение подобного мониторинга для измерения региональных удорожаний по другим факторам достаточно условно. Однако, за неимением других возможностей, эти оценки часто используются для хотя бы частичного элиминирования региональных удорожаний при построении сопоставимых рейтингов регионов, для приведения к единому уровню индикаторов (душевых ВРП, инвестиций) и т.д. Поскольку сам состав фиксированного потребительского набора «вырос» из минимального набора, охватывавшего узкий перечень товаров и услуг, наиболее подвергаемых ценовым регулированием, постольку диапазон их стоимостных оценок по регионам, как правило, недостаточно отражает всю меру региональных удорожаний. Не менее условным является использование построенных таким образом оценок региональных удорожаний в прогнозных расчетах. Вместе с тем в самих номинальных показателях, отражающих развитие регионов, безусловно, содержится факт региональных удорожаний, и задача состоит в построении методики, позволяющей проявить их в конкретных оценках.

Принципиальная схема такой методики включает следующие этапы:

- выбор индикаторов, комплексно отражающих развитие регионов и обеспечивающих корректные межрегиональные, межфакторные и межвременные сопоставления, и построение их представительного набора;
- построение сводных региональных рейтингов и индексов объективных различий регионов;
- построение сводных индексов региональных удорожаний и их факторизацию.

Сама методика расчета региональных удорожаний по набору номинальных значений индикаторов может быть сформирована по аналогии с подходами к элиминированию влияния инфляции при оценке реального экономического роста². Наибольшему влиянию региональных удорожаний подвержены индикаторы, у которых в стоимостных показателях измеряются данные лишь числителя или знаменателя.

² Как известно, рост любого показателя в текущих ценах равен произведению темпов роста физического объема и роста цен.

Если такому влиянию подвержены обе составляющие индикатора – числитель и знаменатель, то общий итог отличается от «истинных» значений заметно меньше. Наконец, в индикаторах, построенных на натуральных показателях, например «доля занятых в общей численности населения» или «число врачей на 1000 жителей», прямое влияние региональных удорожаний совсем отсутствует. Сводный рейтинг региона, рассчитанный на индикаторах, не зависящих (или слабо зависящих) от цен, можно интерпретировать как индекс объективных различий регионов, подверженный более слабому влиянию региональных удорожаний. Если построенный на расширенном наборе индикаторов обобщенный индекс региона скорректировать на величину так рассчитанного индекса объективных различий, то результат вполне естественно интерпретировать как сводный индекс региональных удорожаний. Одна из схем построения этих индексов включает итеративные уточнения промежуточных значений региональных удорожаний начиная, например, от их значений, задаваемых стоимостными оценками фиксированных потребительских наборов, и заканчивая уточнениями при стабилизации расчетных значений на соседних итерациях.

В предлагаемой методике коэффициенты региональных удорожаний рассчитываются для 30 макрорегионов, объединяющих субъекты Федерации по признаку соседства, близости природно-климатических условий, типа и уровня экономического развития (табл. 6).

Рассчитанные по предложенной методике коэффициенты региональных удорожаний приведены в табл. 7. В сравнении с оценками по фиксированным потребительским наборам регионы повышенной экономической активности (Центр2, СевЗап3, ДалВос3 и многие регионы «северной прописки») в этом случае получают оценки более высокие.

Приведение индикаторов развития регионов к единому уровню состоит в корректировке их номинальных значений на величину коэффициентов региональных удорожаний. В качестве примера в табл. 8 представлены оценки душевого ВРП, рассчитанные тремя способами – до и после исключения региональных удорожаний.

Таблица 6

Состав макрорегионов РФ для расчета региональных удорожаний

Макро- регион	Субъекты РФ
	<i>Центральный федеральный округ</i>
Центр1	Владимирская обл., Ивановская обл., Костромская обл., Тверская обл., Ярославская обл.
Центр2	Московская обл., г. Москва
Центр3	Брянская обл., Калужская обл., Рязанская обл., Орловская обл., Смоленская обл., Тульская обл.
Центр4	Белгородская обл., Воронежская обл., Липецкая обл., Курская обл., Тамбовская обл.
	<i>Северо-Западный федеральный округ</i>
СевЗап1	Республика Карелия, Мурманская обл.
СевЗап2	Республика Коми, Архангельская обл., Вологодская обл.
СевЗап3	Ленинградская обл., г. Санкт-Петербург
СевЗап4	Калининградская обл., Новгородская обл., Псковская обл.
	<i>Южный федеральный округ</i>
Южный1	Республика Адыгея, Краснодарский край
Южный2	Республика Калмыкия, Астраханская обл., Волгоградская обл.
Южный3	Ростовская обл.
	<i>Северо-Кавказский федеральный округ</i>
СевКав1	Республика Дагестан
СевКав2	Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия – Алания
СевКав3	Ставропольский край
	<i>Приволжский федеральный округ</i>
ПриВол1	Пензенская обл., Самарская обл., Саратовская обл., Ульяновская обл.
ПриВол2	Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Чувашская Республика, Нижегородская обл.

Окончание табл. 6

Макро- регион	Субъекты РФ
ПриВол3	Удмуртская Республика, Пермский край, Кировская обл.
ПриВол4	Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Оренбургская обл.
	<i>Уральский федеральный округ</i>
Урал1	Курганская обл.
Урал2	Свердловская обл.
Урал3	Тюменская обл., Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО
Урал4	Челябинская обл.
	<i>Сибирский федеральный округ</i>
Сибирь1	Республика Алтай, Алтайский край, Новосибирская обл., Омская обл.
Сибирь2	Кемеровская обл., Томская обл.
Сибирь3	Республика Тыва, Республика Хакасия, Красноярский край
Сибирь4	Республика Бурятия, Забайкальский край, Иркутская обл.
	<i>Дальневосточный федеральный округ</i>
ДалВос1	Республика Саха (Якутия)
ДалВос2	Камчатский край, Магаданская обл., Чукотский АО
ДалВос3	Сахалинская обл.
ДалВос4	Приморский край, Хабаровский край, Амурская обл., Еврейская авт. обл.

Таблица 7

Коэффициенты региональных удорожаний в 2010 г., % к РФ

Макро- регион	Оценка на базе фиксированных потребитель- ских наборов	Расчетный индекс удо- рожаний	Макро- регион	Оценка на базе фиксированных потребитель- ских наборов	Расчетный индекс удо- рожаний
Центр1	93,8	70,9	ПриВол2	89,0	71,0
Центр2	127,8	169,2	ПриВол3	94,9	75,8

Окончание табл. 7

Макро- регион	Оценка на базе фиксированных потребитель- ских наборов	Расчетный индекс удо- рожаний	Макро- регион	Оценка на базе фиксированных потребитель- ских наборов	Расчетный индекс удо- рожаний
Центр3	89,7	69,6	ПриВол4	84,6	88,4
Центр4	92,6	76,6	Урал1	88,7	63,0
СевЗап1	115,9	111,2	Урал2	99,7	99,6
СевЗап2	109,7	108,4	Урал3	120,7	230,6
СевЗап3	104,2	138,9	Урал4	88,7	77,2
СевЗап4	96,4	80,7	Сибирь1	91,1	73,8
Южный1	99,9	93,6	Сибирь2	85,7	90,9
Южный2	90,4	69,7	Сибирь3	100,6	116,8
Южный3	96,7	72,7	Сибирь4	93,6	86,1
СевКав1	85,8	46,7	ДалВос1	127,6	171,5
СевКав2	86,6	50,7	ДалВос2	166,4	191,1
СевКав3	100,7	64,6	ДалВос3	142,6	271,2
ПриВол1	89,8	73,3	ДалВос4	120,2	113,5

Таблица 8

Оценки душевого ВРП в 2010 г., % к РФ

Макрорегион	В номинальных показателях	Без удорожаний по потребит. корзине	Без удорожаний по расчетной методике
Центр1	58,0	61,7	81,9
Центр2	209,4	163,4	123,8
Центр3	54,9	61,0	78,8
Центр4	69,1	74,3	90,1
СевЗап1	96,1	82,6	86,4
СевЗап2	110,1	100,1	101,6

Окончание табл. 8

Макрорегион	В номинальных показателях	Без удорожаний по потребит. корзине	Без удорожаний по расчетной методике
СевЗап3	126,7	121,3	91,2
СевЗап4	69,1	71,4	85,6
Южный1	71,1	71,0	76,0
Южный2	59,3	65,4	85,1
Южный3	56,5	58,2	77,6
СевКав1	36,6	42,6	78,5
СевКав2	29,2	33,7	57,6
СевКав3	43,5	43,0	67,3
ПриВол1	63,4	70,3	86,4
ПриВол2	61,8	69,3	87,0
ПриВол3	73,7	77,5	97,3
ПриВол4	85,7	101,0	96,9
Урал1	48,3	54,3	76,8
Урал2	91,9	91,9	92,3
Урал3	370,6	306,3	160,7
Урал4	71,0	79,7	91,9
Сибирь1	61,7	67,6	83,6
Сибирь2	91,0	105,9	100,1
Сибирь3	122,3	121,3	104,8
Сибирь4	71,0	75,6	82,4
ДалВос1	153,4	119,8	89,5
ДалВос2	145,7	87,3	76,2
ДалВос3	378,1	264,4	139,4
ДалВос4	91,2	75,6	80,3
Размах ряда (max/min)	12,9	9,1	2,8

Оценки межрегиональных различий по уровню душевого ВРП существенно зависят от способа учета региональных удорожаний. Они максимальны при сравнении номинальных индикаторов (12,9 раза), несколько ниже при учете региональных удорожаний по фиксированным потребительским корзинам (9,1 раза) и заметно ниже при элиминировании региональных удорожаний по расчетной методике (2,8 раза).

Межрегиональные сравнения. Простейшие схемы, практикуемые, в частности, Госкомстатом, состоят в исчислении места региона по конкретному показателю. Немного сложнее поликомпонентные сравнения регионов по набору индикаторов, используемые, например, при построении сводных рейтингов регионов, индексов инвестиционной привлекательности регионов (журнал «Эксперт»), в оценке человеческого капитала (методики ЮНЕСКО) и т.п. При этом, как правило, даже не обсуждаются ни состав используемых индикаторов, ни веса их вхождения в сводные индексы. Вместе с тем построенные специальным образом региональные индикаторы (отчетные и прогнозные) заполняют определенные области в пространстве региональных индикаторов, как-то дрейфующих в нем по оси времени. «Центром масс» таких областей являются однотипные индикаторы национального уровня. Если региональные индикаторы нормированы к национальному уровню, т.е. речь идет об относительных изменениях социально-экономического положения регионов, то геометрическим образом изучаемых территориальных сдвигов будут изменения размеров и конфигурации области этого пространства вокруг точки с координатами в 100%, представляющей относительный национальный уровень.

Поскольку различия между регионами закономерны, постольку естествен вопрос о выделении групп близких между собой регионов. Существует по крайней мере два методологически разных принципа построения типологий многорегиональных систем. Первый подход, сформулированный в позитивистских традициях, предполагает выстраивание однотипных группировок регионов исходя из содержательного анализа состояния и тенденций развития регионов³. Его методологическая основа включает методы распознавания образов, многомер-

³ Существует большое количество региональных классификаций. Наиболее полная из них, многоаспектно разбивающая совокупность регионов России на однородные группы, приведена в работе [9]. Но даже для нее остается открытым вопрос о полноте классификации.

ных группировок, универсальные процедуры кластерного анализа. Другой подход базируется на исходном разбиении «пустого» пространства региональных индикаторов на упорядоченные области и на изучении распределения по ним регионов разного уровня развития.

Центральным в предлагаемом подходе является понятие ***кластера регионов со средними характеристиками развития***. В этот кластер входят регионы с индикаторами, близкими к среднероссийским, причем общая численность населения в нем должна составлять не менее половины от общей численности по стране, так что исключение из него любого региона нарушает правило квалифицированного большинства (не менее 50%). Такой кластер может быть погружен в некоторую окрестность (многомерный куб) в пространстве индикаторов с центром в точке среднероссийских значений рассматриваемых индикаторов, симметричную или асимметричную. Минимальную окрестность среднероссийских параметров, описывающую этот кластер, будем называть нормальной окрестностью. Примечательное ее свойство состоит в персонификации граничных значений – ребер гиперкуба максимальной размерности, каждое из которых содержит на своей поверхности набор индикаторов хотя бы для одного региона из этой окрестности. Другие методы межрегиональных сравнений такими свойствами, как правило, не обладают.

Продолжение границ нормальной окрестности до граничных гиперплоскостей однозначно выделяет в пространстве индикаторов еще пять зон, естественно упорядочивающих регионы между собой (неблагополучные; не лучше средних; проблемные, т.е. такие, что по одним индикаторам они хуже средних, по другим – лучше; не хуже средних; благополучные). Среди выделенных зон можно ввести естественный порядок, закрепленный в их названиях. Он естествен в том смысле, что для каждой точки из зоны i найдется элемент в зоне $i + 1$, мажорирующий ее по всем компонентам (может быть, не строго), и не существует таких мажорантов в предшествующих зонах. При этом получаемая структура пространства индикаторов определяется не только размерами нормальной окрестности, но и положением в этом пространстве «центра масс» – точки, задаваемой средними значениями индикаторов по рассматриваемой совокупности регионов. Вводимый таким образом топологический порядок в пространстве ре-

гиональных индикаторов позволяет с единых позиций рассмотреть базовые процедуры межрегиональных сопоставлений: кластеризации (выделения групп близких регионов), ранжирования (линейного упорядочивания рассматриваемых регионов), нормирования (определения дифференцированных желаемых состояний регионов, снижающих степень межрегиональных различий), бюджетирования (оценки затрат на переход регионов от фактических состояний к желаемым)⁴. Естественно определяются и подмножества векторов региональных индикаторов (региональные кластеры), попадающих в те или иные перечисленные выше зоны.

Реальное развитие многорегиональной системы России позволяет структуризовать пространство региональных индикаторов не только на основе нормальной окрестности среднероссийских индикаторов, но и с помощью окрестностей произвольных размеров. Так, при признании снижения межрегиональных различий важнейшим приоритетом государственной региональной политики фактическая дифференциация регионов по уровню развития систематически возрастает и в целом не драматизируется. В контексте нашей темы это означает, что если что-то изменить не удастся, то оно чаще всего признается за норму и, следовательно, окрестности средних значений могут варьировать достаточно широко. Тем самым возникает возможность изучать параметрически изменяемые топологические структуры пространства индикаторов и, соответственно, исследовать изменения в составе и мощности региональных кластеров, зоны переходных состояний, пороговые значения, разделяющие кластеры между собой, проводить сквозные ранжирования регионов построением их обобщенных рейтингов и т.д.

Эволюция кластеров в пространстве региональных индикаторов. Полученное в условиях генетического сценария облако региональных индикаторов в разные периоды по-разному заполняет выделенные области пространства индикаторов, что позволяет оценивать изменения в составе и мощности упорядоченных кластеров. Нормированные по численности населения размеры срединного класте-

⁴ Первые варианты предлагаемой методики с примерами экспериментальных расчетов опубликованы в работах [10, 11].

ра приводят систему к распределению, близкому к нормальному (табл. 9). В каждом кластере представительство регионов разных федеральных округов меняется со временем в соответствии с потенциалом и условиями их саморазвития (табл. 10).

Центральный и Северо-Западный федеральные округа к 2030 г. заметно снижают свою долю в кластерах низшего ранга. Большинство регионов Приволжского и Сибирского округов (две трети) входят в срединный кластер. Сохраняется распределение экономической активности по кластерам в южных регионах. Территориями опережающего развития становятся часть регионов Северо-Западного и Дальневосточного округов.

Таблица 9

Численность населения в кластерах регионов, % к РФ

Кластер регионов	2012	2020	2030
Не лучше средних и проблемные	20,9	16,5	24,1
Средние	53,4	50,1	52,1
Не хуже средних	25,7	33,4	23,8

Таблица 10

**Распределение регионов в федеральных округах по кластерам
(числитель – в 2012 г., знаменатель – в 2030 г.)**

Федеральный округ	Кластер регионов не лучше средних и проблемных	Срединный кластер	Кластер регионов не хуже средних
Центральный	3/1	8/11	7/6
Северо-Западный	5/1	4/5	1/4
Южный	2/2	2/2	2/2
Северо-Кавказский	5/5	0/0	1/1
Приволжский	1/2	6/10	7/2
Уральский	3/3	3/3	0/0
Сибирский	5/4	7/8	0/0
Дальневосточный	5/5	3/1	1/3

Серединный кластер играет особую роль в построении системы упорядоченных кластеров в пространстве региональных индикаторов. Его состав меняется от периода к периоду достаточно динамично. Только шесть из 18 регионов Центрального федерального округа (второй столбец табл. 11) постоянно (в каждый период) входят в его состав. Доля стабильного присутствия в серединном кластере регионов других округов и того меньше, а Северо-Кавказский округ вообще не представлен в этом кластере. К концу периода растет представительство Центрального, Приволжского и Сибирского округов. На их долю приходится около 75% всего числа регионов, входящих в кластер (последний столбец табл. 11). Тем самым возникает устойчивая конструкция: полная совокупность регионов располагается в пространстве региональных индикаторов вокруг серединного кластера, а в нем возрастает влияние серединной оси Центр – Поволжье – Сибирь.

Из таблицы 11 следует, что мощность серединного кластера, измеренная числом входящих в него регионов, возрастает к концу периода на 20%. По построению серединный кластер выделяется в пространстве региональных индикаторов нормальной окрестностью. Аналогичную тенденцию к расширению этого кластера можно увидеть, сравнивая нормальные окрестности, построенные для 2012 г. и для 2030 г. Особенно показательны обобщающие оценки, представленные в последней строке табл. 12.

Таблица 11

**Представительство федеральных округов в серединном кластере,
кол-во регионов**

Федеральный округ	Всегда	2012	2015	2020	2025	2030
Центральный	6	7	8	7	8	11
Северо-Западный	2	4	3	2	3	5
Южный	2	3	4	4	4	2
Приволжский	4	6	8	7	7	10
Уральский	2	3	2	3	3	3
Сибирский	4	7	7	7	7	8
Дальневосточный	1	3	2	2	1	1

Таблица 12

Границы нормальной окрестности в 2012 и 2030 гг., % к РФ

Индикатор	2012		2030	
	min	max	min	max
Душевой ВРП	60,2	136,3	57,5	137,9
Душевые инвестиции	54,9	155,8	51,1	159,1
Бюджетная обеспеченность	66,4	129,2	69,5	150,2
Поступления в бюджетную систему РФ	44,8	159,1	43,7	163,0
Душевые доходы	71,2	127,4	62,2	137,3
<i>Оценки границ в среднем</i>	<i>57,7</i>	<i>140,3</i>	<i>52,3</i>	<i>149,7</i>

Заметим, что рост срединного кластера, измеряемый как числом входящих в него регионов, так и увеличением линейных размеров нормальных окрестностей по осям пространства региональных индикаторов, происходит на фоне снижения межрегиональных различий в полной системе регионов (см. табл. 4). Этот нетривиальный факт может быть объяснен только одним: принципами построения генетического сценария, главным из которых является правило принятия решений субъектами экономики (в данном случае регионами) по прецедентам. Согласно описанной выше методике, такой сценарий базируется на спирали эволюционного развития, когда начальные кривые генотипов позволяют получать прогнозные оценки развития регионов по выделенным фенотипам, а на их основе определять тренды изменения кривых генотипов и системы фенотипов для следующего периода. Побуждающими мотивами поведения агентов экономики (в данном случае регионов) в этом сценарии служат стратегии подражания, развития по образцам и т.п.

* * *

Построение и анализ генетических сценариев развития многорегиональных систем позволяют сделать следующие выводы.

1. Основополагающими в генетическом сценарии являются мотивации и условия саморазвития, проявления которого не сводятся лишь

к тому, что регион обладает необходимыми ресурсами. В данном случае термин «саморазвитие» означает потенциальную готовность региона (подтверждаемую, в том числе, и динамикой развития в предшествующие периоды) к переходу к другому фенотипу развития, как правило, более высокого уровня, обеспечиваемого всем комплексом институциональных, ресурсных и структурных условий, которыми уже обладает часть регионов, входящих в данный фенотип. Обустроить поступательное движение регионов по кривой генотипа развития (от фенотипа к фенотипу) – вот новая установка государственной региональной политики. А конструктивными проявлениями такой политики могла бы стать система ориентиров, задающих цели развития регионов. Эти ориентиры, во-первых, адресно настроены на возможности регионов; во-вторых, реалистичны, так как они были достигнуты регионами более развитого фенотипа развития; в-третьих, обеспечивают поступательную динамику роста соответствующих индикаторов.

2. При разработке долгосрочных сценариев и программ социально-экономического развития страны или ее регионов традиционным приемом оценки их эффективности является сравнение с так называемыми инерционными сценариями, главный прием построения которых состоит в пролонгировании условий, сложившихся к началу прогнозного периода. Четкой методики построения инерционных сценариев нет; как правило, в них фиксируются, а затем и распространяются на будущее темпы роста тех или иных показателей, при этом часто игнорируются изменения в организационных и институциональных условиях предыдущего развития. Представляется, что генетические сценарии создают более надежную основу для оценки результативности предлагаемых программ, поскольку движение по фенотипам фиксирует возможности перехода регионов на более высокий уровень развития с изменениями организационно-экономической структуры и вне возможных воздействий, предполагаемых целевыми установками таких программ.

3. Изложенная в настоящей статье методология представляет собой конструктивную попытку синтеза отдельных задач анализа, прогнозирования регионального развития и измерения региональных различий в комплексную методику оценки пространственных трансформаций экономики. Приведенные выше результаты прогнозных расче-

тов являются лишь малой частью множества вычислений, базирующихся на использовании методик и процедур, описанных в статье, и имеющих важное значение в более широком контексте: последовательного и адресного распространения по уровням территориальной иерархии задающих сценарных условий национального уровня, отраслевой и территориальной детализации макроэкономических расчетов и оценок, развития методологии системного моделирования применительно к задачам государственной региональной политики и т.д.

Литература

1. **Макаров В.Л.** Социальный кластеризм: Российский вызов. – М.: Бизнес Атлас, 2010. – 272 с.
2. **Новикова Т.С.** Проектная экономика: Курс лекций. – Новосибирск, 2012. – 318 с.
3. **Нельсон Р., Уинтер С.** Эволюционная теория экономических изменений. – М.: Финстатинформ, 2000. – 540 с.
4. **Абалкин Л.** Эволюционная экономика и «мэйнстрим». – М.: Наука, 2004. – 222 с.
5. **Теория и методология формирования саморазвивающихся социально-экономических систем** / Отв. ред. А.И. Татаркин. – М.: Экономика; Екатеринбург: УрО РАН, 2011. – 308 с.
6. **Суспицын С.А.** Прогнозы и оценки пространственных трансформаций экономики на основе комплекса иерархических расчетов развития многорегиональной системы РФ // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 3. – С. 3–22.
7. **Суспицын С.А.** Методология измерения устойчивых трансформаций социально-экономического пространства // Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез / Отв. ред. В.М. Котляков. – М.: Медиа-Пресс, 2013. – С. 203–210.
8. **Регионы России.** – М.: Росстат, 2013. – 990 с.
9. **Куперштох В.Л., Соколов В.М., Суспицын С.А., Ягольницер М.Я.** Методические основы выделения депрессивных и остальных регионов // Регион: экономика и социология. – 1996. – № 2. – С. 96–128.
10. **Суспицын С.А.** Моделирование и анализ межуровневых отношений в Российской Федерации. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 1999. – 196 с.
11. **Оптимизация территориальных систем** / Отв. ред. С.А. Суспицын. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2010. – 632 с.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 09.06.2014 г.

© Суспицын С.А., 2014

УДК 330.15+338.27

Регион: экономика и социология, 2014, № 3 (83), с. 31–57

ИННОВАЦИОННАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ ВОСТОЧНОЙ ЯКУТИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

В.Н. Харитонов, И.А. Вижина

ИЭОПП СО РАН

*Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН в рамках
приоритетного направления IX.88.1 (проект IX.88.1.3)*

Аннотация

Выявлены ключевые проблемы социально-экономического развития улусов и поселений арктической зоны Восточной Якутии. Сформулированы направления выхода поселений из глубокой депрессии в свете решения задач государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 г.». Предложен подход к разработке стратегии модернизации экономики арктической зоны Восточной Якутии в виде комплексного территориального мегапроекта. Показаны возможности мегапроекта как инструмента стратегического анализа ресурсных ограничений, а также как инструмента обеспечения сбалансированности во времени и пространстве реализации проектов социальной сферы, региональной транспортной и энергетической инфраструктуры с инвестиционными проектами и намерениями горно-рудных компаний.

Ключевые слова: арктическая зона, Восточная Якутия, система жизнеобеспечения, диагностика, территориальный комплексный мегапроект, го-

сударственная координация инвестиционной деятельности, государственно-частное партнерство, модернизация, инновационная инфраструктура

Abstract

The analysis carried out in the paper has identified what major social and economic development problems are faced by the Arctic territory in Eastern Yakutia. The article defines the ways of how to draw the settlements of this area out of a major economic depression within the context of the state program «Social and Economic Development for the Arctic Territories of the Russian Federation till 2020». We suggest a comprehensive territorial megaproject as an approach of how to work out a strategy to modernize the economy of a region. This paper illustrates the fact that a megaproject of this kind could be used as a tool in strategic analysis of resource limitations, as well as for time and space coordination of social and regional projects concerning transport and energy infrastructure with investment projects and plans of mining companies.

Keywords: the Arctic territory, Eastern Yakutia, life support systems, diagnosis, comprehensive territorial megaproject, state coordination of investing activities, public-private partnership, modernization, innovation infrastructure

Государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 г.» предусматривает коренную модернизацию экономики арктического сектора России, наращивание инновационного производственного и инфраструктурного потенциала, развитие инновационной социальной сферы в муниципальных образованиях [1]. Необходимость возрождения экономической деятельности в арктическом секторе Республики Саха (Якутия) связана с решением задач развития Северного морского пути и преодоления глубокой депрессии в социально-экономическом развитии улусов (муниципальных образований) арктической зоны, обусловленной проведенной в 1990-е годы реструктуризацией градообразующих горно-добывающих предприятий вплоть до их закрытия. В последнее десятилетие основной сферой занятости населения в арктической зоне Якутии стали отрасли жизнеобеспечения: транспорт, энергетика, жилищно-коммунальное хозяйство, социальная сфера. Низкая деловая активность крупных горно-промышленных

компаний не позволяет аккумулировать значимые финансовые ресурсы в муниципальных образованиях, на которые возложены функции организации и финансирования систем жизнеобеспечения поселений. В результате высокими темпами растет физический износ основных фондов систем жизнеобеспечения и, соответственно, повышаются риски в отношении жизнедеятельности в регионе, особенно в национальных районах проживания коренных народов Севера.

В процессе разработки республиканской стратегии модернизации экономики и социальной сферы арктической зоны Республики Саха (Якутия) как части государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 г.» выявилась целесообразность группировки приоритетных мероприятий и проектов обновления инфраструктурных отраслей в комплексные территориальные мегапроекты западного, центрального и восточного арктических секторов Якутии. Каждый из этих секторов имеет относительно замкнутый хозяйственный комплекс, альтернативные варианты экономического роста и самостоятельные транспортные выходы к СМП.

В статье обсуждаются проблемы разработки комплексного территориального мегапроекта модернизации инфраструктуры жизнеобеспечения арктических территорий Восточной Якутии во взаимосвязи со стратегическими намерениями компаний горно-промышленного комплекса.

МЕТОДИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ФОРМИРОВАНИЮ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО МЕГАПРОЕКТА

Территориальный мегапроект Республики Саха (Якутия) формируется в виде свода стратегических намерений государства и проектов компаний относительно развития существующих и размещения новых производств, развития социальной инфраструктуры и систем жизнеобеспечения поселений на проблемной территории. Мегапроект представляет собой совокупность взаимосвязанных проектов обновления инфраструктурного и социального секторов поселений, проектов развития горно-промышленных комплексов и хозяйств тра-

диционного природопользования коренных народов Севера. Это позволяет оценить перспективность современных поселений, взаимосвязь сроков реализации проектов развития социальной сферы, энергетической и транспортной инфраструктуры со сроками реализации ресурсных проектов освоения арктической зоны, инвестиционные финансовые ресурсы компаний и государственное участие в выполнении мегапроекта. Важно, что территориальный свод взаимосвязанных проектов дает возможность проанализировать рациональность планируемых сроков ввода мощностей в различных отраслях, обнаружить временные нестыковки и противоречия, а также оценить степень влияния ресурсных ограничений на реализуемость мегапроекта и устойчивость поселений.

Приоритетной стратегической целью создания территориального мегапроекта является достижение в заданные сроки положительной динамики и эффективности социально-экономического развития проблемной территории как для республики, так и для государства в целом. Стратегическое планирование территориального мегапроекта предусматривает последовательное решение следующих задач:

- разработка сценариев мегапроекта;
- формирование портфеля инвестиционных проектов различных отраслей и стратегических инвестиционных намерений компаний;
- выбор эффективной стратегии реализации инвестиционной программы мегапроекта с учетом ресурсных ограничений;
- анализ влияния организационно-экономических условий концентрации федеральных, региональных и корпоративных ресурсов различных отраслей на обеспечение сбалансированности и эффективности мегапроекта;
- определение перечня проблемных инновационных проектов развития транспортной, энергетической и социальной инфраструктуры, для которых необходимо привлечение инвестиционных ресурсов компаний на принципах государственно-частного партнерства.

Сценарии мегапроекта описывают целевые установки социально-экономического развития территории, отраслевые стратегии освоения минерально-сырьевых ресурсов и обновления инфраструктуры, а также совокупность внешних условий их реализации. Портфель инвестиционных проектов горно-рудных компаний по развитию инновационной социальной сферы и региональной инфраструктуры, жилищно-коммунального хозяйства поселений формируется с учетом выбранного сценария. Каждый проект характеризуется ожидаемыми сроками реализации и потребностями в инвестициях.

Выбор стратегии реализации территориального мегапроекта рассматривается как задача согласования стратегических интересов его институциональных участников во времени и пространстве с учетом инвестиционных ограничений, возможных вариантов участия государства и консолидации ресурсов участников на различных временных этапах для достижения как государственных стратегических, так и корпоративных целей мегапроекта.

Реализуемость территориального мегапроекта анализируется с позиций возможностей достижения межотраслевой сбалансированности во времени и пространстве проектов развития социальной сферы и модернизации жилищно-коммунального хозяйства поселений с инвестиционными проектами горно-рудных компаний и проектами обновления межрегиональной инфраструктуры в инвестиционной программе мегапроекта. Определяются потенциальные инвесторы, выявляются обеспеченность проектов финансовыми ресурсами, возможности консолидации ресурсов государственных и частных инвестиций на различных этапах реализации мегапроекта. Оцениваются различные государственные рычаги управления и создания благоприятного делового климата для достижения приемлемых показателей экономической эффективности корпоративных проектов и для обеспечения стратегических интересов устойчивого социально-экономического развития арктического сектора Республики Саха (Якутия). В результате выявляются проблемные инновационные проекты в области транспортной, энергетической и социальной инфраструктуры, для которых необходимо привлечение инвестиционных ресурсов компаний на принципах ГЧП.

АРКТИЧЕСКАЯ ЗОНА ВОСТОЧНОЙ ЯКУТИИ КАК ПРОБЛЕМНАЯ ТЕРРИТОРИЯ

Разработка сценария мегапроекта развития Восточной Якутии предусматривает анализ исходного социально-экономического состояния территории и существующей на ней проблемной ситуации, а также анализ целей и задач участия современных поселений Восточной Якутии в осуществлении арктической стратегии России в долгосрочной перспективе. Арктическая зона Восточной Якутии находится в междуречье Яны и Колымы выше полярного круга, ее площадь составляет 819,3 тыс. кв. км, или 26% территории Республики Саха (Якутия). Административно-территориальная структура представлена восемью улусами (муниципальными образованиями), где проживает в настоящее время 48,9 тыс. чел., или 5% численности населения республики (табл. 1).

Дисперсный характер системы поселений в арктической зоне Восточной Якутии сформировался главным образом в результате промышленного и транспортного освоения территории в 1950–1980-е годы, стратегическим направлением которого было очаговое освоение территории для развития горно-рудной промышленности – добычи цветных металлов, золота и олова. В шести улусах преобладают поселения городского типа, и в них проживает 36,7 тыс. чел., или 75% населения этого региона, а в Момском национальном и Среднеколымском улусах – поселения аграрного типа. За 2001–2010 гг. численность населения в поселках городского типа сократилась на 20% вследствие ликвидации базовых предприятий.

Транспортная инфраструктура развивалась на базе возможностей речного и морского судоходства, создания автозимников, ведущих к горно-промышленным районам. Для круглогодичных связей улусов с другими районами Якутии и России была создана инфраструктура грузовой и гражданской авиации. Транспортное обслуживание сельских поселений коренных малочисленных народов Севера, соответственно, было привязано к городским промышленным поселениям.

Для городских поселений характерны высокая доля благоустроенного жилья и учреждений социальной сферы с централизованным отоплением и энергоснабжением. Учреждения здравоохранения,

Таблица 1

Система поселений арктической зоны Восточной Якутии

Улусы	Административ. центры	Площадь территории, тыс. кв. км	Численность населения на 01.01.2010, тыс. чел.	Кол-во поселков городского типа	Расстояние до Якутска, км		
					наземным путем	водным путем	воздушным путем
<i>Городские</i>	–	–	36,7	–	–	–	–
Абыйский	п. Белая Гора	69,4	4,1	1	1950/2900	3243	1148
Аллайховский	п. Чокурдах	107,3	2,9	1	2700	2830	1290
Верхнеколымский	п. Зырянка	67,8	4,7	1	2440	4282	1255
Верхоянский	п. Багагай	137,4	11,8	1	1400	2785	705
Нижнеколымский	п. Черский	87,1	4,9	1	3189	3421	1920
Усть-Янский	п. Депутатский	120,3	8,3	3	2068	–	1025
<i>Сельские</i>	–	–	12,2	–	–	–	–
Момский	с. Хонуу	104,6	4,4	–	2000	3774	1125
Среднеколымский	п. Среднеколымск	125,2	7,8	–	2664	3940	1485
Арктическая зона Восточной Якутии	–	819,1	48,9	8	–	–	–
Республика Саха (Якутия)	г. Якутск	3083,5	949,28	–	–	–	–

образования и социальных услуг выполняют функции межселенного обслуживания.

В сельских поселениях жилой фонд имеет печное отопление и низкий уровень благоустройства. Здравоохранение представлено учреждениями, оказывающими услуги первичной медицинской помощи, образование – начальными или неполными средними школами. Учреждения среднего образования и комплексной медицинской помощи имеются, как правило, только в центре улуса.

За годы реформ произошли серьезное обветшание, физический и моральный износ основных фондов всех отраслей жизнеобеспечения арктических улусов Восточной Якутии: транспорта, энергетики, социальной инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства. Платежи населения, бюджетные субсидии и дотации на протяжении 10 лет были главными источниками финансирования отраслей жизнеобеспечения. В 2010 г. доходы местных бюджетов улусов формировались практически полностью из дотаций республиканского бюджета в размере 2,6 млрд руб. в год, а собственные предприятия арктических муниципальных образований приносили лишь 7% доходов местных бюджетов. Действующая с 2004 г. система государственной поддержки этих отраслей за счет дотаций и субсидий из федерального и республиканского бюджетов обеспечивала в лучшем случае минимальный уровень экономической безопасности их функционирования.¹

Транспортная доступность – главный фактор надежности и экономической безопасности функционирования поселений. Центры фор-

¹ Под экономической безопасностью функционирования систем жизнеобеспечения северных поселений нами понимается полная обеспеченность энергетическими, материальными и финансовыми ресурсами процесса производства и поддержания производственных мощностей отраслей жизнеобеспечения в объемах, требуемых технико-технологическим состоянием основных фондов. Минимальный уровень – наличие в системе жизнеобеспечения материальных и финансовых ресурсов, позволяющих лишь поддерживать текущее производство. Средний – обеспеченность материальными и финансовыми ресурсами, достаточная для текущего функционирования и замещения выбытия основных фондов. Высокий – наличие материальных и финансовых ресурсов, достаточных для функционирования системы жизнеобеспечения и реконструкции основных фондов с заменой технологического уклада.

мирования материально-технических ресурсов для арктических улусов Восточной Якутии от столицы республики находятся на расстоянии 1–4 тыс. км. Завоз грузов в арктическую зону Восточной Якутии имеет сложную транспортную схему с использованием портов СМП, автозимников Якутии, портов Охотского моря и авиации.

С 2000 г. использование СМП затруднено из-за обветшания береговой инфраструктуры портов Тикси, Зеленый Мыс, а также из-за отсутствия организаций, обеспечивающих нормальное функционирование речных перевозок по северным рекам. Особенно остро стоит проблема финансирования дноуглубительных работ и поддержания фарватеров.

Переход в 2005 г. на муниципальное финансирование содержания аэропортов и взлетно-посадочных полос наиболее негативно отразился на стабильности авиа- и вертолетного обслуживания сельских поселений Момского национального улуса, где большинство населения составляют представители коренных малочисленных народов Севера. В летнее время нет наземного сообщения со всеми населенными пунктами улуса. В наиболее отдаленные сельские поселения (наслег) и из них (с. Сасыр – 400 км от районного центра по наземному пути, с. Чуумпу-Кытыл – 180 км) перевозка пассажиров осуществляется только воздушным транспортом. Изолирован от федеральных и республиканских транспортных сетей и Верхоянский улус.

Энергетическая безопасность арктических улусов существенно снизилась за 2001–2010 гг. Система их энергоснабжения, опирающаяся на локальные автономные источники энергии (дизельные электростанции) в населенных пунктах, выработала свой нормативный срок службы. В целом техническое состояние основных фондов энергетики характеризуется высоким процентом износа активных производственных фондов – от 60 до 80%². Это обуславливает ненадежность энергоснабжения улусов, становится главным ограничителем электропотребления в городских поселках и особенно в наслеге при отсутствии выходов на объединенные энергетические системы Республики Саха (Якутия). За 2001–2009 гг. производство электроэнергии снизилось на треть, главным образом за счет закрытия горно-до-

² Физический износ линий электропередач – 75%, тепловых сетей – 51,2, силового и прочего оборудования – 60,5, подстанций – 81,4, машин и оборудования – 61,9%.

бывающих предприятий Усть-Янского, Верхнеколымского и Нижнеколымского улусов. В результате в 2010 г. в арктических улусах сложился крайне низкий среднегодовой уровень душевого потребления электроэнергии – 2002 кВт ч/чел., что в 3 раза ниже средне-республиканского.

В жилищно-коммунальном хозяйстве относительно благополучное положение в 2010 г. имели поселки городского типа в Верхоянском, Верхнеколымском и Нижнеколымском улусах, где доля ветхого и аварийного жилья в жилом фонде не превышала 6% [2]. Вместе с тем техническое состояние жилого фонда остальных поселений свидетельствует о необходимости масштабной реконструкции зданий и замены коммуникаций. Свыше 5 тыс. чел., или 11% общей численности населения арктических улусов, проживали в ветхих и аварийных домах (табл. 2).

Таблица 2

Техническое состояние жилого фонда и зданий учреждений социальной сферы в улусах арктической зоны Восточной Якутии в 2010 г.

Улус	Требующие капремонта и находящиеся в аварийном состоянии		
	ветхий и аварийный жилой фонд, % от общей площади	здания библиотек, % от общего числа библиотек	детские образовательные учреждения, % от общего числа учреждений
Абыйский	16,5 (800)*	–	50,0
Аллаиховский	39,7 (1300)	50,0	66,7
Верхнеколымский	1,1 (100)	28,0	100,0
Верхоянский	3,8 (100)	29,0	100,0
Момский	4,8 (200)	14,0	100,0
Нижнеколымский	5,7 (400)	–	66,7
Среднеколымский	13,1 (1000)	9,0	91,6
Усть-Янский	13,6 (1100)	22,0	33,3

*В скобках указана численность проживающих в аварийном фонде, чел.

В 2010 г. в поселках с низким уровнем благоустройства жилого фонда и социальной инфраструктуры проживало 58% населения арктической зоны. В Абыйском и Верхоянском улусах более чем в 60% жилого фонда не было водопровода и канализации и только треть зданий дошкольных учреждений имели все виды благоустройства (табл. 3). В аграрных улусах (Момском и Среднеколымском) практически нет благоустроенного жилого фонда, центральное отопление имеется лишь в административных центрах.

За годы депрессии произошли значительное обветшание и износ благоустроенного жилья, зданий детских дошкольных учреждений в поселениях с относительно высоким уровнем благоустройства жилого фонда и социальной сферы – Верхнеколымском, Аллаиховском, Нижнеколымском и Усть-Янском улусах. Так, критическая ситуация с износом благоустроенного жилого фонда сложилась в Аллаихов-

Таблица 3

Уровень благоустройства жилого фонда и зданий дошкольных образовательных учреждений арктических улусов Восточной Якутии в 2010 г., %

Улус	Удельный вес общей площади жилого фонда, оборудованного						Доля зданий дошк. образоват. учреждений, имеющих все виды благоустройства
	водопроводом	канализацией	отоплением	горячим водоснабжением	ваннами (душем)	газом	
Нижнеколымский	85,3	91,9	99,9	85,2	84,7	–	50,0
Аллаиховский	77,2	75,2	96,8	96,8	60,2	–	100,0
Верхнеколымский	86,5	86,3	95,4	10,4	83,2	–	71,4
Усть-Янский	65,7	65,4	81,3	65,7	65,4	–	22,2
Верхоянский	33,6	33,8	49,3	38,7	33,8	–	24,0
Момский	–	–	86,8	–	–	–	–
Абыйский	31,5	31,5	66,7	0,8	31,4	–	37,5
Среднеколымский	–	–	46,6	–	–	–	–

Источник: [2, с. 51].

ском улусе, где 39% жилого фонда находилось в аварийном состоянии и в аварийных домах проживало 1,3 тыс. чел., или 45% населения улуса. У зданий дошкольных учреждений превышен критический порог экономической безопасности функционирования: от 50 до 100% объектов требуют капитального ремонта или находятся в аварийном состоянии. Нуждаются в полном обновлении объекты социальной сферы в Верхнеколымском, Верхоянском и Момском улусах.

Критическое положение в ЖКХ и социальной сфере к 2010 г. сложилось в значительной степени вследствие хронического дефицита бюджетов муниципальных образований, хотя на содержание ЖКХ направлялось от 20 до 40% их доходов, а социальной сферы – от 40 до 59%. В арктической зоне Восточной Якутии дефицит финансовых ресурсов в обеспечении текущего функционирования ЖКХ³ составлял от 44 до 84% (табл. 4).

Таким образом, современная схема государственного финансирования систем жизнеобеспечения, социальной сферы и ЖКХ арктических улусов за счет дотаций и субсидий из республиканского бюджета не обеспечивает даже минимальный уровень экономической безопасности их функционирования. Муниципальный уровень власти с хронически дотационными бюджетами не обладает ни финансовыми, ни техническими средствами для обновления основных фондов.

Проведенный анализ выявил настоятельную необходимость включения в государственную программу социально-экономического развития арктической зоны Республики Саха (Якутия) коренной реконструкции всех отраслей жизнеобеспечения, социальной инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства поселений арктических улусов Восточной Якутии. В целях повышения эффективности функционирования жизнеобеспечивающих отраслей и качества жизни населения в мегапроекте развития арктической зоны Восточной Якутии необходимо предусмотреть

³ Дефицит определен нами как разность между потребностями в финансовых ресурсах ЖКХ муниципальных образований для обеспечения федеральных стандартов обслуживания жилой площади и фактическим уровнем бюджетных расходов. Федеральные стандарты разрабатываются и утверждаются для каждого субъекта Федерации Министерством регионального развития РФ.

Таблица 4

Дефицит финансовых ресурсов, направляемых на обслуживание жилого фонда, в арктических улусах Восточной Якутии в 2010 г.

Улус	Численность населения, тыс. чел.	Расходы на содержание ЖКХ, всего, млн руб.	Расходы на содержание ЖКХ, руб./кв. м общей площади	Общая площадь жилого фонда, тыс. кв. м	Федеральный стандарт бюджет. расходов в РС(Я), руб./кв. м	Дефицит финансовых ресурсов	
						руб./кв. м	%
Верхоянский	11,8	251,20	2875,0	89,5	2000	875,10	44
Момский	4,4	88,40	313,8	281,7	2000	1686,20	84
Верхнеколымский	4,7	91,01	744,7	122,2	2000	1255,34	63
Среднеколымский	7,8	90,85	557,7	162,9	2000	1442,30	72
Нижнеколымский	4,9	115,17	1013,7	113,7	2000	998,30	49
Итого	33,6	636,60	835,4	762,0	2000	1164,60	58

- снос 100 тыс. кв. м аварийного и ветхого жилья и реконструкцию 900 тыс. кв. м жилого фонда;
- практически полное обновление основных фондов всей социальной сферы: здравоохранения, образования, дошкольного воспитания;
- технологическое обновление энергетической, транспортной и коммуникационной инфраструктуры.

**ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ ВОСТОЧНОЙ
ЯКУТИИ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТРАТЕГИИ
РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ**

Стратегические интересы Республики Саха (Якутия) в формировании устойчивого социально-экономического роста в ее арктическом секторе сформулированы в соответствующей подпрограмме го-

сударственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», разработанной совместно с ГНИУ СОПС [3]. В ней современные арктические поселения рассматриваются как самостоятельная ценность обжитой территории республики, и в этой связи в качестве источников экономического роста предлагаются активизация геолого-разведочных работ, развитие горной промышленности и обновление инфраструктуры якутского сектора Северного морского пути.

Важнейшим приоритетом республиканской подпрограммы являются обеспечение политического, экономического и культурного развития, повышение качества и уровня жизни коренных народов Севера путем сохранения их традиционных видов природопользования (оленьеводство, коневодство, охотничий промысел и др.) и повышения конкурентоспособности предприятий по комплексной переработке продукции, получаемой в традиционных отраслях. Национальные поселения рассматриваются как фактории и центры концентрации социального и этнокультурного потенциала северных общин с обеспечением доступа к полному набору инновационных социальных услуг, к центрам правового просвещения и образования.

Оптимистический сценарий мегапроекта по развитию арктической зоны Восточной Якутии [3] базируется на гипотезах активного участия ее современных поселений в создании

- материально-технического каркаса формирования Северо-Якутского АТПК и геолого-разведочных баз освоения шельфа Восточно-Сибирского моря на основе взаимодействия морских портов Тикси и порта Восточной Якутии Зеленый Мыс с речными портами Нижнеянск, Усть-Куйгу на р. Яне, Чокурдах, Белая Гора на р. Индигирке;
- горно-промышленных комплексов нового поколения, состоящих из малолюдных и безотходных предприятий по переработке твердых полезных ископаемых, в Верхоянском и Усть-Янском улусах;
- устойчивой системы жизнеобеспечения арктических улусов, предусматривающей инновационные направления развития здравоохранения и образования;

- эффективной транспортной и энергетической инфраструктуры, полярной авиации на новой основе;
- рыночной инфраструктуры традиционных отраслей коренных народов Севера (оленоводство, коневодство, охотничий промысел, рыболовство) в Верхнеколымском, Среднеколымском и Момском улусах.

Для решения этих задач разработан комплекс приоритетных мероприятий. Сделана предварительная оценка инвестиционных и других финансовых ресурсов, необходимых для реализации первоочередных проектов инфраструктурного обновления и повышения комфортности проживания населения в муниципальных образованиях арктического сектора Якутии, а также проектов развития факторий как центров социального обслуживания с государственной поддержкой сельского хозяйства арктических улусов.

Ключевая проблема, связанная с обоснованием портфеля инвестиционных проектов мегапроекта, – широкая зона неопределенности вовлечения в хозяйственный оборот новых минерально-сырьевых ресурсов арктической зоны Восточной Якутии.

Анализ стратегических инвестиционных намерений компаний, государственных и республиканских органов власти определил портфель инвестиционных проектов мегапроекта развития Восточной Якутии. К ним относятся следующие:

1) восстановление фарватеров морских и речных участков побережья СМП на реках Лена, Яна, Индигирка, Колыма в целях обеспечения прохода судов типа «река-море» в основные пункты накопления (депонации) грузов для всех арктических улусов; ремонт гидротехнических сооружений в морском порте Зеленый Мыс;

2) организация геолого-поисковых и геолого-разведочных работ на шельфе Восточно-Сибирского моря;

3) строительство малолюдных горно-промышленных комплексов для разработки оловорудных и сурьмяных месторождений в Верхоянском улусе и золоторудных месторождений Яно-Колымской золотоносной провинции;

4) инновационная модернизация энергетики: сооружение плавучих атомных теплоэлектростанций (ПАТЭС), мини-ТЭС и ветроэлектростановок в Усть-Янском, Нижнеколымском и Верхнеколымском улусах;

5) реконструкция дизельных электростанций в арктических улусах и замена их станциями нового поколения;

6) строительство автомобильных дорог круглогодичного действия, в результате чего поселения арктической зоны получают выходы к транспортно-логистическим центрам СМП и центральной части Якутии;

7) развитие телекоммуникационных технологий и интернет-технологий, позволяющих обеспечить государственные стандарты в сферах общего образования и здравоохранения, развитие телемедицины, предоставление государственных и муниципальных услуг в рамках электронного правительства;

8) обновление социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства улусов и национальных наслегов, строительство энергоэффективных жилых домов, объектов здравоохранения и образования;

9) реконструкция факторий и предприятий сельского хозяйства;

10) строительство берегозащитных укреплений на реках Колыма, Ясачная, Зырянка.

Таким образом, в оптимистическом сценарии мегапроект развития арктической зоны Восточной Якутии представляет собой крупную многоотраслевую инвестиционную программу модернизации инфраструктурных отраслей и развития горно-промышленного комплекса, совокупность проектов обновления инфраструктурного и социального секторов поселений, взаимосвязанных во времени с проектами развития горно-промышленных комплексов и традиционного природопользования коренных народов Севера. В период до 2025 г. ожидаемая потребность в инвестиционных ресурсах составит 237,8 млрд руб., при этом до 2020 г. предполагается выполнить как капиталоемкие проекты модернизации инфраструктурных отраслей, систем жизнеобеспечения, проекты развития горно-промышленного комплекса (освоение золоторудного месторождения «Кючус»

в Усть-Янском улусе и сурьмяного – в Верхоянском), так и инновационные проекты создания ветроэнергетики, строительства мини-ТЭС, развития телекоммуникационных услуг, образования и здравоохранения. Совокупный инвестиционный спрос для их реализации оценивается на уровне 206,7 млрд руб. (табл. 5). Примечательно, что инновационные проекты по развитию энергетики, а также горно-промышленных комплексов в Верхоянском улусе планируется выполнить в период 2021–2025 гг. Это проекты сооружения плавучих атомных теплоэлектростанций, малолюдных предприятий по комплексной переработке оловянных и серебро-полиметаллических руд. Общая потребность мегапроекта в инвестициях в 2021–2025 гг. составит 31,1 млрд руб.

Особенность мегапроекта развития арктической зоны Восточной Якутии – высокая концентрация инвестиций в инфраструктурные отрасли. В период до 2025 г. на их развитие необходимо направить 88% прогнозируемых инвестиций. Инвестиционные намерения компаний горно-промышленного комплекса оцениваются в размере 10% совокупных инвестиций, или 23 млрд руб.

Государственные интересы в освоении минерально-сырьевого комплекса арктического шельфа представлены научно-поисковыми и геолого-разведочными работами в зоне шельфа Восточно-Сибирского моря. Эти работы имеют пионерный характер и оцениваются в размере 3,8 млрд руб., или 1,6% от стоимости мегапроекта.

По нашему мнению, недооценены социально значимые для коренного населения проекты модернизации сельского хозяйства и охраны окружающей среды. Их совокупная стоимость составляет 900 млн руб., или 0,4% от стоимости мегапроекта.

В инфраструктурных инвестициях приоритет отдан транспортно-му строительству. Около половины капитальных вложений приходится на проекты традиционного строительства магистральных автомобильных дорог с твердым покрытием круглогодичного действия: автодорог «Яна» (Колыма – Тополиное – Усть-Куйга – Депутатский – Белая Гора), «Индибир» (Усть-Нера – Хону – Белая Гора – Чокурдах) и территориальных автодорог.

Таблица 5

Комплексный мегапроект развития арктической зоны Восточной Якутии

Проекты	Проектная мощность	Сметная стоимость, млрд руб.	Сроки реализации	Источники финансирования	Доля в совокупных инвестициях, %
<i>1. Подготовка запасов минерально-сырьевого комплекса</i>		3,84			1,6
1.1. Геолого-разведочные работы по подготовке запасов к промышленному освоению месторождений Яно-Колымской золоторудной провинции	Запасы для добычи – до 100 т в год	1,04	2014–2018	Федеральные средства компаний	
1.2. Геолого-поисковые работы на нефть и газ в зоне шельфа Восточно-Сибирского моря и прилегающего побережья		2,8	2016–2020	Федеральные инвестиции	
<i>2. Горно-добывающая промышленность</i>		22,96			9,6
2.1. Освоение золоторудного месторождения «Ключус» и др. (Усть-Янский и Верхоянский улусы)	Добыча – 5–6 т	11,6	2018–2020	Средства компаний	
2.2. Разработка оловорудных месторождений «Иллитас», «Алыс-Хая», «Бурганчан» (Верхоянский улус)		3,09	2021–2025	Средства компаний	
2.3. Разработка сурьмяного месторождения «Сентачан» (Верхоянский улус)		1,02	2018–2020	Средства компаний	

Продолжение табл. 5

Проекты	Проектная мощность	Сметная стоимость, млрд руб.	Сроки реализации	Источники финансирования	Доля в совокупных инвестициях, %
2.4. Освоение серебро-полиметаллического месторождения «Прогноз» (Верхоянский улус)	Добыча – 200–250 т серебра в год	7,25	2021–2024	Средства компаний	
3. <i>Сельское хозяйство</i> : рыболовство, животноводство, в т.ч. коневодство, оленеводство		0,2	2014–2020	Республиканские инвестиции	0,1
4. <i>Энергетические проекты</i>		23,23	2012–2025		9,7
4.1. Строительство ПАТЭС в п. Усть-Куйга	2 8,6 МВт	20,22	2019–2025	ГЧП	
4.2. Реконструкция ДЭС в поселениях улусов	25 МВт	2,39	2012–2015	Федеральные и республиканские инвестиции	
4.3. Мини-ТЭС в п. Зырянка	100 кВт	0,016	2012–2015	ГЧП	
4.4. Ветроэлектростановки в п. Юкагир (Усть-Янский улус)	2 35 МВт, 2 25 Гкал/ч	0,008	2016–2018	Республиканские инвестиции	
4.5. ПАТЭС в п. Черский (Нижне-Колымский улус)		0,616	2020–2024	ГЧП	

Продолжение табл. 5

Проекты	Проектная мощность	Сметная стоимость, млрд руб.	Сроки реализации	Источники финансирования	Доля в совокупных инвестициях, %
5. Строительство автомобильных дорог		116,6			49,0
5.1. Автомобильная дорога «Яна» (Кольма – Тополиное – Усть-Куйга – Депутатский – Белая Гора)	743 км	57,1	2015–2020	Федеральные инвестиции	
5.2. Автомобильная дорога «Индигир» (Усть-Нера – Хону – Белая Гора – Чоккурдах)		49,5	2012–2020	Федеральные и республиканские инвестиции	
5.3. Территориальные автодороги		10,0	2015–2020		
6. Авиационные проекты		15,0			6,3
6.1. Реконструкция аэропортов	8 аэропортов	5,0	2012–2017	Федеральные и республиканские инвестиции	
6.2. Обновление парка арктической авиации		10,0	2012–2020		
7. Водный транспорт		10,4			4,4
7.1. Обновление флота Колымской судоходной компании		3,0	2015–2020	Федеральные инвестиции, средства компаний	

Окончание табл. 5

Проекты	Проектная мощность	Сметная стоимость, млрд руб.	Сроки реализации	Источники финансирования	Доля в совокупных инвестициях, %
7.2. Техническое перевооружение Ленского пароходства		6,0	2015–2020	Федеральные инвестиции, средства компаний	
7.3. Обеспечение фарватеров морских участков Якутского побережья СМП		1,4	2015–2020	Федеральные инвестиции	
8. <i>Проекты развития социальной сферы и ЖКХ</i>		45,6	2012–2020		19,2
8.1. Обновление жилого фонда и коммунальной инфраструктуры	900 тыс. кв м. жилья	40,0		Федеральные и республиканские инвестиции	
8.2. Инновационные проекты в сфере здравоохранения		2,4			
8.3. Инновационные проекты в сфере образования		3,2			
9. <i>Охрана окружающей среды</i>		0,7			0,3
9.1. Берегозащитные укрепления на реках Колыма, Ясачная, Зырянка		0,7	2012–2017	Федеральные и республиканские инвестиции	
В с е г о по мегапроекту		237,83			100,0

Первоочередными с точки зрения повышения качества и безопасности жизни населения являются проекты развития региональной и полярной гражданской авиации, поэтому в мегапроекте планируется их реализация в период до 2016 г. Реконструкция опорных аэропортов в поселках Усть-Куйга, Нижнеянск, Черский, Белая Гора, Мома, Чокурдах, Батагай и обновление в них парка воздушных судов – относительно некапиталоемкие проекты. Они требуют 15 млрд руб., т.е. составляют чуть более 6% совокупного инвестиционного спроса. Для активного функционирования СМП потребуется вложить 10,4 млрд руб., причем подавляющая часть идет на обновление флота Колымской судоходной компании и техническое перевооружение Ленского пароходства. Проекты обеспечения фарватеров морских участков Якутского побережья СМП не столь затратны: в них необходимо вложить 1,4 млрд руб. Развитие и модернизация энергетики потребуют около 10% совокупных инвестиций мегапроекта, причем жизненно важные первоочередные проекты реконструкции ДЭС общей стоимостью 2,4 млрд руб. необходимо осуществить до 2015 г.

Решение проблем экономической безопасности функционирования социальной сферы на основе развития современных видов связи, телекоммуникационных и интернет-технологий, обновления жилого фонда, коммунальной инфраструктуры и инновационной организации всей социальной сферы поселений арктических улусов, по нашим оценкам, потребует 45,6 млрд руб., или 19% совокупных инвестиций мегапроекта. Первоочередными являются инновационные проекты в сфере здравоохранения и образования на основе развития телемедицины и дистанционного обучения, обеспечивающие государственные стандарты обслуживания населения арктических улусов. Они потребуют 5,6 млрд руб. Проекты, направленные на повышение комфортности и безопасности проживания в сельских поселениях арктического сектора Восточной Якутии, с учетом остроты проблемы должны быть реализованы до 2020 г.

С точки зрения перспектив развития горно-промышленных комплексов арктические улусы Восточной Якутии можно сгруппировать в две подзоны: улусы с достаточно ясными перспективами развития ГПК (Усть-Янский и Верхоянский) и остальные улусы, которые име-

ют малоизученные минерально-сырьевые ресурсы и перспективы освоения которых вследствие этого находятся в очень широкой зоне неопределенности.

Проекты горно-добывающих компаний, намеченные к реализации в Усть-Янском и Верхоянском улусах, первоочередные по актуальности в плане создания рабочих мест и социально-экономического развития их поселков. Дальнейшие перспективы развития современных поселений связываются с реализацией в 2021–2025 гг. проектов разработки серебро-полиметаллических месторождений «Прогноз» и «Мангазейское» Верхоянской сереброносной провинции (Верхоянский улус). Реализация проектов горно-промышленного комплекса уже в первое пятилетие станет стимулом для осуществления инновационных проектов энергетики: строительства ПАТЭС в п. Усть-Куйга и ветроэлектростановок в п. Юкагир в Усть-Янском улусе, реконструкции социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства в Верхоянском и Усть-Янском улусах.

Развитие горно-промышленного комплекса создаст материально-технические предпосылки для реализации значимых проектов развития социальной сферы улусов и поселений, традиционных видов природопользования коренных малочисленных народов, проектов решения экологических проблем и повышения привлекательности территорий для экологического туризма, предусмотренных в программах муниципальных образований Республики Саха (Якутия).

Менее прозрачны перспективы развития в период до 2025 г. горно-промышленных комплексов на остальной части арктической зоны Восточной Якутии. В этой связи в мегапроекте планируются создание консорциума компаний с участием государства (Роснедра) и масштабные геолого-разведочные работы с переоценкой рентабельности освоения минерально-сырьевых ресурсов в бассейнах Индигирки и Колымы. Первоочередной проект по переоценке и подготовке запасов золоторудных месторождений Яно-Колымской провинции потребует 1 млрд руб.

Социально-экономическое развитие поселений Абыйского, Аллаиховского, Верхнеколымского, Нижнеколымского и Момского улусов в период до 2020 г. будет связано с реализацией государственных

проектов возрождения форпостов Северного морского пути и развития транспортной инфраструктуры для обслуживания сельских и старательских поселков.

АНАЛИЗ РЕАЛИЗУЕМОСТИ МЕГАПРОЕКТА

Анализ свода проектов государства, Республики Саха (Якутия) и компаний показал согласованность их стратегических интересов во времени. Достигается рациональное упреждающее развитие транспортной и энергетической инфраструктуры в период до 2020 г., что способствует реализации инвестиционных проектов горно-рудных компаний. Для инновационных проектов энергетики обеспечивается временной лаг до 2020 г., что позволяет снизить их освоенческие и инвестиционные риски. В то же время цена межотраслевой сбалансированности проектов высока: в период до 2020 г. необходимо освоить 88% совокупных инвестиций мегапроекта, из них более половины предусмотрено направить на строительство магистральных автомобильных дорог с твердым покрытием. Формирование портфеля транспортных проектов отражает республиканские приоритеты, которые состоят в первоочередном обеспечении круглогодичной транспортной доступности всех улусов арктической зоны Восточной Якутии.

На наш взгляд, в мегапроекте необходимо дополнительно проработать инновационные транспортные схемы, так как в условиях Арктики текущее обслуживание и содержание дорог с твердым покрытием потребует значительных затрат. При формировании портфеля транспортных проектов, альтернативных строительству автомобильных дорог, необходимо учесть зарубежный опыт использования транспортной авиации и внедрения инновационных транспортных средств.

Реализуемость мегапроекта в значительной мере зависит от инвестиционных ограничений, имеющихся у его участников. Инвестиционные намерения частных компаний охватывают 20% совокупного инвестиционного спроса мегапроекта. В силу широкой зоны неопределенности степени участия частного бизнеса около 80% инвестиционного спроса образуют проекты, в которых не определены институциональные участники и, соответственно, эта нагрузка ложится на феде-

ральные и республиканские инвестиции. К таким проектам относятся проекты строительства межрегиональных автомобильных дорог «Яна» и «Индигир», реконструкции аэропортов и обновления парка полярной авиации, модернизации жилищно-коммунального хозяйства.

Возникает серьезная проблема, связанная с согласованием участия федеральных и республиканских органов власти в финансировании этих проектов, с консолидацией инвестиционных ресурсов из федеральных и региональных целевых программ и фондов (федеральная целевая программа развития Арктической зоны РФ, Федеральный дорожный фонд, федеральная и республиканская программы реконструкции ЖКХ и т.п.). Республиканские органы власти надеются на прямые федеральные инвестиции в инфраструктурные проекты межрегионального значения и на привлечение инвестиционных ресурсов компаний в инновационную транспортную, энергетическую и социальную инфраструктуру на принципах государственно-частного партнерства. Таким образом, территориальный комплексный мегапроект развития арктической зоны Восточной Якутии имеет высокие инвестиционные риски.

Каковы возможности и механизмы консолидации ресурсов государственных и частных инвестиций на различных этапах реализации мегапроекта? Анализ коммерческой эффективности проектов горно-добывающего комплекса Северо-Восточной Якутии, проведенный М.А. Ягольницером и Н.Ю. Самсоновым [4], показал, что сроки окупаемости первоочередных проектов освоения месторождений составят 6–9 лет, а следовательно, привлечение финансовых ресурсов горно-промышленных компаний в создание инфраструктуры возможно после 2020 г. В этой связи в период до 2020 г. для реализации стратегических интересов устойчивого социально-экономического развития арктического сектора Республики Саха (Якутия) необходимо прямое государственное финансирование проблемных инфраструктурных проектов: развития полярной авиации, энергетики, строительства автомобильных дорог и реконструкции ЖКХ. Привлечение инвестиционных ресурсов компаний на принципах ГЧП в период до 2020 г. возможно лишь при предоставлении значительных налоговых льгот для реализации их инвестиционных проектов, чтобы обеспечить приемле-

мые для инвесторов показатели экономической эффективности корпоративных проектов. Своеобразными механизмами страхования государственных рисков в мегапроекте могут быть среднесрочные и долгосрочные соглашения (договоры), в которых прописываются обязательства государства и компаний по срокам и объемам финансирования инфраструктурных проектов или по участию компаний в возмещении расходов государства за счет будущих прибылей от реализации проектов горно-промышленного комплекса [5].

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО УПРАВЛЕНИЮ РЕАЛИЗАЦИЕЙ МЕГАПРОЕКТА

Мегапроект развития арктической зоны Восточной Якутии целесообразно включить как самостоятельный программный документ в государственную программу «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» с указанием сроков реализации, объемов и источников финансирования и функций федеральных и республиканских органов власти. На федеральном уровне необходимы межведомственные соглашения исполнительных органов власти по обеспечению сбалансированности государственных решений относительно мегапроекта по времени и ресурсам⁴. В межведомственных соглашениях исполнительных органов федеральной власти о разработке нормативно-правовой базы, касающейся реализации мегапроекта, предлагается закрепить приоритеты и обязательства министерств и ведомств по выполнению решений. Следует также разработать меры административной ответственности и санкции за их пересмотр, что позволит гарантировать относительную стабильность нормативно-правовой среды мегапроекта.

Для координации инвестиционной деятельности участников мегапроекта предлагается создать дирекцию мегапроекта как самостоятельный орган управления с полномочиями республиканского уровня

⁴ Федеральные органы власти – участники мегапроекта: Министерство природных ресурсов и экологии, Министерство промышленности и энергетики, Министерство финансов, Министерство транспорта, Министерство регионального развития, Министерство жилищно-коммунального хозяйства.

власти. Дирекция разрабатывает координационный план управления мегапроектом, содержащий четкую систему мероприятий, фиксирующий разделение функций, полномочий и ответственности участников мегапроекта за его реализацию в прогнозный период. Координационный план дирекции мегапроекта предусматривает организационно-управленческие решения федеральных и региональных органов власти по межотраслевым и межрегиональным проблемам.

Государственные задачи федерального органа власти состоят в управлении реализацией мегапроекта развития арктической зоны Восточной Якутии, в организации консолидации финансовых ресурсов различных инвесторов для проектов инфраструктурного обустройства обширной территории, в создании эффективных инструментов государственной поддержки обновления флота и полярной авиации, развития дистанционного образования и телемедицины. Считаем целесообразным осуществлять сооружение инфраструктурных объектов, возрождение внутрирегиональной авиации и поддержку аэропортов в арктических улусах за счет прямого государственного финансирования.

Литература

1. **Постановление** Правительства РФ от 21.04.2014 № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года”» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 18, ч. IV. – Ст. 2207.
2. **Жилищно-коммунальное** хозяйство Республики Саха (Якутия). 2011: Стат. сб. – Якутск: ТОФС Госстатистики по РС(Я), 2011.
3. **Разработка** проекта «ТЭО развития Восточной Якутии». – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2012. – 278 с.
4. **Ягольницер М.А., Самсонов Н.Ю.** Экономическая эффективность создания минерально-сырьевых центров экономического роста на территории северо-восточной Якутии // Север и рынок. – 2014. – № 5. – С. 94–97.
5. **Вижина И.А., Кин А.А., Харитонов В.Н.** Проблемы государственно-частного партнерства в стратегических проектах Севера // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 4. – С. 152–175.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 19.05.2014 г.

© Харитонов В.Н., Вижина И.А., 2014

УДК 332.14

Регион: экономика и социология, 2014, № 3 (83), с. 58–72

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СУБФЕДЕРАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Т.В. Сумская

ИЭОПП СО РАН

*Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН в рамках
приоритетного направления IX.87.1. (проект IX.87.1.2)*

Аннотация

Выявлены условия формирования финансовой базы местного самоуправления, предложена методика анализа структуры бюджетов, их устойчивости и эффективности субфедеральной бюджетной политики, расчеты по которой проведены на основе данных по Новосибирской области за период 2006–2012 гг. Результаты оценки структуры местных бюджетов области и расчета характеристик неоднородности бюджетных показателей до и после выделения средств из областного бюджета свидетельствуют о том, что неоднородность в бюджетных доходах после перечисления муниципалитетам средств из бюджета области сокращается. Выявлены территории, оказывающие определяющее влияние на изменение показателей разброса с учетом средств, полученных из вышестоящего бюджета. Проведенная оценка эффективности действия стимулов к увеличению налоговых доходов на местном уровне позволила сделать вывод, что используемые стимулы работают в направлении сохранения и развития налогового потенциала муниципалитетов, а также что в целом субфедеральная бюджетная политика ориентирована на оптимизацию формирования и исполнения доходной базы местного уровня.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, местный бюджет, налоговые и неналоговые доходы местного бюджета, выравнивание бюджетной обеспеченности, субфедеральная бюджетная политика

Abstract

The paper defines conditions necessary for a financial base of a local government, proposes a technique to analyze the structure, fiscal sustainability and efficiency of subfederal fiscal policy examined on the basis of fiscal data on Novosibirsk Oblast for the period 2006–2012. We have assessed the structure of the local budget in Novosibirsk Oblast and calculated characteristics of inhomogeneity of fiscal indicators before and after regional budget allocation. The obtained results indicate that inhomogeneity of budget revenues reduces after municipal governments are funded from the regional budget. We identify territories influencing significantly the differentiation indices taking into account funds from a superior budget. Having assessed the how effective the stimuli increase tax revenues of local budget, we can draw a conclusion that the used stimuli work towards saving and developing tax potential of municipal institutions. In general, subfederal fiscal policy is focused on optimizing local revenue base foundation and execution.

Keywords: local authorities, local budget, tax and non-tax revenues of local budget, fiscal capacity equalization, subfederal fiscal policy

Бюджетная политика является не только необходимым финансовым рычагом управления на всех уровнях власти, но и обязательным условием формирования единого экономического пространства страны, преодоления чрезмерных различий в социально-экономическом развитии регионов и муниципальных образований. На уровне региона бюджет является важнейшей формой прямого воздействия органов управления на происходящие на территории процессы, выступая основным источником финансирования текущих затрат регионального хозяйства и социальной сферы. Он играет первостепенную роль в финансировании экономических и социальных целевых программ, инвестиционных проектов, служит мультипликатором поступления на территорию небюджетных ресурсов.

В Российской Федерации бюджетно-налоговое регулирование чрезмерно централизовано, в силу чего многие муниципальные образования не могут самостоятельно и устойчиво функционировать, недостаточно используются доходы от налогов на землю и другие ресурсы. Опережающее сокращение доли доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете при росте доли их расходов приводит к опережающему сокращению капитальных расходов по отношению к текущим.

Оценка бюджетных аспектов функционирования муниципальных образований проводилась на примере муниципалитетов Новосибирской области. Период исследования составил 7 лет (2006–2012 гг.). Для оценки уровня самостоятельности бюджетов было проанализировано распределение доли полученных (налоговых и неналоговых) доходов в совокупном доходе местных бюджетов области за период 2006–2012 гг.* Результаты расчетов представлены в табл. 1.

Как видно, доля полученных доходов у большей части муниципалитетов региона в 2006–2012 гг. находилась в пределах 20%, причем более чем у трети из них в 2007, 2008 и 2010–2012 гг., т.е. за пять лет из рассматриваемого семилетнего периода, доля налоговых и неналоговых доходов составляла менее 10%. Таким образом, ситуация ухудшилась по сравнению с концом 1990-х – началом 2000-х годов, когда доля данного вида доходов у большинства муниципальных образований области была в пределах 20–40%.

Одним из недостатков системы межбюджетных отношений на уровне субъектов Федерации являются высокая степень централизации доходов бюджетной системы субфедерального уровня, перекос в пользу средств бюджетного регулирования в структуре муниципальных доходов. Некоторые исследователи утверждают, что возможности местной власти формировать доходную часть своего бюджета «неизменно остаются ничтожными» [1, с. 234]. Для проверки данного утверждения рассмотрим распределение доли безвозмездных перечислений в общих доходах муниципалитетов Новосибирской области (табл. 2).

Из таблицы 2 следует, что у большинства муниципальных образований области безвозмездные перечисления составляют более 70%

* Анализ проводился на основе данных по 30 административным районам и пяти городским округам Новосибирской области.

Таблица 1

Распределение доли доходов, полученных муниципальными образованиями Новосибирской области

Интервал доли полученных доходов, %	Кол-во муниципальных районов и городских округов, попавших в группу						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
0–10	9	17	12	9	13	14	14
10–20	18	10	10	13	12	11	11
20–30	3	5	7	5	4	5	4
30–40	3	1	3	5	3	2	1
40–50	0	1	1	0	1	0	3
50–60	1	0	1	2	1	0	0
60–70	0	1	1	1	1	2	2
70–80	1	0	0	0	0	1	0
Более 80	0	0	0	0	0	0	0

Таблица 2

Распределение доли безвозмездных перечислений в бюджетах муниципальных образований Новосибирской области

Интервал доли безвозмездных перечислений, %	Кол-во муниципальных районов и городских округов, попавших в группу						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
0–20	0	0	0	0	0	0	0
20–30	1	0	0	0	0	1	1
30–40	1	1	2	3	1	2	2
40–50	0	0	0	0	3	1	0
50–60	0	1	2	1	1	0	3
60–70	3	3	2	4	2	2	1
70–80	5	4	7	5	4	6	4
80–90	19	14	12	13	12	9	11
Более 90	6	12	10	9	12	14	14

бюджетных доходов, причем стабильно высоким на протяжении рассмотренного периода остается число территорий, у которых доля безвозмездных перечислений превышает 90%. В структуре безвозмездных перечислений большую часть занимают субвенции и субсидии из вышестоящего бюджета, что вызвано передачей части полномочий и финансовых ресурсов с регионального уровня на местный.

При сравнительном анализе бюджетов одного уровня важное значение имеет оценка степени оправданности концентрации ресурсов с точки зрения выравнивания уровней бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития муниципалитетов. Для этой цели возможно использовать характеристики неоднородности показателей до и после выделения средств бюджетам муниципальных образований. Для их получения предлагается применять методы статистического анализа, позволяющие рассчитывать показатели разброса, такие как размах асимметрии, рассеивание, эксцесс рассеивания, стандартное отклонение и коэффициент вариации [2].

С ростом однородности по выборке показатели разброса должны уменьшаться. Мы оценивали вышеуказанные показатели полученных и располагаемых бюджетных доходов муниципальных районов и городских округов Новосибирской области на душу населения, т.е. доходов без поступления в местные бюджеты безвозмездных перечислений из бюджета области и доходов с учетом вышеуказанных перечислений (табл. 3).

Из таблицы 3 видно, что размах асимметрии между муниципальными образованиями Новосибирской области после перечисления средств местным бюджетам из областного за период 2006–2012 гг. сокращается. Рассеивание муниципалитетов по показателям полученных и располагаемых доходов в целом за рассмотренный период увеличивается. Эксцесс рассеивания во всех рассмотренных случаях принимает значение больше единицы. Это говорит о том, что половина муниципальных образований с меньшими значениями рассматриваемых показателей (т.е. полученных и располагаемых душевых бюджетных доходов) ближе между собой по этим показателям, чем другая половина муниципалитетов.

Таблица 3

Показатели неоднородности уровня бюджетных доходов на душу населения для муниципальных образований Новосибирской области

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Полученные доходы</i>							
Размах асимметрии	29,42	49,55	40,59	19,36	8,34	12,22	5,08
Рассеивание МО	1075	2293	2626	2209	1915	2571	2244
Экссесс рассеивания	1,406	1,851	1,747	1,273	1,128	1,325	1,254
Стандартное отклонение	1702	3286	3868	3297	2598	4357	3182
Коэф. вариации, %	92,31	102,94	98,52	78,13	57,71	84,76	57,17
<i>Располагаемые доходы</i>							
Размах асимметрии	13,59	19,70	13,07	14,21	6,13	4,00	4,15
Рассеивание МО	3098	2629	6219	6734	9461	7874	8742
Экссесс рассеивания	1,009	1,112	1,129	1,113	1,124	1,000	1,038
Стандартное отклонение	4493	10297	10217	9955	12219	11285	11954
Коэф. вариации, %	41,67	53,03	46,82	44,99	39,17	33,39	32,13

Рост стандартного отклонения располагаемых доходов по сравнению со стандартным отклонением полученных доходов объясняется увеличением среднего уровня варьируемого показателя. Такой эффект имеет место в случае, если рост показателя затрагивает большую часть элементов выборки. Так как в Новосибирской области все муниципалитеты получают перечисления из регионального бюджета, этот результат легкообъясним. Из-за большой централизации финансовых средств на региональном уровне часть безвозмездных перечислений оказывается не связанной с функцией выравнивания, поэтому необходимо исключить эту часть финансовых поступлений, т.е. оценить изменение неоднородности с учетом изменения средней величины доходов местных бюджетов. В качестве такого показателя использовался коэффициент вариации. Как видно из табл. 3, показатель располагаемых доходов имеет меньший коэффициент вариации, т.е. неоднородность в бюджетных доходах после перечисления муниципалитетам средств из областного бюджета сокращается в 1,5–2,5 раза.

Для выяснения вопроса о том, за счет каких групп муниципалитетов происходило изменение агрегированных показателей разброса, необходимо оценить изменение характера распределения бюджетных доходов регионов в результате перечисления средств из вышестоящих бюджетов. В таблицах 4 и 5 представлено распределение муниципальных районов и городских округов по уровню полученных и располагаемых бюджетных доходов на душу населения, а в табл. 6 и 7 приведены те же, но центрированные значения (разность со средним по региону уровнем).

Данные табл. 4 и 5 свидетельствуют о том, что после распределения средств муниципальным образованиям Новосибирской области из регионального бюджета резко увеличивается показатель среднедушевых бюджетных доходов по территориям. Если до перечисления средств модальным являлся интервал от 0 до 4 тыс. руб. доходов на душу населения в 2006 г. и от 1 до 7 тыс. руб. в 2007–2012 гг. (абсолютное большинство муниципалитетов попадало в данный промежуток), то после распределения средств из вышестоящего бюджета душевые бюджетные доходы резко возрастают. Подобная ситуация объясняется сравнительно высокой концентрацией финансовых ресурсов на региональном (областном) уровне и, как следствие, острой нехваткой собственных средств бюджетов муниципальных образований области.

Таблица 4

**Распределение муниципальных образований Новосибирской области
по уровню полученных доходов**

Доходы на д.н., тыс. руб.	Кол-во муниципальных районов и городских округов, попавших в группу						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
0–1	7	6	1	1	0	0	0
1–4	25	22	23	19	18	19	13
4–7	2	2	7	10	14	10	16
7–10	1	2	0	2	0	3	3
10–13	0	2	1	2	3	1	0
Более 13	0	1	3	1	0	2	3

Таблица 5

**Распределение муниципальных образований Новосибирской области
по уровню располагаемых доходов**

Доходы на д.н., тыс. руб.	Кол-во муниципальных районов и городских округов, попавших в группу						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
0–2	1	0	0	0	0	0	0
2–10	14	5	1	1	0	0	0
10–18	18	14	14	10	3	2	1
18–26	2	11	13	12	11	7	4
26–34	0	1	6	9	10	9	11
34–42	0	3	0	2	4	12	11
42–50	0	0	0	0	4	2	5
50–58	0	1	0	0	2	1	0
58–66	0	0	0	1	1	1	1
Более 66	0	0	1	0	0	1	2

Таблица 6

**Распределение муниципальных образований Новосибирской области
по уровню централизованных показателей полученных доходов**

Доходы на д.н., тыс. руб.	Кол-во муниципальных районов и городских округов, попавших в группу						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Менее –2	0	6	9	11	8	13	10
От –2 до –1	5	15	14	55	8	7	10
От –1 до 0	20	3	1	4	4	4	6
1–2	7	6	7	10	12	5	4
2–4	1	0	0	1	0	3	1
4–6	1	2	0	1	1	1	1
6–8	1	1	1	2	2	0	0
Более 8	0	2	3	1	1	2	3

Таблица 7

**Распределение муниципальных образований Новосибирской области
по уровню централизованных показателей располагаемых доходов**

Доходы на д.н., тыс. руб.	Кол-во муниципальных районов и городских округов, попавших в группу						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Менее –15	0	1	1	1	2	3	3
От –15 до –10	0	4	0	1	4	4	4
От –10 до –5	4	3	7	8	8	4	5
От –5 до 0	15	16	14	12	6	6	8
0–5	14	5	7	7	6	10	7
5–10	0	2	5	3	1	3	2
10–15	2	0	0	2	4	2	3
15–20	0	3	0	0	1	1	0
20–25	0	0	0	0	1	0	1
25–30	0	0	0	0	1	1	0
Более 30	0	1	1	1	1	1	2

Для того чтобы исключить влияние изменения среднего уровня бюджетных доходов и оценить изменение их распределения с учетом повышенного стандарта бюджетной обеспеченности, необходимо рассчитать централизованные значения полученных и располагаемых бюджетных доходов. Если принять во внимание, что получателями средств из регионального бюджета являются все муниципальные образования Новосибирской области и что в результате этого происходит рост среднего уровня бюджетной обеспеченности, тогда результаты бюджетной политики области выглядят менее эффективными. Как видно из табл. 6 и 7, увеличивается как число городов и районов области с бюджетными доходами ниже среднего уровня, так и число муниципалитетов с относительно самыми высокими доходами.

Кроме того, иллюстрацией увеличения или уменьшения межтерриториальной дифференциации по уровню полученных и располагаемых бюджетных доходов могут служить коэффициент фондов и ин-

Таблица 8

Коэффициент фондов и индекс Джини, рассчитанные для муниципальных районов и городских округов Новосибирской области

Год	Коэффициент фондов		Индекс Джини	
	Полученные доходы	Располагаемые доходы	Полученные доходы	Располагаемые доходы
2006	14,02	5,63	39,69	21,23
2007	23,69	6,64	47,97	26,03
2008	12,51	3,51	41,20	20,17
2009	8,98	3,70	36,79	20,78
2010	5,46	3,73	29,32	21,13
2011	6,53	3,14	34,45	17,48
2012	4,35	2,99	26,62	17,04

декс Джини, рассчитываемый по кривой Лоренца [3]. Значения коэффициента фондов и индекса Джини, рассчитанные для полученных и располагаемых бюджетных доходов муниципальных образований Новосибирской области, приведены в табл. 8.

Для того чтобы оценить, насколько качественно действующая система межбюджетных отношений справляется со своими функциями, в частности с выравниванием бюджетной обеспеченности муниципалитетов и стимулированием их к укреплению собственной доходной базы, можно использовать методы регрессионного анализа, а также ранжирование муниципалитетов по показателям полученных и располагаемых бюджетных доходов. При этом интерес представляют не сами ранги, а их изменение в процессе межбюджетного регулирования, т.е. то, насколько эти ранги меняются после получения регионами межбюджетных трансфертов. Данное изменение можно оценить посредством расчета коэффициентов корреляции Спирмена и Кендалла. Очевидно, что нормальная система межбюджетного регулирования не должна допускать резких и малообоснованных изменений рангов территорий, т.е. коэффициенты корреляции должны быть близки к единице. Значения коэффициентов ранговой корреляции Спирмена

Таблица 9

Коэффициенты Спирмена и Кендалла, рассчитанные для рядов полученных и располагаемых доходов бюджетов муниципальных образований Новосибирской области за 2006–2012 гг.

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Коэффициент ранговой корреляции Спирмена	0,40	0,61	–0,17	–0,17	–0,37	–0,47	–0,63
Коэффициент ранговой корреляции Кендалла	0,28	0,44	–0,14	–0,16	–0,28	–0,37	–0,44

и Кендалла, рассчитанные для рядов полученных и располагаемых доходов бюджетов муниципальных районов и городских округов Новосибирской области за период 2006–2012 гг., представлены в табл. 9.

Как показывают расчеты, в 2006, 2007, 2011 и 2012 гг. наблюдалась умеренная взаимосвязь между рангами полученных и располагаемых бюджетных доходов муниципалитетов области. В 2010 г. взаимосвязь была слабой. Расчеты за 2008 и 2009 гг. не обнаружили статистически значимой взаимосвязи между рангами полученных и располагаемых бюджетных доходов. Важно отметить, что в 2006 и 2007 гг. взаимосвязь анализируемых признаков носила прямой характер, однако в случае 2010–2012 гг. она была обратной: территории с большими значениями полученных (налоговых и неналоговых) бюджетных доходов имели меньшие значения располагаемых доходов, т.е. доходов с учетом безвозмездных перечислений. Данный факт свидетельствует о том, что существенно изменяются ранги территорий Новосибирской области после получения ими безвозмездных перечислений.

Рассмотрим, отвечают ли средства, передаваемые из областного бюджета органам местного самоуправления, цели внутрирегионального выравнивания, с помощью средств регрессионного анализа. Для тестирования этой гипотезы была оценена зависимость средств, поступающих в бюджеты муниципальных районов и городских округов из бюджета области (из расчета на душу населения) от среднедушевых налоговых и неналоговых бюджетных доходов по формуле

$$T_i = R_i + \alpha_i,$$

где T_i – перечисления из областного бюджета i -му муниципальному образованию в расчете на душу населения; R_i – налоговые и неналоговые доходы i -го муниципалитета на душу населения; – свободный член регрессии; – угловой коэффициент; ϵ_i – остатки регрессии.

Из данных, приведенных в табл. 10, видно, что в Новосибирской области в 2006 г. зависимость между полученными доходами и безвозмездными перечислениями была статистически незначимой, т.е. перечисления из областного бюджета носили случайный характер. Для 2007 г. получена статистически значимая положительная зависимость между исследуемыми переменными. В случае исключения из рассмотрения г. Новосибирска зависимость оставалась статистически

Таблица 10

Результаты оценки уравнения $T_i = \alpha + \beta \cdot R_i + \epsilon_i$

Показатель		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
R^2		0,002	0,11	0,21	0,21	0,19	0,26	0,42
Оценка		8564	13150	19884	21444	36154	36126	47114
t -статистика коэффициента		8,31	6,74	13,18	11,22	8,88	12,03	12,82
95%-й доверит. интервал для	нижняя граница	6467	9180	16810	17553	27873	30015	39638
	верхняя граница	10660	17119	22958	25335	44435	42237	54590
Оценка		0,10	0,88	–0,92	–1,09	–2,21	–1,52	–2,78
t -статистика коэффициента		1,25	2,05	–2,91	–2,91	–2,81	–3,38	–4,84
95%-й доверит. интервал для	нижняя граница	–0,74	0,01	–1,56	–1,85	–3,81	–2,43	–3,95
	верхняя граница	0,94	1,75	–0,28	–0,33	–0,61	–0,60	–1,61
Кол-во наблюдений	всего	35	35	35	35	35	35	35
	после исключения выбросов	35	35	34	34	35	35	35

значимой положительной, коэффициент детерминации увеличивался. При построении регрессий за 2008 и 2009 гг. из рассмотрения был исключен Северный район. Для периода 2008–2012 гг. выявлена статистически значимая отрицательная зависимость между рассмотренными параметрами. То есть с вероятностью ошибки 5% можно утверждать, что бюджетная политика в Новосибирской области в 2008–2012 гг. была направлена на выравнивание среднедушевых бюджетных доходов муниципальных образований. В этой связи важно заметить, что оценки коэффициентов в регрессиях, построенных по данным 2008–2012 гг., существенны и при 99%-м уровне доверия.

В литературе неоднократно отмечалось, что в рамках действующей системы межбюджетных отношений у местных властей нет заинтересованности в проведении рациональной, «прозрачной» и ответственной бюджетной политики. Наличие стимулов и направления их действия для муниципальных районов и городских округов Новосибирской области можно оценить по предельному эффекту увеличения налогов, поступающих в местные бюджеты, т.е. по увеличению располагаемых доходов при увеличении налоговых и неналоговых поступлений в бюджет на 1 руб.:

$$(Y_{it} - Y_{it-1}) = \beta (X_{it} - X_{it-1}) + \epsilon_{it},$$

где Y_{it} – располагаемые доходы i -го муниципального образования в году t ; X_{it} – налоговые и неналоговые доходы i -го муниципального образования в году t ; β – угловой коэффициент; α – константа; ϵ_{it} – остатки регрессии.

Если предельные стимулы увеличения налоговых доходов отсутствуют, то коэффициент регрессии β должен быть статистически незначимым. Если стимулы (к увеличению или уменьшению) присутствуют, то коэффициент регрессии должен быть статистически значимым (положительным или отрицательным). Из расчетов был исключен г. Новосибирск; результаты оценки приведены в табл. 11.

Представленные результаты свидетельствуют о том, что для двух рассмотренных периодов, а именно для 2007–2008 и 2008–2009 гг., оцениваемые зависимости оказались статистически незначимыми. Этот факт можно объяснить кризисом 2008 г., который повлек за собой определенные изменения в бюджетной политике региона. Остальные зави-

Таблица 11

Результаты оценки уравнения $(Y_{it} - Y_{it-1}) = \alpha + \beta(X_{it} - X_{it-1}) + \xi_{it}$

Показатель		2006– 2007	2007– 2008	2008– 2009	2009– 2010	2010– 2011	2011– 2012
R^2		0,45	0,10	0,10	0,26	0,27	0,64
Оценка		157640	94760	14743	200241	57365	68485
t -статистика коэффициента		5,87	3,68	1,04	7,24	1,65	4,07
95%-й доверит. интервал для	нижняя граница	102906	42320	–14126	143893	–13474	34219
	верхняя граница	212374	147201	43612	256590	128203	102751
Оценка		2,72	–1,03	0,55	2,38	1,56	1,06
t -статистика коэффициента		5,07	–1,88	1,95	3,31	3,43	7,54
95%-й доверит. интервал для	нижняя граница	1,63	–2,15	–0,02	0,92	0,63	0,78
	верхняя граница	3,81	0,08	1,12	3,85	2,49	1,35

симости, приведенные в табл. 11, оказались статистически значимыми, оценка коэффициента во всех регрессиях больше нуля, причем этот коэффициент значим и при 99%-м уровне доверия. Таким образом, стимулы работают в направлении сохранения и развития собственного налогового потенциала муниципалитетов Новосибирской области.

В целом по результатам проведенного исследования можно резюмировать, что одним из важнейших моментов, связанных с созданием эффективного местного самоуправления, является его адекватное финансовое обеспечение. Это требует прежде всего укрепления доходной базы местных бюджетов. К настоящему времени доля полученных доходов в структуре местных бюджетов большинства муниципальных образований Новосибирской области составляет менее 20%, что говорит о серьезной зависимости местных бюджетов от вышестоящих органов власти.

Подтверждением этого факта является и все более распространенная в последние годы практика усиления централизации доходов тер-

риториальных бюджетов, которая сопровождается увеличением доли безвозмездных перечислений в бюджетах муниципальных образований. В частности, для большей части муниципальных образований Новосибирской области безвозмездные перечисления составляют свыше 70% всех доходов. Однако, как показали расчеты, это не лишает органы местного самоуправления стимулов к активизации деятельности по наращиванию собственной налоговой базы. Поэтому несмотря на нехватку собственных ресурсов, недостаточную самостоятельность, органы местного самоуправления Новосибирской области заинтересованы в проведении эффективной бюджетной политики.

Четкая система межбюджетных взаимоотношений имеет важное экономическое, политическое и социальное значение для успешного развития государства. Оказание финансовой помощи должно быть вторичным по отношению к установлению собственной налоговой базы бюджетов каждого уровня. Для выполнения основополагающих принципов рационального формирования и эффективного функционирования всей национальной бюджетной системы, а именно для достижения сбалансированности бюджетов разных уровней и для обеспечения их самостоятельности, необходимо прежде всего установить четкие, хорошо проработанные критерии распределения налоговых доходов между бюджетами всех уровней.

Литература

1. Лавровский Б.Л., Уварова Е.В., Мурзов И.А. Современные тенденции формирования муниципальных бюджетов // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 2. – С. 233–247.
2. Беденков А.Р. Методы оценки региональной экономической и социальной асимметрии // Региональная социально-экономическая асимметрия и механизмы ее выравнивания: Мат. межведомств. семинара. – М.: Инсан, 1998. – С. 41–48.
3. Гусев А. Имущественная дифференциация населения: методы оценки // Проблемы теории и практики управления. – 2007. – № 4. – С. 50–59.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 14.04.2014 г.

© Сумская Т.В., 2014

*Дорогая
Евгения Анатольевна,
поздравляем!*



Коллеги, ученики, друзья и редакционная коллегия журнала
поздравляют

Евгению Анатольевну Коломак,
доктора экономических наук, профессора, заведующую сектором
ИЭОПП СО РАН, члена редакционной коллегии научного журнала
«Регион: экономика и социология»,
с 50-летием
и желают крепкого здоровья и творческого долголетия!

Евгения Анатольевна Коломак после окончания Новосибирского государственного университета прошла путь в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН от аспиранта до доктора экономических наук. В настоящее время в институте она руководит сектором межрегиональных народно-хозяйственных проблем.

Научные интересы Е.А. Коломак связаны с изучением российских проблем пространственной экономики, государственного регулирования, экономики федерализма и прикладных методов экономико-математического анализа. На счету доктора экономических наук, профессора Е.А. Коломак более 145 научных работ, опубликованных в высокорейтинговых отечественных и зарубежных изданиях. Высокая продуктивность Евгении Анатольевны как ученого вызывает заслуженное уважение у коллег. Имея репутацию профессионала, ответственного человека, надежного партнера, она является неизменным участником важнейших исследований, выполняемых в институте по заданиям РАН и Сибирского отделения РАН.

Е.А. Коломак неоднократно побеждала в конкурсах на получение грантов Президента Российской Федерации для государственной поддержки ведущей научной школы Российской Федерации, Российского гуманитарного научного фонда, Российского фонда фундаментальных исследований, Российской программы экономических исследований, Московского научного фонда, Программы Фулбрайт, Центрального европейского университета и др. В 2006 г. она стала лауреатом программы «Лучшие экономисты РАН» Фонда содействия отечественной науке. Результаты своих исследований Евгения Анатольевна неоднократно докладывала на престижных международных семинарах и конференциях.

Успешную научно-исследовательскую деятельность Е.А. Коломак совмещает с работой по подготовке высококвалифицированных специалистов в области экономики. В должности профессора она преподает в Новосибирском национальном исследовательском государственном университете, руководит работами аспирантов и магистрантов. Е.А. Коломак является членом ученого совета экономического факультета НГУ, членом диссертационного совета по защите докторских и кандидатских диссертаций при университете.

Вклад Е.А. Коломак как члена редакционной коллегии научного журнала «Регион: экономика и социология» в обеспечение качества публикаций посредством строгих, но доброжелательных рецензий трудно переоценить, а ее собственные статьи характеризует высокое научное качество.

УДК 332.132

Регион: экономика и социология. 2014, № 3 (83), с. 75–93

ЭВОЛЮЦИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ В РОССИИ

Е.А. Коломак

ИЭОПП СО РАН,

*Новосибирский национальный исследовательский
государственный университет*

*Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского
гуманитарного научного фонда (проект 13-02-00242)*

Аннотация

Исследование базируется на идее множественности пространственного равновесия и на гипотезах агломерационной экономики. Методами анализа выступают индексы пространственной концентрации и эконометрические оценки. Показано, что в России эволюция пространственного распределения экономической активности идет в направлении ее концентрации. Очевидно, имеет место смена пространственной модели развития на новую, для которой характерны более высокая концентрация экономической активности и, соответственно, более высокий уровень межрегиональной неоднородности. Заметного перераспределения факторов производства и выпуска продукции с востока на запад страны не наблюдается. Сделан вывод, что региональную политику в России, направленную на поддержку «точек роста» и «территорий опережающего развития», следует признать неэффективной для настоящего момента. Благодаря агломерацион-

ным механизмам территории с растущей экономикой способны самостоятельно, без государственной поддержки улучшать динамику развития. Агломерационные процессы идут по всей территории России, их скорость лишь несколько ниже на востоке страны. В условиях, когда межрегиональная конкуренция доминирует над кооперацией, пространственные экстерналии оказываются отрицательными и государственное регулирование, ориентированное на поддержку динамичных экономик, может привести к дальнейшей поляризации. Региональная политика, направленная на сглаживание различий между регионами, является более разумным выбором. Дополнительным аргументом в ее пользу выступают ограничения, выдвигаемые федеративной формой государственного устройства, и угрозы проявления сепаратизма.

Ключевые слова: экономическая активность, пространственная модель, эмпирические оценки, агломерационные процессы, региональная политика, межрегиональная неоднородность

Abstract

The main sources of the article are the idea of multiplicity of spatial equilibria and the hypothesis of agglomeration economies. Data was analyzed with indices of spatial concentration and economic assessments. This paper shows that the evolution of the spatial distribution of economic activities in Russia unfolds in parallel with its concentration. We are observing how spatial development model changes to the one which has higher concentration of economic activities and, consequently, higher level of interregional inhomogeneity. There is no outstanding redistribution of production factors and flow of output from the east to the west of Russia. We draw a conclusion that Russian regional policy aimed at supporting «points of growth» and «territories of rapid development» should be seen as ineffective for the moment. Due to agglomeration mechanisms, growing territories are able to improve their dynamics of development independently, without government support. Currently, agglomeration process takes place the length and breadth of Russia, and it is only slightly slower in the eastern part. Under the conditions where interregional competition dominates cooperation, spatial externalities appear to be negative, and government regulation intended to support dynamic economies may lead to further differentiation. Regional policy designed to narrow gaps among regions

is a more reasonable solution, which is also supported by restrictions caused by the federal form of government and threat of separatism.

Keywords: economic activity, spatial model, empirical estimation, agglomeration processes, regional policy, interregional inhomogeneity

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРЕДСКАЗАНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОГНОЗЫ

Федеративная форма государственного устройства России и значительные различия в социально-экономических характеристиках ее территорий являются причинами постоянного интереса к региональным пропорциям развития страны и к тенденциям в их изменении. Пространственная структура экономической активности в России в последние два десятилетия находилась под влиянием множества противоречивых факторов, среди которых можно выделить три ключевых. Во-первых, в начале 1990-х годов был дан старт реформам в стране, и в результате в формировании решений о размещении инвестиций и производств, об объемах капиталовложений и выпуска продукции включились рыночные механизмы и стимулы, пришедшие на смену централизованному планированию. Во-вторых, для поддержания в стране политической и социальной стабильности требовалось проводить политику сглаживания межрегиональных различий. Ее инструментами выступали государственные инвестиции, крупные национальные проекты и активные межбюджетные перераспределения с использованием субсидий и трансфертов. В-третьих, инерционность экономических процессов, усугубленная высокими издержками миграции, историей системы расселения, а также климатическими и географическими особенностями территорий, сдерживала пространственную мобильность факторов производства, поэтому сформированная в советский период пространственная структура экономической активности имела определенный запас стабильности.

В прогнозировании влияния политических и экономических трансформаций, происходивших в России, на пространственную модель развития страны делался акцент на таких элементах реформ, как отмена «прописки», отказ от жесткого управления внутренней мигра-

цией населения, существенное уменьшение субсидий северным и восточным регионам, сужение сферы и сокращение активности государственного планирования. По мнению ряда авторов (см., например, работы [1, 2]), перечисленные институциональные изменения должны были привести к возникновению серьезных экономических и демографических проблем в городах и промышленных центрах Сибири и Дальнего Востока, к снижению экономической активности в восточной и северной частях России и к ее перемещению на запад и юг страны. Данные предсказания основаны на одном из результатов теории новой экономической географии (НЭГ), который состоит в доказательстве множественности пространственного равновесия [3]. В рамках различных постановок модели «центр – периферия» показано, что экономическая активность может иметь как распределенную, так и концентрированную пространственную структуру. Определяющими факторами выступают издержки взаимодействия экономических агентов, возрастающая отдача от масштаба, размер рынка и разнообразие производимых продуктов. Поскольку склонность к агломерационным процессам различается по секторам экономики, постольку в зависимости от уровня специализации и диверсификации возможны разные комбинации поляризации и деконцентрации и, соответственно, разные пространственные модели экономического развития.

Однако гипотеза множественности пространственного равновесия, получившая убедительное теоретическое обоснование, не нашла однозначного подтверждения в реальной истории развития стран. Начало эмпирическим исследованиям множественности пространственного равновесия положили Д. Дэвис и Д. Вайнштейн [4, 5]. Их анализ опирался на предположение, что причиной смены равновесия, перехода к другой структуре экономической активности и изменения схем расселения являются крупные потрясения или радикальные изменения исторических трендов развития страны. В качестве таких событий авторы рассматривали бомбардировки Хиросимы и Нагасаки во время Второй мировой войны и изучали в своих работах их влияние на распределение по территории Японии населения и выпуска продукции промышленности. Их исследование выявило тенденцию к восстановлению довоенной пространственной структуры. Этот вывод отно-

сился не только к населению и к общим объемам промышленного производства, но и к выпуску продукции отдельных отраслей. Таким образом, гипотеза множественности пространственного равновесия не получила подтверждения, результаты были скорее аргументами в пользу единственности равновесия. К аналогичному заключению пришли С. Брэкман с соавторами [6], Э. Мигель и Ж. Роланд [7]. Они оценивали влияние бомбардировок немецких и вьетнамских городов на послевоенное развитие. Долговременного воздействия на пространственное распределение экономической активности в Германии и Вьетнаме также не было выявлено, изменения носили лишь краткосрочный характер. Но есть публикации, в которых приводятся доказательства множественности пространственного равновесия. М. Боскер с коллегами [8] исследовали влияние Второй мировой войны на распределение городского населения в Германии и пришли к выводу, что изменения носят устойчивый характер. Еще один авторский коллектив [9] анализировал авиаперевозки и загрузку аэропортов в Германии и оценивал на основе этих данных последствия раздела страны в 1945 г. и ее объединения в 1990 г. Был сделан вывод, что произошло изменение пространственной модели экономического развития.

Стабильность пространственных пропорций, которую, несмотря на серьезные разрушения и катаклизмы, демонстрируют многие страны, является аргументом для сторонников географического и исторического детерминизма. Если вернуться к примерам Германии, Японии и Вьетнама, то можно заметить, что эти страны не располагали большими возможностями для пространственного маневра. Высокая плотность населения, практически полная освоенность территории страны, отсутствие подходящих промышленных площадок, особенности рельефа и климата выступали ограничениями в развитии альтернативных схем размещения производства. Исторические и культурные связи также работают в направлении сохранения традиций, в том числе в отношении мест проживания, сдерживают мобильность населения и закрепляют сложившуюся систему расселения. При этом идея единственности пространственного равновесия ставит под сомнение целесообразность и эффективность региональной политики. Государственное вмешательство, направленное на изменение территориальных

пропорций развития страны, обречено на неудачу и может иметь только краткосрочные эффекты.

Изучение эволюции пространственной структуры экономической активности в России представляет особый интерес с точки зрения тестирования высказанных в литературе гипотез и предсказаний. Последнее двадцатилетие в истории страны можно рассматривать как естественный эксперимент по переходу от нерыночного равновесия к рыночному. Привел ли отказ от регулирования миграции, жесткой промышленной политики и централизованного планирования к заметному изменению пространственных пропорций развития страны? Насколько верными оказались предсказания о перемещении экономической активности с востока России на запад? Российская ситуация имеет ряд особенностей, которые устраняют некоторые препятствия для перехода к альтернативному пространственному равновесию. Во-первых, в отличие от Германии, Японии и Вьетнама обширные российские территории предоставляют возможность пространственного маневра и большую гибкость в размещении производства. Во-вторых, макроэкономический шок, который создали рыночные реформы в России, относится к институциональному типу, и он имел конструктивный характер в отличие от исследованных примеров деструктивных технологических потрясений в истории Германии, Японии и Вьетнама. В-третьих, влияние реформ распространяется на всю страну и на все сектора экономики, а не только на ограниченную территорию, затронутую военными бомбардировками, вызвавшими переселения.

Однако из-за больших межрегиональных различий в России активно использовались межбюджетные перераспределения и трансферты. Компенсационные цели преследовала и существенная часть государственных инвестиций. Эти инструменты региональной политики были направлены скорее на сохранение сформированной пространственной структуры. Таким образом, эволюция пространственной структуры в России шла под влиянием противоречивых факторов. Теоретические предсказания и политические прогнозы относительно ее изменений также были неоднозначными.

ЭВОЛЮЦИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ СТРУКТУРЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ

Анализ эволюции пространственной структуры экономической активности опирается на обобщающие характеристики субъектов Федерации: валовой региональный продукт, численность и занятость населения. Источником информации служат данные Росстата. Статистические характеристики среднего уровня и разброса рассматриваемых показателей приведены в табл. 1.

Таблица 1

Описательная статистика характеристик экономической активности субъектов РФ

Показатель	Россия в целом		Западная часть страны		Восточная часть страны	
	1995	2011	1995	2011	1995	2011
Население, тыс. чел.:						
среднее значение	1882	1812	1999	1956	1634	1507
медиана	1396	1230	1467	1264	1090	1058
стандартное отклонение	1546	1740	1651	1924	1262	1206
Среднегодовая численность занятых, тыс. чел.:						
среднее значение	850	863	904	924	735	736
медиана	615	583	642	590	495	488
стандартное отклонение	758	883	825	983	573	599
ВРП в текущих ценах, млн руб.:						
среднее значение	16502	578882	15627	595592	18359	543456
медиана	10689	266364	10518	256409	11747	337722
стандартное отклонение	19327	1224337	18686	1380283	20497	797524
ВРП на душу населения, тыс. руб.:						
среднее значение	8132	267374	7060	223903	10406	359533
медиана	6995	219186	6525	189089	8735	269260
стандартное отклонение	4160	202563	2867	120271	5382	291296

Данные табл. 1 говорят о том, что численность населения в регионах России сокращается. При этом региональные различия увеличиваются. Данная тенденция обеспечена регионами западной части страны, для восточных регионов характерно снижение разброса. Отсюда следует, что, во-первых, темп падения численности населения на западной территории выше в регионах с небольшим населением, а на востоке страны, наоборот, в крупных по численности населения регионах оно сокращается быстрее, и, во-вторых, межрегиональная пространственная концентрация населения характерна главным образом для западной части страны. Население является источником рабочей силы, однако пространственное распределение занятости отличается от распределения населения. Общая занятость в стране и занятость в ее западных регионах имеют растущую среднюю и снижающуюся медиану. Этот эффект наблюдается при концентрации занятых в небольшом числе регионов. В восточной части страны и средняя, и медиана относительно стабильны. Дисперсия растет везде, таким образом, наблюдается дивергенция занятости, но внутренняя структура этого процесса не одинакова в западных и восточных регионах. Пространственная концентрация занятости идет более высокими темпами в западной части России. Среднее значение и медиана ВРП и ВРП на душу населения растут одновременно с ростом коэффициента вариации как на востоке, так и на западе. Это также указывает на динамическую пространственную концентрацию и рост межрегиональных различий как в России в целом, так и в Сибири и на Дальнем Востоке.

Для количественной оценки агломерационных процессов воспользуемся показателями пространственной концентрации (наиболее популярными являются индексы Джини, Херфиндаля и Тейла). Целям нашего анализа больше отвечает индекс Тейла. Одним из его привлекательных свойств является способность разделить общую неравномерность на вклад различных составляющих и их групп. Это позволяет анализировать процессы концентрации на двух географических уровнях: макрорегиональном, выделяя западную и восточную части страны, и региональном, оценивая перемещение экономической активности между субъектами Федерации. Индекс Тейла рассчитывается по формуле

$$T = \frac{R}{r-1} \frac{Y_r}{Y} \ln \frac{Y_r}{Y/R}.$$

Здесь

$$Y = \frac{R}{r-1} Y_r,$$

где Y_r – значение переменной в регионе r ; Y – значение переменной на агрегированном уровне; R – число регионов. Индекс Тейла изменяется от 0 до $\ln R$. Крайние значения соответствуют абсолютному межрегиональному равенству ($Y_r = Y/R$) и концентрации всей активности в одном регионе соответственно. Чем больше значение индекса, тем сильнее пространственные различия.

Общую неоднородность можно разложить на составляющие и выделить вклады различий между макрорегионами и между субъектами Федерации внутри каждого макрорегиона:

$$T = T_{between} + T_{within}.$$

Здесь

$$T_{between} = \frac{M}{m-1} \frac{Y_m}{Y} \ln \frac{Y_m / R_m}{Y/R},$$

где Y_m – значение показателя для макрорегиона m ; R_m – число территорий внутри макрорегиона m ; $Y_m = \frac{R_m}{r-1} Y_r$;

$$T_{within} = \frac{M}{m-1} \frac{Y_m}{Y} T_m,$$

где T_m – индекс Тейла, рассчитанный для территорий, принадлежащих к макрорегиону m :

$$T_m = \frac{R_m}{r-1} \frac{Y_r}{Y_m} \ln \frac{Y_r}{Y_m / R_m}.$$

В таблице 2 представлены индексы Тейла для России в целом, рассчитанные для показателей численности населения, уровня занятости,

Таблица 2

Индексы Тейла для показателей развития страны в целом

Индекс	1995	2011	2011–1995
<i>Население</i>			
T	0,280	0,341	0,061
T_w	0,276	0,334	0,058
T_b	0,004	0,007	0,003
<i>Занятость</i>			
T	0,305	0,359	0,054
T_w	0,301	0,354	0,053
T_b	0,004	0,005	0,001
<i>Валовой региональный продукт</i>			
T	0,462	0,845	0,383
T_w	0,460	0,844	0,384
T_b	0,002	0,001	–0,001
<i>Валовой региональный продукт на душу населения</i>			
T	0,111	0,197	0,086
T_w	0,093	0,170	0,077
T_b	0,018	0,027	0,009
<i>Валовой региональный продукт на одного занятого</i>			
T	0,082	0,140	0,058
T_w	0,068	0,123	0,055
T_b	0,014	0,017	0,003

ВРП и производительности труда. На основе оценок индекса можно подтвердить заключение о росте пространственной концентрации экономической активности и об увеличении различий в производительности труда между российскими регионами, причем темп роста различий был достаточно высоким. При этом в течение всего периода

и для всех показателей пространственные различия между субъектами Федерации определили основной вклад в значение общего индекса Тейла. Различия между западным и восточным макрорегионами небольшие, и они меняются незначительно. Таким образом, перемещения экономической активности с востока на запад не наблюдается. Самый высокий уровень межгруппового индекса Тейла получен для показателей производительности как на душу населения, так и на одного занятого. Следует отметить, что эти различия – в пользу восточной части страны. Средний уровень выпуска конечного продукта, рассчитанный и на душу населения, и на одного занятого, в восточных регионах существенно выше, чем в западных.

Самые высокие абсолютные значения индекса Тейла получены для ВРП, однако они остаются значительно ниже максимального значения, которого может достигать данный индекс. При этом различия между востоком и западом по уровню ВРП даже несколько сократились. Пространственная концентрация трудовых ресурсов намного слабее, а средняя производительность труда демонстрирует еще большую однородность. Различия между индексами Тейла для ВРП на душу населения и для ВРП на одного занятого достаточно большие. Данный факт может быть объяснен переездом незанятого населения с востока на запад и на юг страны, где климатические условия лучше. Эти территории привлекают людей, вышедших на пенсию и не присутствующих на рынке труда.

В таблице 3 приведены индексы Тейла, рассчитанные для характеристик пространственной концентрации внутри макрорегионов – западной и восточной частей страны. Из оценок видно, что на территории этих макрорегионов, как и в России в целом, идет пространственная концентрация экономической активности, однако темп межрегиональной дивергенции отличается. На западе страны агломерационные процессы идут активнее, различия между регионами растут быстрее, чем на востоке. Это относится ко всем рассматриваемым абсолютным показателям активности: численности населения, уровню занятости и выпуску конечного продукта. При этом различия в производительности труда в восточных регионах остаются более высокими и увеличиваются быстрее, чем в регионах на западе страны.

Таблица 3

**Индексы Тейла для показателей экономической активности западной
и восточной частей России**

Показатель	Западная часть страны			Восточная часть страны		
	1995	2011	2011–1995	1995	2011	2011–1995
Население	0,262	0,334	0,072	0,311	0,333	0,022
Занятость	0,296	0,359	0,063	0,314	0,339	0,025
Валовой региональный продукт	0,442	0,932	0,490	0,490	0,640	0,150
Валовой региональный продукт на душу населения	0,078	0,110	0,032	0,114	0,250	0,136
Валовой региональный продукт на одного занятого	0,060	0,084	0,024	0,080	0,180	0,100

Таким образом, в России наблюдается концентрация экономической активности, но макрорегионы различаются по ее темпу: на востоке страны он ниже, чем на западе. Отчасти это связано с тем, что уровень различий в начале реформ в восточной части страны уже был выше, а мобильность факторов производства – ниже. Однако концентрация идет не за счет перемещения населения и производства с востока на запад. Предсказания о том, что отказ от централизованного планирования и от субсидий восточным регионам будет сопровождаться существенным перераспределением экономической активности на запад, не нашли подтверждения. Условия «первой природы» (благоприятная конъюнктура на глобальных рынках природных ресурсов и сырья) компенсируют отсутствие на востоке преимуществ «второй природы» (развитая инфраструктура и емкие рынки западной части страны).

Выявленные тенденции свидетельствуют об изменении в России пространственной модели развития. При этом эволюция пространственного распределения экономической активности на востоке и на западе страны хотя и имеет один и тот же вектор, но темп ее различается: в Сибири и на Дальнем Востоке она идет медленнее, чем в западной части страны. Это соответствует предсказаниям новой экономи-

ческой географии, которая связывает динамику концентрации производства с рыночными механизмами и со снижением издержек взаимодействия агентов [3]. Рассмотрим факторы, которые могут стоять за различиями в динамике пространственной концентрации с точки зрения НЭГ, и оценим их значимость.

ФАКТОРЫ ЭВОЛЮЦИИ ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ПРОПОРЦИЙ РОССИИ

В соответствии с теорией агломерационной экономики факторами, определяющими пространственную модель развития, являются доступность и размер рынков, отдача от масштаба, плотность и структура экономической активности. Агломерационные процессы возникают в результате снижения издержек выхода на рынок товаров и сырья, благодаря развитой инфраструктуре, согласованию спроса на труд и его предложения и ускорению диффузии информации и инноваций. Концентрация и диверсификация ресурсов создают возможность экономии на масштабе, однако они сопровождаются ростом конкуренции и дефицитом немобильных факторов производства. Результат взаимодействия выгод и издержек пространственной концентрации зависит от системы связей между экономическими агентами, от их плотности и структуры и различается для разных территорий.

Эмпирический анализ агломерационных процессов, как правило, включает оценку регрессий выпуска конечной продукции (Y_{rt}) на систему переменных, отражающих перечисленные факторы. Здесь r – индекс региона ($r = 1, \dots, R$), а t – индекс года ($t = 1, \dots, T$). Плотность экономической активности отражает показатель численности населения на 1 кв. км территории ($DENS_{rt}$); эта переменная одновременно учитывает размер внутреннего рынка и интенсивность взаимодействия агентов на нем. Для оценки доступности и емкости внешних рынков в литературе предлагается использовать такую характеристику, как рыночный потенциал. Рыночный потенциал региона r в году t (MP_{rt}) оценивается через взвешенную сумму населения соседних регионов (P_{st}), весами выступает величина, обратная к расстоянию от них до региона r :

$$MP_{rt} = \frac{P_{st}}{\sum_{s=1}^S \text{dist}_{rs}}.$$

Расстояние от региона r до региона s (dist_{rs}) оценивалось через минимальный путь по автомобильным дорогам между региональными центрами¹.

Для оценки эффектов специализации и диверсификации вводит-ся переменная $SPEC_{srt}$, которая показывает долю занятых в отрасли s ($s = 1, \dots, S$) в общей занятости региона r в году t . Влияние специализации на концентрацию экономической активности противоречиво. С одной стороны, сосредоточение предприятий одной отрасли дает возможность развивать специфическую физическую и институциональную инфраструктуру, распределяя издержки, связанные с ее созданием и поддержанием. В результате возникает экономия на масштабе, что стимулирует пространственную концентрацию. С другой стороны, региональная специализация сопровождается усилением конкуренции за специфические ресурсы, за труд и долю рынка, вызывая пространственную деконцентрацию. Преимуществом диверсифицированной экономики является устойчивость к внешним глобальным и макроэкономическим шокам. Взаимодействие предприятий разных отраслей также может создавать положительные внешние эффекты.

Вклад диверсификации (специализации) в процессы пространственной концентрации можно оценить с помощью индекса Херфиндаля (H_{rt}), который рассчитывается как сумма квадратов долей разных секторов в экономике региона:

$$H_{rt} = \sum_{s=1}^S SPEC_{srt}^2.$$

Индекс принимает значения от 0 до 1; чем выше степень разнообразия, тем меньше значение индекса. Для удобства трактовки оценок использовалась переменная $DIV_{rt} = 1 - H_{rt}$, которая увеличивается с разнообразием секторов в регионе и сокращается с ростом специализации региона. Официальные данные позволяют выделить четыре сектора экономики: промышленность, сельское хозяйство, строительство и услуги.

¹ Информация получена из системы Автотрансинфо [10].

Для того чтобы изучить влияние мер государственной политики на пространственное развитие, были введены две переменные: безвозмездные перечисления в бюджеты субъектов Федерации (T_{rt}) и государственные инвестиции в экономику региона (SI_{rt}). Предполагается, что трансферты, поддерживая общественные финансы и улучшая обеспеченность населения бюджетными услугами, сдерживают мобильность населения. Государственные капитальные вложения зачастую компенсируют низкую инвестиционную активность на территории и направлены на сокращение межрегионального неравенства. Так как имеет место запаздывание отдачи от финансовых и инвестиционных решений федерального центра, в спецификации модели введена лаговая зависимость. Необходимо также исключить корреляцию масштабов государственной помощи с размерами региональной экономики. Для этого была проведена нормировка, в расчетах использовались отклонения трансфертов и государственных инвестиций к ВРП.

Панельная структура данных² позволяет включать региональные и временные фиксированные эффекты. Первые контролируют специфические региональные переменные, неизменные во времени, вторые – изменения во времени, которые распространяются на все территории и сектора. Использование временных фиксированных эффектов является более гибким способом учета макроэкономических влияний по сравнению с использованием экзогенного временного тренда или дефлятора. К тому же региональные и временные фиксированные эффекты частично решают проблему пропущенных переменных.

Спецификация регрессионной модели опирается на идею расширенной агрегированной производственной функции $Y = A F(K, L)$ за счет включения переменных, по нашему предположению, влияющих на пространственную модель развития: $Y = A F(K, L, DENS, DIV, MP, T, SI)$. Здесь A – общая факторная производительность; K – основные производственные фонды; L – численность занятых. Предположение о том, что производственная функция имеет вид функции Кобба – Дугласа, и ее логарифмирование приводят к следующей эконометрической модели:

² Выборка охватывает 77 субъектов Федерации за период 1995–2011 гг. Несколько регионов из-за отсутствия данных в отдельные периоды времени исключены из выборки.

$$\ln Y_{rt} = \ln A + a \ln K_{rt} + b L_{rt} + c \ln DENS_{rt} + d \ln DIV_{rt} + f \ln MP_{rt} + g \ln T_{r(t-1)} + h \ln SI_{r(t-1)} + \varepsilon_{rt},$$

$$\varepsilon_{rt} \sim N(0, \sigma^2 I),$$

где ε_{rt} – фиксированные региональные эффекты; η_{rt} – фиксированные временные эффекты.

Агломерационная экономика предполагает эндогенную природу сил, определяющих пространственную структуру экономической активности. Для эконометрических оценок это означает наличие проблемы эндогенности, и тогда состоятельное оценивание параметров модели обеспечивает метод инструментальных переменных. Одним из преимуществ панельных данных является возможность использовать лаговые значения переменных в качестве инструментов. Лаги не связаны с ошибкой и имеют высокую степень корреляции с инструментируемыми переменными из-за инерционности экономических процессов.

В таблице 4 приведены оценки параметров регрессии для всей страны и отдельно для ее западных и восточных регионов. Эластичность выпуска конечного продукта по плотности населения в среднем для страны равна 0,506, т.е. увеличение плотности на 1% приведет к росту конечного продукта примерно на 0,51%. Однако фактор внутреннего рынка работает только в западных регионах, для восточных территорий эта переменная статистически незначима. Для восточной части страны более важным оказывается внешний спрос. Переменная рыночного потенциала, отражающая доступность внешних рынков, является значимой, и оценка коэффициента довольно высокая. Восточные регионы сильнее реагируют на увеличение размера и сокращение издержек выхода на соседние рынки: эластичности равны 2,39 для западной части страны и 5,48 – для восточной. Довольно естественно, что отдача от специализации, которая определяет большую зависимость от экспорта, имеет место только в восточных регионах. Коэффициент при переменной уровня диверсификации отрицательный. Это означает, что чем ниже диверсификация (выше специализация), тем больше выпуск конечной продукции.

При этом оценки показали, что меры государственной региональной политики не вносят заметных изменений в процессы пространственной дивергенции. Корреляция трансфертов и государственных

Таблица 4

Результаты регрессионных оценок

Переменная	Вся страна	Западные регионы	Восточные регионы
Основные производственные фонды	0,171*** (0,026)	0,120*** (0,040)	0,198*** (0,035)
Численность занятых	0,813*** (0,129)	0,808*** (0,157)	1,292*** (0,322)
Плотность населения	0,506*** (0,103)	0,596*** (0,113)	−0,250 (0,323)
Рыночный потенциал	1,723*** (0,461)	2,386*** (0,608)	5,472* (2,839)
Уровень диверсификации	−0,197* (0,116)	−0,133 (0,155)	−0,385** (0,193)
Трансферты	−0,038*** (0,008)	−0,027*** (0,009)	−0,078*** (0,017)
Инвестиции из федерального бюджета	−0,036*** (0,008)	−0,033*** (0,010)	−0,033** (0,014)

*10%-й уровень значимости.

**5%-й уровень значимости.

***1%-й уровень значимости.

федеральных инвестиций с ВРП отрицательная, причем результат подтверждается для спецификаций с различной глубиной лага. Отсюда следует, что помощь получают отстающие территории, и это является аргументом в пользу справедливости государственного регулирования, однако такая поддержка не позволяет улучшить позиции регионов. В формировании пространственных пропорций страны доминируют рыночные механизмы.

Таким образом, по результатам расчетов можно сказать, что факторами, определяющими пространственную концентрацию в России, являются плотность населения, размер и доступность рынков, а также степень диверсификации экономики, т.е. те детерминанты, которые имеют рыночную основу и которые выдвигает в качестве ключевых агломерационная экономика. Инструменты же государственного регулирования не оказали сглаживающего влияния: несмотря на значительные финансовые перераспределения со стороны федерального центра и участие государства в инвестиционных процессах территорий, различия между регионами увеличиваются.

* * *

Проведенный анализ показывает, что в России эволюция пространственного распределения экономической активности идет в направлении ее концентрации. Такие изменения предсказывались в работах начала переходного периода, но при этом делался акцент на миграцию активности из Сибири и с Дальнего Востока на запад страны. Однако из оценок следует, что заметного перераспределения факторов производства и выпуска продукции с востока на запад страны не наблюдается. Выявленные тенденции лишь отчасти соответствуют высказанным в публикациях предположениям. Агломерационные процессы идут по всей территории России, лишь их скорость несколько ниже на востоке страны. Очевидно, имеет место смена пространственной модели развития России, и для новой модели характерна более высокая концентрация экономической активности и, соответственно, более высокий уровень межрегиональной неоднородности. Этот вектор в эволюции пространственной системы соответствует мировым трендам, причем ее темп в России отстает от ожиданий, которые были высказаны в начале реформ.

В основе динамики агломерационных процессов, происходящих в стране, лежат рыночные механизмы. Институциональные трансформации определили усиливающуюся роль рыночных факторов, причем результаты их влияния не поддаются корректировке с помощью инструментов государственной региональной политики. Очевидно, что и в ближайшей перспективе в России будут наблюдаться дальнейшая пространственная концентрация экономической активности и усиление межрегиональных различий.

С учетом приведенных аргументов региональную политику, направленную на поддержку «точек роста» и «территорий опережающего развития», следует признать неэффективной для настоящего момента. Благодаря агломерационным механизмам территории с растущей экономикой способны самостоятельно, без государственной поддержки улучшать динамику развития. Стимулирование успешных регионов целесообразно, если они генерируют положительные внешние эффекты и мультипликатор роста распространяется на соседние регио-

ны. В условиях же, когда межрегиональная конкуренция доминирует над кооперацией, пространственные экстерналии оказываются отрицательными и государственное регулирование, ориентированное на поддержку динамичных экономик, может привести к поляризации. Региональная политика, направленная на сглаживание различий между регионами, является более разумным выбором. Дополнительным аргументом в ее пользу выступают ограничения, выдвигаемые федеративной формой государственного устройства, и угрозы проявления сепаратизма.

Литература

1. **Gaddy C.G., Hill F.** The Siberian Curse: How Communist Planners Left Russia Out in the Cold. – Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003. – 303 p.
2. **Clayton E., Richardson T.** Soviet control of city size // Economic Development and Cultural Change. – 1989. – V. 38, No. 1. – P. 155–165.
3. **Combes P.P., Mayer T., Thisse J.F.** Economic Geography: The Integration of Regions and Nations. – Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008. – 399 p.
4. **Davis D., Weinstein D.** Bones, bombs, and break points: The geography of economic activity // The American Economic Review. – 2002. – V. 92, No. 5. – P. 1269–1289.
5. **Davis D., Weinstein D.** A search for multiple equilibria in urban industrial structure // Journal of Regional Science. – 2008. – V. 48, No. 1. – P. 29–65.
6. **Brakman S., Garretsen H., Schramm M.** The strategic bombing of German cities during World War II and its impact on city growth // Journal of Economic Geography. – 2004. – No. 4. – P. 201–208.
7. **Miguel E., Roland G.** The long-run impact of bombing Vietnam // Journal of Development Economics. – 2001. – No. 96. – P. 1–15.
8. **Bosker M., Brakman S., Garretsen H., Schramm M.** Looking for multiple equilibria when geography matters: German city growth and the WWII shock // Journal of Urban Economics. – 2007. – V. 61, No. 1. – P. 152–169.
9. **Redding S., Sturm D., Wolf N.** History and industry location: evidence from German airports // The Review of Economics and Statistics. – 2011. – V. 93, No. 3. – P. 814–831.
10. **AutoTransInfo.** The Russian largest freight exchange web site. – URL: <http://www.ati.su/en/Trace/default.aspx> (дата обращения 12.05.2014).

Рукопись статьи поступила в редколлегию 02.06.2014 г.

УДК 332.1

ББК 65.04

Регион: экономика и социология, 2014, № 3 (83), с. 94–112

СТРАТЕГИЧЕСКАЯ НАПРАВЛЕННОСТЬ ПЛАНИРОВАНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ И ИМПЕРАТИВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Н.Г. Юшкова

*Волгоградский государственный архитектурно-строительный
университет*

Аннотация

Проанализированы планы социально-экономического развития субъектов Федерации. Выявлены характерные аналоговые пространственные проекции: формы воспроизведения социально-экономических процессов и вариативные сочетания. Дана оценка их неоднородности и степени концентрации. Результаты проведенного анализа зафиксированы в графоаналитических схемах, разработанных для каждого субъекта Федерации, что позволило предложить в качестве средства их описания идентификационные коды адаптивности, а их обобщение и последующий синтез дают основание для их использования в качестве основы при формировании социально-экономических прогнозов развития федеральных округов.

Ключевые слова: императив, региональная политика, государственное управление, социально-экономическое развитие, адаптивность, код адаптивности, индекс адаптивности

Abstract

The paper analyzes social and economic subfederal development plans. It discovers peculiar analogical spatial projections: forms in which socio-economic

processes are reproduced and variable-based correlations; it also assesses their inhomogeneity and the degree of concentration. The results of the analysis are stated in tabular analytical schemes made for every subject of the Russian Federation, which allowed to suggest using identification adaptiveness codes as a descriptive tool for the said schemes. Their relations and further synthesis give an opportunity to use them as a ground for social and economic forecasting of how the federal subjects of Russia will develop.

Keywords: imperative, regional policy, state administration, social and economic development, adaptiveness, adaptiveness code, adaptiveness index

Актуальность данного исследования определяется формирующимися в России инновационными императивами национальной политики, выделяющими в качестве приоритетов систему регионального планирования в ее неразрывном единстве с современными задачами государственного управления. Необходимость научного обоснования способов решения этой проблемы обуславливается недостаточно высокой эффективностью данной сферы в настоящее время и возрастающими требованиями к ее модернизации. Существующее положение дел в сфере регионального планирования не может рассматриваться как норма: то, что на протяжении последних 20 лет разработанные и опубликованные концептуальные документы, законодательные и нормативно-правовые акты в государственном статусе не стали существенным фактором влияния на нее, свидетельствует о наличии системных проблем, требующих экстренного вмешательства. Ситуация еще больше осложняется тем, что даже формально существующее законодательное обеспечение этой сферы не гарантирует полноценной практики регионального управления, которая сегодня является преимущественно инерционной и если и не противоречивой по отношению к действию внешних факторов, то уж во всяком случае не согласующейся с ними должным образом.

Вместе с тем не признавать, что идет последовательное и неуклонное формирование системы новых требований к развитию регионов, определяемых императивами государственного управления, невозможно. В контексте рассматриваемых вопросов применение этих принципов, получающих свое развитие в политике федерального центра, обязательно для всех сфер деятельности хозяйствующих субъектов.

Перенос положений указанной системы на уровень региональной политики означает необходимость ее взаимодействия с компонентами единой, целостной системы институционального обеспечения создания и функционирования пространства жизнедеятельности населения, которое совмещает в себе признаки и эволюционно сложившейся материально-пространственной среды, и среды, отражающей действие современных факторов инновационной экономики.

Для решения поставленных задач было изучено 62 документа, определяющих направленность современных процессов регионального развития и структуру системы управления ими. На основании результатов их анализа был сформирован логический ряд концептуальных положений, задающих приоритеты регионального развития. Как показало исследование, современный императив инновационной экономики формирует комплекс концептуальных и институциональных ограничений, проявляющихся в блоках «государственное управление», «региональное развитие», «наука и образование». Функциональные блоки объединяют систематизированные элементы, различающиеся степенью инновационной зрелости, а также видами интегративных взаимодействий, зависящими от выявленных стадий императивного развития региональных хозяйственных систем, и закладывающие принципы организационно-правового взаимодействия субъектов региональной экономики.

В развитии поступательного характера трансформаций социально-экономических систем регионов ведущую роль играет свойство адаптации, что означает неизбежность реструктуризации задач планирования их развития. Потребность в скорейшем разрешении этих задач может вызвать существенные изменения в действующем законодательстве, которые приведут к появлению подзаконных актов, не просто отражающих новые веяния, но и предусматривающих эффективные способы решения указанных задач и, по большому счету, предопределяющих формирование принципов функционирования и развития территориально-пространственных систем. Как следствие, вполне реалистичными представляются кардинальные подвижки в содержании процесса разработки, согласования и реализации управленческих решений, определяющих перспективное состояние региональ-

ных систем с учетом факторов адаптации (см., например, работы [1, 2]). Возможность и прогнозируемость подобных перемен требуют обоснования способов адаптации региональных систем к происходящим в обществе изменениям.

Во многом эти изменения связаны с активной динамикой концептуальных положений, разносторонне описывающих новейшие цели и задачи государственной региональной политики и представленных в проекте Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации [3], в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. [4] и в проекте Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации [5].

Важно понимать, что закрепление принципов инновационного развития экономики не отрицает обязательности соблюдения требований устойчивого развития территорий, а это означает, что постоянное воспроизводство инновационных процессов должно сочетаться со стабильным состоянием региона как сложноорганизованной системы. Такое признание на государственном уровне приоритета инновационных принципов связано с принятием в качестве его основы эволюционирования процессов устойчивого развития. Среди этих принципов выделяются ранжирование регионов, построенное на их адаптивности к новым задачам и одновременно на устойчивости как процессе гармонизированного взаимодействия общества и природной среды. Таким образом, современное понимание инновационного развития предполагает синтез двух типов развития: развития, обеспечивающего сохранение, и развития, основанного на изменениях. Необходимость обеспечения соответствия таких, если не взаимоисключающих, то сложно взаимодействующих, условий и требований устойчивого и инновационного развития региональных систем приводит к поиску эффективных персонифицированных механизмов реализации государственной политики, способных их сочетать, что связано с мотивированными видами вмешательства государства в эти процессы, наиболее ярко проявляющиеся в системе регионального планирования.

Характерно, что сегодня региональное планирование в нашей стране претерпевает заметные изменения вследствие трансформации

его модели, вызванной действием пространственных факторов [6]. Методологические предпосылки к этому связаны с закономерностями эволюции принципов регионального планирования, показывающих различие способов и форм взаимодействия социально-экономических и территориально-пространственных его компонентов. Исследование показало, что способ «встраивания», соответствующий поисковому этапу регионального развития в новых условиях хозяйствования, в целом сформирован. Современные задачи региональной экономики вызывают необходимость разработки принципа интеграционных взаимодействий компонентов системы регионального планирования, предопределяющего направления ее реформирования.

Исходя из данной зависимости была сформулирована задача исследования. Она заключается в учете требования трансляции в систему долгосрочного планирования регионального уровня современных императивов государственного управления, адаптация к которым региональных хозяйственных систем (РХС) в контексте пространственного подхода к их развитию позволит сформировать новую модель пространственно-стратегического планирования и в последующем формализовать ее в региональных планах развития.

Наличие признаков адаптивности в РХС предполагается выявлять посредством соответствующих пространственных отображений на основе изучения положений региональных планов (текстовых и графических материалов). Под адаптивностью РХС будем понимать их адекватную реакцию на воздействия внешних импульсов развития, устанавливающего рамки и параметры их перспективного состояния. Дополнительным подтверждением возможности осуществления подобного подхода к реформированию системы регионального планирования являются и современная практика работы органов государственного управления, и результаты деятельности ученых, разрабатывающих инструменты планирования нового типа.

Сделанный в данной работе акцент на обосновании и соблюдении требования адаптивности при выработке направлений трансформации РХС вызвал необходимость выполнения ряда определенных методических процедур, разбиваемых по стадиям. На первой стадии отбираются, изучаются и классифицируются основные положения до-

кументов стратегической направленности (стратегических планов – СП) федерального и регионального уровней. На второй стадии устанавливаются формы соответствия им пространственных проекций, включая особенности размещения объектов регионального развития в федеральных округах и субъектах Федерации, закрепляемые в территориальных планах (ТП), разработанных согласно Градостроительному кодексу РФ. На третьей стадии осуществляется мониторинг фактического состояния практической реализации (ПР) территориальных проектов развития регионов.

Данный методологический подход потребовал систематизировать и проанализировать планы социально-экономического развития регионов, в ряде случаев – стратегии и концепции развития разных иерархических уровней в системе административно-территориального деления страны, а также территориальные планы (схемы территориального планирования), разработанные в 83 субъектах Федерации преимущественно в 2007–2013 гг. На их основе устанавливалось наличие специфических форм адаптивных проявлений инновационных процессов, реализующих базовые императивы регионального развития, синхронизированных в двух видовых проявлениях региональных планов (социально-экономическом и территориальном), и посредством графоаналитического моделирования фиксировалась адаптивность РХС. Для обеспечения сопоставимости данных разработана единая система условных обозначений, отражающих главные характеристики развития РХС в исследуемых аспектах.

На основании совокупности полученных в этой части исследования результатов для каждого субъекта Федерации были построены три принципиальные схемы его развития, соответствующие указанным выше стадиям аналитических процедур (СП, ТП, ПР), учитывающих количественные и качественные характеристики современного развития данного субъекта Федерации. Оценка адаптивности РХС выразилась в установлении трех ее категорий: высокой, средней и низкой адаптивности. Соответственно, каждый регион, исследуемый с этих позиций, получил персональный набор таких оценок.

По итогам построения двух принципиальных схем развития РХС, соответствующих первым стадиям проведения аналитических проце-

дур, был осуществлен компаративный анализ положений о разработке долгосрочных планов социально-экономического развития и территориальных планов развития субъектов РФ во всех федеральных округах. Промежуточный анализ был необходим для того, чтобы установить степень преемственности управленческих решений по развитию РХС в территориальных планах по сравнению со сформулированными принципиальными положениями в стратегических планах социально-экономического развития. Согласно действующему законодательству ТП является, по сути, калькой СП, а их различия могут определяться в лучшем случае особенностями развития, но не могут быть кардинальными. Именно на определение степени несоответствия содержания ТП и содержания СП и «расхождения» между ними был направлен этот анализ.

Полученные результаты вылились в комплекс сравнительных характеристик по каждому субъекту Федерации, а затем и по федеральным округам. Кроме того, подвергшиеся сравнительному анализу пространственные проекции социально-экономического развития регионов дополнили полученные характеристики таким образом, что позволили в одних случаях подтвердить, а в других опровергнуть выраженную направленность региональных планов на дифференцированное отражение государственной политики инновационного развития. Это, в свою очередь, дало возможность наметить пути преодоления методологической разобщенности социально-экономических и территориальных планов развития регионов, состоящие в выработке оптимальных управленческих и структурных методов взаимодействия этих подвидов регионального планирования, способствующих повышению адаптивности системы регионального планирования в целом.

Дальнейшее исследование заключалось в осуществлении мониторинга практической реализации территориальных проектов развития регионов, направленного на выявление приоритетных направлений региональной политики, получивших фактическое закрепление в соответствующих видах документов, разрабатываемых на следующих после формирования СП этапах регионального управления. Кроме того, с учетом неоднородности, разновременности и относительной долгосрочности проектных разработок, а также несформированности

официальных информационных ресурсов правительств и администраций субъектов РФ, не дающих целостной фактологической картины состояния этих процедур, были использованы наряду с официальными сайтами и другие источники информации, позволяющие сопоставить эти данные со сведениями о планируемом развитии регионов.

В результате проведенной комплексной аналитической работы для каждого федерального округа было осуществлено ранжирование РХС с выделением групп с высокой (I), средней (II) и низкой (III) адаптивностью к императивам инновационного развития. В последующем были рассчитаны процентные отношения количества субъектов РФ с выявленным признаком к общему количеству субъектов РФ на территории страны и к общему количеству субъектов РФ на территории федерального округа, что позволило построить соответствующие графики-диаграммы, наглядно отражающие процесс адаптации РХС к восприятию императива. Таким образом, благодаря ранжированию РХС в соответствии со степенью их адаптации появилась возможность диагностики существенного количества имеющихся в них противоречий и проблем, определения сильных и слабых сторон РХС в процессе восприятия ими современных требований государственного управления с наглядным графическим воспроизведением адаптационных проявлений и формулированием прогнозных перспектив развития.

При том что исследование позволило получить развернутые характеристики развития РХС как уровня субъекта Федерации, так и уровня федерального округа, с точки зрения их адаптивности по отношению к современным императивам инновационного развития этого оказалось недостаточно для того, чтобы иметь возможность формулировать объективные положения в планах развития. Результаты проведенного анализа, рассматриваемые по отдельности, несмотря на то что они показывали высокую степень точности, не давали сравнительных характеристик адаптивности РХС, и это потребовало проведения детальных исследований, направленных на получение единой «шкалы» в сопоставимых оценках.

Для получения такой оценочной «шкалы» выявленные в результате исследования пространственных проекций социально-экономического развития РХС в долгосрочных планах и в процессе их проектной

реализации характеристики адаптивности – высокая, средняя и низкая – послужили основой для сведения их в комплексные сравнительные таблицы. Сочетание отдельных характеристик посредством наложения итоговых данных относительно адаптивности РХС по отдельным «слоям» анализа: стратегическим планам, территориальным планам, мониторингу реализации территориальных проектов развития регионов – позволило сформировать идентификационный код адаптивности РХС, отражающий дифференцированный характер адаптивности, выраженный сочетанием степеней адаптивности. В результате сочетания исходных данных сформировалась «шкала» адаптивности, включающая 27 позиций, расположенных по убыванию от более высоких показателей к более низким. Именно наличие идентификационного кода адаптивности, присваиваемого каждому субъекту Федерации, позволило осуществить ранжирование РХС как в рамках отдельно рассматриваемых федеральных округов, так и в рамках Российской Федерации в целом. На следующем этапе исследования потенциально имеющаяся возможность была реализована.

Идентификационные коды адаптивности были назначены для всех субъектов Федерации в рамках отдельных федеральных округов, что послужило основанием для ранжирования субъектов по следующему принципу: от ситуации, характеризующейся большим потенциалом адаптации, к ситуации с наименее выраженными характеристиками адаптивности РХС (табл. 1–8). Последовательное снижение кода адаптивности от высших показателей к низшим дало основание для выделения пороговых состояний и соответствующих им групп РХС, позволяющих не только диагностировать их текущее состояние, но и определять перспективы их развития, устанавливая при этом мотивированный набор средств регионального управления в каждом отдельно взятом случае, персонифицированно.

Результаты ранжирования субъектов РФ Центрального федерального округа в соответствии с кодом адаптивности:

- к первой пороговой группе отнесены Москва, Московская и Калужская области;
- ко второй пороговой группе отнесены Воронежская, Тамбовская, Белгородская, Брянская, Курская, Липецкая, Орловская,

Таблица 1

**Сравнительные характеристики субъектов РФ
Центрального федерального округа по степени адаптивности**

Субъект РФ	Характеристики адаптивности регионов									Идентификационный код адаптивности
	(A)			(B)			(C)			
	BA	CA	HA	BA	CA	HA	BA	CA	HA	
Московская обл.										I.1.1.
г. Москва										I.1.3.
Калужская обл.										I.2.2.
Воронежская обл.										II.1.2.
Тамбовская обл.										II.1.3.
Липецкая обл.										II.2.1.
Тверская обл.										II.2.2.
Белгородская обл.										II.2.3.
Брянская обл.										II.2.3.
Курская обл.										II.2.3.
Орловская обл.										II.2.3.
Смоленская обл.										II.2.3.
Тульская обл.										II.2.3.
Ярославская обл.										II.2.3.
Рязанская обл.										II.3.3.
Владимирская обл.										III.2.3.
Костромская обл.										III.2.3.
Ивановская обл.										III.3.3.

Примечание: Здесь и в табл. 2–8 (А), (В), (С) – сравнительные характеристики регионов в планах социально-экономического развития, в территориальных планах, в территориальных проектах регионального развития; ВА – высокая адаптивность, СА – средняя адаптивность, НА – низкая адаптивность.

Смоленская, Тверская, Тульская, Ярославская, Рязанская области;

- к третьей пороговой группе отнесены Владимирская, Костромская, Ивановская области.

Результаты ранжирования субъектов РФ Северо-Западного федерального округа в соответствии с кодом адаптивности:

- первая пороговая группа – Санкт-Петербург, Ленинградская и Калининградская области;
- вторая пороговая группа – Республика Карелия, Республика Коми, Вологодская, Мурманская, Псковская, Архангельская, Новгородская области, Ненецкий автономный округ;
- в третьей пороговой группе субъекты РФ отсутствуют.

Таблица 2

**Сравнительные характеристики субъектов РФ
Северо-Западного федерального округа по степени адаптивности**

Субъект РФ	Характеристики адаптивности регионов									Идентификационный код адаптивности
	(А)			(В)			(С)			
	ВА	СА	НА	ВА	СА	НА	ВА	СА	НА	
Ленинградская обл.										I.1.1.
Калининградская обл.										I.2.1.
г. Санкт-Петербург										I.2.1.
Мурманская обл.										II.2.2.
Вологодская обл.										II.2.3.
Республика Карелия										II.2.3.
Псковская обл.										II.2.3.
Архангельская обл.										II.3.3.
Республика Коми										II.3.3.
Ненецкий АО										II.3.3.
Новгородская обл.										II.3.3.

Таблица 3

**Сравнительные характеристики субъектов РФ
Южного федерального округа по степени адаптивности**

Субъект РФ	Характеристики адаптивности регионов									Идентификационный код адаптивности
	(A)			(B)			(C)			
	BA	CA	HA	BA	CA	HA	BA	CA	HA	
Краснодарский край										П.3.1.
Республика Адыгея										П.3.2.
Ростовская обл.										П.3.3.
Волгоградская обл.										П.3.3.
Астраханская обл.										П.3.3.
Республика Калмыкия										П.3.3.

Результаты ранжирования субъектов РФ Южного федерального округа в соответствии с кодом адаптивности:

- в первой пороговой группе субъекты РФ отсутствуют;
- ко второй пороговой группе отнесены Краснодарский край, Республика Адыгея, Республика Калмыкия, Астраханская, Волгоградская и Ростовская области;
- в третьей пороговой группе субъекты РФ отсутствуют.

Результаты ранжирования субъектов РФ Северо-Кавказского федерального округа в соответствии с кодом адаптивности:

- в первой пороговой группе субъекты РФ отсутствуют;
- ко второй пороговой группе отнесены Ставропольский край, Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Ингушетия, Республика Северная Осетия – Алания и Чеченская Республика;
- в третьей пороговой группе субъекты РФ отсутствуют.

Таблица 4

**Сравнительные характеристики субъектов РФ
Северо-Кавказского федерального округа по степени адаптивности**

Субъект РФ	Характеристики адаптивности регионов									Идентификационный код адаптивности
	(А)			(В)			(С)			
	ВА	СА	НА	ВА	СА	НА	ВА	СА	НА	
Ставропольский край										II.1.2.
Кабардино-Балкарская Республика										II.2.2.
Республика Ингушетия										II.2.2.
Республика Дагестан										II.3.2.
Карачаево-Черкесская Республика										II.3.2.
Республика Северная Осетия – Алания										II.3.2.
Чеченская Республика										II.3.3.

Таблица 5

**Сравнительные характеристики субъектов РФ
Приволжского федерального округа по степени адаптивности**

Субъект РФ	Характеристики адаптивности регионов									Идентификационный код адаптивности
	(А)			(В)			(С)			
	ВА	СА	НА	ВА	СА	НА	ВА	СА	НА	
Республика Татарстан										I.1.1.
Нижегородская обл.										I.1.2.
Самарская обл.										I.1.2.
Республика Мордовия										I.2.2.
Чувашская Республика										I.2.2.
Республика Башкортостан										I.3.3.

Окончание табл. 5

Субъект РФ	Характеристики адаптивности регионов									Идентификационный код адаптивности
	(А)			(В)			(С)			
	ВА	СА	НА	ВА	СА	НА	ВА	СА	НА	
Ульяновская обл.										II.2.2.
Пермский край										II.2.3.
Республика Марий-Эл										II.2.3.
Удмуртская Республика										II.2.3.
Кировская обл.										II.3.3.
Оренбургская обл.										II.3.3.
Пензенская обл.										II.3.3.
Саратовская обл.										II.3.3.

Результаты ранжирования субъектов РФ Приволжского федерального округа в соответствии с кодом адаптивности:

- к первой пороговой группе отнесены Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Нижегородская и Самарская области, Чувашская Республика;
- ко второй пороговой группе отнесены Ульяновская область, Пермский край, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Удмуртская Республика, Кировская, Оренбургская, Пензенская и Саратовская области;
- в третьей пороговой группе субъекты РФ отсутствуют.

Результаты ранжирования субъектов РФ Уральского федерального округа в соответствии с кодом адаптивности:

- к первой пороговой группе отнесены Челябинская и Свердловская области;
- ко второй пороговой группе отнесены Тюменская область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа;
- к третьей пороговой группе отнесена Курганская область.

Таблица 6

**Сравнительные характеристики субъектов РФ
Уральского федерального округа по степени адаптивности**

Субъект РФ	Характеристики адаптивности регионов									Идентификационный код адаптивности
	(A)			(B)			(C)			
	BA	CA	HA	BA	CA	HA	BA	CA	HA	
Челябинская обл.										I.1.1.
Свердловская обл.										I.1.2.
Тюменская обл.										II.3.3.
Ханты-Мансийский АО										II.3.3.
Ямало-Ненецкий АО										II.3.3.
Курганская обл.										III.3.3.

Результаты ранжирования субъектов РФ Сибирского федерального округа в соответствии с кодом адаптивности:

- первая пороговая группа – Новосибирская, Иркутская, Томская, Омская области, Красноярский край;
- вторая пороговая группа – Кемеровская область, Республика Бурятия, Республика Хакасия, Республика Алтай, Республика Тыва, Алтайский и Забайкальский края;
- в третьей пороговой группе субъекты РФ отсутствуют.

Результаты ранжирования субъектов РФ Дальневосточного федерального округа в соответствии с кодом адаптивности:

- первая пороговая группа включает Приморский край;
- ко второй пороговой группе отнесены Хабаровский край, Амурская, Еврейская автономная и Сахалинская области, Республика Саха (Якутия);
- к третьей пороговой группе отнесены Камчатский край, Магаданская область, Чукотский автономный округ.

Таблица 7

**Сравнительные характеристики субъектов РФ
Сибирского федерального округа по степени адаптивности**

Субъект РФ	Характеристики адаптивности регионов									Идентификационный код адаптивности
	(A)			(B)			(C)			
	BA	CA	HA	BA	CA	HA	BA	CA	HA	
Новосибирская обл.										I.2.1.
Иркутская обл.										I.2.2.
Томская обл.										I.2.2.
Красноярский край										I.2.3.
Омская обл.										I.3.2.
Кемеровская обл.										II.1.2.
Республика Бурятия										II.2.2.
Республика Хакасия										II.2.3.
Алтайский край										II.3.2.
Республика Алтай										II.3.2.
Забайкальский край										II.3.3.
Республика Тыва										II.3.3.

Таблица 8

**Сравнительные характеристики субъектов РФ
Дальневосточного федерального округа по степени адаптивности**

Субъект РФ	Характеристики адаптивности регионов									Идентификационный код адаптивности
	(A)			(B)			(C)			
	BA	CA	HA	BA	CA	HA	BA	CA	HA	
Приморский край										I.2.2.
Хабаровский край										II.1.2.

Окончание табл. 8

Субъект РФ	Характеристики адаптивности регионов									Идентификационный код адаптивности
	(А)			(В)			(С)			
	ВА	СА	НА	ВА	СА	НА	ВА	СА	НА	
Амурская обл.										II.2.3.
Еврейская авт. обл.										II.3.3.
Сахалинская обл.										II.3.3.
Республика Саха (Якутия)										II.3.3.
Камчатский край										III.3.3.
Магаданская обл.										III.3.3.
Чукотский АО										III.3.3.

Обобщение, систематизация и анализ данных, полученных в результате применения классификации региональных хозяйственных систем, основанной на присвоении им идентификационных кодов адаптивности, с последующим сравнением процессов перспективного социально-экономического развития РХС, получивших одноименные коды, на предмет идентичности форм их пространственного отражения в совокупности позволили установить возможность критериальной оценки развития РХС и предложить новый ее вид, отражающий дифференцированное восприятие региональными хозяйственными системами императивов инновационной экономики и адаптацию к ним. Методика, описывающая процедуру такой оценки, построена на логической взаимосвязи с оценочной шкалой – посредством укрупнения исходных 27 показателей РХС – в форме индекса адаптивности, служащего одновременно способом описания в компилированном виде актуальных тенденций в процессе развития РХС и обоснования наиболее эффективных направлений и способов уп-

равления процессом развития. Результатом применения индекса адаптивности являются комплексное описание потенциала трансформационных изменений РХС и осуществление их классификации с соответствующими ей ранжированными схемами развития субъектов Федерации.

Как перспективное направление дальнейших исследований, ориентированных на расширение сфер применения подобных квалификационных оценок состояния и прогнозов развития РХС, может быть предложено следующее. Процесс оценки адаптивности РХС наряду с выявлением степени адаптивности предполагает также выделение уровней адаптивности. Даже имеющиеся сегодня результаты исследования показывают, что отражение с последующей фиксацией императивных положений только на уровне долгосрочных планов, разрабатываемых для субъектов Федерации, уже нельзя считать достаточным, поскольку очевидна зависимость принимаемых решений по региональному планированию и от выше-, и от нижележащих уровней системы государственного управления. В этом смысле данный вектор научных разработок благодаря их выраженному междисциплинарному характеру обеспечивает активное внедрение их результатов в отдельные сферы деятельности, что и является сегодня одной из основных причин подобных неоднозначных и даже противоречивых и конфликтных ситуаций в системе регионального управления. Оценка преимуществ междисциплинарного синтеза повышается главным образом оттого, что закономерности, присущие целому ряду сфер деятельности, имеющие и некие общие признаки, и особенности, определяемые конкретным содержанием предметных сфер, интегрируясь, позволяют открывать новые научные горизонты. Именно они в рамках совершенствования пространственного подхода к исследованию РХС способны обеспечить адаптационность процесса регионального планирования как ожидаемое следствие повышения эффективности регионального развития.

К основным результатам проведенной нами работы могут быть отнесены выявленные направления совершенствования пространст-

венного подхода к исследованию процессов функционирования и развития РХС. Выделено три характерных состояния РХС, различающихся степенью адаптивности систем, что позволяет дать им объективную оценку. Степень адаптивности предлагается учитывать в практике регионального управления. Обоснована целесообразность интеграции территориально-пространственных компонентов в систему планов социально-экономического развития регионов. Результатом будет формирование системы пространственно-стратегического планирования, в которой реализуются имеющиеся в настоящее время предпосылки междисциплинарного подхода к исследованию этого явления.

Литература

1. **Селиверстов В.Е.** Формирование многоуровневой системы стратегического планирования: методология, инструментарий, институты (на примере Сибири) // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 2. – С. 207–218.
2. **Суспицын С.А.** Пространственные трансформации экономики России в контрастных сценариях ее развития: постановка проблемы и эмпирические оценки // Регион: экономика и социология. – 2006. – № 1. – С. 51–71.
3. **Концепция** Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации (проект). – URL: <http://www.gosbook.ru/node/48488> (дата обращения 11.03.2006).
4. **Распоряжение** Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.
5. **Концепция** совершенствования региональной политики в Российской Федерации (проект). – URL: http://www.komfed.ru/section_42/475.htm (дата обращения 21.02.2012).
6. **Лексин В.Н.** К методологии исследования и регулирования процессов территориального развития // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 3. – С. 19–40.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 07.07.2014 г.

© Юшкова Н.Г., 2014

УДК 338.2

ББК 65.9 (2 Рос)

Регион: экономика и социология, 2014, № 3 (83), с. 113–127

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ

Г.Ф. Балакина

Тувинский институт комплексного освоения природных ресурсов СО РАН

Аннотация

Обосновано содержание экономической категории «модернизационная восприимчивость региона». Выявлены и систематизированы ее взаимосвязи с другими категориями, отражающими развитие региона: «конкурентоспособность», «эффективность» и «безопасность». Излагаются основы методики оценки уровня модернизационной восприимчивости региона на базе анализа составляющих данной категории. Приводится авторская оценка уровня модернизационной восприимчивости ряда регионов России. Делается вывод о необходимости использования данной оценки как основы для определения направлений совершенствования стратегического управления развитием регионов. Предлагается учитывать особенности формирования стратегий развития регионов при адаптации процесса их разработки к условиям модернизации региональных социально-экономических систем.

Ключевые слова: регион, стратегия социально-экономического развития, модернизационная восприимчивость, модернизация, инновации

Abstract

The paper defines an economic category named receptivity of a region to modernization. We identify and classify its relation to categories of regional

development: competitiveness, effectiveness and safety. The article presents the basic methods to assess the level of receptivity of a region to modernization by analyzing constituent parts of this category, and gives an author's assessment of its level in a number of Russian regions. We arrive at a conclusion that the stated assessment should be used as a basis for determining ways to improve strategic government in regions, and suggest using the specificities of development strategies formation in regions as ways to adapt process of its elaboration to conditions of modernization of regional social and economic systems.

Keywords: region, strategy of social and economic development, receptivity to modernization, modernization, innovation

Сегодня для России модернизация социально-экономических систем регионов является ключевой задачей развития. Определить стратегические приоритеты субъектов РФ крайне важно для обеспечения устойчивого развития страны, сокращения межрегиональной дифференциации и уменьшения числа депрессивных регионов. Чтобы выработать меры стратегического регулирования, необходимо выявить особенности региональных социально-экономических процессов, проблемные и критические ситуации в их динамике. Поэтому вопросы теории и методологии формирования стратегий развития регионов, совершенствования региональной политики являются постоянным предметом дискуссий ученых.

Современное положение большинства российских регионов – результат многолетнего отставания происходивших в них социально-экономических процессов, и это отставание в ходе реформ и кризисов только усугубилось по многим важнейшим направлениям вследствие гипертрофированного внимания современных политических элит к столичным мегаполисам в ущерб периферийным территориям страны, в том числе восточным. Дифференциация регионов стала одной из основных характеристик экономики современной России, что неизбежно приводит к росту числа проблемных территорий. Задача снижения уровня негативных последствий трансформационного кризиса обуславливает необходимость совершенствования региональной политики государства. Указанные эффекты, в свою очередь, делают актуальными вопросы разработки и реализации долгосрочных соци-

ально-экономических программ регионов, направленных на повышение уровня жизни населения.

В настоящее время происходит смена парадигм регионального экономического развития и региональной политики, осуществляется поиск путей повышения эффективности управления территориальным развитием, новых форм, методов и механизмов участия региональных органов власти в управлении территорией (подробно об этом см., например, работы [1–4]). Вместо традиционных теорий развития обосновываются и становятся теоретической базой современной региональной политики российского правительства «концепции межрегиональной конкуренции, инновационного развития регионов, территориально-кластерного подхода, глобально ориентированной региональной политики, транснациональной интеграции» [5, с. 3]. Разрабатываются идеи селективной региональной политики в отношении социально-экономического развития проблемных регионов, происходит переосмысление путей развития России. В последние 10–15 лет были выполнены циклы исследований по проблемам развития российского федерализма, по теории, методологии и практике регионального стратегического управления, по социально-экономическим проблемам регионов, по модернизации пространственного развития страны.

Для исследователей становится очевидным факт дифференциации результатов модернизационных преобразований в регионах. В основе такой дифференциации лежит разница в модернизационной восприимчивости регионов (МВР). До последнего времени в научной литературе не использовалось понятие «модернизационная восприимчивость региона». Между тем это понятие очень емкое, системно характеризующее достигнутый уровень социально-экономического развития региона, с одной стороны, и возможную степень реализации стоящих перед регионом задач реформирования социально-экономических процессов – с другой.

Под модернизацией социально-экономической системы региона нами понимается многомерный процесс совершенствования институтов и инструментов регулирования экономики и социальной сферы для приведения их в соответствие с требованиями ориентации экономики на инновационное развитие, для обеспечения уровня благо-

состояния населения, соизмеримого со стандартами жизни развитых стран, на основе устойчивого развития и расширения ресурсных возможностей региона. Под модернизационной восприимчивостью региона понимается его способность использовать свой производственный, инфраструктурный и интеллектуальный потенциал на базе институциональных преобразований, проведения эффективной инвестиционной и инновационной политики.

Модернизационная восприимчивость региона взаимосвязана с его конкурентоспособностью и эффективностью производства, характеризующими результативность модернизации в регионе и наличие ресурсов для нее. Модернизационной восприимчивостью определяется выбор возможных стратегий управления конкурентоспособностью и эффективностью производства. Управление модернизационной восприимчивостью можно классифицировать как средство улучшения результативности функционирования региональной социально-экономической системы, повышения конкурентоспособности и эффективности производства региона. Категория «модернизационная восприимчивость» универсальна и применима к регионам разных типов: стабильно развивающимся, депрессивным, слаборазвитым.

Нами выделены следующие системно связанные между собой составляющие модернизационной восприимчивости региона: экономико-технологическая, инвестиционно-финансовая, инновационная, инфраструктурная, институциональная, интеллектуальная и территориально-организационная. Анализ составляющих МВР позволил выполнить их качественную и количественную оценку, с тем чтобы определить направления совершенствования социально-экономической системы региона и приоритетные сферы для управленческих воздействий на модернизационные процессы в регионе. Предложен и рассчитан интегральный показатель уровня модернизационной восприимчивости региона, который отражает дифференциацию процессов модернизации региональных социально-экономических систем и позволяет комплексно оценить уровень МВР. Расчет интегрального показателя, используемого для измерения уровня МВР, осуществлялся в рамках разработанной нами методики. Ее основными этапами являются следующие.

1 этап – обоснование состава показателей. Уровень модернизационной восприимчивости регионов определяется совокупностью показателей динамики развития их экономической и социальной сфер, которые зависят от ряда факторов, детерминирующих особенности региональных социально-экономических процессов. Определен набор индикаторов, характеризующих уровень МВР качественно и количественно. Учитывалось, что показатели, используемые для оценки МВР, должны быть представлены в государственной статистике и ведомственной отчетности, регистрироваться во всех субъектах Федерации, обеспечивать объективность расчетов и сопоставимость их результатов.

Для характеристики *экономико-технологической* составляющей МВР использовались следующие показатели: достигнутый уровень экономического развития, применяемые технологии, состояние основных фондов, ВРП на душу населения, объем основных фондов в экономике на душу населения, коэффициент обновления основных фондов, удельный вес убыточных организаций.

Инвестиционно-финансовая составляющая МВР определяется особенностями инвестиционной привлекательности и инвестиционного климата региона, динамикой объемов инвестирования в региональные социально-экономические процессы: объемом инвестиций в основной капитал на душу населения, удельным весом аварийного и ветхого жилого фонда, количеством собственных легковых автомобилей на 1000 жителей как индикатором инвестиционного потенциала сбережений населения. Также учитывались доходы и расходы консолидированных бюджетов регионов и их соотношение, размер расходов консолидированного бюджета на душу населения.

Инновационная составляющая МВР характеризуется соотношением показателей инновационной активности организаций, количества ЭВМ на 100 хозяйств и 100 работников, удельных показателей развития научных исследований.

Инфраструктурная составляющая характеризуется уровнем развития в регионе социальной, производственной, инженерно-энергетической, транспортной, рыночной и информационно-инновационной инфраструктуры.

Для характеристики *институциональной* составляющей МВР использовались показатели совершенствования нормативно-правовых основ роста конкурентоспособности региона: количество региональных нормативно-правовых актов, регулирующих модернизацию социально-экономических процессов, в отношении к числу нормативных актов по модернизации в стране; количество действующих региональных программ по модернизации и инновациям в отношении к их числу в регионах-лидерах.

Оценка уровня *интеллектуальной* составляющей МВР производилась по индикаторам уровней занятости и доходов, квалификационно-образовательного состава занятого населения региона, динамики формирования системы подготовки кадров, регулирования процессов трудовой миграции.

Территориально-организационная составляющая определяется уровнем комплексности развития производительных сил, состоянием формирования территориальных кластеров как инновационной модели развития региона, применением программно-целевого метода управления.

II этап – оценка уровня МВР по каждому показателю и по группе показателей. Для учета весомости показателей и степени различий в их уровне по регионам, а также для расчета единого интегрального показателя уровня МВР применен метод многомерного сравнительного анализа, основанный на системе определения евклидовых расстояний. Этот метод позволяет учитывать как абсолютные величины показателей динамики социально-экономических процессов в регионах, так и степень их соответствия пороговому показателю. Данный показатель определяется нами как максимальное или минимальное значение индикатора среди российских регионов. Координаты анализируемых регионов измеряются в долях соответствующих координат порогового значения, принятого за эталон. При этом пороговый показатель (эталон) приравнен к единице. Оценка каждого i -го показателя осуществляется по следующей формуле:

$$k_i = \frac{x_i}{\max(x_i)} - \text{прямой показатель};$$

$$k_i = \frac{\min(x_i)}{x_i} - \text{обратный показатель,}$$

где x_i – значение i -го показателя в регионе; $\max(x_i)$, $\min(x_i)$ – показатели-эталоны, в качестве которых могут быть выбраны оптимальные (или пороговые) значения показателей развития.

Расчет суммарного показателя по группе производится по формуле

$$I_j = \frac{\sum_{i=1}^n k_{ij}}{n},$$

где k_{ij} – комплексный показатель по каждой составляющей МВР.

III этап – расчет интегрального показателя. Выбор формы интегрального показателя уровня МВР основывался на учете пропорциональной значимости всех составляющих, чему в большей степени соответствует среднеарифметическая величина, поскольку изменение любого частного индикатора приводит к изменению значения интегрального показателя и отражает динамику модернизационных процессов. Интегральный показатель уровня МВР рассчитан по формуле

$$I = \frac{\sum_{j=1}^m I_j}{m},$$

где m – число составляющих модернизационной восприимчивости; $j = 1, 2, 3, \dots, 7$, а именно: I_1 – экономико-технологическая составляющая МВР, I_2 – инвестиционно-финансовая составляющая МВР, I_3 – инновационная составляющая МВР, I_4 – инфраструктурная составляющая МВР, I_5 – институциональная составляющая МВР, I_6 – интеллектуальная составляющая МВР, I_7 – территориально-организационная составляющая МВР.

IV этап – интерпретация интегральной оценки уровня МВР. Определены интервалы пороговых значений интегральных оценок, которые могут изменяться в пределах от 0 до 1. Выделено три уровня модернизационной восприимчивости (см. таблицу). Регионы, для которых

Результаты расчетов уровней модернизационной восприимчивости регионов

Регион	Средние оценки составляющих МВР						Значение интегрального показателя
	экономико-технологической	инвестиционно-финансовой	инновационной	инфраструктурной	институциональной	интеллектуальной	территориально-организационной
<i>Регионы с высоким уровнем МВР</i>							
г. Москва	0,547	0,686	0,910	0,812	0,807	0,841	0,901
г. Санкт-Петербург	0,505	0,609	0,645	0,760	0,809	0,747	0,871
Калужская обл.	0,576	0,407	0,604	0,593	0,415	0,656	0,692
Республика Татарстан	0,592	0,629	0,591	0,564	0,601	0,616	0,728
Ленинградская обл.	0,527	0,487	0,582	0,589	0,773	0,532	0,795
Краснодарский край	0,479	0,506	0,610	0,544	0,762	0,583	0,803
Нижегородская обл.	0,465	0,476	0,732	0,557	0,812	0,563	0,679
Воронежская обл.	0,544	0,458	0,542	0,573	0,741	0,667	0,753
Пермский край	0,464	0,360	0,636	0,499	0,634	0,542	0,656
Смоленская обл.	0,524	0,499	0,546	0,529	0,735	0,614	0,802
Липецкая обл.	0,538	0,499	0,588	0,594	0,699	0,615	0,695
Челябинская обл.	0,448	0,498	0,596	0,532	0,786	0,581	0,781
Новгородская обл.	0,452	0,435	0,598	0,592	0,747	0,591	0,801

Продолжение таблицы

Регион	Средние оценки составляющих МВР							Значение интегрального показателя
	экономико-технологической	инвестиционно-финансовой	инновационной	инфраструктурной	институциональной	интеллектуальной	территориально-организационной	
Белгородская обл.	0,538	0,525	0,442	0,631	0,631	0,673	0,767	0,601
Республика Башкортостан	0,504	0,414	0,569	0,494	0,944	0,582	0,699	0,601
Самарская обл.	0,453	0,541	0,578	0,527	0,707	0,603	0,799	0,601
Томская обл.	0,372	0,461	0,491	0,540	0,707	0,571	0,768	0,558
Новосибирская обл.	0,364	0,459	0,441	0,536	0,741	0,515	0,799	0,551
Регионы со средним уровнем МВР								
Рязанская обл.	0,425	0,401	0,482	0,518	0,613	0,562	0,709	0,530
Ростовская обл.	0,483	0,534	0,498	0,476	0,497	0,522	0,673	0,526
Мурманская обл.	0,422	0,281	0,618	0,595	0,673	0,524	0,548	0,523
Удмуртская Республика	0,389	0,282	0,494	0,518	0,698	0,513	0,757	0,522
Ульяновская обл.	0,403	0,488	0,496	0,510	0,615	0,500	0,621	0,519
Владимирская обл.	0,490	0,395	0,498	0,506	0,613	0,496	0,603	0,514
Саратовская обл.	0,392	0,497	0,454	0,514	0,714	0,525	0,496	0,513
Волгоградская обл.	0,499	0,471	0,414	0,493	0,596	0,535	0,578	0,512

Продолжение таблицы

Регион	Средние оценки составляющих МВР							Значение интегрального показателя
	экономико-технологической	инвестиционно-финансовой	инновационной	инфраструктурной	институциональной	интеллектуальной	территориально-организационной	
Чувашская Республика	0,418	0,338	0,492	0,534	0,813	0,473	0,504	0,510
Тульская обл.	0,433	0,399	0,462	0,533	0,549	0,550	0,608	0,505
Оренбургская обл.	0,481	0,456	0,452	0,494	0,547	0,485	0,608	0,503
Республика Хакасия	0,442	0,416	0,484	0,471	0,576	0,495	0,623	0,501
Тверская обл.	0,395	0,393	0,456	0,520	0,586	0,538	0,601	0,498
Кировская обл.	0,405	0,344	0,402	0,504	0,795	0,511	0,503	0,495
Костромская обл.	0,437	0,376	0,496	0,509	0,513	0,510	0,668	0,487
Тамбовская обл.	0,399	0,384	0,444	0,512	0,595	0,536	0,507	0,482
Вологодская обл.	0,454	0,289	0,404	0,496	0,579	0,502	0,631	0,479
Брянская обл.	0,495	0,385	0,370	0,509	0,573	0,476	0,538	0,478
Ярославская обл.	0,410	0,378	0,528	0,459	0,441	0,539	0,405	0,451
Республика Марий Эл	0,395	0,263	0,360	0,505	0,542	0,491	0,603	0,451
Республика Бурятия	0,447	0,275	0,457	0,359	0,363	0,502	0,371	0,396
Забайкальский край	0,445	0,254	0,408	0,428	0,455	0,454	0,301	0,392
Республика Алтай	0,378	0,275	0,454	0,363	0,205	0,518	0,545	0,391

Окончание таблицы

Регион	Средние оценки составляющих МВР							Значение интегрального показателя
	экономико-технологической	инвестиционно-финансовой	инновационной	инфраструктурной	институциональной	интеллектуальной	территориально-организационной	
Курганская обл.	0,429	0,235	0,414	0,351	0,571	0,448	0,219	0,381
Чеченская Республика	0,466	0,274	0,284	0,406	0,369	0,305	0,452	0,365
Кабардино-Балкарская Республика	0,382	0,253	0,317	0,447	0,351	0,341	0,403	0,356
<i>Регионы с низким уровнем МВР</i>								
Республика Дагестан	0,352	0,212	0,342	0,379	0,421	0,484	0,227	0,345
Республика Тыва	0,383	0,234	0,404	0,366	0,155	0,354	0,494	0,342
Республика Калмыкия	0,357	0,230	0,326	0,415	0,395	0,413	0,253	0,341
Республика Ингушетия	0,359	0,299	0,271	0,434	0,394	0,276	0,335	0,338
Республика Адыгея	0,337	0,274	0,322	0,359	0,205	0,356	0,493	0,335
Карачаево-Черкесская Республика	0,352	0,251	0,298	0,344	0,394	0,458	0,227	0,332
Республика Северная Осетия – Алания	0,386	0,264	0,389	0,481	0,149	0,469	0,165	0,329

значение интегральной оценки находится в интервале $0,6 - 1$, относятся к группе регионов с высоким уровнем модернизационной восприимчивости. Здесь отмечается высокий уровень технической оснащенности, инновационной активности, инфраструктурной обеспеченности, развиваются высокоэффективные кластеры, принят ряд законов, способствующих осуществлению модернизационных преобразований. Для этих регионов будет рациональным продолжение политики программного регулирования модернизации.

Для группы регионов со значением оценки в интервале $0,4 - 0,5$ характерен средний уровень модернизационной восприимчивости. При достаточно высоком уровне оснащенности основными производственными фондами здесь существует ряд проблем с внедрением инноваций в экономику, с инфраструктурной обеспеченностью, с созданием законодательной основы для развития инновационно-инвестиционной сферы. Инновационные кластеры формируются, но объем продукции, выпускаемой входящими в них предприятиями, не составляет значительной доли в объеме промышленного производства. В данной группе регионов возможно целенаправленное регулирование модернизационных процессов. Воздействия органов управления должны быть направлены на снижение влияния факторов, тормозящих модернизацию социально-экономической системы.

Регионы со значением интегральной оценки в интервале $0 - 0,3$ относятся к группе регионов с низкой модернизационной восприимчивостью и находятся в зоне риска. У них низкий уровень инвестиционной привлекательности, низкие показатели развития жилищно-коммунальной инфраструктуры. У предприятий при низкой обеспеченности производственными фондами снижены стимулы к внедрению инноваций, а развитие инновационных кластеров в этих регионах только прогнозируется. Здесь требуется комплекс срочных мер, направленных на поиск ресурсов для активизации модернизационных процессов, мер по конструированию новых инструментов регулирования развития регионов.

Предлагаемая методика оценки уровня МВР применима не только к регионам, но и к федеральным округам при исследовании проблем совершенствования модернизационных процессов межрегионального характера.

Особенности формирования стратегий развития регионов в условиях модернизации состоят в следующем.

1. На этапе анализа сложившегося социально-экономического положения целесообразна оценка модернизационной восприимчивости региона. Приоритетность направлений совершенствования процессов модернизации определяется по отклонению локальных показателей МВР от единицы.

2. На этапе определения приоритетов и целей развития необходимы анализ угроз торможения региональных модернизационных процессов и разработка мероприятий по их нивелированию.

3. На этапе определения путей создания конкурентоспособной экономики, формирования сценариев развития приоритетной должна стать реализация модернизационного сценария развития в различных его вариациях. Абсорбция зарубежных технологий возможна в регионах только как временная мера, приемлемая лишь на этапе выхода из кризиса [6]. Сведение модернизации к такой стратегии означает свертывание условий для создания режима конкурентоспособного национального воспроизводства, нивелирование национальных преимуществ развития ведущих отраслей в регионе и в конечном итоге свертывание возможностей снижения остроты происходящих в регионе кризисных процессов. На данном этапе разработки стратегии социально-экономического развития региона целесообразно определить и основные элементы механизма ее реализации.

4. На этапе определения ресурсного обеспечения перспективного развития региона целесообразно создание институционального органа, входящего в состав исполнительной власти региона в качестве целевой межведомственной структуры (бюро, агентства, комитета) с функциями организации взаимодействия инновационных структур, производства, инвесторов, с функциями определения соответствия кадрового обеспечения потребностям перспективного развития, решения возникающих проблем и реализации стратегических целей. Необходимы разработка и принятие региональных нормативных актов, регулирующих деятельность органа, управляющего процессами модернизации, формированием и расходованием специализированно-

го фонда развития модернизации. Разработчикам стратегий следует сопоставлять тенденции совершенствования региональной политики, бюджетного федерализма и межбюджетных отношений с возможностями увеличения децентрализованных источников реализации региональных стратегий.

5. При составлении среднесрочной программы социально-экономического развития предусматриваются мероприятия по совершенствованию нормативно-правового обеспечения реализации программы, инвестиционные мероприятия, определяются направления развития экономики и социальной сферы региона, осуществляется детальный расчет ресурсного обеспечения реализации стратегических целей на ближайшие 5 лет.

6. Заключительной стадией разработки стратегии является создание методики мониторинга реализации входящих в нее среднесрочных программ развития региона и муниципальных образований. Предлагается использовать локальные и интегральный показатели модернизационной восприимчивости региона в качестве системы индикаторов для определения успешности достижения стратегических целей и отклонений на этом пути. Индикаторы МВР в сочетании с показателями динамики уровня жизни населения региона составляют ядро системы оперативного реагирования в управлении развитием региона. Система оперативного реагирования базируется на своевременном анализе отклонений показателей и индикаторов от значений, предусмотренных в стратегии и программах. Она дает возможность выявлять факторы, влияющие на эти отклонения, и принимать решения по изменению содержания стратегии или программы развития.

В российских регионах в последние 10–12 лет разработаны стратегии, концепции и программы долгосрочного развития, совершенствования социально-экономических процессов, и в настоящее время по ним проводятся работы, направленные на актуализацию их основных положений, адаптацию этих документов к изменяющимся условиям социально-экономического развития, совершенствование концептуальных моделей стратегического управления регионами разных

типов. Использование общей схемы разработки стратегий развития для всех типов регионов приводит к тому, что в стратегиях депрессивных регионов даже не ставится задача выхода из депрессивного состояния, смягчения его негативных проявлений в социально-экономической сфере. В ходе работ по актуализации региональных стратегий целесообразно корректировать их с целью приведения в соответствие с задачами модернизации социально-экономического развития и долгосрочными приоритетами развития страны, с целью определения особенностей управления реализацией стратегических направлений в периоды финансово-экономических кризисов.

Для учета особенностей модернизационных процессов в регионах мы предлагаем при разработке региональных стратегий развития применять изложенную выше методику. Органам исполнительной власти как государственным заказчикам стратегий развития регионов рекомендуется не принимать от разработчиков стратегии без обоснования генеральных направлений развития на базе расчетов модернизационной восприимчивости регионов.

Литература

1. **Лексин В.Н.** Федеративная Россия и ее региональная политика. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 352 с.
2. **Швецов А.Н.** Совершенствование региональной политики: концепции и практика. – М.: КРАСАНД, 2010. – 320 с.
3. **Кузнецова О.В.** Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. – М.: ЛИБРОКОМ, 2013. – 392 с.
4. **Лексин В.Н.** Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1 (76). – С. 3–39.
5. **Пространственный** аспект стратегии социально-экономического развития региона / Под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2006. – 408 с.
6. **Сухарев О.С.** Эволюционная экономика: Институты – структура, кризисы – рост, технологии – эффективность. – М.: Финансы и статистика, 2012. – 800 с.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 26.05.2014 г.

© Балакина Г.Ф., 2014

ФАКТОР РЕСУРСНЫХ КОРПОРАЦИЙ В РЕГИОНАХ: ОЦЕНКА И РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЭФФЕКТОВ

В.И. Нефёдкин

ИЭОПП СО РАН,

Новосибирский государственный технический университет

*Статья подготовлена при финансовой поддержке
Российского научного фонда (проект 14-18-02345)*

Аннотация

Деятельность крупных ресурсных корпораций, их взаимоотношения с федеральным центром и регионами становятся все более заметным фактором, во многом определяющим возможности социально-экономического развития. Крупные российские ресурсные корпорации становятся мощным инструментом производства и перераспределения добавленной стоимости в рамках существующей системы межбюджетных отношений и сложившихся практик применения «внутрикорпоративных инструментов». Значимость «фактора корпораций» в разных регионах может быть косвенно оценена на основе показателей концентрации производства, а связанные с ним потенциальные эффекты могут быть описаны в модели, позволяющей разделить «экстерриториальные» и «локальные» эффекты. На примере двух крупнейших ресурсных компаний – «Норильский никель» и «Ванкорнефть» показано влияние корпоративного фактора на уровень локализации налоговых доходов в Красноярском крае.

Ключевые слова: крупные корпорации, регионы, концентрация производства, локальный контент, распределение эффектов, количественная оценка, Красноярский край, «Норильский никель», «Ванкорнефть»

Abstract

Operations of major resource corporations and how they communicate with the federal and regional authorities are becoming more and more significant factor for social and economic development. Russian major resource corporations are growing into being powerful in production and redistribution of added values within the current system of intergovernmental fiscal relations and accepted practice to use «internal corporate tools». Significance of the «corporate factor» in various regions can be indirectly estimated with the concentration of production. Potential effects related to the said factor can be described in a model which differentiates «extraterritorial» effects from the «local» ones. Using the example of two largest resource companies in Russia (Norilsk Nickel and Vankorneft), we show how the corporate factor affects the level of localization of tax income in Krasnoyarsk Krai.

Keywords: major corporations, regions, concentration of production, local content, effect distribution, quantitative estimation, Krasnoyarsk Krai, Norilsk Nickel, Vankorneft

ФАКТОР КОРПОРАЦИЙ: КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ОЦЕНКА

Крупные компании и холдинги попадают в фокус внимания СМИ и исследователей в основном как объекты корпоративного управления, и это вполне объяснимо. Практический интерес потенциальных инвесторов и обслуживающих их консультантов и аналитиков естественным образом сконцентрирован на изучении факторов, от которых зависит эффективность будущих инвестиционных решений. Поэтому закономерен интерес ко всем факторам, прямо или косвенно определяющим текущую и будущую стоимость компаний: к изменениям структуры собственности, к эффективности управления бизнесом, к возможностям внешнего финансирования. В меньшей степени обращается внимание на монопольное положение крупных корпораций в отдельных регионах и сферах деятельности, на их прямой и опосредованный вклад в развитие регионов, на широкую гамму эффектов, сопровождающих деятельность крупных корпораций и связанных с использованием ресурсов территории. Вместе с тем, судя по публикациям в СМИ, во многих регионах пристально наблюдают за тем, какой вклад крупные предприятия вносят в местные бюджеты. На феде-

ральном уровне обсуждение этих проблем, как правило, заканчивается малосодержательными дискуссиями о том, где должны быть расположены головные офисы крупных ресурсных корпораций. На наш взгляд, вопрос о влиянии крупных корпораций на экономику отдельных регионов и территорий выходит далеко за рамки проблематики, связанной с монополиями, а также с местом налоговой регистрации отдельных компаний.

Оценка влияния крупных ресурсных корпораций на формирование налоговой базы отдельных регионов и территорий не исчерпывает всех исследовательских вопросов, касающихся роли крупного бизнеса. Деятельность крупных компаний, непосредственно участвующих в крупномасштабных проектах добычи и переработки природных ресурсов в восточных районах страны и входящих в структуры федерального уровня, становится все более заметным фактором, оказывающим влияние на темпы и пропорции регионального развития.

Следует отметить, что количественные оценки реального и потенциального влияния деятельности крупных корпораций на экономику отдельных регионов в отечественной литературе практически отсутствуют. Не в последнюю очередь это связано с информационными и методическими сложностями подобных исследований. В традиционных исследовательских подходах экономика региона рассматривается как множество отраслей и видов деятельности без выделения крупных бизнес-структур. Такое представление более или менее адекватно отражает экономику, в которой преобладают средние и небольшие предприятия, по отдельности не оказывающие критического влияния на положение дел в регионе. Однако по мере убывания размера территории и роста концентрации производства в отдельных отраслях такое представление становится все более и более условным. Если на территории, скажем, действуют два-три крупных предприятия, то было бы естественным рассматривать каждое из них в отдельности независимо от отраслевой принадлежности. Даже для достаточно крупных регионов, например для большинства субъектов Федерации, появление или уход одной крупной компании может привести к существенным экономическим последствиям, как позитивным, так и негативным.

Для количественной оценки значимости крупных корпораций и крупного бизнеса в экономике отдельных регионов и в целом по стра-

не нами использовались традиционные показатели концентрации для выборки, состоящей из крупнейших компаний России, Сибирского федерального округа и отдельных субъектов Федерации. Поскольку в выборках представлены компании разных отраслей и видов деятельности, то, в отличие от традиционного применения этих показателей в качестве индикаторов степени монополизации отраслевых рынков, в данном случае они будут отражать степень неравномерности распределения значений основного стоимостного показателя, характеризующего масштабы бизнеса, – объема продаж. Более высокое значение показателей концентрации, соответственно, будет отражать и большую значимость крупных компаний с точки зрения их вклада в совокупный объем продаж по рассматриваемой выборке. Для исследования показателя концентрации по объемам продаж были рассчитаны значения индекса Херфиндаля – Хиршмана (ННН) по данным рейтингов крупнейших российских компаний, ежегодно публикуемых РА «Эксперт».

Из таблицы 1 видно, что в рассматриваемом периоде значения ННН возрастают по мере сокращения списка крупнейших компаний, включаемых в расчет индекса. Это объясняется чисто «инструментальным» эффектом. Так как рейтинги упорядочены по величине объема продаж, расширение выборки «снизу» за счет добавления компа-

Таблица 1

Значения ННН для крупнейших компаний РФ

Выборка компаний	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Топ-10	1415	1652	1512	1513	1564	1524
Топ-20	901	1078	972	974	1012	1007
Топ-30	717	857	780	767	792	792
Топ-50	562	670	609	598	614	601
Топ-100	425	498	445	441	448	433
Топ-200	325	374	334	333	343	328
Топ-300	281	322	287	288	300	286
Топ-400	256	293	262	264	276	262

ний с меньшим значением показателя, чем у «вышестоящих» компаний, неизбежно приводит к уменьшению значения ННІ, рассчитываемого как сумма квадратов долей всех участников выборки.

Для содержательных выводов больший интерес представляет динамика ННІ. Если для первых 10, 20 и 30 компаний из российских рейтингов можно говорить о тенденции к росту концентрации во времени, то для выборки из 50 и более компаний определенного тренда не обнаруживается.

Иная картина складывается при анализе значений ННІ, рассчитанных по данным аналогичных рейтингов для СФО (табл. 2). Сравнение табл. 1 и 2 показывает, что общим для них является только убывание значения ННІ по мере расширения списка компаний, включаемых в расчет. При анализе динамики значений ННІ за тот же период прослеживается заметная и практически монотонная тенденция к снижению ННІ для всех рассматриваемых групп компаний – от Топ-10 до Топ-400. Если в 2007 г. для всех групп компаний в российском рейтинге значения ННІ существенно ниже, чем в сибирском рейтинге, то начиная с 2011 г. значения индекса для российского рейтинга становятся выше.

На наш взгляд, отмеченные различия в динамике ННІ по России и Сибирскому федеральному округу связаны с наблюдаемым процессом активного формирования региональных активов крупнейших

Таблица 2

Значения ННІ для крупнейших компаний Сибирского федерального округа

Выборка компаний	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Топ-10	2445	2131	1727	1618	1505	1324
Топ-20	1421	1216	1049	957	866	765
Топ-30	1058	867	815	709	624	556
Топ-50	738	617	591	489	420	373
Топ-100	502	420	415	330	277	246
Топ-200	361	301	308	243	205	180
Топ-300	306	254	263	209	177	154
Топ-400	275	227	237	189	161	140

(преимущественно ресурсных) корпораций. Если крупная корпорация федерального уровня поглощает региональную компанию, превращая ее в свою дочернюю компанию, то это автоматически увеличивает долю такой корпорации в российском рейтинге и значение ННІ для российского рейтинга, в котором учитываются данные консолидированной отчетности. В случае полного поглощения и ликвидации региональной компании как отдельного юридического лица она покидает рейтинг и замещается компанией с меньшим значением показателя, что уменьшает значение регионального ННІ. Если же региональный актив остается самостоятельным юридическим лицом (дочерней компанией), то он, как правило, попадает в схемы корпоративного управления, ограничивающие рост его финансовых показателей, а во многих случаях и снижающие их, как это бывает при переходе к толлинговым, процессинговым и прочим схемам организации бизнеса, практикуемым в вертикально-интегрированных бизнес-структурах.

Сравнение значений ННІ для СФО и для регионов, входящих в его состав, позволяет судить о различиях в степени концентрации крупных компаний. Так, значение ННІ для Топ-100 в 2012 г. у Томской области составило 1018, а у Красноярского края, являющегося явным лидером в СФО по концентрации крупных компаний, – 1163, что существенно превышает аналогичные показатели по России и СФО.

ЭКСТЕРРИТОРИАЛЬНОСТЬ И ЛОКАЛЬНЫЙ КОНТЕНТ

Выявление регионов с относительно более высокой значимостью крупных компаний еще не позволяет оценить связанные с этим экономические последствия для таких регионов. Для подобной оценки потребуется более тонкий анализ, дающий возможность выделить региональную составляющую в деятельности региональных активов крупных корпораций. В зарубежной практике для оценки вклада предприятий в экономику страны или отдельного региона используется понятие локального контента. Локальный контент в его исходном (и узком) значении определялся как требование развивающихся стран к внешним инвесторам в части обязательного минимума использования продукции и услуг местных поставщиков. В более широком смысле величина локального контента может быть определена как до-

бавленная стоимость, полученная страной (регионом, локальной территорией) за счет обучения, подготовки и последующего использования местных трудовых ресурсов, а также за счет развития местных поставщиков и приобретения их товаров и услуг [1]. Отмечается также, что локальный контент может быть измерен как для экономики страны в целом, так и для отдельных проектов и отраслей.

Нами сделана попытка расширить понятие локального контента, во-первых, за счет разделения локализации доходов и локализации издержек и, во-вторых, за счет оценки потенциальной добавленной стоимости для региона и ряда прочих эффектов, которые не могут быть сведены к росту добавленной стоимости. На основе расширенного представления о локальном контенте и его противопоставления экстерриториальному контенту будет построена схема для идентификации и оценки разнообразных эффектов, связанных с деятельностью находящихся в регионах подразделений крупных ресурсных корпораций.

Большинство российских корпораций представляют собой группы компаний с достаточно сложной и не всегда прозрачной структурой собственности и управления. В этих группах выделяются управляющие компании, центры консолидации прибыли и производственные активы (операционные компании), которые непосредственно осуществляют добычу или переработку ресурсов. По такой схеме построены крупнейшие ресурсные корпорации, как частные («Лукойл», «Сургутнефтегаз»), так и государственные («Газпром», «Роснефть»). Место налоговой регистрации головных компаний (штаб-квартир) крупных корпораций является важным, но далеко не единственным фактором, влияющим на формирование и распределение налоговых доходов. Развитые корпоративные структуры и схемы корпоративного управления дают возможность манипулировать направлением денежных потоков и распределением финансовых результатов, а следовательно, и налоговой базы между разными компаниями и, соответственно, регионами.

Важно различать *«статистические»* эффекты и эффекты *«реальные»*. Валовая добавленная стоимость, произведенная на предприятии, характеризует только сугубо «статистическое» влияние на экономику региона и не отражает всю палитру реальных эффектов. Прирост добавленной стоимости на предприятии статистически увеличивает валовой региональный продукт, но не позволяет оценить

степень интегрированности предприятия в региональную экономику, которая характеризуется его участием в создании локального контента. С точки зрения статистики приход (уход) крупной корпорации в регион (из региона), расширение или сокращение масштабов ее деятельности влияют на ВРП за счет изменения непосредственно учитываемых в статистике показателей производства добавленной стоимости, экспорта, импорта и межрегионального обмена, связанных с деятельностью данной корпорации в регионе. При этом многие показатели, позволяющие оценить степень локализации отдельно взятой компании, такие как, например, поступления в бюджет региона, объемы закупки товаров и услуг местных поставщиков, создание новых рабочих мест и др., не могут быть непосредственно получены из публикуемых статистических данных. Оценка экстерриториального и локального контента для каждого предприятия в связи с этим превращается в отдельную исследовательскую задачу, для решения которой требуется привлекать информацию из разных источников.

ЛОКАЛИЗАЦИЯ ДОХОДОВ И ИЗДЕРЖЕК

Наиболее простой задачей является определение «экстерриториальной» и «локальной» составляющих в налоговых доходах региона в целом. По данным бюджетной статистики можно выделить часть налоговых доходов, покидающих регион (налоговые поступления в федеральный бюджет), и их часть, остающуюся в регионе (налоговые поступления в региональный и местные бюджеты).

Существенный вклад в формирование регионального бюджета – важный, но далеко не единственный резон для привлечения крупных корпораций в регионы. Дочерние и зависимые компании, входящие в состав крупных корпораций, во многих случаях являются основными работодателями на территориях, доходы работников этих корпораций также участвуют в формировании региональной налоговой базы (в части НДФЛ). Часть располагаемых доходов участвует в формировании спроса на продукцию местных производителей потребительских товаров и услуг.

Формирование издержек (инвестиционных и текущих производственных затрат) также может быть рассмотрено с точки зрения внеш-

него (экстерриториального) и внутреннего (локализованного) эффектов. Крупные ресурсные корпорации в силу своей «экстерриториальности» всегда имеют выбор между зарубежными поставщиками, поставщиками из других регионов и местными поставщиками. Они могут закупать товары (оборудование, сырье, материалы, комплектующие) и услуги местных производителей, способствуя тем самым развитию местной промышленности, обеспечивая «локализацию» издержек крупных корпораций в регионах. Чем выше уровень локализации издержек, тем больше косвенные (мультипликативные) эффекты для региона. Распространенной является и практика «добровольно-принудительных» обременений крупного бизнеса участием в развитии местной инфраструктуры и социальных программах. Затраты компаний на такие обременения можно рассматривать как неформальный дополнительный региональный налог, компенсирующий недостатки формальной налоговой системы.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДОБАВЛЕННОЙ СТОИМОСТИ

Производственные активы крупных корпораций, расположенные в регионах, оказывают как прямое, так и опосредованное (косвенное) влияние на развитие этих регионов. Для количественной оценки этого влияния необходимо рассматривать всю цепочку производства добавленной стоимости: добычу и транспортировку сырья, последующие стадии его переработки и доведение готовой продукции до потребителей. Регион рассматривается как самостоятельный субъект – носитель определенных экономических интересов, которые могут в той или иной степени не совпадать с интересами других субъектов – федерального центра, других регионов, крупных корпораций федерального и регионального уровней. Однако было бы некорректным сводить взаимоотношения регионов с другими субъектами к «игре с нулевой суммой». Так, скажем, эффект от реализации крупного проекта может дать одновременный выигрыш и федеральному, и региональному бюджетам за счет увеличения налоговых поступлений, способствовать росту финансовых результатов корпорации, осуществляющей данный проект. В то же время очевидно, что распределение эффектов

не всегда будет «справедливым» с точки зрения разных субъектов, являющихся бенефициарами данного проекта.

Применительно к ресурсным корпорациям следует также учитывать, что осуществляя добычу природных ресурсов в регионе, они, как правило, производят переработку этих ресурсов уже за его пределами. Таким образом, в регионах, специализирующихся на добыче сырья, концентрируется производство «низких» технологических переделов с соответственно низкой долей добавленной стоимости. В этом случае регион теряет потенциальную добавленную стоимость, которая могла бы быть получена при организации переработки сырья на месте. Аналогично тому как страна, вывозящая необработанное сырье, теряет возможность получения потенциальной добавленной стоимости от его переработки на своей территории, регион сталкивается с упущенной выгодой в виде нереализованных возможностей прироста ВРП в будущем.

ФОРМИРОВАНИЕ ЛОКАЛЬНОГО КОНТЕНТА

Ранее нами была предложена схема, показывающая основные каналы распределения эффекта от хозяйственной деятельности подразделения крупной ресурсной корпорации на территории региона [2]. На рисунке 1 представлен модифицированный вариант этой схемы, включающий конечных бенефициаров корпораций и основные параметры локализации, которые характеризуют количественные пропорции в распределении основных эффектов.

Если представить себе гипотетический региональный актив – производственную компанию, входящую в состав одной из крупных ресурсных корпораций, то распределение эффектов можно рассматривать по нескольким контурам представленной выше схемы. Поток денежных средств в контуре «региональный актив – федеральный бюджет – региональные бюджеты» отражают локализацию налоговых доходов в регионе. Часть добавленной стоимости, произведенной региональным активом, в виде налогов попадает в федеральный бюджет и в виде страховых взносов – во внебюджетные фонды. Существует и обратный переток денег: компания может получить средства из федерального бюджета в виде возврата налогов (НДС, налога на при-

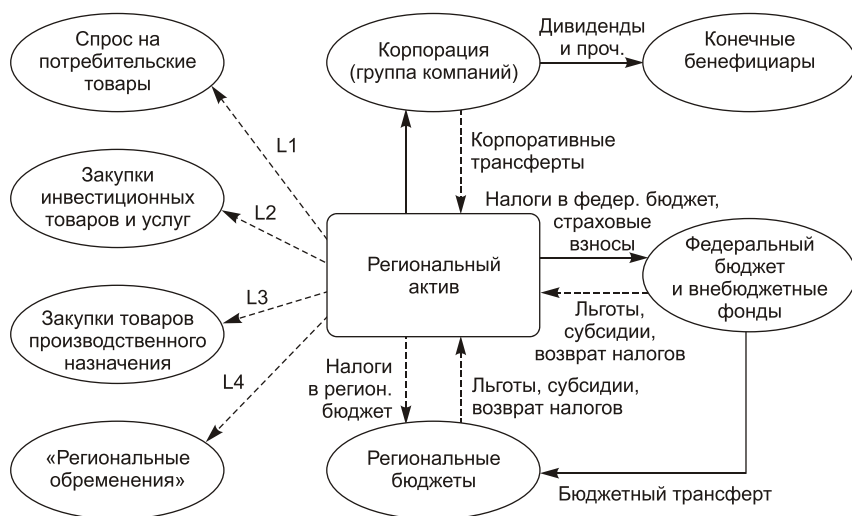


Рис. 1. Локализация результатов деятельности регионального актива ресурсной корпорации

большой), субсидий и налоговых льгот, предоставляемых на федеральном уровне. Аналогично формируются и взаимоотношения компании с региональными бюджетами. Исходящий (для компании) поток образуется за счет платежей по налогам, перечисляемых в региональные бюджеты всех уровней. Входящий (обратный) поток формируется за счет возможного возврата налогов, а также субсидий и налоговых льгот, предоставленных на региональном уровне. При наличии данных о суммах фактически уплаченных за определенный период налогов можно рассчитать показатель локализации налоговых доходов как соотношение суммы налогов, поступивших в консолидированный бюджет региона, к общей сумме налогов, уплаченных компаниями. По данным бюджетной статистики могут быть рассчитаны показатели локализации налоговых доходов и для региона в целом.

В контуре «региональный актив – корпорация – конечные бенефициары» отражается перераспределение финансового результата и денежных потоков внутри корпорации за счет, например, использования трансфертных цен в расчетах между юридическими лицами, вхо-

дящими в состав группы. Такие схемы широко практикуются, в частности, в группе «Газпром», в которой услуги дочерних компаний, находящихся в регионах, приобретаются по внутренним ценам, точно покрывающим их расходы. Это позволяет консолидировать прибыль на балансе «Газпрома», но уменьшает базу по налогу на прибыль в регионах дислокации дочерних компаний.

Использование трансфертных цен, кроме того, может существенно занижить учитываемую при расчете валового регионального продукта произведенную добавленную стоимость («статистический» эффект). Статистическое измерение этих эффектов затруднено, и главным препятствием для этого является ограниченность данных финансовой отчетности непубличных компаний. Существенную роль может сыграть также перераспределение денежных потоков за счет внутригрупповых займов, векселей и других финансовых инструментов. Не оказывая заметного влияния на финансовый результат и налоговую базу, они могут привести к оттоку финансовых ресурсов из региона, альтернативой чему мог бы стать прирост реальных инвестиций со всеми последующими прямыми и косвенными эффектами для региональной экономики.

Весьма важными с точки зрения локализации являются процессы распределения чистой прибыли. Выплата дивидендов бенефициарам, расположенным за пределами региона, также сокращает инвестиционные возможности регионального актива, а следовательно, и региона в целом. Дальнейшее движение денежных средств, полученных бенефициарами, может быть предметом отдельного исследования и в приведенной выше схеме не рассматривается. Отметим только, что это движение может повлиять и на налоговые доходы. В зависимости от того, в какой юрисдикции находится конечный бенефициар, налоговые последствия будут сильно различаться. Если, например, конечный бенефициар находится в офшорной юрисдикции, то никаких дополнительных налогов в российские бюджеты не поступит. При этом, впрочем, не исключается и возврат денег, полученных конечным бенефициаром, в виде инвестиций офшорных компаний в реальный или финансовый сектор региона. Такая схема поступления «иностранных» инвестиций со счетов компаний, зарегистрированных в офшорных зонах, достаточно распространена в России. Ее существование

объясняется не столько желанием бизнесменов сэкономить на налогах, сколько потребностью в юридической защите бизнеса и инвестиций.

Для описания локализации издержек регионального актива корпорации рассмотрим часть схемы (см. рис. 1), отражающую различные направления движения расходуемых компанией денежных средств. Часть добавленной стоимости в форме располагаемых доходов работников, которая направляется на приобретение товаров и услуг местных производителей и остается в хозяйственном обороте региона, отражается через связь «региональный актив – спрос на потребительские товары». Соответственно, коэффициент L1 показывает долю заработной платы, расходуемой на осуществление покупок в регионе. Использование иностранной рабочей силы или работников из других регионов, работающих вахтовым методом, в данном случае уменьшает значение L1. Таким образом, коэффициент L1 показывает уровень локализации части издержек, связанных с оплатой труда. Соответственно, коэффициент L2 показывает долю региональных поставщиков в инвестиционных затратах компании и характеризует степень их локализации. Коэффициент L3 отражает степень локализации текущих затрат на приобретение сырья, материалов, комплектующих изделий и производственных услуг местных поставщиков.

При оценке локализации деятельности следует также учитывать вклад компании в развитие региона в виде «добровольно-принудительных» обременений. Формально компании, работающие в регионе, не имеют дополнительных обязательств перед местными администрациями. Но сложившаяся практика такова, что компании, которые, с точки зрения местных властей, недостаточно участвуют в формировании доходов регионального бюджета, разными способами принуждаются к строительству инфраструктурных объектов, к участию в различных социальных проектах, «губернаторских» программах и т.п. Соответственно, значение L4 будет показывать абсолютную величину этих обременений.

Значения L2, L3 и L4 нельзя получить из стандартной статистической или финансовой отчетности, они могут быть непосредственно рассчитаны только по данным каждой отдельно взятой компании. Во многих случаях для этого потребовалось бы проводить специальное трудоемкое исследование. При известных значениях показателей, ха-

рактизирующих вклад компании в региональные бюджеты, и коэффициентов L_1 , L_2 , L_3 , отражающих степень локализации инвестиционных затрат и текущих расходов, возможна декомпозиция добавленной стоимости на локальный и экстерриториальный компоненты. При известной структуре налоговых платежей в бюджеты всех уровней можно рассчитать и коэффициент локализации добавленной стоимости, трансформированной в налоги.

ОЦЕНКА ФАКТИЧЕСКИХ И ПОТЕНЦИАЛЬНЫХ ЭФФЕКТОВ

Для любого периода времени, по которому есть необходимая информация о значениях всех частных коэффициентов локализации доходов и издержек и соответствующие базы для расчета *суммарного эффекта* по каждому направлению, может быть рассчитан общий показатель суммарных локализованных эффектов как часть произведенной добавленной стоимости, остающаяся в регионе. Сложность будет заключаться в том, что фактическое значение коэффициента L_1 не может быть непосредственно рассчитано, но его влияние на общую величину локального контента, создаваемого региональным активом, может быть оценено при анализе чувствительности суммы локализованных эффектов к изменениям частных коэффициентов локализации.

Описанная схема расчета является упрощенной, так как не учитывает потенциальную добавленную стоимость для региона, возникающую при вывозе сырья и полупродуктов за пределы региона, и не отражает мультипликативные эффекты, образующиеся благодаря эффекту межотраслевых связей и последующему участию локализованной добавленной стоимости в хозяйственном обороте региона.

Для оценки мультипликативных эффектов могут быть использованы значения мультипликаторов, полученные, например, из расчетов по межотраслевой модели [3]. Следует учитывать, что все косвенные эффекты распределены во времени и точно измерить их влияние на экономику региона в определенный период практически невозможно. Это означает, что любой обобщающий показатель, характери-

зующий участие конкретного предприятия в создании локального контента, будет весьма условным, а для анализа создания локального контента лучше использовать несколько показателей.

Если для оценки локализованной добавленной стоимости исследуется цепочка связей, показывающая ее распределение между бенефициарами в регионе и за его пределами, то для оценки **потенциальной добавленной стоимости** следует рассмотреть всю цепочку ее производства. Она также может быть разделена на экстерриториальную и локальную части. Принципиально возможны три основных варианта формирования цепочки добавленной стоимости, существенно различающихся в плане образования локального контента региона.

Первый вариант, который будем далее называть «короткой цепочкой», предполагает, что в регионе добывается сырье, которое вывозится за его пределы. Дальнейшее его движение (экспорт или переработка на территории РФ) существенного значения для локализации не имеет. В данном случае локализация доходов минимальна, так как региональный актив крупной корпорации, как правило, по трансфертным ценам передает сырье материнской компании или аффилированной с ней компании, специализирующейся на сбыте. В этом случае ни сырье, ни продукты его переработки не участвуют в региональном хозяйственном обороте и не порождают соответствующих мультипликативных эффектов.

Второй вариант будем называть «средней цепочкой». Он предполагает, что сырье добывается и перерабатывается в регионе. Продукт переработки сырья вывозится за пределы региона (экспортируется). В этой цепочке произведенная добавленная стоимость максимальна. Как и в варианте с «короткой цепочкой», мультипликативных эффектов, обусловленных использованием готовой продукции в регионе, не возникает.

Третий вариант – «длинная цепочка» предполагает добычу, переработку сырья и его конечное использование в регионе. В этом случае потенциальная величина добавленной стоимости и мультипликативные эффекты достигают своих максимальных значений.

Помимо трех основных вариантов могут быть рассмотрены различные промежуточные комбинации, различающиеся долями выво-

зимого и обрабатываемого на месте сырья и готовой продукции. При известных значениях мультипликаторов добавленной стоимости для всех трех вариантов потенциальная добавленная стоимость для каждого производственного актива определяется как разность между максимальным значением («длинная цепочка») и фактическим производством добавленной стоимости.

ОЦЕНКА КОРПОРАТИВНЫХ ЭФФЕКТОВ В СФО

При оценке *степени локализации результатов деятельности компаний*, входящих в группы, следует учитывать возможности использования различных схем корпоративного управления. Масштабы применения этих схем могут отчасти быть оценены на основании анализа финансовой отчетности корпораций. В ходе проведенного исследования по данным финансовой отчетности крупнейших российских корпораций и их дочерних компаний («Газпром», «Роснефть», «Норильский никель» и др.) были оценены направления, объемы и структура денежных потоков, особенности формирования распределения финансовых результатов, степень участия крупных корпораций в формировании региональных бюджетов. Получены количественные оценки масштабов фактического использования налоговых и корпоративных инструментов перераспределения добавленной стоимости для отдельных регионов и компаний.

В работе [2] приведен пример такой оценки для ОАО «Томскнефть ВНК» – крупнейшего предприятия по добыче нефти в Томской области. В данной статье проанализируем, как «фактор корпораций» действует в другом регионе, который в меньшей степени зависит от использования ресурсного потенциала.

В качестве примера рассмотрим показатели налоговой локализации для отдельных субъектов Федерации, входящих в состав Сибирского федерального округа (рис. 2). Обращает на себя внимание общая тенденция к снижению показателей локализации, связанная с практически полным изъятием из региональных бюджетов поступлений от НДС. Начиная с 2009 г. показатели локализации налоговых доходов в целом по округу снижаются, а по субъектам Федерации,

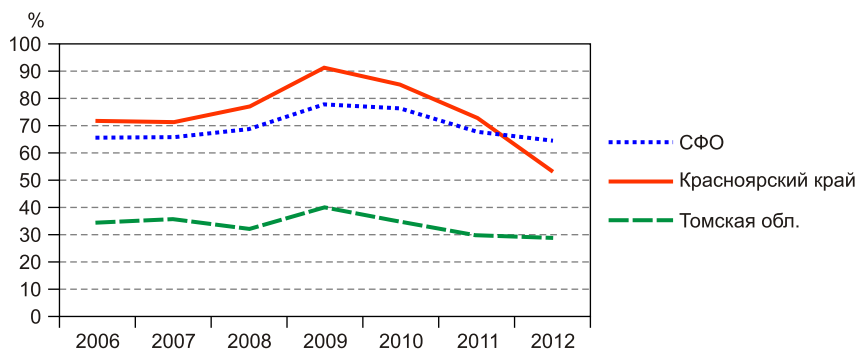


Рис. 2. Локализация налоговых доходов по отдельным субъектам Сибирского федерального округа

в экономике которых заметную роль играет добыча углеводородного сырья, они снижаются еще быстрее. Можно говорить о том, что в последние четыре года деятельность крупных ресурсных корпораций в СФО становилась все более «экстерриториальной». Перманентно уменьшалась степень локализации результатов их производственной деятельности, что, в свою очередь, негативно отражалось на социально-экономическом развитии регионов. Наиболее отчетливо эта тенденция просматривалась в Томской области и Красноярском крае.

Степень воздействия корпоративного фактора хорошо иллюстрируется на примере Красноярского края. Две компании – ОАО «ГМК «Норильский никель» и ЗАО «Ванкорнефть» во многом определяют динамику доходов регионального бюджета и, в конечном счете, возможности экономического развития региона.

На основании данных табл. 3 можно сделать вывод о том, что в последние годы происходит постепенное снижение основных финансовых показателей компании «Норильский никель», характеризующих масштабы и эффективность ее бизнеса. Снижаются и относительные показатели эффективности. Так, рентабельность продаж, рассчитанная по показателю чистой прибыли, уменьшилась с 36,8 до 28,7%. Поскольку «Норильский никель» является крупнейшей компанией Красноярского края, это неизбежно отражалось на поступлении налогов в региональный бюджет. Отрицательное сальдо денежных потоков по

Таблица 3

Финансовые показатели ОАО «ГМК «Норильский никель» в 2010–2012 гг., млн руб.*

Показатель	2010	2011	2012	2013
Выручка от реализации	298765	308793	288554	272585
Прибыль до налогообложения	150180	144816	99327	99872
Налог на прибыль текущий	38727	38680	27924	19817
Чистая прибыль	110064	112187	70137	78305
Сальдо денежных потоков по операционной деятельности	164967	149478	122957	134811
Сальдо денежных потоков по инвестиционной деятельности	–31847	–191102	–106370	–76699
Сальдо денежных потоков по финансовой деятельности	–122476	9327	–8502	–35054

*Составлено по данным [4].

финансовой деятельности означает, что имеет место нетто-отток денежных средств из компании и, как правило, из региона. Это еще одно направление перераспределения эффектов при помощи методов корпоративного управления. Максимальное по абсолютной величине значение сальдо оттока денежных средств было зафиксировано в 2010 г. – 122,5 млрд руб. В указанном году компанией был осуществлен масштабный выкуп собственных акций у акционеров. Небольшое положительное сальдо в 2011 г. сменилось отрицательным в 2012 г. и еще большим оттоком в 2013 г. В целом за 2010–2013 гг. отток денежных средств из компании составил 156,7 млрд руб., – это более 13% от среднегодового значения ВРП края за 2009–2012 гг., измеренного в текущих ценах.

Парадоксально, но другой, казалось бы противоположный, пример с быстро развивающейся компанией «Ванкорнефть», являющейся «дочкой» «Роснефти», демонстрирует такие же, как и в случае с «Норильским никелем», убывающие во времени результаты для регионального бюджета. Финансовая отчетность компании показывает, что быстрый рост объемов реализации начиная с 2011 г. перестал сопро-

Таблица 4

Финансовые показатели ЗАО «Ванкорнефть» в 2010–2012 гг., млн руб.*

Показатель	2009	2010	2011	2012
Выручка от реализации	38598	207200	227625	215819
Прибыль до налогообложения	17853	155958	120204	43415
Налог на прибыль текущий	845	25198	23438	9400
Чистая прибыль	14302	129798	95928	34470

* Составлено по данным [5].

вождаться ростом текущего налога на прибыль (табл. 4). Это связано с отменой в 2011 г. ранее действовавших льгот по НДС и экспортным пошлинам.

Заметное уменьшение платежей двух крупнейших налогоплательщиков привело к увеличению первичного дефицита бюджета со всеми вытекающими последствиями. На рисунке 2 видно, что начиная с 2009 г. уровень локализации налоговых доходов, собираемых в Красноярском крае, снижается намного быстрее, чем соответствующие показатели СФО и даже Томской области, имеющей самый низкий показатель локализации налоговых доходов среди всех субъектов СФО.

Если доходов региональных бюджетов недостаточно для покрытия планируемых расходов, то регион может получить трансферт из федерального бюджета для финансирования первичного дефицита. По мере уменьшения показателя локализации налоговых доходов величина требуемого трансферта будет возрастать. В рамках действующей системы межбюджетных отношений часто складывается парадоксальная ситуация, когда регионы, на территории которых собирается налоговых доходов на сумму, значительно превышающую совокупные расходы регионального бюджета, становятся дотационными.

Помимо возрастающей несбалансированности бюджета уменьшение локализации неизбежно приводит к снижению потенциала производства добавленной стоимости в регионе и негативно отражается на динамике валового регионального продукта. Это хорошо видно на примере Томской области: еще в начале 2000-х годов она являлась лидером

СФО по темпам экономического роста, а начиная с 2004 г. индексы физического объема ВРП у нее ниже средних значений по СФО.

* * *

По результатам исследования можно сделать два основных вывода. Во-первых, фактор крупных корпораций оказывает заметное и неоднозначное влияние на социально-экономическое развитие отдельных регионов, порождая не только «статистические», но и реальные эффекты, прямо и косвенно связанные с производством и распределением добавленной стоимости, а также с формированием доходной части региональных бюджетов.

Во-вторых, возможность оценки потенциальных эффектов, связанных с деятельностью крупных ресурсных корпораций, обеспечивает принципиальную возможность для перехода к целенаправленному управлению формированием локального контента при разработке и последующей реализации крупномасштабных программ освоения природных ресурсов Сибири и Дальнего Востока.

Литература

1. **Local** content strategy: A guidance document for oil and gaz industry. IPIECA-2011. – URL: <http://www.engineersagainstopoverty.org/documentdownload.axd?documentresourceid=28> (дата обращения 12.05.2014).
2. **Нефёдкин В.И.** Крупные корпорации в регионе: pro et contra // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 1 (77). – С. 229–251.
3. **Широв А.А., Янтовский А.А.** Оценка мультипликативных эффектов в экономике: возможности и ограничения // ЭКО. – 2011. – № 2. – С. 40–58.
4. **ОАО «ГМК «Норильский никель».** Сообщение о раскрытии акционерным обществом на странице в сети Интернет бухгалтерской отчетности. – URL: <http://www.nornik.ru/investoram/raskryitie-informaczii/finansovaya-otchetnost-i-otchetyi/finansovaya-otchetnost-rsbu> (дата обращения 15.05.2014).
5. **Организация ЗАО «Ванкорнефть».** – URL: <http://www.list-org.com/company/217550> (дата обращения 19.05.2014).

Рукопись статьи поступила в редколлегию 09.06.2014 г.

© Нефёдкин В.И., 2014

УДК 304(571.56)

ББК 66(2Рос.Як)

Регион: экономика и социология, 2014, № 3 (83), с. 148–161

РЕГИОН КАК ОБЪЕКТ И СУБЪЕКТ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

А.Н. Больницкая

*Центр социальных проблем труда Академии наук
Республики Саха (Якутия)*

*Статья подготовлена по плану НИР Центра социальных проблем труда
Академии наук Республики Саха (Якутия) в рамках проекта
«Исследование тенденций, факторов и условий функционирования
и развития социально-трудовой сферы Республики Саха (Якутия)
и разработка предложений, направленных на повышение качества
трудовой жизни»*

Аннотация

На примере Якутии рассмотрен регион как субъект и объект социальной политики. Обоснована взаимосвязь этих двух составляющих социальной политики с тенденциями централизации и децентрализации в рамках федеративного устройства государства. Анализируются основные тенденции развития и специфика региональной социальной политики государства и собственной социальной политики дотационного региона России. Показано несовершенство отдельных федеральных нормативов и социальных стандартов, определяющих вектор и эффективность региональной социальной политики. Даны характеристики элементов системы социальной защиты регионов как ключевого направления социальной политики госу-

дарства, призванного сглаживать проявления регионального социального неравенства, и рассмотрены принципы их развития. На основе анализа тенденций развития социальной политики сформулированы направления реализации как региональной социальной политики государства, так и социальной политики самого региона.

Ключевые слова: регион, социальная политика, социальная политика региона, регион как субъект и объект социальной политики, социальная защита

Abstract

Using the example of Yakutia, the paper studies a region as a subject and an object of social policy. We discover a bond between these two constituent parts of social policy and trends of centralization and decentralization in the context of the federal form of government. The article analyzes the main development trends, specificities of regional social policy and social policy of a beneficiary region in Russia. It is shown how imperfect federal and social standards are, those that define directions of regional social policy and its effectiveness. The paper also presents characteristics and principles of how elements of social protection for regions should develop being a key direction of state social policy which aims to even out social inequality in regions. Having analyzed development trends of social policy, we substantiate the directions of regional social policy implementation.

Keywords: region, social policy, social policy of a region, region as a subject and an object of social policy, social protection

В России как федеративном государстве характер взаимоотношений субъектов РФ с федеральным центром влияет на ориентиры региональной социальной политики. Основы этих взаимоотношений определяются такими принципами федеративного устройства, как государственная целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, равноправие и самоопределение народов в РФ [1]. Но данные принципы предполагают две разнонаправленные тенденции: к централизации и к децентрализации. Реализация этих принципов, т.е. кон-

ституционная практика, окончательно устанавливает соотношение единства и разделения, обозначая ту или иную тенденцию. Внутренняя политика России в первые полтора десятилетия XXI в. характеризуется усилением централизации государственной власти и, как следствие, ограничением самостоятельности регионов, и это определяет контуры региональной социальной политики. Данная тенденция направлена в первую очередь на обеспечение целостности и безопасности территории страны. Целостность территории – важнейший критерий государственности, а сама территория – основа пространственной организации общества, которая выражается в административно-территориальном устройстве, размещении производительных сил, расселении людей, региональной социально-экономической политике и т.д. При административно-территориальном делении страны образуются объекты, которые обладают рядом общих природно-экономических признаков, что обуславливает их место в экономической системе. Тем самым территория подвергается структурированию по некоторым ключевым признакам, а для выделенных по этим признакам видов экономических регионов вырабатываются особые управленческие стратегии. При этом стратегическая роль территории, безусловно, определяет и социальную политику в данном регионе.

Сегодня государство пытается искать новые подходы, которые бы обеспечили ускоренное развитие территорий страны, но поскольку при ограниченности материальных, финансовых, технологических, человеческих ресурсов государство пока не может поддерживать большую часть своей территории, выделяются регионы и города, которые могут рассматриваться как точки роста, «локомотивы» инновационного пути развития: особые экономические зоны, ЗАТО, наукограды, крупные административно-хозяйственные центры, центры федеральных округов и субфедеральных образований, крупные центры ВПК. Предполагается, что эти продвинутые регионы должны потянуть за собой остальные, в том числе отстающие регионы страны.

Итак, основной территориальной единицей Российской Федерации является регион как часть ее территории, характеризующаяся общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий [2]. На примере Якутии рассмотрим основные

тенденции развития региональной социальной политики государства и социальной политики, осуществляемой в самом регионе. Когда речь идет о регионе как **объекте** социальной политики, подразумевается региональная социальная политика государства, т.е. комплекс мер, направленных на социальное развитие регионов, которые реализует прежде всего федеральная государственная власть, а когда мы говорим о регионе как **субъекте** социальной политики, подразумевается социальная политика в регионе, формируемая и реализуемая региональными органами власти и органами местного самоуправления [3].

Сегодня Республика Саха (Якутия) примыкает к большому списку дотационных регионов России. Наличие эффективно функционирующей алмазной и цветной промышленности не устраняет дефицитность экономики региона в целом. Надо признать, что в первую очередь природа детерминирует структурирование территориальной общности в Якутии. Именно природно-климатические условия явились одним из основных факторов, определивших региональную социальную политику, проводимую республикой. Государственная политика применения исключительных условий к регулированию социальных норм на отдельных территориях страны была обусловлена необходимостью освоения этих территорий, их народно-хозяйственной значимостью, необходимостью привлечения кадров в такие регионы и воспроизводства там рабочей силы. Эта политика законодательно оформилась в виде нормы в начале 1960-х годов, но и сегодня не утратила своего социально-экономического смысла. В целом Дальний Восток – стратегический район страны, и в этом плане жители восточных регионов выполняют особую геополитическую миссию.

Если говорить о детерминантах расселения, то люди оказываются в Якутии или по рождению, или приехав на заработки. При этом если пришлое население может в любой момент сменить место жительства, то коренные якуты и малочисленные народности как представители этнического меньшинства страны предпочитают жить компактно, ощущая принадлежность к своей этнической общности, к своей земле. Маловероятно, что даже при наличии возможностей миграционная активность представителей коренных этносов увеличится.

Кроме экстремальных природно-климатических условий Якутия характеризуется очаговым характером расселения населения. Здесь самая низкая плотность населения в стране – 0,3 чел. на 1 кв. км. Населенные пункты расположены на большом расстоянии друг от друга, труднодоступны, и, как следствие возникают проблемы с завозом продуктов жизнеобеспечения, с осуществлением местного самоуправления и обеспечением активного социального взаимодействия с другими территориями. Расстояние между административными центрами самого южного и самого северного, а также самого западного и самого восточного районов Якутии составляет более 3 тыс. км. Почти половина территории республики находится за полярным кругом, и там проживает 79 тыс. чел. (8% населения).

Арктические районы Якутии – это, с одной стороны, кладезь природных ресурсов, место гнездовья сотен тысяч перелетных птиц, это тысячи озер и рек, в которых водятся знаменитые северный чир, муксун, омуль, а с другой стороны, это лютые зимы, пурга, преимущественно печное отопление, а летом полчища комаров, это дефицит продуктов питания. Возникает вроде бы резонный вопрос: почему люди не уезжают отсюда, чем их так привлекает жизнь в холоде и среди бесконечных малолюдных пространств? Нет более исчерпывающего ответа на этот вопрос, чем то, что это родина. Люди любят родные края просто так, но еще и за дикие, по-своему красивые места, за рыбалку, охоту на дичь, за чистый воздух. Какая-то часть жителей, конечно, остаются здесь от безысходности, оттого, что нет возможности уехать. Но здесь локализованы малочисленные народности Севера, и это отдельный, особый мир с уникальными культурой и бытом.

Некоторые из представителей малочисленных народов Севера продолжают заниматься традиционным хозяйством – оленеводством, кочуя по тундре. Какое будущее у населяемых ими районов, есть ли оно у них? Судя по итогам последней переписи населения, людность этих районов устойчиво снижается: за последние 34 года она уменьшилась на 42%. Необходимость перелома данной тенденции активно обсуждается, рассматриваются пути развития Севера, в том числе сохранения культуры и быта малочисленных народов. Одним из результатов этого стало принятие основ государственной политики в российском

секторе Арктики [4] и Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока [5].

Главной целью внутренней политики государства, и в частности региональной политики, являются реализация человеческого потенциала и улучшение качества жизни населения. Косвенно эти характеристики населения отражает динамика его численности – основной показатель демографического развития территории. Численность населения Якутии с середины 2000-х годов постепенно увеличивается и к началу 2013 г. достигла 955 тыс. чел. Обращает на себя внимание устойчивое отрицательное миграционное сальдо: за период с 2000 по 2010 г. оно составило –65,2 тыс. чел. При этом отток населения происходит в основном за счет миграции пришлого населения, численность же якутов благодаря относительно высокой рождаемости устойчиво растет. В целом можно утверждать, что демографическая ситуация в республике относительно благополучна, и это стало причиной того, что в результате применения к Якутии принципа учета региональных особенностей демографического развития, заявленного в Концепции демографической политики РФ [6], республика не вошла в список регионов, жители которых имеют право получать федеральные субсидии при рождении третьего ребенка. Критериями отбора для включения в перечень таких субъектов РФ, утверждаемый ежегодно, являются данные о величине суммарного коэффициента рождаемости, а также о миграционном и естественном приросте за три года [7].

Региональная политика государства направлена на сбалансированное социально-экономическое развитие регионов. Для этого производится перераспределение государственных средств, что должно обеспечить, с одной стороны, минимальные социальные гарантии, а с другой – поддержку конкурентоспособности экономики регионов. Несмотря на эти меры, сегодня главной проблемой регионального развития является дифференциация уровня жизни, социальное неравенство населения в масштабах страны. Основным источником доходов для подавляющего большинства населения – заработная плата, и поэтому одним из базовых инструментов, используемых в расчете показателей уровня жизни населения, является ее размер, который для Якутии рассчитывается с учетом районных коэффициентов и процент-

ных надбавок. Это приводит к увеличению абсолютного размера оплаты труда в республике, но если сопоставить размер заработной платы и прожиточного минимума в Якутии, то получится примерно средний по стране показатель (3,2), а это говорит о достаточно высокой стоимости жизни в республике, что обусловлено во многом издержками жизни в экстремальных природных условиях. При этом качество жизни населения по структуре и качеству предоставляемых социальных услуг существенно уступает соответствующему показателю для центра страны.

Очевидно, что проявления социального неравенства (бедность, безработица, низкое качество медицинских, социальных, образовательных и других услуг) необходимо сглаживать, и здесь многое зависит не только от федеральной власти, но и от региональной. Но насколько власть в регионах способна быть полноценной, инициативной, ответственной? На современном этапе развития региональной политики власть в регионах находится под жестким прессингом со стороны власти федеральной. Реально отдельные регионы, и в том числе Якутия, становились полноценными субъектами социальной политики в период обретения суверенитетов. Справедливости ради надо отметить, что это существенно не отразилось на уровне жизни населения, но впервые за много лет были построены новые крупные социальные объекты.

Понятно стремление федеральной власти отрегулировать административную вертикаль, и для этого она создает новые или отшлифовывает старые механизмы и способы управления регионами. Централизация – это самый простой, но действенный метод управления, децентрализация – это более тонкая схема, вариант для более зрелых систем власти и общества. Власть прочувствовала, что в условиях необходимости управления огромной территорией децентрализация представляет собой огромный риск. Некоторые основания для этих опасений есть: опыт суверенизации показал, что часто она приводит к гипертрофии национальных особенностей властной практики на местах – кумовству, клановости, местничеству, накаливанию криминальной обстановки, расцвету взяточничества и коррупции. Однако модернизация властной системы, административная реформа, усиле-

ние влияния центра привели к ненормальному сдвигу в сторону чрезмерного усмирения регионов [8, 9]. В итоге выстроена система, при которой власть в регионах для самосохранения должна выказывать полную лояльность и подчинение центру. Регионы поставлены в такие условия, что должны воспринимать любые инициативы центра «на ура» и всегда быть готовыми реализовать их, и даже речи нет о том, чтобы просто обсудить эти инициативы, не говоря уже о возражении и критике.

Местное самоуправление как еще одна форма публичной власти обрело новую правовую основу совсем недавно. Согласно Европейской хартии местного самоуправления, «под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [10]. Для российской действительности определяемый таким образом тип местного самоуправления – идеальная, абстрактная конструкция. Вспомним, что реформа местного самоуправления была частью реформы административно-территориального устройства страны. И задача состояла в том, чтобы произошла «децентрализация управления территориальным развитием, при котором появляется реальная возможность не только распознавать актуальные местные проблемы, но и обеспечивать их своевременное решение» [11]. На деле получилось воспроизведение уже установившейся модели отношений между федеральным центром и региональной властью, но уровнем ниже, в виде выстраивания схемы жесткого прессинга местной власти властью региональной. То же самое наблюдается в двухуровневой системе местной власти: органы местного самоуправления сельских поселений испытывают давление со стороны власти муниципальных районов.

Причины подобных отношений коренятся в экономической зависимости территорий. Для становления полноценной, самостоятельной местной власти нужна крепкая, устойчивая экономическая база, которой нет и в ближайшей перспективе при воспроизведении схемы, когда муниципальные районы и сельские поселения реализуют программы, спущенные сверху, выполняя делегированные полномочия [8,

12], не предвидится. В этих условиях необходимы перестройка систем ценностей власти и населения, поиск новой модели развития, основанной на постепенном наращивании собственных ресурсов.

Сегодня выработка государственной политики в сфере социальной защиты – прерогатива органов федеральной власти, региональная же власть реализует эту политику. В рамках разграничения полномочий региональная власть может осуществлять нормативно-правовое регулирование мер социальной поддержки населения, самостоятельно определяя его характер для ряда категорий населения, варьируя регламент, принципы и объем предоставления социальной помощи. Из-за недостаточной бюджетной обеспеченности регионов возникает неравенство возможностей в реализации мер социальной поддержки. Так, например, в работе Е.А. Гориной [13] показано, что душевые расходы на социальную политику коррелируют с уровнем экономического развития региона: чем богаче население (больше соотношение денежных доходов и прожиточного минимума), тем больше расходы бюджета на социальную политику. Это означает, что регион проживания определяет уровень доступа к социальной помощи и, таким образом, углубляется региональная дифференциация общества. Социальное неравенство, обусловленное экономической отсталостью, недостаточным объемом бюджетных ресурсов в большинстве российских регионов, по мнению специалистов, в перспективе будет усиливаться.

Какие возможности для сглаживания подобного неравенства есть у Якутии? Что делает и что может делать регион как субъект социальной политики? Сегодня региональная власть имеет вполне определенные полномочия по выработке мер, которые могут повлиять на показатели уровня жизни населения. Конечно, имеется и много ограничений. Установление такого важнейшего критериального норматива, как прожиточный минимум или минимальный потребительский бюджет, – прерогатива федеральных органов власти. И хотя в регионах и муниципальных образованиях могут быть установлены социальные стандарты, превышающие уровень федеральных, такое могут себе позволить только отдельные экономически развитые регионы.

Рассмотрим некоторые федеральные нормативы, непосредственно влияющие на уровень жизни населения региона. Потребительская корзина, на основе которой рассчитывается размер прожиточного минимума, являющегося критерием для получения статуса малоимущего, рассчитывается сегодня по методике, базирующейся на группировке субъектов РФ по зонам, сформированным в зависимости от факторов, влияющих на особенности потребления продуктов питания. Согласно данной методике, только для первых двух зон предусмотрена повышенная энергетическая ценность минимального набора продуктов питания, в то время как для остальных восьми предполагаются примерно одинаковые условия. Якутия, кроме ее арктических улусов, отнесена к третьей зоне, что практически уравнило предусмотренный для республики набор продуктов питания с наборами для других российских регионов [14], а это, вероятно, не совсем справедливо. Но вряд ли ситуация изменится, поскольку это приведет не только к увеличению расходов бюджета, но и к повышению уровня бедности. А уровень бедности в регионе – это один из основных индикаторов эффективности работы региональной исполнительной власти.

Еще один минимальный стандарт, устанавливаемый федеральным законом, к которому есть вопросы, – фиксированный базовый размер трудовой пенсии и размер социальной пенсии нетрудоспособным гражданам. Эти размеры зависят от применяемых районных коэффициентов. Северян не устраивает практика расчета пенсий лицам, проживающим в районах Крайнего Севера, с применением районных коэффициентов в размере от 1,4 до 1,6 (кроме отдельных промышленных пунктов), в то время как в Якутии в зависимости от зоны проживания к заработной плате и для расчета разных социальных выплат установлены коэффициенты 1,7 и 2,0. Главный вопрос: если страховые взносы выплачиваются из размера заработной платы, рассчитанной с учетом коэффициентов 1,7 и 2,0, то почему пенсии и другие федеральные выплаты осуществляются на основе заниженного нормативного критерия? Ответ на него очевиден: из соображений экономии бюджетных средств. Очевидно также и то, что это не совсем справедливо.

Критериальные нормативы и социальные стандарты – это основа социальной политики, это инструменты, определяющие вектор соци-

альной политики, и индикаторы, отражающие ее эффективность. С учетом того, что бюджеты разных уровней власти формируются на базе социальных стандартов, можно понять стремление федеральной власти оптимизировать расходы федерального бюджета, гарантируя лишь приемлемый для экономики страны минимальный социальный стандарт. Несмотря на эти объективные ограничения, у региональной власти есть инструменты для осуществления социальной политики, которые могут повлиять на уровень жизни населения.

Одним из возможных направлений социальной политики в сфере социальной защиты населения является социальное страхование. Безусловно, обязательное социальное страхование регулируется федеральным законодательством, но в регионах могут развиваться собственные негосударственные формы страхования. В Якутии уже накоплен опыт негосударственного пенсионного страхования с привлечением средств республиканского бюджета – внедрена региональная система негосударственного пенсионного страхования сельских товаропроизводителей на основе механизма встречного финансирования. К сожалению, эта неплохая идея реализовывалась фрагментарно, несистемно, так и не получив должного развития. В целом, учитывая все еще высокий уровень инфляции, неустойчивость и высокие риски развития экономических институтов, следует признать, что эффективное функционирование института социального страхования на уровне региона – это завтрашний день. Но по мере развития базовых институтов общества (гражданского общества, правовой сферы, власти, экономических институтов) в рамках плюрализации жизненных стратегий для желающих граждан должны постепенно создаваться возможности для вступления в системы добровольного социального страхования с широким набором условий, включая уровень взносов и размер выплат в зависимости от образа жизни, профессии, места жительства, возраста и заработной платы.

Большой потенциал для развития есть в регионах у негосударственных некоммерческих форм социального обслуживания. На рынке социальных услуг крупных городов некоммерческие организации играют заметную роль уже давно. Наряду с государством и рыночными структурами негосударственные некоммерческие организации об-

разовали третий сектор в обслуживании общества, имеющий большое значение для реализации социальных прав граждан. Эти организации решают проблемы общества, которые по разным причинам не охвачены государственными программами помощи либо неэффективно решаются органами государственной власти и местного самоуправления (например, насилие в семье, бездомность, девиантность). В целях реализации социальных прав граждан необходимо дать должный импульс развитию в республике негосударственных некоммерческих форм социального обслуживания.

Бизнес в регионах тоже следует активно вовлекать в реализацию социальных программ, и в Якутии есть бизнес-структуры, которые могут работать в этом направлении. Сегодня подобные меры носят еще разрозненный, непостоянный характер, необходимо более продуманно, системно подойти к участию бизнеса в социальной политике. В республике должны быть созданы технологии для организованного вовлечения бизнеса в осуществление ее социальных проектов. Много будет зависеть от зрелости и активности гражданского общества: люди должны понимать, что социальная ответственность бизнеса может повыситься только в условиях партнерского диалога, взаимного учета интересов, поиска компромиссов между всеми участниками этого социального процесса.

В настоящее время многие проблемы социальной политики коренятся в моделях бюджетной системы и бюджетно-налоговой политики. Основные расходные обязательства возложены на региональные и местные бюджеты, а основные доходные полномочия сконцентрированы на федеральном уровне. Именно сложившиеся экономические отношения формируют авторитарную, централизованную модель управления регионами. Справедливости ради отметим, что это вызвано во многом объективной необходимостью выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ, которая сегодня дифференцирована в силу асимметричности и разнородности их социально-экономического развития. Тем не менее региональная социальная политика должна развиваться в направлении предоставления регионам большей самостоятельности, формирования ответственной региональной и местной власти, мотивированной к проведению сбалансированной бюд-

жетно-налоговой и социальной политики. Региональная власть, в свою очередь, должна быть готова к осуществлению компетентного, ответственного и справедливого управления территорией в интересах населения. Эти условия будут отправной точкой для согласованной между всеми участниками социальных отношений (гражданского общества, власти и бизнес-структур) выработки приоритетов социальной политики, а также для формирования механизмов, позволяющих эффективно ее реализовать.

* * *

Одно из направлений развития социальной политики государства – учет и согласование интересов территорий во многом определяется политическими императивами, а именно, тенденциями централизации и децентрализации в рамках территориального устройства государства. Федеральная социальная политика в последние 15 лет осуществляется в рамках четко выраженной централизации: региональная социальная политика государства превалирует над социальной политикой, проводимой в самом регионе. Данное обстоятельство не позволяет полноценно реализовать принципы демократического государства, когда население регионов реально может участвовать в выработке, с одной стороны, принципов социальной политики, а с другой – конкретных механизмов ее осуществления.

Литература

1. **Конституция** Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 9. – Ст. 851.
2. **Указ** Президента Российской Федерации от 03.06.1996 № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 23. – Ст. 2756.
3. **Социальная** политика: Энциклопедия. – М.: Альфа-Пресс, 2006. – 416 с.
4. **Указ** Президента РФ от 18.09.2008 № 1699 «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую пер-

спективу». – URL: <http://www.rg.ru/2009/03/30/arktika-osnovy-dok.html> (дата обращения 05.02.2012).

5. **Распоряжение** Правительства РФ от 04.12.2009 № 132-р «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 05.02.2014).

6. **Указ** Президента Российской Федерации от 09.10.2007 № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 42. – Ст. 5009.

7. **Постановление** Правительства Российской Федерации от 31.10.2012 № 1112 «Об утверждении правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при назначении ежемесячной денежной выплаты, предусмотренной пунктом 2 указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 606 “О мерах по реализации демографической политики РФ”» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 45. – Ст. 6250.

8. **Лексин В.Н.** Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1 (73). – С. 3–39.

9. **Чирикова А.Е.** Региональная социальная политика: акторы и мотивация. – URL: http://www.isras.ru/files/File/Publication/Chirikova_Mir_Rossii.pdf (дата обращения 05.02.2014).

10. **Европейская** хартия местного самоуправления. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 05.02.2014).

11. **Лапин В.А., Любовный В.Я.** Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. – М.: Дело, 2005. – 240 с.

12. **Адуков Р.Х.** Проблемы и пути совершенствования местного самоуправления на селе. – URL: http://www.adukov.ru/articles/sovershenstvovanie_msu (дата обращения 17.01.2014).

13. **Горина Е.А.** Расходы на социальную политику в регионах РФ с различной бюджетной обеспеченностью: возможности и приоритеты // SPERO. – 2009. – № 11. – С. 115–132.

14. **Корякина Т.К.** К вопросу совершенствования методики определения величины прожиточного минимума для РС(Я) // Качество жизни населения регионов Дальневосточного федерального округа и его оценка. – Якутск, 2011. – Ч. II. – С. 90–99.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 07.04.2014 г.

© Больницкая А.Н., 2014

**ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ РОССИИ
В ПОЛУЧЕНИИ МЕДИЦИНСКИХ УСЛУГ:
ЗНАЧЕНИЕ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ
И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ФАКТОРОВ**

Т.Ю. Черкашина

ИЭОПП СО РАН,

*Новосибирский национальный исследовательский
государственный университет*

*Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН в рамках
приоритетного направления IX.93.1.3. (проект 01201352334)*

Аннотация

Расширенная трактовка понятия благосостояния населения подразумевает сравнение доступа к социальным услугам различных социальных групп. На материалах Комплексного наблюдения условий жизни населения России даны оценки доступности медицинских услуг. В качестве наиболее значимого фактора обращения в медицинские учреждения выступает потребность в получении медицинской услуги, а уже затем – другие характеристики индивидуального статуса. При этом территориальные различия в обращаемости за медицинской помощью обусловлены не столько дифференциацией регионов, сколько статусом населенного пункта. В статье показана дифференциация причин отказа от медицинской помощи у разных территориальных групп и категорий пациентов; основные причины связаны с функционированием системы здравоохранения. В расчетах использованы также данные Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ: выявлены динамика обращений

в медицинские учреждения за последнее десятилетие, изменения в составе пациентов разных сегментов здравоохранения.

Ключевые слова: благосостояние населения, социальное неравенство, неравенство в получении социальных услуг, медицинские услуги, доступность социальных услуг, оценка последствий институциональных преобразований

Abstract

An extended definition of the term «national well-being» suggests comparing extents to which various social groups have access to social services. Basing on the Complex study on living conditions of the Russian population, this paper gives assessment on healthcare service accessibility. The need to obtain the service is the most important factor for addressing to a medical institution; other characteristics of an individual status are secondary ones. At the same time, territorial differences in the way people request medical assistance are defined rather by the status of a settlement than by regional differentiation. We show how reasons to reject healthcare vary for territorial groups and categories of patients, where the main ones are due to the way the health system functions. In our calculations we use data of Russian Longitudinal Monitoring Survey – HSE: it has identified the dynamics of addressing to medical institutions for the latest decade and changes in population of patients for various segments of the health system.

Keywords: national well-being, social inequality, inequality in social service access, healthcare service, social service accessibility, assessment of institutional reformation consequences

Одной из тенденций современных исследований социально-экономического неравенства является расширенная трактовка понятия благосостояния населения. Данное понятие, а также близкие к нему понятия качества жизни, уровня жизни, жизненного стандарта не имеют однозначных определений. Можно говорить лишь о концептуальной «конвенции» в их использовании. Все они в разной мере на основе статистических показателей и/или субъективного восприятия отражают степень и способы удовлетворения потребностей индивидов.

Комиссия по оценке экономической деятельности и социального прогресса¹ предлагает использовать многомерное определение благосостояния. Одновременно должны рассматриваться материальный стандарт жизни (доход, потребление и богатство), здравоохранение, образование, персональная активность, включая работу; политическое голосование и управление; общественные связи и отношения; окружающая среда (настоящие и будущие условия); безопасность как экономической, так и физической среды [1]. В принципе, социальные услуги (здравоохранение, образование) входят в число факторов, формирующих благосостояние людей, и есть несколько аргументов в пользу исследовательского фокуса на них. Во-первых, **потребление** данных услуг характеризует удовлетворение потребностей индивидов и домохозяйств адекватнее, чем ресурсная обеспеченность (оборудованием и кадрами) данных сфер. Во-вторых, только зная о реальных различиях в потреблении этих услуг социальными группами можно оценить, в какой мере институциональные условия компенсируют или усиливают ресурсную дифференциацию индивидов и домохозяйств, обуславливающую доступ к услугам. В-третьих, это усиливает социальный контекст формирования индивидуального благосостояния, подразумевающий условия не только для получения доходов, но и для их конвертации в конечную полезность.

ОЦЕНКА ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ В ПОЛУЧЕНИИ МЕДИЦИНСКИХ УСЛУГ

Получение медицинских услуг дифференцировано в первую очередь потребностью в них. Ситуация, когда люди с различными уровнями потребностей потребляют различное количество услуг здравоохранения, определяется как «вертикальная справедливость». «Гори-

¹ Комиссия создана в начале 2008 г. по инициативе президента Франции. Ее цель – определить степень ограниченности ВВП как показателя экономической активности и социального прогресса, в том числе выявить проблемы, связанные с его измерением, а также определить, какая дополнительная информация может потребоваться для разработки более релевантных показателей социального прогресса, оценить возможности альтернативных инструментов измерения.

горизонтальная несправедливость» наблюдается, когда использование медицинских услуг определяется переменными, не зависящими от потребностей, так что индивиды с одинаковыми потребностями потребляют различное количество услуг [2]. То есть с точки зрения социальной политики важно не столько устранить неравенство в получении услуг здравоохранения, сколько не допустить горизонтальной несправедливости.

Один из вариантов оценки неравенства в получении услуг здравоохранения – использование индексов концентрации, фиксирующих распределение переменной здравоохранения, характеризующей процессы и явления, связанные с медициной (к примеру, уровня смертности, дефицита рациона питания, частоты визитов к врачу, частоты госпитализаций, размера субсидий на получение медицинских услуг и др.), для групп, различающихся уровнем жизни, т.е. неравенство в получении медицинских услуг рассматривается как проявление социально-экономического неравенства [3–6]. Далее оценивается вклад различных факторов в связанное с уровнем жизни неравенство в получении медицинских услуг. Общее социально-экономическое неравенство в получении медицинской помощи разлагается на неравенство, обусловленное детерминантами, связанными с потребностями в медицинских услугах, и неравенство, обусловленное другими факторами, которые не связаны с такой потребностью. После того как вычислен вклад всех этих факторов, горизонтальная несправедливость оценивается как разница между общим социально-экономическим неравенством в доступе к медицинской помощи и вкладом в это общее неравенство дифференциации в потребности в медицинских услугах. В такой логике горизонтальная несправедливость в доступе к медицинской помощи – это часть общего социально-экономического неравенства, которое не оправдано социально-экономическим неравенством потребностей в услугах здравоохранения.

Наиболее используемый индикатор получения медицинских услуг – *обращаемость* к врачам, медицинским специалистам и в стационарные медицинские учреждения (госпитализация) за определенный период перед опросом [1, 7, 8]. Возможно дополнение индикаторов обращения индикаторами *качества* медицинского обслуживания (на-

пример, в сравнительном исследовании, проведенном в южно-американских городах, качество последнего визита к врачу фиксировалось через время ожидания между записью и посещением, через затраты времени на дорогу, время ожидания в офисе врача, а также через то, потребовалось ли дополнительное обследование и было ли назначено лечение) [3]. Как индикатором *потребности* в медицинской помощи стандартно оперируют самооценкой состояния здоровья и наличием заболеваний. «Переменные непотребностей» отражают, как правило, ресурсы, которыми располагает индивид, и включают данные о доходах, образовании индивида, его трудовом статусе (занятости), а в некоторых исследованиях – о национальности, миграционном статусе или гражданстве, что становится особо актуальным в условиях увеличения глобализационных людских потоков. Информация об институциональных и инфраструктурных условиях вводится в анализ через переменные, отражающие дифференциацию административных территорий по доступности медицинской помощи и ее предложению.

Примерно в половине стран – членов ОЭСР фиксируется горизонтальная несправедливость при измерении как вообще вероятности посещения врача, так и количества посещений, но степень этой несправедливости невысока. О ее статистической значимости можно говорить лишь в отношении США в первую очередь, а также Мексики, Финляндии, Португалии и Швеции. Но «разбиение» индикатора получения медицинских услуг на визит к врачу общей практики и на визит к специалисту дает более контрастную картину. В большинстве стран распределение посещений терапевта справедливо, а в Ирландии, Бельгии, Испании, Великобритании, Нидерландах, Греции и Италии оно складывается в пользу бедных. К такой ситуации приводят льготное софинансирование для бедных (как в Ирландии) или сокращенные платежи (как в Бельгии). Единственная страна с «пробогатым» распределением посещений терапевта – Финляндия, но и посещение врача в общественных поликлиниках также оказывается «пробедным». В отличие от первичной медицинской помощи в отношении визитов к медицинским специалистам во всех странах наблюдается существенная горизонтальная несправедливость. Она более сильная в странах с частным медицинским страхованием, особенно в США.

Не случайно масштабная реформа американского здравоохранения направлена не столько на повышение доступности медицинских услуг как таковых, сколько на повышение доступности медицинского страхования – основного механизма, обеспечивающего получение медицинских услуг в США [9].

Но еще раз подчеркнем, что оценка значимости различных факторов в отношении получения медицинских услуг дается в указанных выше исследованиях [1, 3, 7–9] с точки зрения того, как рассматриваемые факторы меняют вероятность получения этих услуг для экономических групп, расположенных на континууме «бедные – богатые». Расчеты индексов концентрации и оценка значимости различных факторов, выполненные на данных Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ) НИУ ВШЭ, показали, что доступность медицинской помощи практически одинакова для разных доходных групп, но в отношении амбулаторно-поликлинических услуг намечается тенденция воспроизводства доходного неравенства в неравенстве доступа к услуге. Хотя в течение первого десятилетия 2000-х годов вероятность обращения за амбулаторной помощью статистически значимо связана прежде всего с потребностью в такой помощи. Анализ ситуации в динамике за последнее десятилетие показывает, что возможный риск эксклюзии связан не столько с платностью медицинских услуг, сколько с реструктуризацией сети медицинских учреждений, а фактически – с сокращением их числа в сельской местности.

ИНФОРМАЦИОННАЯ БАЗА ИССЛЕДОВАНИЯ

В данной работе будут представлены результаты анализа, выполненного на материалах Комплексного наблюдения условий жизни населения (КОУЖ)² и Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ. План размещения выборочной совокупности домашних хозяйств для первой базы данных (КОУЖ) разработан с охватом всех субъектов Федерации и предпола-

² Всероссийский опрос членов частных домашних хозяйств в возрасте от 15 лет и старше проведен Росстатом в сентябре 2011 г. [10].

гает обеспечение представительности данных по населению страны в целом, по федеральным округам и по основным демографическим и социально-экономическим группам населения. Иными словами, обследование позволяет, в отличие от РМЭЗ, детализировать пространственно-территориальные факторы. Под территориальными факторами понимаются различия административных территорий по доступности медицинской помощи. Населенные пункты по данным о численности населения делятся на сельские и городские (малые, средние, крупные), различающиеся концентрацией мощностей медицинских учреждений. Для каждого субъекта Федерации на основе статистических данных определяется мощность амбулаторно-поликлинических организаций на 10 тыс. чел. (табл. 1).

Хотя обе базы данных фиксируют получение одних и тех же видов медицинских услуг, временной охват у них разный: в КОУЖ респондентов просят рассказать об обращении в медучреждения в текущем календарном году (фактически за первые восемь-девять месяцев, так как опрос проводился в сентябре), тогда как в РМЭЗ – за последние 30 дней перед опросом для амбулаторных услуг, за три месяца перед опросом для профилактических осмотров и госпитализации. Поэтому оценки численности обратившихся к медицинским специалистам, сделанные на основе двух баз данных, будут различаться. Однако в РМЭЗ фиксируется сегмент здравоохранения (государственный, частный, ведомственный), в учреждения которого обращаются россияне, и учитываются подробные сведения о материальном положении домохозяйств, тогда как в КОУЖ сведения о доходах представлены размещением домохозяйства на шкале совокупного дохода. Мониторинговый характер РМЭЗ позволяет выявить динамику различных аспектов обращения в медицинские учреждения.

ПОЛУЧЕНИЕ МЕДИЦИНСКИХ УСЛУГ: МАСШТАБЫ И ФАКТОРЫ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ

Общая ситуация обращения за медицинской помощью следующая: в год опроса 45,9% взрослых россиян обращались за амбулаторно-поликлинической помощью, из них 97,7% такую помощь получили;

Таблица 1

Индикаторы и показатели для анализа дифференциации в получении медицинских услуг (на материалах КОУЖ)

Индикаторы	Показатели
<i>Индивидуальные детерминанты получения медицинских услуг</i>	
Потребность в медицинской помощи	Самооценка здоровья (1 – очень хорошее, ..., 5 – очень плохое); возраст (число исполнившихся лет)
Здоровьесберегательное поведение	Курение (1 – не курит в настоящее время; 2 – курит до 10 сигарет в день; 3 – курит более 10 сигарет в день)
Экономические	Совокупный доход домохозяйства, руб. (1 – до 5 тыс.; 2 – от 5,1 до 10 тыс.; 3 – от 10,1 до 20 тыс.; 4 – от 20,1 до 30 тыс.; 5 – от 30,1 до 50 тыс.; 6 – от 50,1 до 75 тыс.; 7 – от 75,1 до 100 тыс.; 8 – свыше 100,1 тыс.)
<i>Дифференциация территорий по доступности медицинской помощи</i>	
Размер населенного пункта	Численность населения в населенном пункте
Доступность амбулаторно-поликлинических медицинских услуг	Мощность амбулаторно-поликлинических организаций на 10 тыс. чел. населения (число посещений в смену)
<i>Получение медицинской помощи в текущем календарном году</i>	
Получение отдельных видов медицинской помощи	Получение амбулаторно-поликлинической помощи (1 – да; 2 – нет); получение медицинской помощи или консультаций врачей в рамках специальных акций – выездных бригад врачей, дней здоровья и т.п. (1 – да; 2 – нет); вызов скорой медицинской помощи (1 – да; 2 – нет); госпитализация (1 – да; 2 – нет)
Отказ от обращения в медицинское учреждение при недомоганиях	Наличие в течение года ситуаций, когда индивид нуждался в медицинской помощи, но не обращался за ней в медицинское учреждение (1 – да; 2 – нет); причины, по которым не обращались в медучреждения в таких ситуациях: 1 – не рассчитываю на эффективное лечение (<i>нет нужных специалистов, необходимых медикаментов или оборудования</i>); 2 – не удовлетворяет работа медучреждения (<i>необходимость предварительной записи, большие очереди, невнимательное отношение, плохие условия приема или содержания больных</i>); 3 – не могу добраться до медучреждения без посторонней помощи; 4 – было тяжело добраться до медучреждения; 5 – не располагал информацией о том, где можно получить необходимую медицинскую помощь; 6 – не было времени; 7 – необходимое лечение можно получить только на платной основе; 8 – лечился(лась) сам(а)

Таблица 2

**Доля среди взрослого населения федеральных округов лиц, получивших
в январе–сентябре 2011 г. медицинскую помощь, %**

Федеральный округ	Виды медицинской помощи			
	амбулаторно-поликлиническая	медицинская помощь или консультации в рамках специальных акций	вызов скорой медицинской помощи	госпитализация
Центральный	46,3	4,2	11,3	8,5
Северо-Западный	47,5	6,9	12,0	8,3
Южный	38,1	7,7	13,5	8,7
Северо-Кавказский	29,8	6,4	8,5	8,6
Приволжский	45,5	5,5	12,1	11,5
Уральский	50,7	6,5	12,2	10,6
Сибирский	44,2	5,0	12,3	12,1
Дальневосточный	49,3	6,6	13,8	10,4
Российская Федерация	44,8	5,7	11,9	9,9

5,7% получали медицинскую помощь в рамках специальных акций (выездных бригад врачей, дней здоровья и т.п.); вызывали скорую медицинскую помощь 11,9% взрослых россиян; у 9,9% в текущем (2011-м) году была госпитализация.

При несущественных различиях между большинством федеральных округов по долям тех, кто получал амбулаторно-поликлинические услуги и вызывал скорую помощь, выделяется Северо-Кавказский округ: в нем эти доли примерно на треть меньше, чем в целом по стране (табл. 2). Отчасти объясняется это лучшим состоянием здоровья жителей Северного Кавказа, что отражается как в статистических данных, так и в субъективных оценках здоровья: хорошим считают его 51,6% взрослых жителей региона, тогда как в среднем по стране – 34,9%. Бóльшим уровнем госпитализации характеризуются Уральский, Дальневосточный, Сибирский и Приволжский федеральные округа, причем в отношении двух последних можно говорить о статис-

Таблица 3

Доля среди взрослого населения различных населенных пунктов лиц, получивших в январе–сентябре 2011 г. медицинскую помощь, %

Населенные пункты с разной численностью населения	Виды медицинской помощи			
	амбулаторно-поликлиническая	медицинская помощь или консультации в рамках специальных акций	вызов скорой медицинской помощи	госпитализация
До 1 тыс. чел.	45,9	11,3	9,8	11,5
1–49,9 тыс. чел.	40,6	7,8	12,0	11,3
50–99,9 тыс. чел.	44,7	4,7	14,5	10,2
100–499,9 тыс. чел.	50,7	4,4	12,5	10,1
500–999,9 тыс. чел.	47,6	4,2	12,9	9,3
Более 1 млн чел.	41,8	3,4	7,7	6,6
Российская Федерация	44,8	5,7	11,9	9,9

тического значения этих различий. Связано это с более высокой заболеваемостью жителей данных округов.

В отношении всех рассматриваемых видов медицинской помощи можно отметить, что наименьшая численность ее получателей среди жителей городов-миллионников – 41,8% (табл. 3), что отчасти связано с относительно лучшим состоянием здоровья (в данной территориальной группе хорошим его считают 43,6% опрошенных). Наибольшей величины численность получающих медицинскую помощь достигает среди жителей малых и средних городов (например, в городах с населением от 100 до 500 тыс. чел. она равна 50,7%).

Для оценки совокупности факторов (территориальных и индивидуальных), дифференцирующих потребление медицинских услуг, был использован аппарат логистической регрессии, позволяющий определить вероятность получения медицинской помощи в зависимости от заданного набора факторов. Зависимой переменной будет получение амбулаторно-поликлинических услуг с начала календарного года. Кроме обозначенных в табл. 1 индивидуальных характеристик в состав

Таблица 4

Параметры уравнений логистической регрессионной модели для события «получение амбулаторно-поликлинических услуг в течение календарного года», КОУЖ, 2011 г.

Предикторы	<i>В</i> -коэффициенты	Wald-статистика	Значимость Wald-статистики	exp (<i>B</i>)
Оценка состояния здоровья		858,911	0,000	
Хорошее				
Среднее	0,936	550,338	0,000	2,549
Плохое	1,766	749,956	0,000	5,846
Пол		251,554	0,000	
<i>Мужской</i>				
Женский	0,572	251,554	0,000	1,772
Численность населения в населенном пункте, тыс. чел.		86,516	0,000	
<i>До 1</i>				
1–49,9	–0,251	17,935	0,000	0,778
50–99,9	–0,084	2,476	0,116	0,920
100–499,9	0,171	7,525	0,006	1,186
500–999,9	0,072	1,076	0,300	1,075
Более 1000	–0,273	17,005	0,000	0,761
Мощность амбулаторно-поликлинических организаций на 10 тыс. чел. населения, число посещений в смену		74,567	0,000	
<i>До 225</i>				
226–250	0,072	1,966	0,161	1,075
251–275	0,156	9,388	0,002	1,169
276–300	0,344	37,446	0,000	1,411
301 и более	0,404	44,611	0,000	1,498

Окончание табл. 4

Предикторы	<i>B</i> -коэффициенты	Wald-статистика	Значимость Wald-статистики	exp (<i>B</i>)
Курение		39,613	0,000	
<i>Не курит</i>				
Курит до 10 сигарет в день	–0,212	20,784	0,000	0,809
Курит более 10 сигарет в день	–0,278	29,806	0,000	0,757
Возраст, лет		44,282	0,000	
<i>До 29</i>				
30–39	–0,126	5,660	0,017	0,881
40–49	–0,094	3,017	0,082	0,910
50–59	0,007	0,018	0,893	1,007
60–69	0,210	11,591	0,001	1,233
70 и более	0,168	6,664	0,010	1,183
Совокупный доход домохозяйства, тыс. руб.		43,217	0,000	
<i>До 5</i>				
5,1–10	0,152	1,702	0,192	1,164
10,1–20	0,340	9,196	0,002	1,405
20,1–30	0,458	16,069	0,000	1,580
30,1–50	0,368	9,941	0,002	1,445
50,1–75	0,452	12,587	0,000	1,571
75,1–100	0,450	9,023	0,003	1,568
Более 100,1	0,436	6,606	0,010	1,547
Константа	–1,669	175,590	0,000	0,188

Примечание: курсивом выделены значения переменных, объявленные контрастными (референтными).

детерминант включим пол респондента. В результате пошагового включения независимых переменных в модель получено уравнение, параметры которого можно представить в виде табл. 4. С помощью уравнений вероятность наступления события (получение амбулаторно-поликлинической помощи) верно предсказана для 66,8% случаев. Доля дисперсии зависимой переменной, объясненная логистической регрессией, составляет 16,5%. То есть мы не можем в полной мере полагаться на эти уравнения для предсказания вероятности наступления оцениваемого события, но можем оценить влияние выбранных факторов.

Переменной, обладающей наибольшей дифференцирующей силой и включенной в модель на первом шаге, является самооценка здоровья: те, кто считает его плохим, обратятся в медицинское учреждение (в течение рассматриваемого периода) с вероятностью почти в 6 раз большей, чем при субъективно хорошем здоровье. В целом данная переменная объясняет 11,8% дисперсии зависимой переменной. Еще 2,9% объясняются различиями в здоровьесберегательном поведении мужчин и женщин: вероятность встретить последних в амбулаторно-поликлинических учреждениях в 1,8 раза выше по сравнению с мужчинами.

Следующие по значимости переменные отражают территориальную дифференциацию в получении медицинской помощи. В отношении сельских/городских населенных пунктов разного размера с использованием иных аналитических средств подтверждены ранее зафиксированные различия: вероятность получения амбулаторно-поликлинических услуг максимальна для жителей городов с численностью населения от 100 тыс. до 1 млн чел. (в 1,2 раза выше, чем для жителей малых сел). Вероятность оцениваемого события линейно возрастает по мере увеличения мощности амбулаторно-поликлинических организаций в субъекте Федерации, в котором проживают респонденты: если средняя мощность в данном регионе превышает 300 посещений в смену на 10 тыс. чел. населения, то вероятность получения амбулаторно-поликлинических услуг здесь больше в 1,5 раза по сравнению с регионами, в которых мощность учреждений не выше 225 посещений в смену.

Три оставшихся предиктора также связаны со статусом респондента и его индивидуальными характеристиками. Так, курение интерпретируется как индикатор здоровьесберегательного/нездоровьесберегательного поведения, и курильщики с вероятностью примерно на 25% меньше обратятся за амбулаторно-поликлиническими услугами, чем некурящие. Если в качестве индикатора получения медицинской помощи брать, как в данной модели, лишь факт обращения в медицинское учреждение, то различия в вероятности оцениваемого события в разных возрастных группах хотя и есть, но невелики. То же самое можно сказать о дифференцирующем влиянии экономического статуса домохозяйства: респонденты из домохозяйств с совокупным доходом свыше 10 тыс. руб. с вероятностью примерно в 1,5 раза выше получают амбулаторно-поликлиническую помощь в течение рассматриваемого периода, чем респонденты из самых низкообеспеченных домохозяйств.

ОТКАЗ ОТ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ: РАСПРОСТРАНЕННОСТЬ И ПРИЧИНЫ

Событие, обратное рассматриваемому в описанной модели, – не получение медицинской помощи, вызванное как отсутствием недомоганий, так и ситуациями, когда индивиды лечатся сами или на пути пациента к врачу возникают различные барьеры. Данные КОУЖ позволяют оценить распространенность отказа от медицинских услуг. На вопрос: «Были ли у вас в этом году случаи, когда вы нуждались в медицинской помощи, но не обращались за ней в медицинское учреждение?» – 44,5% респондентов ответили утвердительно. Во всей же совокупности тех, кто нуждался в медицинской помощи, но вообще не обращался ни в какое медицинское учреждение в текущем году, оказалось 16,9%. У 27,6% были ситуации, когда они не обращались к медицинским специалистам, но с начала года все-таки получали какие-либо медицинские услуги. В целом наибольшая доля (58–60%) не обращавшихся к медикам в ситуации, когда нуждались в медицинской помощи, среди тех, кто бывает на приемах у врачей три раза и более за рассматриваемый период.

Альтернатива для большинства отказывающихся от посещения врача в случае необходимости медицинской помощи – самолечение; к нему прибегают 74,3% респондентов из данной категории. Причем те, кто так и не был на приеме у врача за рассматриваемый период или был один-два раза, чаще называют данную причину (76%), тогда как те, у кого в текущем году было три визита к врачу и более, указывают ее реже (66–67%). Следующие причины, по которым респонденты отказываются от медицинской помощи, связаны с работой медицинских учреждений: вариант ответа «не рассчитываю на эффективное лечение (нет нужных специалистов, необходимых медикаментов или оборудования)» выбрали 14,1% респондентов; 19,5% не удовлетворены работой медучреждения (необходимостью предварительной записи, большими очередями, невнимательным отношением, плохими условиями приема или содержания больных). В отношении данных причин фиксируется закономерность: более критично настроены к системе здравоохранения те, кто чаще обращается к врачам. Среди посетивших врачей с начала года три раза и более данные причины указали 17–20 и 24–28% соответственно, а среди тех, кто не был у врачей или посетил их один-два раза, – 12–14 и 17–19% соответственно. Третью причину: «необходимое лечение можно получить только на платной основе» – назвали 5,6%. Доля выбравших ее среди постоянных пациентов в 2 раза выше, чем среди эпизодически обращающихся к медицинским специалистам.

Другая форма эксклюзии, также более актуальная для часто обращающихся к врачам, проявляется в труднодоступности учреждений. В целом причины «не могу добраться до медучреждения без посторонней помощи» и «было тяжело добраться до медучреждения» указали 2,3 и 3,9% соответственно, но среди тех, кто был у врачей более пяти раз с начала года, – 5,2 и 8,8% соответственно.

Лишь одна причина отмечается чаще респондентами, которые были в ситуациях отказа от медицинской помощи и так и не обратились к врачам или делали это один-два раза в текущем году, – «не было времени»: 12–14% в данных категориях респондентов при 12,3% в среднем и 9% среди постоянных пациентов.

Если говорить про пространственную сегментацию причин отказа от медицинской помощи, то отметим несколько моментов. Во-первых, не рассчитывают на эффективное лечение или не удовлетворены работой медицинских учреждений чаще жители небольших городов (с численностью населения от 50 до 500 тыс. чел.). Из них называют эти причины 18 и 22–29% соответственно, тогда как среди жителей небольших сел (с численностью населения до 1 тыс. чел.) – 11,3 и 11,4% соответственно, а среди жителей городов-миллионников – 9,8 и 18,5%. На то, что «тяжело добираться до медучреждений», чаще указывают респонденты из сел и небольших населенных пунктов (с численностью жителей до 50 тыс. чел.) – 6–6,5%, тогда как нехватка времени становится причиной отказа от обращения к врачам преимущественно для горожан (из городов с численностью населения свыше 100 тыс. чел.) – ее называют 16–17,5% из них.

Статистически значимые различия в выборе в качестве причины отказа от медицинских услуг их платности фиксируются для крайних доходных групп: из членов домохозяйств с совокупным доходом ниже 10 тыс. руб. ее указали 7,3%, из домохозяйств с доходом свыше 50 тыс. руб. – 3,6%. В поселенческом разрезе эта причина выбирается чаще жителями небольших городов (10,7%), что отражает «конфликт» предложения платных услуг и относительно низкого уровня жизни в малых городах по сравнению с крупными, в которых возможность оплаты медицинских услуг обусловлена более высокими доходами жителей. Отчасти возможность воспользоваться в крупных городах услугами частного сектора здравоохранения сокращает численность тех, кто прибегает к самолечению в ситуациях необходимости медицинской помощи, до 69–70%, тогда как в селах с населением до 1 тыс. чел. так решают проблемы со здоровьем 82,7% респондентов, имеющих недавний опыт отказа от обращения в медицинские учреждения.

СЕГМЕНТАЦИЯ ОБРАЩЕНИЙ ЗА АМБУЛАТОРНО-ПОЛИКЛИНИЧЕСКОЙ ПОМОЩЬЮ

Дополним полученные результаты данными РМЭЗ. В отношении амбулаторной медицинской помощи инструментарий РМЭЗ предполагает два критерия дифференциации поведенческих паттернов: факт ее

получения при наличии проблем со здоровьем или недомоганий и сегмент здравоохранения, в учреждения которого обращались респонденты (государственный, в том числе специализированные диагностические учреждения, ведомственный, частный). Изменения, вносимые в инструментарий, не позволяют однозначно оценить динамику паттернов поведения в ситуации проблем со здоровьем и недомоганий, но можно отметить, что частота их проявлений совпадает с динамикой субъективных показателей здоровья населения за последнее десятилетие: увеличивается доля тех, кто отметил отсутствие проблем со здоровьем; обращение в частный сектор в течение всего времени наблюдений остается маргинальным способом решения таких проблем; сокращение численности тех, кто не обращается к врачам при проблемах со здоровьем и недомоганиях, происходит скорее за счет увеличения тех, кто не испытывает таких проблем (табл. 5). Ожидается, что те, кто не испытывал в ближайшей ретроспективе проблем со здоровьем, оказались по субъективным характеристикам самыми здоровыми: 71,5% отмечают отсутствие у них хронических заболеваний, половина считает, что обладают очень хорошим или хорошим здоровьем.

Отметим, что из тех, кто за последний перед опросом месяц обращался как в государственные, так и в частные учреждения, 72,4% проходили дополнительные (к визиту к врачу) обследования или процедуры (из обращавшихся только в государственные учреждения таких 54,3%, только в частные – 51,8%). Фактически такая «диверсификация» обращений при «лечении случая» отражает наиболее распространенную модель взаимодействия частного и государственного секторов, когда диагностика или отдельные процедуры «отдаются на аутсорсинг» частному сектору.

Если в 2002 г. среди обращавшихся в частные учреждения или к частным врачам с большей вероятностью оказывались молодые пациенты, то в течение почти десятилетия распределение представителей разных возрастных групп в данной категории пациентов стало воспроизводить в целом возрастную структуру взрослого населения. Однако в это же время все отчетливее проявляется «специализация» государственных и ведомственных поликлиник на пожилых пациентах: среди обращавшихся в них в 2002 г. индивидов старше 66 лет

Таблица 5

Распространенность поведенческих паттернов в случае проблем со здоровьем и недомоганий (индивиды 18 лет и старше), РМЭЗ, %

Поведенческие образцы	Годы наблюдений				Поведенческие образцы
	2002	2006	2009	2011	
Проблем со здоровьем и недомоганий не было, к врачам не обращался	41,1	45,1	54,9	48,6	Проблем со здоровьем и недомоганий не было, к врачам не обращался
Не обращался к медицинским работникам при проблемах со здоровьем и недомоганиях	41,0	36,5	28,7	35,4	Не обращался к медицинским работникам при проблемах со здоровьем и недомоганиях
			1,6	1,6	Обращался только за стоматологической помощью
Обращался в государственные, ведомственные учреждения	13,8	13,6	13,7	13,1	Обращался в государственные, ведомственные учреждения
Обращался в частную клинику, к частному врачу	1,0	1,4	0,5	0,6	Обращался в частную клинику, к частному врачу
			0,5	0,8	Обращался в государственные или ведомственные и платные, частные учреждения
Вызывал врача на дом	3,1	3,3			
В с е г о	100,0	100,0	100,0	100,0	В с е г о

было 24,7% (18,3% во всей совокупности), а в 2011 г. – 35,5% (16,6% во всей выборке).

Второй тенденцией в изменении социальных портретов носителей разных поведенческих образцов является снижение среди пациентов частных учреждений и врачей доли жителей областных центров – с 70,3% в 2002 г. до 62,7% в 2011 г. (при примерно 40% во всей совокупности лиц старше 18 лет); доля жителей сельских населенных пунктов среди данной категории пациентов выросла с 5,4 до 13,3%. Две пятых амбулаторных пациентов частных учреждений – из высшего до-

ходного квинтиля, но и в отношении обращающихся в государственные учреждения проявляется такая же закономерность, хотя не столь сильно: представители низкодоходных групп в целом реже оказываются получателями амбулаторных услуг.

* * *

В последние 20 лет российская система здравоохранения находится в режиме постоянного реформирования. Одним из способов реализации реформ был приоритетный национальный проект «Здоровье», в отношении которого, наряду с другими национальными проектами, потребовалась оценка социальных последствий предусматриваемых им преобразований. Методология оценочных исследований, фиксирующих результативность и последствия институциональных изменений на макро- и микроуровне лишь формируется не только в отечественной, но и в зарубежной исследовательской практике. Если говорить о здравоохранении, то макроуровневые последствия изменений заключаются в динамике медико-демографических показателей (смертности, заболеваемости населения), микроуровневые – в трансформации здоровьесберегательного поведения населения и в изменении доступа к услугам здравоохранения для различных социальных групп. Эти оценки изменений тем надежнее, чем на больших информационных источниках они базируются.

В этом плане использование двух баз данных – Комплексного наблюдения условий жизни (Росстат) и Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (НИУ ВШЭ) дает возможность проверить и дополнить выводы. Так, на данных обеих баз выявлено, что основным фактором, дифференцирующим получение медицинской помощи (на примере амбулаторно-поликлинических услуг), является потребность в ней. По данному критерию ситуацию в российском здравоохранении можно определить скорее как вертикальную справедливость: индивиды с различными уровнями потребностей потребляют различное количество услуг здравоохранения. Но дальше «в игру вступают» пространственные факторы дифференциации, и для России наиболее значимыми оказываются разные условия доступа к медицинским услугам для жителей сел, малых и крупных

городов. Различия в обращаемости к медицинским специалистам у жителей большинства российских регионов оказываются не столь значимыми, что можно трактовать как формирование однородной институциональной среды здравоохранения на всей территории страны. Более низкую обращаемость к медикам в южных регионах (Северо-Кавказском, и отчасти, Южном федеральных округах) можно объяснить более благополучной ситуацией по регистрируемой заболеваемости, но также можно искать культурные детерминанты и нюансы в понимании здоровьесберегательного поведения: насколько последнее предполагает постоянное общение с врачами.

Данные КОУЖ позволяют приоткрыть «серый ящик» для системы здравоохранения – выявить особенности тех, кто отказывается от медицинских услуг. Во-первых, эпизодический отказ от медицинской помощи больше практикуется теми, кто часто обращается к врачам, и именно эта категория пациентов относится критически к работе медицинских учреждений. Фактически, сама система здравоохранения провоцирует большую часть отказов обращаться за медицинской помощью. Во-вторых, сопутствующие факторы: платность услуг, плохая физическая доступность учреждений – усиливают эксклюзивность тех, кто часто обращается к врачам (и трудно представить, что они делают это без необходимости). В-третьих, часть отказов от медицинской помощи в течение продолжительного периода – это проявление ухода от возможных проблем, и такое поведение наиболее типично для мужчин, слабо ориентированных на сохранение здоровья (что проявляется в активном курении).

Возвращаясь к оценке реформ здравоохранения, отметим, что сегодня эти реформы касаются преимущественно выстраивания отношений между государством и медицинскими учреждениями и медицинским сообществом (через стандартизацию работы врачей и регулирование финансовых потоков) при попытке сделать высокотехнологичную медицинскую помощь «локомотивом» развития медицинских технологий. Формирование нового статуса пациента через надевание его ***правом выбора*** (участкового врача, поликлиники, страховой компании) трактуется как попытка создать дополнительное давление со стороны пациентов на систему государственного здравоохранения через стимулирование конкуренции учреждений за пациен-

тов и, как следствие, повысить качество медицинского обслуживания. Но есть риск, что если пациенты в массе своей остаются на втором плане, так как реформы слабо ориентированы на формирование и распространение здоровьесберегательного поведения, компетентного потребительского выбора, то вариантом дальнейшего изменения ситуации станет распространение отказов от медицинских услуг.

Литература

1. **Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.P.** Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. 2009. – URL: www.stiglitz-sen-fitoussi.fr (дата обращения 27.11.2010).
2. **Morris S., Sutton M., Gravelle H.** Inequity and inequality in the use of health care in England: an empirical investigation // *Social Science & Medicine*. – 2005. – V. 60. – P. 1251–1266.
3. **Balsa A. I., Rossi M., Triunfo P.** Horizontal inequity in access to health care in four South American cities / *ECINEQ WP 2009-131*. September 2009. – URL: www.ecineq.org (дата обращения: 18.12.2011).
4. **Wagstaff A., Doorslaer E., van, Paci P.** On the measurement of horizontal inequity in the delivery of health care // *Journal of Health Economics*. – 1991. – V. 10, No. 2. – P. 169–205.
5. **Wagstaff A., Doorslaer E., van.** Measuring and testing for inequity in the delivery of health care // *Journal of Human Resources*. – 2000. – V. 35, No. 4. – P. 716–733.
6. **Черкашина Т.Ю.** Дифференциации населения России по потреблению медицинских услуг: масштабы и факторы // *SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры*. – 2012. – № 17. – С. 121–133.
7. **Lu J.R., Leung G.M., Soonman K. et al.** Horizontal equity in health care utilization evidence from three high-income Asian economies // *Social Science & Medicine*. – 2007. – V. 64. – P. 199–212.
8. **Doorslaer E., van, Masseria C.** Income-related inequality in the use of medical care in 21 OECD countries / *OECD Health Working Paper No. 14*. 2004.
9. **Попов А.А.** Проблемы американского здравоохранения и реформа Б. Обамы // *США – Канада: экономика, политика, культура*. – 2010. – № 10. – С. 3–20.
10. **Комплексное** наблюдение условий жизни населения. – URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/KOUZ/survey0/index.html (дата обращения 24.09.2013).

Рукопись статьи поступила в редколлегию 19.05.2014 г.

© Черкашина Т.Ю., 2014

УДК 332.1

Регион: экономика и социология, 2014, № 3 (83), с. 183–202

ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОСВОЕНИИ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

С.Д. Агеева

ИЭОПП СО РАН

*Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского
научного фонда (проект 14-18-02345)*

Аннотация

Исследуются особенности применения механизма государственно-частного партнерства (ГЧП) в освоении природных ресурсов Сибири. Обобщены успешные практики реализации проектов с применением ГЧП в обжитых регионах России и проанализированы возможности его распространения на создание объектов непроемливой сферы и инфраструктурных объектов минерально-сырьевого комплекса в регионах нового освоения. Показаны основные риски освоения природных ресурсов с использованием механизма ГЧП. Сделан вывод, что необходимо сохранить принцип уникальности (штучности) проекта в сфере освоения минерально-сырьевых ресурсов, единичности при подготовке документов ГЧП. Показано, что из-за нарушения базовых принципов ГЧП, таких как конкуренция при выборе партнера, прозрачность хода реализации проекта, доступность информации об эффективности реализации проекта, не удастся повысить эффективность государственных расходов в минерально-сырьевом секторе.

Ключевые слова: регионы освоения природных ресурсов, государственно-частное партнерство, минерально-сырьевой комплекс, Инвестиционный фонд РФ, инфраструктурные облигации

Abstract

The paper examines the ways of how to apply the public-private partnership technique (PPP) in exploration of Siberian natural resources. We summarize the successful PPP projects carried out in populated regions in Russia and analyze possibilities to expand the method in order to create non-productive and infrastructural objects in mineral resources sector. The article shows main risks arising while exploring natural resources using the PPP technique. We conclude that it is necessary to preserve the uniqueness principle for a project in the sphere of mineral resources exploration, as well as the uniqueness principle when drafting the PPP documents. It is shown that due to violation of the basic PPP principles (such as competitiveness when choosing a partner, transparency in project implementation, accessibility of information on whether project implementation is efficient), it is impossible to improve the efficiency of government expenditure in mineral resources sector.

Keywords: regions of natural resources exploration, public-private partnership, mineral resources sector, Investment fund of the Russian Federation, infrastructure bonds

ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ЧЕРТЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ПРИ ОСВОЕНИИ МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВЫХ РЕСУРСОВ

Необходимость государственного участия в создании объектов инфраструктуры при освоении ресурсов минерально-сырьевого комплекса (МСК) России неоспорима и неизбежна. Вопросы эффективности государственного участия обсуждаются в плоскости экономической отдачи от реализации ресурсных проектов, достижения нужных объемов извлечения сырья, а также дисбаланса в развитии основных отраслей добычи сырья и инфраструктуры. В поисках путей устранения диспропорций в функционировании минерально-сырьевого комплекса и его региональной проекции последние восемь лет активно об-

суждается такая модель государственного участия в развитии МСК, как государственно-частное партнерство (ГЧП). Коротко, суть интереса к ГЧП заключается в ожиданиях получить положительный эффект от партнерства бизнеса и государства, который показывает данная модель (и ее различные вариации) в развитых странах мира (см., например, работу [1]). В соответствии с проектом федерального закона о государственно-частном партнерстве¹ в Российской Федерации ГЧП трактуется как взаимодействие публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера – с другой, осуществляемое на основании заключенного по результатам конкурсных процедур соглашения о государственно-частном партнерстве, направленного на повышение качества и обеспечение доступности предоставляемых населению услуг, а также на привлечение в экономику частных инвестиций [2]. По условиям соглашения частный партнер принимает на себя обязательства по полному или частичному финансированию и эксплуатации и (или) техническому обслуживанию объекта соглашения о государственно-частном партнерстве. В качестве предмета договорных отношений в форме ГЧП применительно к минерально-сырьевой базе мы будем рассматривать создание объектов добычи и переработки сырья, а также инфраструктуры, преимущественно транспортной и энергетической.

В определении государственно-частного партнерства особо подчеркивается такое свойство проектов, осуществляемых в рамках этой модели, как их актуальность и общественная значимость. В этом заключаются смысл и отличительная черта ГЧП, что отражается в самом механизме реализации моделей ГЧП: в публичных обсуждениях при отборе проектов, в исключении монополизма при выборе партнеров с целью снижения затрат на выполнение проектов, в поощрении конкуренции, в информационной прозрачности при осуществлении проектов. Необходимость публичности партнерства обусловлена также сложными моделями финансирования проектов. Для успешной реализации проектов первостепенное значение имеет профессиональный

¹ По данным портала Государственной думы ([http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=238827-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=238827-6)), на момент написания настоящей статьи проект закона находился на рассмотрении. – *Прим. науч. ред.*

учет рисков, с которыми сопряжена реализация проектов, и их нивелирование. Это достигается путем создания систем индивидуальных моделей привлечения финансирования и организации непрерывных финансовых потоков на протяжении всего срока выполнения проекта.

В зависимости от области применения механизма ГЧП при освоении минерально-сырьевых ресурсов территорий видится два основных направления. Первое – это создание профильных производств минерально-сырьевой ориентации с учетом их региональных особенностей и отраслевой специфики. Второе направление – это создание объектов общественного сектора, имеющих большую социальную значимость. Судя по количеству обращений в Центр развития государственно-частного партнерства [3], наибольший спрос на применение механизмов ГЧП со стороны субъектов Федерации находится в сферах дошкольного образования, здравоохранения и ЖКХ. Как нам представляется, в этих сферах в использовании ГЧП на территориях освоения минерально-сырьевых ресурсов существует меньше отличительных черт по сравнению с аналогичной практикой ГЧП, реализованной в некоторых районах европейской части страны. Применение же механизма ГЧП при создании объектов производственной и транспортной инфраструктуры на территориях хозяйственного освоения минерально-сырьевых ресурсов имеет свои отличительные черты от моделей ГЧП, которые могут использоваться в обжитых районах. Эти отличия предопределены рассредоточенностью природных ресурсов, неосвоенностью территорий и обусловленными этими факторами высокими рисками.

Прежде всего надо отметить свойство *естественной уникальности* каждого проекта освоения минерально-сырьевых ресурсов, поэтому несмотря на появившуюся в последнее время аргументацию о необходимости унифицировать процедуры ГЧП, в данной сфере следует сохранить принцип штучности проекта, единичности при подготовке документов, касающихся ГЧП. Нужно определять эффективные границы применения уникальных и универсальных процедур и механизмов реализации ГЧП. Кроме уникальности месторождений исследователями отмечается, что труднодоступность и суровые природно-климатические условия мест залегания минерально-сырьевых

ресурсов увеличивают затраты на реализацию проектов и время реализации, а вместе с фактором уникальности обуславливают вероятное удорожание сметы проекта [4]. Дополнительным аргументом в отношении высоких затрат на реализацию проектов освоения минерально-сырьевых ресурсов служит факт существования **высоких рисков реализации проекта**. Напомним, что кроме традиционных рыночных рисков (ограничения или изменения спроса на продукцию, изменения мировых и внутренних цен и т.д.) существуют риски геолого-технического характера, связанные с длительным сроком создания объектов добычи минерально-сырьевых ресурсов и инфраструктуры и с неопределенностью результатов освоения ресурсов (характер залегания ценных пород, необходимость использования уникального оборудования и проч.).

В этом проявляется еще одна особенность применения механизма ГЧП при создании объектов минерально-сырьевого комплекса в районах освоения ресурсов. Она заключается в высокой вероятности увеличения стоимости и продолжительности строительства объекта, в возможности недооценки объема необходимых долгосрочных вложений. Длительность сроков создания обнаруживает себя в рисках изменения законодательства (например, налоговые риски), в рисках сдвигов в экономике, в политических и экологических рисках. Высокие и разнообразные риски налагают особую ответственность на исполнителей на предпроектной и проектной стадиях разработки. Поэтому в сфере строительства объектов МСК целесообразно, на наш взгляд, пользоваться моделями ГЧП, включающими стадии проектирования: DBFO (Design, Build, Finance, Operate) или DBOOT (Design, Build, Own, Operate, Transfer). В этих условиях необходимы выбор адекватных рискам источников финансирования (бюджетные средства, собственные средства частного инвестора, кредитные ресурсы, долговое финансирование) и их сочетание на различных этапах жизненного цикла проекта. Привлечение заемных, долговых инструментов повышает оперативность и маневренность в отношении потоков инвестиций, но предъявляет особые требования к своевременности выполнения этапов строительства, ввода в действие пусковых комплексов.

Кроме того, что ресурсные проекты обладают свойством уникальности и характеризуются повышенными рисками, важным свойством таких проектов является их **высокая капиталоемкость**, а в части создания объектов инфраструктуры – низкая отдача. Инфраструктурные объекты в осваиваемых районах после их ввода в эксплуатацию имеют относительно невысокую нагрузку, и проекты по их созданию дают низкий эффект в плане увеличения бюджетных поступлений (положительных экстерналий). Поэтому покрытие затрат компаний в долгосрочных проектах за счет увеличения поступлений в бюджеты всех уровней после завершения проекта (модель TIF – Tax Increment Financing) или за счет повышенной тарифной составляющей в новых районах представляется проблематичным. Расчет на получение дохода, например, в форме платежей за эксплуатацию прилегающих к инфраструктуре объектов, которые могут использоваться по модели ГЧП, или платежей за проезд по дороге (например, проект платной автомобильной дороги М-51 предусматривает пропускную способность 70–80 тыс. автомобилей в сутки), здесь не годится.

Принципиальными для понимания возможности применения механизма ГЧП являются ответы на вопросы: как распределены риски между частным партнером и государством? кто является собственником построенного объекта? каков срок договора? как определен порядок получения дохода от объекта? Именно по этим принципиальным моментам прослеживается специфика применения ГЧП в сфере создания и развития минерально-сырьевой базы. Высокая капиталоемкость проектов освоения ресурсов, а также их стратегическое значение однозначно определяют потенциальных партнеров государства. Это крупнейшие национальные компании: РЖД, «Норильский никель», «Росавтодор» и др. Поскольку собственниками контрольных пакетов акций в этих компаниях также является государство, постольку здесь обнаруживается потенциальная опасность нарушения базовых принципов ГЧП, таких как конкуренция при выборе партнера, прозрачность хода реализации проекта, доступность информации об эффективности хода реализации проекта. Кроме того, бизнес-практика в государственных компаниях вряд ли служит образцом эффективности по сравнению с частными компаниями. При таком партнерстве «госу-

дарство – государство» не всегда можно уверенно утверждать, что ГЧП способствует «разделению рисков и доходов, а также объединению ресурсов и компетенций» (определение ГЧП, данное рейтинговым агентством «S&P»), «привлечению ресурсов и кадрового потенциала частного сектора» (определение ГЧП, данное Европейским инвестиционным банком).

В настоящее время примерами практики ГЧП в сфере освоения минерально-сырьевых ресурсов и создания инфраструктуры МСК на стадии проектирования или реализации являются проекты комплексного развития Южной Якутии, Забайкалья, Нижнего Приангарья, создания металлургического кластера в Приамурье, создания Богучанского энергометаллургического объединения, проект «Урал Промышленный – Урал Полярный». Сданные в эксплуатацию объекты МСК, проектирование и строительство которых осуществлялось по модели ГЧП, сегодня пока отсутствуют.

Несмотря на наличие указанных нами выше особенностей реализации инвестиционных проектов в МСК, целесообразно проанализировать имеющийся в России успешный опыт ГЧП в других областях, ответить на вопрос о возможности использования этого механизма для развития МСК в районах нового освоения и определить, какие главные препятствия следует учесть при реализации ресурсных проектов по модели ГЧП. В качестве примера успешно реализованных проектов с применением механизма ГЧП мы рассмотрим проекты сооружения участка автомобильной дороги М-51 и строительства трех оздоровительных комплексов в Нижегородской области. В финансировании этих проектов, реализованных в рамках ГЧП, использовалось долговое финансирование в виде облигаций.

ИСТОЧНИКИ ДОЛГОВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ГЧП

Источниками финансирования проекта, реализуемого по модели ГЧП, у частного партнера могут быть собственные средства, кредитные ресурсы и финансовые инструменты, такие как инвестиционные паи и облигации. Когда в качестве источника финансирования проектов, выполняемых на основе ГЧП, партнеры выбирают инструменты

рынка ценных бумаг, это в неукоснительном порядке требует соблюдения всеми участниками партнерства требований фондового рынка. К числу таких требований относятся прозрачность, т.е. открытый доступ инвесторов к информации о расходовании средств, полученных от продажи облигаций на рынке, грамотная эмиссионная и информационная политика эмитента, соблюдение сроков реализации проекта и многое другое. Отметим, что список этих требований совпадает с теми требованиями, в рамках которых должно, по определению, реализовываться партнерство бизнеса и государства. Основными принципами соглашения о ГЧП [3] постулируются принципы прозрачности и конкурентности. По данным Минэкономразвития России, к настоящему времени корпоративными эмитентами выпущено облигаций на общую сумму 19,7 млрд руб. со сроком обращения от 1 года до 20 лет, но не все эти облигации по праву можно считать инфраструктурными. Инфраструктурные облигации от традиционных корпоративных облигаций отличают обязательное целевое использование средств на создание объекта инфраструктуры, высокий уровень гарантий выпуска, в том числе государственных гарантий, длительный период обращения облигаций. Из-за высоких гарантий такие бумаги становятся интересными консервативным инвесторам (пенсионным фондам, страховым компаниям). Опыт зарубежных стран, причем не только с развитым финансовым рынком – США, Австралии и др., но также Чили и Индии, свидетельствует о возможности успешного использования эмиссионного механизма для финансирования инфраструктурного строительства и последующей эксплуатации уже построенных объектов на уровне отдельных регионов и муниципалитетов. Подразумевается, что инфраструктурные облигации будут выполнять функцию инструмента привлечения частных капиталов при государственных гарантиях реализации долгосрочных инфраструктурных проектов на федеральном, субфедеральном и муниципальном уровнях. Государственная гарантия предоставляется тому субъекту, к уровню которого относится проект.

Более 60% необходимого финансирования для строительства участка автомобильной дороги М-51 (табл. 1) получено в виде заем-

Таблица 1

Параметры проектов, реализованных на основе ГЧП в России

Проект	Партнеры	Сроки строительства, стоимость	Облигации
Создание платной автомобильной дороги: выход на МКАД с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск, 18,5 км. Срок соглашения – 30 лет	Концессионер – ОАО «Главная дорога» (консорциум компаний), концедент – РФ (федеральное дорожное агентство)	Работа над соглашением – 2009 г. Расчетный срок строительства – 2010–2012 гг. Ввод в действие – нояб. 2013 г. Общая стоимость проекта – 63,4 млрд руб., в т.ч. господдержка – 36,4% (Инвестиционный фонд РФ)	7 облигационных траншей с разными сроками обращения. Купон – 1 раз в год. Ставка купонов определяется по формуле: $I = 0,5 \cdot GDP$, где I – индекс потребительских цен; GDP – темп прироста ВВП. Оплата пользования автомобильной дорогой зафиксирована нормативными актами
Финансирование, строительство, оснащение оборудованием и эксплуатация трех физкультурно-оздоровительных комплексов в Нижегородской области	Концессионер – ЗАО «Волга-Спорт», концедент – администрация Нижегородской области	Окт. 2010 г. – подписано концессионное соглашение. Ноябрь 2011 г. – комплексы сданы в эксплуатацию. Поступление арендных платежей в пользу «Волга-Спорт» началось в IV кв. 2011 г.	Объем эмиссии облигаций I выпуска – 1400 млн руб. Срок обращения 11 лет. Полностью размещен 4 апр. 2011 г. II выпуск на сумму 1,9 млрд руб. размещен в дек. 2013 г. Возможно досрочное погашение облигаций по требованию облигационеров в случае досрочного прекращения концессионного соглашения. Выплаты по облигациям обеспечены условиями КС

ных средств с помощью эмиссии шести облигационных займов². Исходя из необходимости создания непрерывного финансового потока все транши облигаций ОАО «Главная дорога» различались по объему заимствования и сроку обращения облигаций. Облигации первого выпуска имели срок обращения 1 год, последующие – 10 лет. В 2010 г. бумаги были допущены в котировальный список ММВБ А1. В даль-

² Один транш был аннулирован Федеральной службой по финансовым рынкам России.

нейшем были выпущены новые транши серий 02–06 с разными объемами выпуска и сроками погашения. Облигации имеют высокий рейтинг благодаря условиям концессионного соглашения ОАО «Главная дорога», которые предусматривают полную компенсацию основной суммы долга и процентных платежей по эмитируемому облигационному займу со стороны государства в случае расторжения концессионного соглашения, в том числе в случае дефолта концессионера.

ОАО «Главная дорога» относится к классу заемщиков с высоким уровнем надежности. На этот показатель, безусловно, влияют также высокая квалификация участников консорциума, заложенные в концессионное соглашение возможности получения концессионером компенсации от концедента, возможности продления сроков строительства в случае негативного изменения законодательства или выявления геологических рисков, наличие гибкого механизма изменения параметров и условий строительства и эксплуатации дороги.

Несмотря на задержку ввода автомобильной дороги в эксплуатацию почти на один год, консорциуму удалось разместить в декабре 2012 г. очередной транш облигаций на сумму 8,17 млрд руб. со сроком обращения 16 лет и в 2013 г. – еще один, седьмой, транш на 1,4 млрд руб. на 16 лет. Седьмой транш облигаций выпущен уже после сдачи дороги в эксплуатацию, поэтому данный тип облигаций можно отнести к доходным облигациям.

Проект ОАО «Главная дорога» имеет такие параметры (пропускная способность, число полос движения), которые позволяют экспертам рассчитывать, что тарифная составляющая покрывает долговую нагрузку. Задержка строительства на год теоретически могла привести рынок облигаций ОАО «Главная дорога» к сбросу их инвесторами. Данные Московской биржи о динамике цен и объемах сделок с облигациями ОАО «Главная дорога» шестого транша в течение 2012–2013 гг. свидетельствуют об отсутствии резких колебаний цен этих облигаций и о сохранившейся эпизодичности сделок. Видимо, в силу того, что держателями пакетов облигаций являются пенсионные фонды, причем входящие в структуру одного из концессионеров, сброса облигаций не произошло. Рынок облигаций ОАО «Главная дорога», во-первых, неликвиден, и, во-вторых, он не реагировал на новостные события о затягивании строительства дороги. Этот факт можно объяснить тем, что инвесторы

владеют информацией о возможностях концессионера влиять на ход строительства и уверены, что объект будет закончен, т.е. гарантии, прописанные в соглашении, не дали закономерного импульса волатильности рынка в условиях задержки срока строительства дороги.

Облигационные выпуски по проекту создания физкультурно-оздоровительных комплексов в Нижегородской области на общую сумму 3,3 млрд руб. также имели хорошие инвестиционные качества. Хотя инвестиционный вклад публичной стороной концессионного соглашения не производился, соглашение предусматривало возможность погашения по оферте в случае досрочного прекращения действия концессионного соглашения. Своевременное исполнение оферты в размере 10% от объема первого выпуска в 2012 г. благоприятно сказалось на репутации эмитента. Наиболее сложным для рынка облигаций с точки зрения наработки опыта их выпуска и обращения будет своевременность купонных выплат. Как известно, такая выплата осуществляется за счет планируемых выплат из бюджета Нижегородской области в течение 10 лет.

В целом, первый опыт реализации инфраструктурных проектов в России можно считать относительно успешным. С точки зрения возможности распространения этого успешного опыта создания инфраструктурных объектов на регионы освоения минерально-сырьевых ресурсов следует отметить следующие ключевые моменты:

- сроки строительства объектов были относительно короткими: четыре года фактически в первом случае и один год – во втором;
- подготовка концессионного соглашения, выбор и организация схемы финансовых потоков в ходе строительства и эксплуатации объектов осуществлялись высокопрофессиональной командой³;

³ Практически тем же консорциумом инвесторов подана заявка на участие в конкурсе на строительство участка новой платной автомобильной дороги (Москва – Санкт-Петербург). Стартовая стоимость проекта составляет 83,1 млрд руб., 25% из которых будут выделены частными инвесторами. Участок трассы с 543-го по 684-й км, примыкающий к кольцевой автомобильной дороге вокруг Санкт-Петербурга, будет иметь от четырех до шести полос движения и сможет ежедневно пропускать более 20 тыс. автомобилей.

- и концессионер, и концедент были заинтересованы в успешной реализации проекта;
- дефицит надежных инструментов на фондовом рынке для вложений длинных денег создал спрос со стороны инвесторов на подобные бумаги;
- имелась возможность использовать административно-командные рычаги воздействия в тех случаях, когда нарушались сроки строительства и превышалась сметная стоимость.

На основании приведенных данных можно полагать, что механизм ГЧП может быть успешно использован при создании объектов социальной инфраструктуры в районах освоения минерально-сырьевых ресурсов. Схемы компенсации концессионеру затрат и выплат долгов по облигациям получили поддержку в проекте федерального закона о государственно-частном партнерстве. Как показал опыт, даже при плохом инвестиционном климате для выполнения проектов удалось привлечь с открытого рынка необходимые инвестиции. Успешность реализации таких проектов на территории размещения минерально-сырьевых ресурсов в существенной степени будет зависеть от названных выше ключевых моментов, т.е. от осознанного желания субъектов Федерации или муниципалитетов⁴ выполнить напряженную работу по поиску надежных партнеров, произвести их отбор на основе принципов честной конкуренции, что даст возможность снизить риски удорожания строительства и обеспечить своевременный ввод объектов в эксплуатацию, привлечь профессионалов высокого класса для организации финансовых потоков, в том числе для проведения анализа чувствительности схем финансирования к возникающим рискам. В регионах, которые начали использовать модель ГЧП, одним из препятствий к этому является недостаток опыта и компетенций у специалистов публичной стороны. Этот недостаток пока трудно преодолеть при сложившейся практике иждивенчества региональной власти и при отсутствии рычагов воздействия общества на власть.

⁴ В поправках к проекту закона (декабрь 2013 г.) имеется норма, предписывающая исключить муниципалитеты как стороны партнерства.

Формально интерес к проектам, касающимся сферы жизнеобеспечения населения, ответственность за реализацию которых относится к компетенции региональной власти, высок. Наибольшее количество проектов, например, в регионах Сибирского федерального округа осуществляется в сфере транспорта (45 проектов) и здравоохранения (24 проекта). Всего на территории СФО сейчас реализуется 197 инфраструктурных проектов, из числа которых 106 можно отнести к выполняемым по модели ГЧП. Под словом «реализуется» чаще всего имеются в виду договоренности о партнерстве и о предпроектной стадии, а не строительство объектов. Задача реализации проектов транспортного освоения территорий и проектов освоения ресурсов минерально-сырьевого комплекса по модели ГЧП выглядит для регионов более проблематичной.

ГЧП ПРИ ОСВОЕНИИ РЕСУРСОВ МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОГО КОМПЛЕКСА

О масштабе распространения интереса к государственно-частному партнерству в качестве инструмента вовлечения в оборот ресурсов минерально-сырьевого комплекса можно судить по скорости принятия законодательных и нормативных актов в отношении ГЧП в регионах Сибири. В последние годы такие документы приняты в Красноярском и Забайкальском краях, Республике Тыве, Республике Бурятия и Республике Саха (Якутия). Власти Томской области подобные документы разработали и приняли одними из первых – в 2006 г. Такая же ситуация сложилась и во многих других регионах страны. По существу, к 2014 г. создана региональная нормативная база рамочного закона о государственно-частном партнерстве. В настоящее время в регионах создаются специальные центры компетенций, призванные внедрять схемы ГЧП в практику. Началась рейтинговая история регионов: они проранжированы на основании баллов по трем группам признаков (готовность правовой базы, кредитный рейтинг региона и наличие опыта инвестиций в форме ГЧП). Рейтинг возглавляют Санкт-Петербург (7,8 балла) и Татарстан (6,6 балла), где уже успешно выполнены

Таблица 2

**Рейтинг готовности регионов к государственно-частному партнерству
по итогам 2012 г.**

Место	Субъект Федерации	Балл
14	Красноярский край	5,4
24	Ханты-Мансийский АО	4,7
28	Иркутская обл.	4,5
38	Кемеровская обл.	4,0
47	Республика Саха (Якутия)	3,2
50	Забайкальский край	3,0
55	Республика Бурятия	2,4
75	Республика Тыва	0,7

или выполняются инфраструктурные проекты. Территории локализации проектов в сфере освоения минерально-сырьевых ресурсов занимают в рейтинге более скромные позиции (табл. 2).

Судя по местам субъектов Федерации в рейтинге, он не совсем верно отражает практику государственно-частного партнерства за Уралом. Например, Республика Тыва одной из первых в Сибири разработала необходимые документы по ГЧП [5]. Проект «Строительство железнодорожной линии Кызыл – Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тывы» распоряжением Правительства РФ от 30 ноября 2006 г. был включен в финансирование из средств Инвестиционного фонда РФ. Аналогично и с проектом создания транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Забайкальского края. Регионы локализации минерально-сырьевых ресурсов обращались к ГЧП как способу получить финансирование для освоения ресурсов еще в середине прошлого десятилетия, увязывая комплексное развитие территорий с получением финансирования из ресурсов Инвестиционного фонда. К 2013 г. фондом были поддержаны 16 федеральных и 34 региональных инвестиционных проекта [6]. За счет средств Инвестиционного фонда полу-

чили финансирование капиталоемкие проекты развития МСК с длительным сроком создания объектов. Наиболее масштабные проекты в области освоения минерально-сырьевых ресурсов следующие:

1) строительство железнодорожной линии Кызыл – Курагино. Частный партнер – ЗАО «Енисейская промышленная компания». В 2012 г. частный партнер в проекте сменился;

2) создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Забайкальского края. Частный партнер – ОАО «ГМК «Норильский никель»;

3) комплексное развитие Нижнего Приангарья. Партнеры – ОАО «Корпорация развития Красноярского края», ОАО «Русский алюминий», ОАО «Федеральная гидрогенерирующая компания», Внешэкономбанк;

4) разработка проектной документации по строительству объектов инфраструктуры и промышленности в Республике Саха (Якутия) для создания нового крупного промышленного района, включающего в себя объекты гидроэнергетики и кластер промышленных производств. Координатор – региональное правительство, концессионеры – ОАО «Корпорация развития Южной Якутии», ОАО «Южно-Якутский гидроэнергетический комплекс», ОАО «Атомредметзолото», ОАО «Газпром», ОАО «ИГ «АЛРОСА», ОАО «ГМК «Тимир», ЗАО «Якутские угли – Новые технологии», ЗАО «Эльконский горно-металлургический комбинат», ОАО «Федеральная гидрогенерирующая компания».

В первом и втором из названных проектов ГЧП реализуется как бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, в третьем проекте – в виде софинансирования объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Федерации в порядке межбюджетных отношений в форме субсидий субфедеральным бюджетам.

Одним из первых получил государственную поддержку проект создания железнодорожной транспортной инфраструктуры в Республике Тыве и вовлечения в хозяйственный оборот минерально-сырье-

вых ресурсов региона. На основе информации о ходе реализации этого инвестиционного проекта по состоянию на 1 сентября 2013 г. было установлено, что в течение всего срока строительства не соблюдались планы финансирования объекта частной и публичной сторонами ГЧП. После семи лет строительства объем выполненных работ с начала реализации проекта по состоянию на 1 января 2013 г. составлял менее 2% от сметной стоимости, из них за счет средств Инвестиционного фонда – 2,5%. Финансирование работ по строительству железной дороги в 2012 г. частным инвестором не осуществлялось, а объем инвестиций в освоение угольного месторождения в 2012 г. составил 3% от планируемого. Причина заключалась в сложном финансовом положении концессионера ЗАО «Енисейская промышленная компания».

Из-за невыполнения инвестором своих обязательств распоряжением Правительства РФ проект был исключен из перечня инвестиционных проектов, реализуемых при государственной поддержке за счет средств Инвестиционного фонда. Но в начале 2012 г. произошла смена частного партнера, было подписано четырехстороннее соглашение о намерениях по строительству железной дороги Элегест – Кызыл – Курагино между Министерством транспорта РФ, региональными правительствами Республики Тывы и Красноярского края, ООО «Тувинская энергетическая промышленная корпорация» (ТЭПК). Сменив частного партнера и подключив механизм «ручного управления», государство предоставляет ТЭПК госгарантии на 75% от суммы инвестиций сроком на 15 лет. Дальнейшая поддержка со стороны президента России обеспечила данному проекту льготы по отмене налога на добычу полезных ископаемых на труднодоступных угольных месторождениях.

В реализации проекта на основе ГЧП в Якутии также имели место значительное недофинансирование и несоблюдение сроков строительства. Срок завершения проекта – 2013 г., но в 2012 и 2013 гг. финансирование из Инвестиционного фонда фактически не производилось. Частные инвесторы свои обязательства выполнили.

Судя по проценту выполнения к 2013 г. плановой сметы в проектах в сфере освоения минерально-сырьевых ресурсов, реализуемых по модели ГЧП (табл. 3), высока вероятность того, что строительство боль-

Таблица 3

**Расходы на реализацию проектов освоения минерально-сырьевых ресурсов
и создания инфраструктурных объектов, выполняемых в Сибири по
программе ГЧП, %**

Проект	Инвест. фонд РФ	Концессио- нер
Строительство железнодорожной линии Кызыл – Курагино (период строительства – 2008–2016 гг.):		
соотношение затрат Инвест. фонда и концессионера	30	70
выполнение затрат по плановой смете к 2013 г.	100	17
Создание транспортной инфраструктуры для освоения ми- нерально-сырьевых ресурсов юго-востока Забайкальско- го края (общая продолжительность – 10 лет, период строительства – 2007–2016 гг.):		
соотношение затрат Инвест. фонда и концессионера	38	62
выполнение затрат по плановой смете к 2013 г.	100	72
Комплексное развитие Нижнего Приангарья (общая про- должительность – 10 лет, период строительства – 2006–2015 гг.):		
соотношение затрат Инвест. фонда и концессионера	15	85
выполнение затрат по плановой смете к 2013 г.	100	45

шинства объектов не будет завершено. Основная причина – недостаток финансирования проекта частной стороной партнерства. Важнейшая цель внедрения механизма ГЧП – привлечение частных инвестиций оказалась нереализованной. Статистика за 2014 г. также свидетельствует о неблагоприятной ситуации с привлечением частных инвестиций в реальные проекты, осуществляемые на основе ГЧП.

Не исключено, что сложившаяся ситуация с расходованием средств Инвестиционного фонда РФ при реализации минерально-сырьевых проектов инициировала особое внимание власти к механизму функционирования фонда. Причинами такой ситуации с Инвестиционным фондом были названы ненадлежащий контроль при предоставлении государственной поддержки за счет средств фонда,

отсутствие мониторинга хода реализации проектов, несоблюдение принципов государственно-частного партнерства [7]. Несмотря на такую негативную оценку партнерства бизнеса и государства в лице Инвестиционного фонда РФ, правительство решило подключить ресурсы Фонда национального благосостояния России и средства из пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, и направить 100 млрд руб. на цели ГЧП в новый фонд – Фонд развития. Соответствующее постановление должно быть выполнено в кратчайшие сроки, чтобы средства Фонда национального благосостояния и средства из пенсионных накоплений были вложены в инфраструктурные проекты России.

В условиях, когда законодательная база в отношении ГЧП все еще формируется, необходимо более тщательно проанализировать те принципы партнерства, которые были нарушены, в результате чего механизм ГЧП не дал положительного эффекта в плане роста частных инвестиций в экономику страны. Помимо этого, реализация инвестиционных проектов в партнерстве государства и частного бизнеса наталкивается на те же проблемы, которые имеют место при осуществлении государственных федеральных целевых программ и адресных инвестиционных программ Министерства экономического развития РФ. Важнейшая из этих проблем – несоблюдение плановых сроков строительства. По данным Минэкономразвития [8], из общего числа объектов, подлежащих вводу в действие в 2011 г., завершены строительством и введены в эксплуатацию лишь 22,5% (в 2010 г. – 34,2%), в частности из 966 объектов социального комплекса – 131 (13,6%), из 532 объектов транспортного комплекса – 127 (23,9%), из 545 объектов специального комплекса – 111 (20,4%). За восемь месяцев 2012 г. из 1387 объектов, подлежащих вводу, введен в эксплуатацию только 161 (11,6 %). Объем незавершенного строительства за 2011 г. увеличился на 134,2 млрд руб., или на 40,8%, и составил на 1 января 2012 г. 463,0 млрд руб. Эти данные свидетельствуют о том, что инвестиционные проекты, реализуемые через механизм ГЧП или в форме федеральных целевых программ, федеральных адресных инвестиционных программ, имеют те же хронические недостатки, что и строительство в советский период: отсутствие своевременного ввода объектов в эксплуатацию и превышение сметной стоимости строительства.

* * *

Анализ реализации инвестиционных проектов показал, что хроническая болезнь, присущая командной экономике: низкая эффективность капитальных вложений, невыполнение сроков строительства объектов – не исчезла и в условиях рыночных отношений в экономике, а усугубилась. Более того, несоблюдение финансовой дисциплины и сроков строительства государственными и частными партнерами снижает интерес к финансированию проектов с использованием механизма ГЧП. По-видимому, либо отбор частной стороны партнерства осуществляется непрофессионально, либо государственные представители ориентированы на иные критерии отбора, чем официально декларируемые. Практика освоения минерально-сырьевых ресурсов с использованием ГЧП свидетельствует о том, что решающим рычагом воздействия остаются командные методы руководства. По такому принципу можно регулировать реализацию лишь некоторого числа проектов, но нельзя решить в целом проблему освоения минерально-сырьевых ресурсов и, тем более, проблему дефицита объектов социальной инфраструктуры.

Государственно-частное партнерство, положительно зарекомендовавшее себя в странах рыночной экономики, в России выстраивается по процедурам административно-командной экономики. За одним и тем же термином «ГЧП» стоит разное содержание. Следует признать очевидный факт, что усиливающееся вмешательство государства в экономику позволяет привлечь в партнеры по проектам развития минерально-сырьевого комплекса крупный, по сути тоже государственный, бизнес, оставляя процедуры конкурентного отбора лишь в декларациях.

Дальнейшее развитие событий может, на наш взгляд, идти по следующим направлениям. В случае наступления очередного структурного кризиса на него будут списаны все неудачи с проектным финансированием и неэффективное расходование средств из инвестиционного и нового резервного фонда, направляемых на цели освоения минерально-сырьевых ресурсов. В области финансирования строительства объектов, имеющих высокую социальную значимость, относящихся к компетенции субфедеральных и муниципальных органов

власти, есть определенная вероятность того, что удастся аккумулировать частные средства. Но изъятие из проекта закона о государственно-частном партнерстве муниципалитетов как стороны партнерства и ликвидация выборов мэров городов, т.е. зависимости мэров от оценки их деятельности населением города, существенно снижают вероятность позитивного исхода.

Литература

1. **Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королев В.А.** Государственно-частное партнерство: Теория и практика – М.: ГУ-ВШЭ, 2010. – 228 с.
2. **Проект** федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации». – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=103725> (дата обращения 03.03.2014).
3. **Государственно-частное** партнерство: Краткое руководство по ГЧП. – М.: Центр развития ГЧП, 2013. – 36 с.
4. **Вижина И.А., Кин А.А., Харитонов В.Н.** Проблемы государственно-частного партнерства в стратегических проектах Севера // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 4. – С. 152–176.
5. **Информация** о ходе реализации инвестиционного проекта «Строительство железнодорожной линии Элегест – Кызыл – Курагино в увязке с освоением Элегестского месторождения Улуг-Хемского угольного бассейна». – URL: <http://tepk-invest.ru> (дата обращения 03.02.2014).
6. **Государственный** реестр проектов, получивших бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда Российской Федерации. – URL: www.minregion.ru/uploads/.../2012/.../160512_r_p.xl (дата обращения 13.12.2013).
7. **Постановление** Правительства РФ от 05.11.2013 № 991 «О порядке проведения оценки целесообразности финансирования инвестиционных проектов за счет средств Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 45. – Ст. 5825.
8. **Федеральные** целевые программы и Федеральная адресная инвестиционная программа. Инвестиционный фонд Российской Федерации. – URL: www.ach.gov.ru/userfiles/tree/08-tree_files-fl-364.pdf (дата обращения 20.01.2014).

Рукопись статьи поступила в редколлегию 12.05.2014 г.

© Агеева С.Д., 2014

УДК 620.311

ББК 31

Регион: экономика и социология, 2014, № 3 (83), с. 203–218

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЭЛЕКТРО- И ТЕПЛОСНАБЖЕНИЯ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

В.А. Стенников, И.В. Постников, Т.В. Добровольская

Институт систем энергетики им. Л.А. Мелентьева СО РАН

*Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда
фундаментальных исследований (проект 14-08-31304)*

Аннотация

На базе системного подхода проанализированы потребление и производство электрической и тепловой энергии в Иркутской области. Показаны взаимосвязи экономики и энергетики. Сформированы перспективные топливно-энергетические балансы региона в сценариях-контрастах. Выбрана модель предпочтительного функционирования энергетики региона и проведены количественные оценки на среднесрочную перспективу уровней развития электро- и теплопотребления, структуры покрытия энергетических нагрузок. Выявлен дефицит электрической мощности и предложены направления его нивелирования. Дана оценка целесообразности перевода угольных электростанций на парогазовый цикл. Выполнена экономическая оценка мероприятий по развитию систем электро- и теплоснабжения Иркутской области. Обоснованы тенденции развития энергетики региона на долгосрочную перспективу.

Ключевые слова: регион, электрическая и тепловая энергия, потребление и производство, топливно-энергетический баланс, методы среднесрочного прогнозирования

Abstract

Basing on a systematic approach, the paper analyzes consumption and production of electric and thermal energy in Irkutsk Oblast and shows relations between economy and energy development. Contrast scenarios form prospective fuel and energy balances of the region. We have chosen the model describing how the regional energy development sector should preferably function and have made medium-term quantitative estimation for development levels of energy and heat consumption and the coating structure of electric charge. The article identifies deficit of electric power and proposes ways to reduce it. We consider whether it is reasonable to shift coal-fired stations to a combined (gas and vapor) cycle. The paper also present economic assessment of activities which aim to develop energy and heat supply systems in Irkutsk Oblast. We substantiate long-term development trends in the energy sector.

Keywords: region, electric and thermal energy, consumption and production, fuel and energy balance, methods of medium-term forecasting

Сегодня в числе приоритетных задач развития экономики регионов стоит задача снижения энергоемкости производства валового регионального продукта за счет реализации энергосберегающих мероприятий [1, 2]. В связи с этим в прогнозе потребления электрической и тепловой энергии Иркутской области учитывался энергосберегающий эффект, получаемый в результате осуществления мероприятий по энергосбережению как для существующих, так и для новых объектов энергопотребления. Реализация даже части потенциала энергосбережения позволит сократить ввод новых энергетических мощностей, а также снизить финансовую нагрузку на консолидированный бюджет региона.

Перспективы развития промышленности в Иркутской области, динамика численности населения, объемы нового промышленного и гражданского строительства, ожидаемый эффект от проведения энергосберегающих мероприятий, учет комплекса мер по модернизации и реконструкции объектов энергетики и другие факторы послужили основой для оценки прогнозных уровней потребности в электрической и тепловой энергии и производства ее в области. На основе анализа ряда гипотез с учетом существующей ситуации и вышеназ-

ванных факторов предложена модель предпочтительного развития энергетики в регионе, на основе которой даны количественные оценки энергетических и экономических показателей функционирования и развития энергетической отрасли.

ПРОГНОЗ ПОТРЕБЛЕНИЯ ЭЛЕКТРИЧЕСКОЙ И ТЕПЛОВОЙ ЭНЕРГИИ

Прогноз потребления электрической и тепловой энергии в Иркутской области базировался на анализе уровней потребления этих видов энергоресурсов по данным федеральных статистических наблюдений [3] в увязке с показателями перспективного развития экономики и социальной сферы области [4], а также на анализе программ развития энергетических компаний региона¹.

Потребление электроэнергии к 2018 г. должно вырасти в основном за счет ввода в эксплуатацию крупных промышленных предприятий: Тайшетского алюминиевого завода² и Братского карборундового завода³. В то же время выработка электроэнергии на действующих электростанциях к 2018 г. снизится по сравнению с уровнем 2012 г. на 1,7%. На угольных теплоэлектростанциях производство электроэнергии снизится на 39% к концу 2014 г. В маловодный период ТЭС компенсировали снижение производства электроэнергии ГЭС региона.

¹ Результаты проведенных исследований легли в основу разработки схемы и программы развития электроэнергетики Иркутской области на период 2014–2018 гг. [5], выполненной совместно с ОАО «Иркутскэнерго» и ЗАО «Электросетьпроект» по заказу правительства Иркутской области.

² Алюминиевый завод мощностью 750 тыс. т алюминия в год «РУСАЛ» строит в г. Тайшете Иркутской области. Будет создано 3 тыс. новых рабочих мест, построено около 150 тыс. кв. м жилья. Кроме того, запланировано строительство объектов коммунальной, социальной, культурной и бытовой инфраструктуры.

³ Впервые в России предусмотрено создание промышленного производства микропорошков карбида кремния. В рамках проекта будет создано вертикально-интегрированное комплексное производство: в г. Братске Иркутской области разместится завод по выпуску кристаллического карбида кремния (карборунда). Срок реализации первой очереди проекта – III кв. 2014 г., второй очереди – I кв. 2016 г. В рамках проекта планируется создание до 600 новых рабочих мест.

Ввод в эксплуатацию крупных промышленных объектов приведет к возникновению дефицита электроэнергии. Величина дефицита может составить в 2018 г. 1,9 млрд кВт ч (табл. 1), или 3% от общего уровня производства электроэнергии. Ввод в эксплуатацию Ленской газовой электростанции (ГТЭС в г. Усть-Куте), суммарная мощность которой к 2018 г. составит 400 МВт, может покрыть возрастающее энергопотребление.

Объемы потребления тепловой энергии определялись на основе долгосрочного прогноза численности населения области и предполагаемого развития жилищного фонда с учетом удельных норм расхода тепла на отопление зданий и горячее водоснабжение. На фоне незначительного роста населения потребление тепловой энергии в этом

Таблица 1

Потребление и производство электроэнергии в Иркутской области до 2018 г., млрд кВт ч

Показатель	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Потребление	54,7	54,9	55,7	57,0	59,7	62,6	63,5
Производство, всего	62,1	59,8	60,6	60,2	60,6	61,2	61,6
В том числе:							
ГЭС ОАО «Иркутскэнерго»	44,7	46,0	46,0	46,0	46,0	46,0	46,0
Мамakanская ГЭС	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
ТЭС ОАО «Иркутскэнерго»	16,2	12,6	13,4	13,0	13,4	14,0	14,3
блок-станции	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9
Избыток (+) / дефицит (–)	7,4	4,9	4,9	3,2	0,9	–1,4	–1,9

При вводе ГТЭС в Усть-Куте

Производство, всего	62,1	59,8	60,6	61,0	62,2	63,7	65,3
В том числе:							
ТЭС ОАО «Иркутскэнерго»	16,2	12,6	13,4	13,8	15,0	16,4	17,5
Из них ГТЭС в Усть-Куте	–	–	–	0,8	1,6	2,4	3,2
Избыток (+) / дефицит (–)	7,4	4,9	4,9	4,0	2,5	1,1	1,8

секторе будет увеличиваться в основном за счет строительства нового жилья с увеличением обеспеченности жилой площадью с 21,7 кв. м на человека в 2011 г. до 24 кв. м в 2018 г. Рост теплопотребления в промышленном секторе в этот период составит в зависимости от сроков ввода новых мощностей промышленных объектов 17–19,5% от общего объема производства теплоэнергии.

Увеличение потребления тепловой энергии ожидается в ключевых отраслях промышленности с высокой теплоемкостью производства: нефтехимическом секторе, лесопереработке и др. Прогноз потребности в тепловой энергии в промышленности осуществлялся отдельно для сложившейся на современном уровне производственной деятельности и для вновь создаваемых производств. Предполагается, что большая часть промышленных предприятий Иркутской области будет развиваться за счет реализации крупных инвестиционных проектов, из которых наиболее теплоемкими являются проекты строительства новых и расширения существующих деревообрабатывающих предприятий. Кроме достаточно крупных производств в прогнозе теплопотребления учитывались менее теплоемкие и меньшие по объемам производимой продукции промышленные объекты, среди которых намеченные к строительству и строящиеся лесопильный завод в п. Магистральный, предприятие по производству обрезных сухих пиломатериалов в г. Братске, цементный завод в г. Ангарске, золотодобывающее предприятие на севере региона и др. Их суммарное годовое теплопотребление к 2018 г. составит около 700 тыс. Гкал.

Всего по генерирующим компаниям прирост отпуска тепловой энергии будет несколько выше (16,7%) теплопотребления (табл. 2) за счет ввода новых мощностей и проведения энергосберегающих мероприятий. При этом предусмотрено снижение производства тепла коммунальными котельными, а с 2013 г. снижение выработки тепловой энергии на ТЭЦ-10 в связи с ее модернизацией. Нагрузки, отключенные от ТЭЦ-10 в период 2013–2015 гг., будут покрывать ТЭЦ-9 и другие теплоисточники г. Ангарска. На ТЭЦ ГК «Илим» в г. Усть-Илимске планируются ввод нового оборудования и значительное увеличение выработки тепловой энергии.

Таблица 2

**Потребление и производство тепловой энергии в Иркутской области
до 2018 г., млн Гкал**

Показатель	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Потребление	43,3	44,8	46,0	47,1	48,0	49,9	50,8
Производство, всего	49,1	50,5	51,3	52,0	53,8	55,6	56,3
В том числе:							
ОАО «Иркутскэнерго»	23,8	23,6	23,7	24,0	24,5	25,2	25,4
Из них:							
с коллекторов ТЭС	22,9	22,8	22,9	23,1	23,7	24,4	24,6
от котельных	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
от электробойлерных	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Ведомственные ТЭЦ	7,7	8,9	9,1	9,1	10,3	11,1	11,3
Котельные муниципальные	11,4	11,7	12,1	12,4	12,5	12,7	12,9
Электробойлерные муниципальные	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
ТУУ и пр.	6,0	6,0	6,0	6,1	6,1	6,2	6,3

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЭЛЕКТРО- И ТЕПЛОСНАБЖЕНИЯ

В настоящее время электроэнергетический комплекс Иркутской области характеризуется высокой степенью износа основного оборудования электростанций и котельных, недостаточной развитостью электросетевой инфраструктуры, неудовлетворительным состоянием теплосетевого хозяйства и значительным потенциалом энергосбережения. Вместе с тем существующие электрические и тепловые мощности обеспечивают баланс производства и потребления электрической и тепловой энергии. Однако после 2016 г. ожидается дефицит электрической мощности в регионе, а в г. Иркутске – и тепловой мощности. Ликвидация этого дефицита, так же как и инновационные преобразования, – целеполагающая установка перспективного развития энергетики области.

Основными направлениями развития электроэнергетического комплекса Иркутской области в ближайшей перспективе являются модернизация и техническое перевооружение существующих источников электрической и тепловой энергии, электрических и тепловых сетей, проведение мероприятий по энергосбережению, а также развитие существующих и строительство новых источников электрической и тепловой энергии в соответствии с прогнозируемыми уровнями электро- и теплопотребления. Это позволит повысить эффективность энергетического комплекса и предотвратить нарастание дефицита энергии.

Рассматриваемые направления развития электроэнергетического комплекса области носят вариантный характер, и это связано прежде всего с неопределенностью относительно вовлечения в топливный баланс природного газа. В соответствии со скорректированной Генеральной схемой газификации и газоснабжения Иркутской области на территории области предусматривается формирование четырех центров газодобычи: Южного, Братского, Усть-Кутско-Киренского и Северного. На их базе наряду с мощным развитием газохимии возможно развитие газовой энергетики. Наличие природного газа на территории Усть-Кутского и Киренского районов Иркутской области делает целесообразным строительство крупного энергетического объекта, снижающего риск развития энергодефицитной ситуации в регионе, – Ленской газовой теплоэлектростанции в районе г. Усть-Кута. Электроэнергия ГТЭС будет поставляться на Удоканское месторождение меди (нагрузка 450 МВт), Чинейское железорудное месторождение (нагрузка 150–200 МВт), Холоднинский ГОК (нагрузка 30 МВт), нефтепровод «Восточная Сибирь – Тихий океан» после расширения его пропускной способности до 80 млн т в год и на БАМ.

С вводом в эксплуатацию Ленской ГТЭС центральная и восточная части г. Усть-Кута будут снабжаться тепловой энергией этой теплоэлектростанции, что позволит закрыть 12 неэффективных котельных, большая часть из которых мазутные, с высокой себестоимостью производства тепла.

Основной целью создания в г. Братске мини-ТЭЦ на газе суммарной мощностью 18 МВт является замещение электродвигательных. Это даст возможность снизить затраты на производство тепловой энергии,

текущая себестоимость которой в электростанциях выше действующего тарифа в 2,5 раза. В программе газификации г. Братска эффективным представляется проект перевода оборудования действующей ТЭЦ-6 на использование газа, предполагающий модернизацию котлов ТЭЦ и строительство внутристанционной инфраструктуры для частичного перевода на сжигание газа с целью вытеснения из баланса бординского и жеронского углей. Это позволит сократить инвестиции в развитие и поддержку угольных разрезов и отодвинуть сроки дорогостоящего расширения золоотвала ТЭЦ-6.

В условиях неопределенности с газификацией г. Иркутска предусматривалось развитие системы теплоснабжения города от ТЭЦ-10, расположенной в г. Ангарске, до котельной Северного промузла, что позволило бы покрыть возрастающие нагрузки потребителей и повысить надежность теплоснабжения потребителей. Однако данный проект не представляется бесспорным, так как является достаточно дорогим, а предполагаемый рост электропотребления наиболее эффективно может быть обеспечен от ТЭЦ-10. Электростанция максимально подготовлена к несению электрической нагрузки и имеет хорошие технико-экономические показатели. Перевод станции в теплофикационный режим лишает ее указанных преимуществ. В связи с этим основным направлением развития теплоснабжения города должно стать энергосбережение, что обеспечит бездефицитное снабжение тепловой энергией потребителей в рассматриваемый период. За пределами этого периода целесообразно развивать газовую теплогенерацию.

В случае реализации проекта газификации г. Иркутска планируется строительство ГТУ-ТЭЦ в правобережном районе города. Это позволит закрыть неэкономичные котельные в его центре, тем самым улучшить экологические и экономические показатели теплоснабжения, а также повысить надежность системы теплоснабжения всего города. Однако в связи с нерешенным вопросом о сроках и самой целесообразности газификации города, а также из-за неопределенности уровня цен на газ этот вариант развития теплоснабжения не утвержден и его реализация выходит за пределы 2020 г. В связи с возрастающими тепловыми и электрическими нагрузками в планах ОАО «Иркутскэнерго» расширение Ново-Иркутской ТЭЦ путем установки

турбины Р-50-130/13 (50 МВт и 98,2 Гкал/ч), демонтированной на Усть-Илимской ТЭЦ. До 2017 г. планируется расширение Ново-Зиминской ТЭЦ. Реализация программы газификации Иркутской области позволит создать условия для газификации основных промышленно-административных центров области (городов Иркутск, Ангарск, Усолье-Сибирское, Черемхово), для оптимизации структуры топливно-энергетического баланса с увеличением доли газа в региональном балансе котельно-печного топлива.

В 2016–2018 гг. намечена модернизация оборудования Иркутской и Усть-Илимской ГЭС. Средняя реконструируемая мощность на Иркутской ГЭС составит 27,2 МВт/год, на Усть-Илимской ГЭС – 10 МВт/год.

Развитие в Иркутской области электрических сетей напряжением 110–500 кВ в рассматриваемый период определено ростом электрических нагрузок, необходимостью обеспечить надежность электроснабжения потребителей и ликвидировать «узкие места» в режимах работы электрических сетей. Ввод ВЛ и ПС 500 кВ в основном обусловлен появлением новых крупных потребителей – Тайшетского алюминиевого завода, нефтеперекачивающей системы ВСТО и необходимостью покрывать растущие нагрузки БАМа и Бодайбинского района.

Развитие сетей напряжением 220 кВ вызвано теми же потребностями, что и развитие сетей напряжением 500 кВ, а также растущими нагрузками Иркутско-Черемховского энергорайона, особенно г. Иркутска, территорий, прилегающих к Иркутскому водохранилищу и юго-восточному побережью оз. Байкал, а также Братского энергорайона в связи с расширением существующих и строительством новых производств (электрометаллургический, карборундовый заводы, завод OSB-плит).

Следует отметить значительный объем строительства ВЛ и ПС 220–500 кВ для электроснабжения потребителей восточнее г. Усть-Кута (объекты ВСТО, золотодобывающие предприятия Бодайбинского района) и выдачи мощности новой газовой ТЭС в г. Усть-Куте (Ленская ГТЭС).

Состояние распределительного электросетевого комплекса (напряжением 35 кВ и ниже) вызывает тревогу, так как его физический износ в некоторых районах достиг 80%. Между тем именно к этим распределительным сетям подключено большинство социально зна-

чимых потребителей, и прежде всего населения. Анализ электропотребления в Иркутской области показывает, что наблюдается устойчивый рост электропотребления именно у этой группы потребителей. Проблема усугубляется постоянным ростом числа заявок на новые технологические присоединения или на увеличение электрической мощности, поэтому модернизация и развитие распределительного электросетевого комплекса являются чрезвычайно актуальной задачей.

В теплосетевом хозяйстве Иркутской области сложилась ситуация, характерная для большинства территорий страны. Здесь наиболее широкое применение получили элеваторные схемы присоединения отопительной нагрузки, открытый водозабор, традиционная подземная прокладка в непроходных каналах теплопроводов с минераловатной изоляцией. Распределение теплоносителя между потребителями осуществляется с помощью дроссельных устройств, устанавливаемых на вводах в здания. Эти устаревшие технические решения не позволяют эффективно транспортировать и использовать тепловую энергию, что приводит к ее сверхнормативным потерям и перерасходам. Суммарная протяженность тепловых сетей в области составляет 3756,3 км в двутрубном исчислении, при этом 1424,9 км тепловых сетей, что достигает почти 37,9% от их общей протяженности, нуждается в замене. Протяженность тепловых сетей, находящихся в ведении «Иркутскэнерго», составляет 1714 км, из них нуждается в замене около 845 км. При малых ежегодных объемах переключений протяженность изношенных сетей будет постоянно увеличиваться и уже через 5 лет может возрасти на 205 км (12%). Если переключки теплопроводов будет сдерживаться, то к концу рассматриваемого периода протяженность изношенных сетей «Иркутскэнерго» составит 1083 км, или 63%. При темпе замены сетей на уровне 2012 г. (29 км/год) протяженность изношенных сетей увеличится к 2018 г. до 912 км (53%). Минимально необходимый темп переключки соответствует 40 км/год, при этом износ тепловых сетей останется на достигнутом уровне. Для полного восстановления износа тепловых сетей к концу рассматриваемого периода потребуется ежегодная замена не менее 180 км трубопроводов (в 6 раз выше существующего темпа переключки).

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПЕРЕВОДА УГОЛЬНЫХ ТЭЦ НА ПАРОГАЗОВЫЙ ЦИКЛ

В связи с дальнейшей газификацией Иркутской области были рассмотрены предложения по переводу на парогазовый цикл действующих электростанций с целью увеличения их мощности, а также с целью увеличения производства электроэнергии и тепла с высокой эффективностью топливоиспользования. План газификации Иркутской области предусматривает поставку природного газа в ее крупные города (газопровод «Чиканское ГКМ – Саянск – Ангарск – Иркутск»). В связи с этим появляется возможность его использования для когенерационной выработки электрической и тепловой энергии. Одним из направлений развития газовой теплоэнергетики может стать внедрение парогазового цикла на действующих ТЭЦ путем проведения комплексной модернизации, которая заключается в переводе котлов на сжигание природного газа и надстройке энергоблоков газотурбинными установками. Объединение газотурбинных установок с действующими паротурбинными предполагает значительную реконструкцию котлоагрегатов для сжигания газа и утилизации выхлопных газов ГТУ.

Основные показатели укрупненной технико-экономической оценки действующей ТЭЦ и созданной на ее базе путем ГТУ-надстройки ПГУ-ТЭЦ основаны на фактических показателях работы Ново-Иркутской ТЭЦ. При переводе на парогазовый цикл станция оснащается семью газовыми турбинами номинальной мощностью 110 МВт (ГТЭ-110) каждая. Суммарный прирост электрической мощности достигнет 770 МВт. Капиталовложения в переоснащение котлов для сжигания природного газа составят около 1,7 млн руб. на 1 Гкал/ч тепловой мощности. Капиталовложения в ГТУ-надстройку, по различным оценкам, составят от 650 до 750 тыс. долл. США/МВт. Цены на природный газ соответствуют имеющимся оценкам и приняты в диапазоне 2100–3100 руб./тут.

Эффект от внедрения парогазовой технологии проявляется в снижении удельных расходов топлива на выработку энергии (табл. 3), при этом абсолютная величина расхода топлива возрастает на 26%. Затраты на топливо составляют более 90% ежегодных издержек станции, поэтому цена газа для ПГУ-ТЭЦ определяет себестоимость элект-

Таблица 3

Укрупненная технико-экономическая оценка перевода угольной ТЭЦ на парогазовый цикл (на примере показателей работы Ново-Иркутской ТЭЦ)

Показатель	Действующая ПТУ-ТЭЦ	ПГУ-ТЭЦ после модернизации действующей ПТУ-ТЭЦ					
Капиталовложения в перевод ТЭЦ на парогазовый цикл, всего, млн руб.	–	19315					
В том числе:							
в перевод котлов на сжигание природного газа, млн руб.	–	3145					
в надстройку ГТУ, млн руб.	–	16170					
Мощность ГТУ, МВт	–	110					
Количество ГТУ	–	7					
Электрическая мощность ТЭЦ, МВт	655	1425					
Тепловая мощность ТЭЦ, Гкал/ч	1850	1850					
Отпуск электроэнергии, тыс. МВт ч/год	2384	5186					
Отпуск тепла, тыс. Гкал/год	5092	5092					
Вид топлива	Уголь	Природный газ					
Расход топлива на ТЭЦ, тыс. тут/год	1326	1671					
Уд. расход топлива на отпущенную электроэнергию, г уг/кВт ч	286,6	202,0					
Уд. расход топлива на отпущенное тепло, кг уг/Гкал	126,3	122,5					
Стоимость топлива, руб./тут	1602	2100	2300	2500	2700	2900	3100
Себестоимость электроэнергии, руб./кВт ч	0,56	0,47	0,51	0,55	0,59	0,63	0,67
Себестоимость тепловой энергии, руб./Гкал	228	283	307	332	356	381	405

рической и тепловой энергии. Так, в диапазоне цен от 2100 до 2500 руб./тут себестоимость производства электроэнергии на ПГУ-ТЭЦ оказывается ниже, чем на действующей ТЭЦ, работающей на угле; при цене газа в диапазоне 2500–3100 руб./тут она возрастает до 0,55–0,68 руб./кВт ч.

Экономическая эффективность проекта переоборудования действующей угольной ТЭЦ в ПГУ-ТЭЦ оценивалась по сроку окупаемости проекта. При переходе к ПГУ-ТЭЦ значительно увеличивается электрическая мощность, а отпуск электроэнергии может быть увеличен в 2 раза. Прибыль от продажи этой электроэнергии снижается из-за повышения затрат на топливо и определяется как ценой на газ, так и устанавливаемым тарифом на электроэнергию. При тарифе на электроэнергию на уровне 2012 г. (0,68 руб./кВт ч) даже при минимальной цене на газ (2100 руб./тут) срок окупаемости проекта составляет более 30 лет. Приемлемый срок окупаемости достигается только при тарифе 1,18 руб./кВт ч и более. Соответственно, при более высоких ценах на газ потребуются устанавливать еще более высокий тариф для обеспечения приемлемого срока окупаемости проекта. Так, например, при тарифе 1,43 руб./кВт ч и цене на газ 2500 руб./тут варианты существующей угольной ТЭЦ и ее модернизации в ПГУ-ТЭЦ равно экономичны. При меньших тарифах на электроэнергию перевод действующих угольных ТЭЦ на газ представляется неэффективным.

ОЦЕНКА КАПИТАЛОВЛОЖЕНИЙ В РАЗВИТИЕ СИСТЕМ ЭЛЕКТРО- И ТЕПЛОСНАБЖЕНИЯ

Капиталовложения в развитие всего комплекса электро- и теплоснабжения потребителей Иркутской области на период до 2018 г. составят около 155 млрд руб. (табл. 4). До 2018 г. предполагается ввод в эксплуатацию мини-ТЭЦ (18 мВт) в г. Братске и двух блоков ГТЭС (по 419 мВт) в г. Усть-Куте. Суммарные капиталовложения в строительство новых электростанций составят 49,3 млрд руб., причем 88% от общей суммы капиталовложений потребуются в 2016–2018 гг. при строительстве ГТЭС. Значительные капиталовложения должны быть направлены на реконструкцию и модернизацию существующих

Таблица 4

**Капиталовложения в развитие систем электро- и теплоснабжения
потребителей Иркутской области на период до 2018 г., млн руб.**

Показатель	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Всего за период 2013–2018 гг.
Централизованные системы электро- и теплоснабжения	2352	17506	11049	42336	36113	26648	136004
В том числе:							
ввод в действие новых ТЭС	0	0	1003	24662	4976	18641	49282
реконструкция и модернизация существующих мощностей ТЭС (ОАО «Иркутскэнерго»)	94	689	6	12	15	15	831
реконструкция и модернизация существующих мощностей ГЭС (ОАО «Иркутскэнерго»)	0	0	1768	1475	1475	1475	6193
развитие электросетевого хозяйства	1590	15400	7087	15423	27690	4002	71192
реконструкция тепловых сетей (ОАО «Иркутскэнерго»)	668	716	764	764	835	835	4582
строительство новых тепловых сетей (ОАО «Иркутскэнерго»)	0	701	421	0	1122	1680	3924
Коммунальные системы электро- и теплоснабжения	1790	2015	2151	2151	2237	2246	12590
В том числе:							
реконструкция и модернизация котельных	1599	1776	1865	1865	1998	2007	11110
реконструкция тепловых сетей в коммунальных системах теплоснабжения	191	239	286	286	239	239	1480
Энергосбережение	998	993	1071	1146	1146	1146	6500
В том числе:							
энергосбережение в централизованных системах электро- и теплоснабжения	733	757	811	945	945	945	5136
энергосбережение в коммунальных системах электро- и теплоснабжения	265	236	260	201	201	201	1364
И т о г о по всем мероприятиям	5140	20514	14271	45633	39496	30040	155094

мощностей ГЭС и ТЭС, они должны составить соответственно 6,2 и 0,8 млрд руб. в период до 2018 г.

Развитие электросетевого хозяйства (включая электрические сети и подстанции) в рассматриваемый период потребует инвестирования в размере около 71,2 млрд руб., причем наибольший объем капиталовложений необходим в 2014–2017 гг.

Наибольшие капиталовложения в развитие систем электро- и теплоснабжения потребителей Иркутской области в рассматриваемый период требуются в развитие электросетевого хозяйства и строительство новых электростанций. Суммарные капиталовложения в реконструкцию тепловых сетей в регионе до 2018 г. составят 6,1 млрд руб., при этом средний показатель замены тепловых сетей достигнет 42 км/год. Новых тепловых сетей за рассматриваемый период будет построено 28 км, и их строительство потребует капиталовложений в размере 3,9 млрд руб. Основная часть капиталовложений в коммунальные системы теплоснабжения в объеме 11,1 млрд руб. необходима для реконструкции и модернизации котельных, при этом суммарная реконструируемая мощность котельных в рассматриваемый период составит 1251 Гкал/ч (15% от суммарной мощности котельных в регионе). Суммарные капиталовложения в энергосбережение в системах электро- и теплоснабжения Иркутской области в период до 2018 г. достигнут 6,5 млрд руб. Основные направления повышения эффективности энергоснабжения включают сокращение собственных нужд и потерь электро- и теплоэнергии при их производстве и транспорте, максимальное использование вторичных энергоресурсов, переход на технологии количественного регулирования в теплоснабжении, применение современных систем автоматики и регулирования энергопотребления, структурные преобразования в топливно-энергетическом комплексе и т.д.

* * *

Иркутская область из разряда регионов с избытком производства электроэнергии к 2018 г. переходит в разряд энергодефицитных регионов. Ожидаемый дефицит электрической мощности планируется покрывать за счет поступления электроэнергии, вырабатываемой на Бо-

гучанской ГЭС, а также за счет увеличения выработки электроэнергии на электростанциях посредством модернизации оборудования, развития Ново-Иркутской ТЭЦ, строительства новых энергоисточников. Ввод новых источников электрической и тепловой энергии, таких как Ленская ГТЭС, может быть осуществлен при значительном росте нагрузки на промышленных объектах области или при возможном увеличении востребованности электроэнергии за пределами региона, включая ее экспорт в страны АТР, например в Китай.

Суммарные капиталовложения в развитие систем электро- и теплоснабжения потребителей Иркутской области в период до 2018 г. составят около 160 млрд руб. Значительный их объем должен быть направлен на развитие электросетевого хозяйства и строительство новых электростанций. При этом наибольшие капиталовложения потребуются в 2016–2017 гг.

Литература

1. **Федеральный** закон Российской Федерации от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 13. – Ст. 1177.
2. **Федеральный** закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 48. – Ст. 5711.
3. **Форма** федерального статистического наблюдения 11-ТЭР «Сведения об использовании топлива, теплоэнергии и электроэнергии на производство отдельных видов продукции, работ (услуг)» и 6-ТП «Сведения о работе тепловой электростанции». – URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения 11.11.2012).
4. **Санеев Б.Г.** Восточный вектор – приоритетное направление развития энергетики России в первой половине XXI в. // Регион: экономика и социология. – 2010. – Спецвып. – С. 17–31.
5. **Основные** направления развития электроэнергетики Иркутской области на период 2014–2018 годы: Пояснительная записка: Схемы и программы развития электроэнергетики Иркутской области на период 2014–2018 годы. – Иркутск, Электросетьпроект, 2013. – 132 с.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 07.04.2014 г.

© Стенников В.А., Постников И.В., Добровольская Т.В., 2014

УДК 502.17(1/9)

ББК 65.04

Регион: экономика и социология, 2014, № 3 (83), с. 219–245

ПРИРОДООХРАННАЯ СТРАТЕГИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

О.П. Бурматова

ИЭОПП СО РАН

*Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН в рамках
приоритетного направления IX.87.1 (проект IX.87.2)*

Аннотация

Рассмотрены основные методологические и методические аспекты разработки стратегии охраны окружающей среды субфедерального региона на примере Новосибирской области. Приведена логическая схема формирования стратегии природоохранной деятельности в регионе. Предложена система природоохранных мероприятий, определяемых необходимостью смягчения или предупреждения возможных экологических проблем. Выполнены расчеты по прогнозу загрязнения атмосферы Новосибирской области по наиболее распространенным загрязняющим веществам, отходящим от стационарных источников, на период до 2025 г. с учетом природоохранных мероприятий. Результаты выполненного исследования позволяют более обоснованно выбирать основные направления природоохранной деятельности в рассматриваемом регионе, позволяющие избежать возможных угроз и максимально эффективно использовать имеющиеся ресурсы. Все это служит предпосылкой для формулирования приорите-

тов в экологической сфере и для разработки стратегии охраны окружающей среды как элемента стратегии социально-экономического развития региона в целом.

Ключевые слова: Новосибирская область, экологическая политика, природоохранная стратегия, экологические приоритеты, целевые экологические индикаторы

Abstract

The article describes the basic methodological and methodical aspects involved in the development of a strategy for environmental protection in a sub-federal region such as Novosibirsk Oblast. A logical scheme shows how strategies for nature conservation are elaborated in this region. We propose a system of environmental measures determined by a need to alleviate or prevent potential environmental problems. We also forecast how air pollution in Novosibirsk Oblast from most common contaminants in stationary pollution sources will be spreading till 2025, taking into account environmental protection measures. The results of the study suggest making a more informed choice on main directions for nature conservation in the said region, which helps to avoid possible threats and make maximum use of available resources. Everything said above assists in defining environmental priorities and elaborating a conservation strategy as a part of a strategy for social and economic development of a region as a whole.

Keywords: Novosibirsk Oblast, environmental policy, nature-conservative strategy, environmental priorities, target ecological indices

Одним из важнейших инструментов управления регионом является стратегическое планирование, которое обеспечивает базу для управления отдельными субфедеральными сферами, в том числе и экологической. Формирование региональной природоохранной стратегии включает определение экологической миссии региона и его экологического образа будущего, выбор приоритетных целей и задач, детализацию их в конкретных проектах и программах, выработку механизма их реализации, анализ и оценку результатов и последствий реализации проектов и программ.

На примере Новосибирской области рассмотрим основные методологические и методические аспекты разработки стратегии охраны окружающей среды. Экологическая политика, проводимая в регионе, направлена на поддержание целостности природных систем и обеспечение благоприятной среды обитания людей. В то же время необходимо учитывать не только то, что остается немало накопленных в прошлом и не решенных к настоящему времени экологических проблем, но и то, что перспективы социально-экономического развития территории области связаны с возможным дальнейшим ростом нагрузки на окружающую природную среду. Это, в свою очередь, обуславливает актуальность разработки и реализации в среднесрочной и долгосрочной перспективе адекватной системы природоохранных мероприятий, которые могли бы составить основу стратегии природоохранной деятельности региона и, соответственно, определить основные направления совершенствования системы экологического регулирования, обеспечивающие минимизацию негативных последствий антропогенного воздействия на окружающую природную среду и в целом экологическую безопасность развития экономики.

Основу системы прогнозирования формирования экологической ситуации в Новосибирской области составляют разработка и реализация ряда взаимосвязанных документов, предусматривающих

- обеспечение экологической безопасности и охрану окружающей среды как часть стратегии социально-экономического развития региона [1, 2];
- охрану окружающей среды в составе программы социально-экономического развития региона [3].

Важно отметить, что стратегические прогнозные разработки в области охраны окружающей среды являются одним из элементов общей системы документов по стратегическому планированию социально-экономического развития в регионе [4–8] и характеризуются тесной взаимосвязью с экономической и социальной сферами региона, поскольку ориентированы на комплексное решение экономических, социальных и экологических проблем. В соответствии с этим формирование долгосрочной целевой программы «Охрана окружаю-

щей среды Новосибирской области» предполагает в качестве первого этапа разработку проекта концепции программы, который строится с учетом ее взаимосвязи со стратегией социально-экономического развития. Концепция предназначена для дальнейшего формирования самой целевой программы, а также для определения основных контуров, внутренней структуры раздела, посвященного охране окружающей среды, его места в программе и в общей системе стратегического планирования, реализуемой в области.

Разработка и осуществление программы должны начинаться с анализа исходного состояния окружающей среды в регионе и заканчиваться формированием системы определенных мероприятий по регулированию природоохранной деятельности и по созданию здоровой окружающей среды в пределах рассматриваемой территории при условии качественного управления всем процессом разработки и реализации программы, необходимой координации действий в рамках соответствующих мероприятий и оценки получаемых результатов (рис. 1).

Экологическая политика в регионе во многом зависит от того, насколько адекватно при ее осуществлении учитываются факторы, влияющие на формирование экологической ситуации. Анализ подобных факторов во взаимосвязи с возможностями органов управления охраной окружающей среды позволяет выявить наиболее существенные на конкретный период времени экологические проблемы и предложить пути их решения. При этом важно четко представлять, поддаются ли критические факторы контролю со стороны природоохранных структур, являются ли они внутренними или внешними, попадают ли в сферу регулирования природоохранных органов области или это внешние условия, на которые власти региона непосредственно влиять не в состоянии.

В любом регионе экологическая ситуация, приоритетные экологические проблемы и подходы к их решению определяются, как правило, тремя группами агрегированных факторов: специфическими условиями территории региона; отраслевыми особенностями производств, которые представлены на его территории; подходами к решению экологических проблем в рамках отдельных хозяйствующих субъектов (рис. 2).



Рис. 1. Схема процесса разработки и реализации программы «Охрана окружающей среды Новосибирской области»

Результаты наложения данных факторов на территорию Новосибирской области свидетельствуют о том, что с точки зрения условий формирования экологической ситуации региону относительно повезло лишь с отраслевой структурой производства (имеется в виду прежде всего отсутствие типичных экологически грязных производств). По остальным факторам ситуация достаточно острая, что с учетом перспектив социально-экономического развития исследуемого региона обуславливает актуальность разработки и реализации необходимых природоохранных мероприятий, составляющих фундамент программы в области охраны окружающей среды и определяющих основные направления совершенствования системы экологического регулирования в регионе.

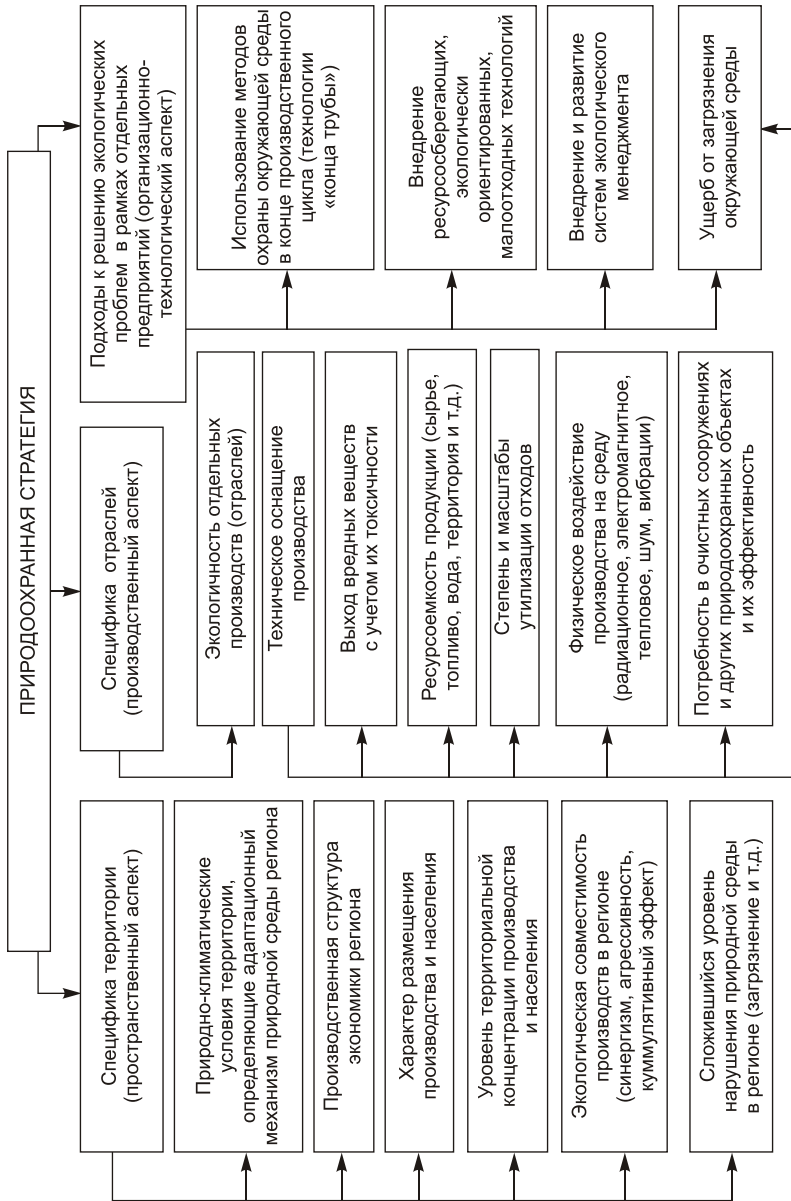


Рис. 2. Факторы, влияющие на выбор природоохранной стратегии в регионе

Особенности экологической обстановки в Новосибирской области и возникающие здесь экологические проблемы связаны преимущественно с местными природно-климатическими условиями и характером воздействия экономики региона на природную среду, что, в свою очередь, зависит в значительной мере от специфики размещения промышленных предприятий, их мощностей, применяемых технологий, масштабов территориальной концентрации производства и населения, сложившегося уровня нарушения окружающей природной среды в регионе и других условий. Конкретизация данных условий применительно к рассматриваемому региону представлена на рис. 3.

Прогнозируемое в области экономическое развитие предполагает рост топливной промышленности, цветной и черной металлургии, химического производства, индустрии строительных материалов (цемент) и грузооборота транспорта. Это может привести к увеличению нагрузки на все компоненты окружающей среды, что потребует проведения адекватных природоохранных мероприятий.

Современная экологическая ситуация в регионе весьма неоднородна как в компонентном, так и в территориальном разрезе. По отношению к элементам природной среды выделяются прежде всего загрязнение атмосферного воздуха, загрязнение водных объектов и нарушение земель, связанное с размещением твердых отходов производства и потребления. В территориальном разрезе воздействие на окружающую среду резко дифференцировано по городам области. По уровню загрязнения среды можно условно выделить три группы городов и районов. Первую представляет Новосибирск, где высокая концентрация промышленного производства и населения обуславливает и повышенное поступление загрязняющих веществ в окружающую среду города, что создает угрозу здоровью людей. С большим отрывом от Новосибирска идут Куйбышев, Искитим, Бердск, Барабинск, Татарск, Линево. К третьей группе относятся все остальные города и районы области. Основные показатели, характеризующие состояние окружающей среды на территории области с точки зрения состояния атмосферного воздуха, состояния водного бассейна и образования отходов показаны в динамике в табл. 1.

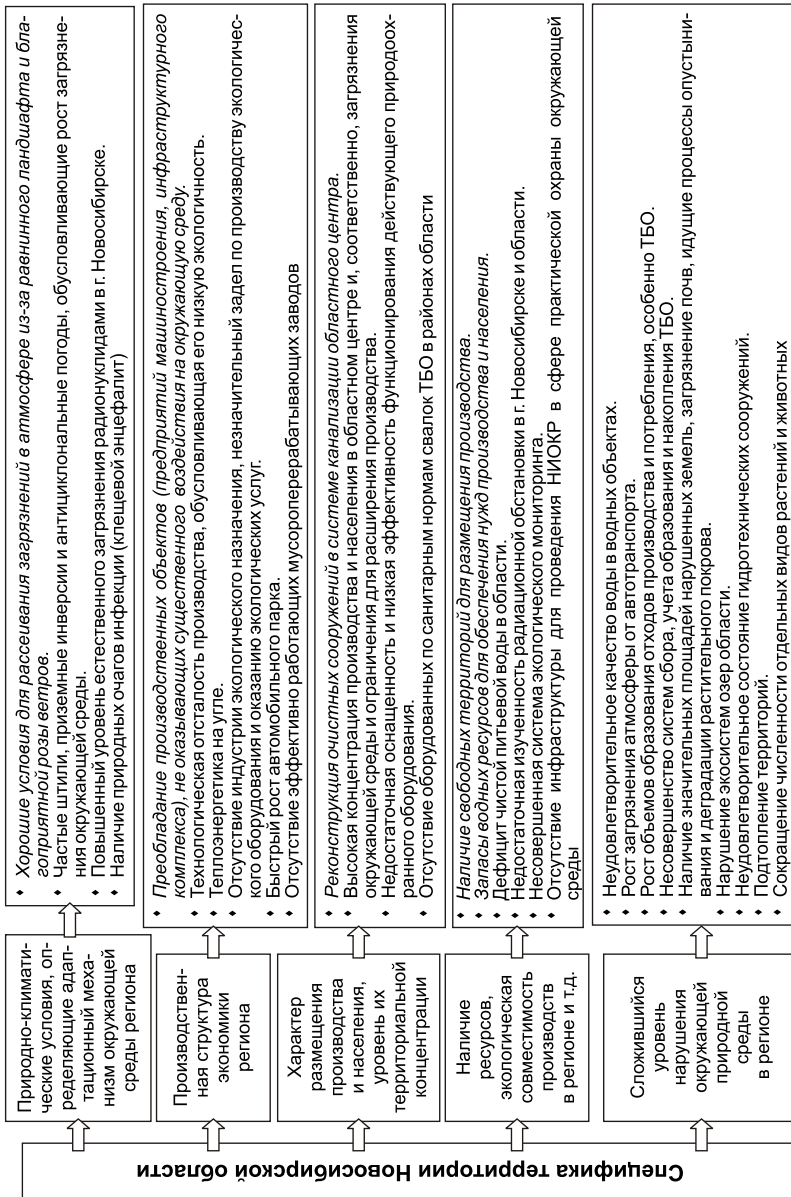


Рис. 3. Особенности Новосибирской области с точки зрения формирования экологической ситуации (курсивом отмечены благоприятные факторы)

Таблица 1

Основные показатели, характеризующие состояние окружающей среды на территории Новосибирской области*

Показатель	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Забор воды из природных водных объектов, всего, млн куб. м	836,0	768,0	835,6	755,2	763,6	676,0	703,9
В том числе:							
из поверхностных водных объектов, млн куб. м	734,5	673,5	738,7	659,5	696,5	613,4	642,8
из подземных источников, млн куб. м	101,6	94,6	97,0	95,7	67,1	62,6	61,1
Сброс сточных вод в поверхностные водные объекты, всего, млн куб. м	615,7	568,7	624,6	588,2	604,2	527,1	544,2
В том числе:							
сброс загрязненных сточных вод, млн куб. м	72,5	101,5	104,6	98,4	106/48,3***	92/34,9***	112,5/40,1***
сброс нормативно-очищенных сточных вод, млн куб. м	271,4	250,5	273,0	254,1	280,18
Выбросы в атмосферу, тыс. т:							
от стационарных источников	213,2	204,0	231,5	233,5	228,4	234,0	224,5
от автотранспорта	287,8**	365,7**	358,0**	358,4	319,9	287,4	286,2
Выбросы загрязняющих веществ, отходящих от стационарных источников, на 1 жителя, кг	80,5	88,7	100,7	88,1	85,7	87,1	83,0
Образовалось отходов производства и потребления, млн т	1,98	1,68	1,74	1,91	2,07	2,5	1,8

*Таблица составлена с использованием данных Новосибирскстата и департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Новосибирской области, а также ежегодных докладов о состоянии и охране окружающей среды в области.

**Расчеты произведены департаментом природных ресурсов и охраны окружающей среды Новосибирской области по упрощенной методике, разработанной НИИ Атмосфера, с использованием удельных показателей выбросов.

***В знаменателе указан сброс загрязненных сточных вод без очистки в общем объеме сброса.

Довольно напряженной в регионе является ситуация с загрязнением атмосферного воздуха, хотя проводимые на предприятиях Новосибирска и области природоохранные мероприятия позволили снизить ее остроту. В структуре валовых выбросов в атмосферный воздух области (см. табл. 1) выделяется автомобильный транспорт: около 61% валового выброса по области в 2008 г., 60,5% – в 2009 г. и 55,1% – в 2012 г. Вклад других источников загрязнения в 2012 г. составил: по промышленным предприятиям – около 20,9%, по предприятиям теплоэнергетики и отопительным котельным с ЖКХ – 24%. Объем выбросов от стационарных источников за последние 10 лет был относительно постоянным, в то время как количество загрязняющих веществ, поступивших с выбросами в атмосферный воздух от автотранспорта, с 2004 по 2009 г. росло и с 2009 г. начало сокращаться. Это сокращение объясняется уменьшением доли грузовых автомобилей и автобусов в структуре автопарка региона (на 33,6 и 16,3% соответственно в 2011 г. при увеличении доли легковых автомобилей на 7,6%).

Острыми остаются в Новосибирской области проблемы качества питьевой воды и загрязнения водного бассейна. Хотя обеспеченность региона водными ресурсами достаточно высокая, их качество оставляет желать лучшего. Современное состояние большинства водных объектов и прибрежных территорий не соответствует действующим экологическим и градостроительным требованиям. Усугубляет ситуацию высокое содержание в воде железа и марганца природного происхождения. Увеличивается загрязнение и подземных вод, являющихся основным источником питьевого водоснабжения. Практически для каждого района области характерны неудовлетворительное водоснабжение и низкое качество питьевой воды. Это связано прежде всего с дефицитом водных ресурсов в ряде районов, а также с износом сооружений и сетей хозяйственно-питьевого водоснабжения. Более 1 млн жителей области пьют недоброкачественную воду.

По условиям хозяйственно-питьевого водоснабжения пресными подземными водами с минерализацией до 1 г/л обеспечены главным образом северные районы области, придолинная часть левобережья р. Оби, ее правобережье и южные части Карасукского и Краснозерского районов. На остальной территории области потребности в водоснабжении населения могут быть удовлетворены, при разрешении

органов государственного санитарного надзора, за счет подземных вод с минерализацией преимущественно от 1 до 1,5 г/л. В неблагоприятных условиях находятся Татарский и Чановский районы, где подземные воды имеют минерализацию от 1,5 до 3 г/л. Питьевой водой высокого качества располагает Новосибирск благодаря работе «Горводоканала». В области в последние годы прослеживается тенденция постепенного сокращения объемов забора свежей воды (см. табл. 1).

Загрязнение водоемов связано прежде всего с деятельностью промышленных предприятий и функционированием социально-бытового сектора. Основными источниками загрязнения водных объектов области являются ЖКХ Новосибирска, Куйбышева, Барабинска, Черепаново и Татарска, а также ряд промышленных объектов. Реки бассейна Оби загрязнены преимущественно соединениями азота, нефтепродуктами, фенолами и железом. При этом малые реки загрязнены в значительно большей степени, чем Обь, которая, будучи одной из самых полноводных рек страны, обладает высокой самоочищающей способностью. С точки зрения уровня загрязнения поверхностных водных источников, оцениваемого с помощью индекса загрязнения воды, качество водных ресурсов основной реки региона – Оби оценивается на всем ее протяжении в пределах Новосибирской области как соответствующее преимущественно IV и V классам (т.е. вода загрязненная и грязная). К числу наиболее загрязненных водных объектов региона относятся Новосибирское водохранилище, оз. Убинское и поверхностные источники в районе Маслянино и Искитима. Здесь качество воды соответствует V и VI классам, т.е. она является грязной и очень грязной. Среди основных видов загрязняющих веществ выделяются нефтепродукты, СПАВ, фенолы и хлориды.

Серьезной проблемой в области, и прежде всего в Новосибирске, является обращение с отходами производства и потребления (см. табл. 1). Ежегодно в областном центре образуется около 2 млн куб. м отходов, в том числе около 800 тыс. т ТБО, что составляет более 440 кг на человека в год. Основные сложности связаны с твердыми бытовыми отходами, непригодными к использованию средствами защиты растений, ртутьсодержащими отходами. Подавляющая часть образующихся отходов (почти 70%) относится к отходам V класса опасности. Наиболее крупнотоннажные из них – золошлаковые отходы ОАО

«Новосибирскэнерго» и коммунальные отходы. Большинство отходов (85% от общего объема) производства и потребления в регионе образуется от трех видов деятельности: при производстве и распределении электроэнергии, газа и воды, в сельском хозяйстве и в обрабатывающих производствах.

Накопление отходов производства и потребления сопровождается увеличением размеров занимаемой ими территории. Уже сегодня Новосибирск, Бердск и другие населенные пункты области испытывают дефицит земельных ресурсов для размещения отходов. Из-за отсутствия специализированных многоцелевых полигонов для размещения (захоронения) опасных промышленных отходов многие предприятия вынуждены временно накапливать отходы на промышленных площадках. Неорганизованные свалки промышленных и бытовых отходов образуются стихийно и располагаются преимущественно в поймах рек, оврагах, лесных массивах. В настоящее время на территории Новосибирской области находится 1034 свалки ТБО, в том числе 670 несанкционированных. Переработке большинства видов отходов производства и потребления препятствует отсутствие отлаженной системы их сбора. Из-за низкой степени использования отходов производства и потребления основная часть отходов (более 1,3 млн т) размещается на объектах захоронения и длительного хранения.

Помимо охарактеризованных аспектов формирования экологической ситуации в Новосибирской области к числу достаточно острых проблем относятся также

- загрязнение почв, опустынивание и деградация растительного покрова;
- сокращение видового состава флоры и фауны;
- обеспечение безопасности функционирования гидротехнических сооружений;
- организация сохранения, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов;
- загрязнение атмосферного воздуха в зоне влияния возгорания несанкционированных свалок твердых бытовых отходов;
- загрязнение почв, подземных и поверхностных вод в местах размещения свалок ТБО;

- подтопление территорий населенных пунктов;
- организация хранения отходов средств защиты растений;
- неудовлетворительное состояние гидротехнических сооружений;
- переработка берегов Новосибирского водохранилища;
- предотвращение природно-очаговых инфекций (клещевой энцефалит).

Конкретизация важнейших экологических проблем Новосибирской области, требующих внимания и решения в среднесрочной и долгосрочной перспективе, а также возможные пути их решения представлены в табл. 2.

На основе анализа экологической ситуации в Новосибирской области можно сформулировать экологический образ будущего этого региона, обозначить вызовы в сфере формирования благоприятной экологической ситуации, а также определить стратегические экологические приоритеты и направления природоохранной деятельности. Основными элементами образа будущего рассматриваемого региона представляются такие характеристики, которые предполагают улучшение качества природной среды и экологических условий жизни человека, включая создание здоровой окружающей среды, экологизацию производства, организацию эффективного экологического сектора экономики и сохранение и защиту природы (рис. 4). Формирование экологического образа будущего (который, однако, в территориальном аспекте достаточно универсален, поскольку формируется на основе общих социальных, экономических и экологических требований) предусматривает выстраивание такого фундамента, на котором в перспективе должны быть созданы необходимые условия для того, чтобы гармоничное взаимодействие экономики и экологии в регионе стало реальностью.

В условиях современного экономического развития основные вызовы в области формирования экологической ситуации в регионах страны обусловлены

- необходимостью перехода на новые стандарты жизнедеятельности и экологической безопасности, внедрения ресурсосберегающих и экологически безопасных технологий;
- слабостью современной государственной экологической политики;

Таблица 2

Важнейшие экологические проблемы Новосибирской области и возможные пути их решения

Проблема	Возможные пути решения
Загрязнение атмосферного воздуха стационарными источниками выбросов	<ul style="list-style-type: none"> • Внедрение экологически ориентированных технологий на предприятиях области, как действующих, так и проектируемых. • Модернизация оборудования на ряде действующих предприятий области, включая Новосибирский электродный завод, «Искитимцемент», ЗАО «Кудряшовское», Евсинскую птицефабрику. • Газификация объектов в области, в том числе домов частного сектора, продолжение работ по газификации коммунальных и ведомственных котельных. • Закрытие экологически неблагополучных котельных, число которых только в г. Новосибирске превышает 200 объектов. • Совершенствование контроля выбросов в атмосферный воздух, прежде всего в городах, где концентрации вредных примесей в атмосферном воздухе регулярно превышают ПДК (Новосибирск, Искитим, Бердск, Куйбышев). • Озеленение территории городов (высадка деревьев, расширение площади городских лесов), развите и реконструкция зеленых насаждений. • Совершенствование системы платежей за негативное антропогенное воздействие на состояние атмосферного воздуха. • Разработка для объектов области нормативов ПДВ вредных веществ в атмосферный воздух. • Выявление проблемных ареалов на территории области с точки зрения загрязнения атмосферы
Загрязнение атмосферного воздуха передвижными источниками выбросов (автомобильный транспорт)	<ul style="list-style-type: none"> • Ремонт дорог, строительство новых транспортных развязок и объездов в г. Новосибирске. • Обеспечение условий для ускоренного перевода части автомобильного парка (в т.ч. муниципального транспорта) на газомоторное топливо. • Организация производства и внедрение нейтрализаторов выхлопных газов автомобилей. • Усиление государственного контроля за соблюдением допустимых норм дымности и выбросов вредных веществ автотранспортными средствами, на долю которых приходится около 70% от всего количества вредных выбросов в области.

Продолжение табл. 2

Проблема	Возможные пути решения
Организация рационального использования и охраны водных ресурсов	<ul style="list-style-type: none"> • Оптимизация дорожного движения, упорядочение транспортных потоков в городах области, распределение мест концентрации автотранспорта на территории населенных пунктов. • Совершенствование системы платежей за загрязнение окружающей среды передвижными источниками
	<ul style="list-style-type: none"> • Совершенствование систем подготовки питьевой воды, в первую очередь в городах и районах области с неудовлетворительным качеством воды, поступающей в системы водоснабжения для хозяйственно-питьевых целей (г. Куйбышев и др.). Обеспечение качества питьевой воды в соответствии с принятыми российским законодательством нормами. • Создание комбинированных систем водоснабжения (с использованием поверхностных и подземных вод). • Реконструкция канализационных и водопроводных сетей. • Строительство и модернизация очистных сооружений на действующих предприятиях области. • Проведение мероприятий по снижению объемов сброса загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты. • Введение систем оборотного водоснабжения. • Проведение мероприятий по обеспечению разбавления сточных вод (перенос места сброса сточков и др.). • Организация повторного (последовательного) использования очищенных сточных вод между предприятиями отдельных городов области. • Строительство ливневой канализации в городах. • Учет экологической совместимости различных производств с точки зрения загрязнения водоемов и организации размещения водосбросов. • Размещение новых производств с учетом требований охраны водных объектов. • Совершенствование системы платежей за загрязнение водных объектов. • Совершенствование системы мониторинга водного бассейна, расширение постоянно действующей сети наблюдений за состоянием поверхностных водных объектов.

Продолжение табл. 2

Проблема	Возможные пути решения
	<ul style="list-style-type: none"> • Выявление «узких» мест на территории области с точки зрения загрязнения поверхностных водных объектов. • Продолжение работ по восстановлению, расчистке и охране малых рек, расположенных в черте г. Новосибирска и других городов области. • Разработка и проведение мероприятий по предотвращению усыхания оз. Чаны
Улучшение ситуации в сфере обращения с отходами производства и потребления	<ul style="list-style-type: none"> • Строительство полигонов твердых бытовых отходов в г. Новосибирске, их обустройство с использованием современных технологий. • Организация сортировки твердых отходов. • Ликвидация несанкционированных свалок. • Утилизация образующихся на объектах теплоэнергетики золы и шлака путем использования в качестве сырья на предприятиях строительной индустрии. • Организация сбора и утилизации бытовых отходов из частного сектора с полным охватом частных домов. • Создание предприятий индустрии вторичной переработки отходов (в т.ч. бумаги)
Обеспечение защиты почв	<ul style="list-style-type: none"> • Мероприятия по борьбе с ветровой и водной эрозией почв. • Компенсация потерь от изъятия сельскохозяйственных земель под строительство. • Проведение мероприятий по повышению урожайности сельскохозяйственных культур. • Мероприятия по предотвращению опустынивания земель в ряде районов юго-западной зоны области, где чрезмерная антропогенная нагрузка привела к их деградации. • Рекультивация нарушенных земель
Улучшение радиационной обстановки	<ul style="list-style-type: none"> • Совершенствование и развитие системы наблюдения и контроля радиационной обстановки на территории области. • Мониторинг уровня воздействия на жителей г. Новосибирска природного радона. • Зонирование территории г. Новосибирска по радиационной безопасности

Продолжение табл. 2

Проблема	Возможные пути решения
Обеспечение воспроизводства рыбных запасов	<ul style="list-style-type: none"> • Мероприятия по сохранению и разведению промысловых видов рыб. • Мероприятия по предотвращению и компенсации ущерба рыбному хозяйству в связи с уничтожением нерестилищ, гибелью мальков и икры и т.д. • Усиление борьбы с браконьерством на реках и озерах области
Обеспечение защиты лесов	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечение полного лесовосстановления на вырубаемых территориях, расширение площади лесопосадок, повышение гидромелиоративного, почвоохранного и рекреационного значения лесных угодий. • Проведение работ по лесоустройству, лесомелиорации, охране и защите лесов. • Повышение продуктивности лесных площадей. • Совершенствование размещения лесных ресурсов, интенсификация лесозаготовок и дореволюционной обработки на территории области. • Организация наиболее полного, комплексного использования древесного сырья и других продуктов леса. • Создание оборудованных рекреационных зон
Экологические проблемы развития растениеводства	<ul style="list-style-type: none"> • Достижение и поддержание высокого плодородия почв за счет севооборота. • Борьба со смывом минеральных удобрений в водные объекты и на почву. • Снижение потерь воды (уменьшение фильтрации), соблюдение научно обоснованных норм полива, оснащение хозяйства компьютерной техникой, качественное проведение мелиоративных работ. • Обеспечение безопасного хранения опасных средств защиты растений (пестицидов и ядохимикатов)
Экологические проблемы функционирования животноводства	<ul style="list-style-type: none"> • Строгий контроль за сбросом сточных вод животноводческими объектами. • Создание жижеборников и отстойников, отвечающих требованиям по мощности и непроницаемости. • Правильная и обоснованная локализация объектов и решение проблемы очистки органических стоков. • Создание водонепроницаемых силосных ям с соответствующей мощностью.

Окончание табл. 2

Проблема	Возможные пути решения
	<ul style="list-style-type: none"> Создание сельскохозяйственных комплексов, не разрушающих целостность природных систем, а способствующих сохранению местного ландшафта и его улучшению
Снижение уровня воды в р. Оби и Новосибирском водохранилище	<ul style="list-style-type: none"> Проведение мероприятий по обеспечению безопасности функционирования гидротехнических сооружений
Прогрессирующее подтопление территории г. Новосибирска	<ul style="list-style-type: none"> Укрепление береговой линии Новосибирского водохранилища, обустройство водоохранных зон в бассейне р. Оби. Совершенствование городских сетей ливневой канализации
Развитие системы мониторинга окружающей среды	<ul style="list-style-type: none"> Создание сети оперативного наблюдения и контроля за состоянием окружающей среды
Создание единой системы финансирования природоохранных мероприятий	<ul style="list-style-type: none"> Привлечение инвестиций в природоохранную сферу. Использование средств бюджетов разного уровня. Усиление роли областного бюджета в финансировании экологических программ и мероприятий. Внедрение обязательного экологического страхования ряда потенциально опасных производств и технологий
Сохранение и восстановление биологического разнообразия в области	<ul style="list-style-type: none"> Развитие сети особо охраняемых природных территорий. Укрепление материальной базы существующих особо охраняемых природных территорий. Организация защиты и охраны диких животных, птиц, растений. Усиление борьбы с браконьерством
Воспитание экологической культуры	<ul style="list-style-type: none"> Привлечение общественности к участию в подготовке и реализации экологически значимых решений. Создание центров по экологическому образованию и просвещению населения

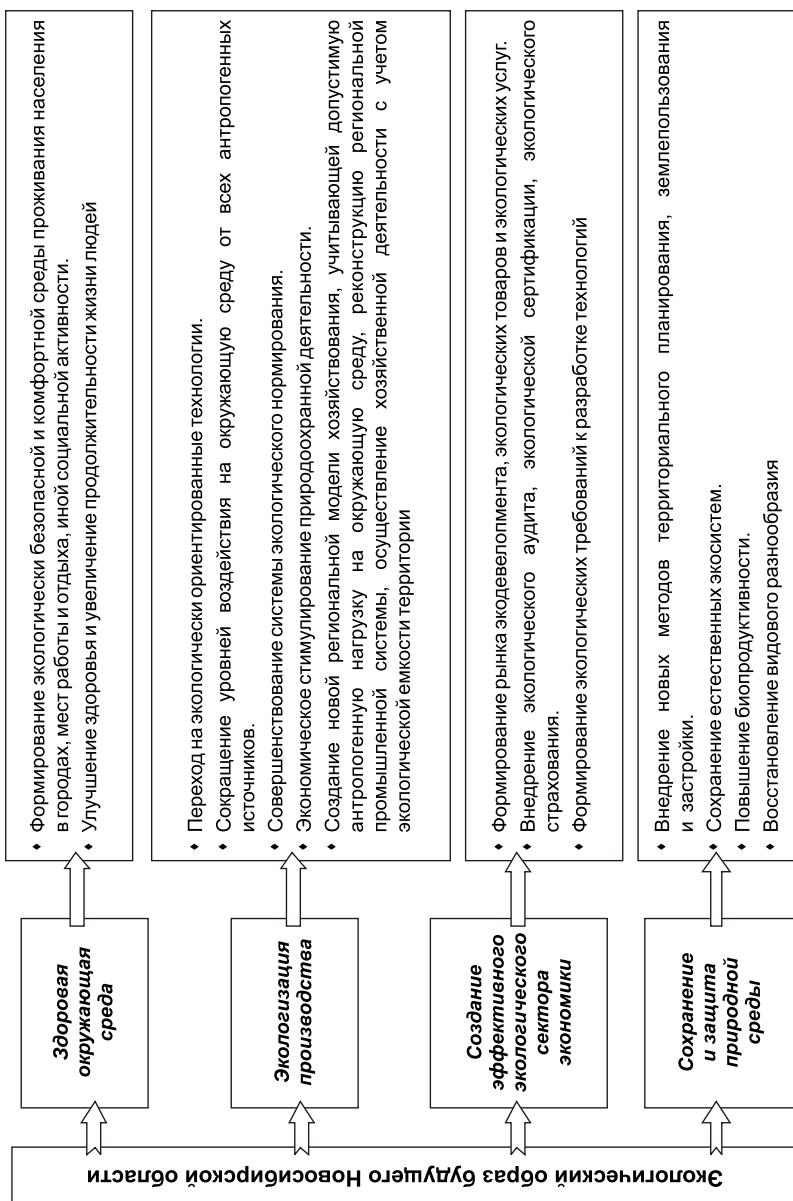


Рис. 4. Экологический образ будущего Новосибирской области

- несовершенством методик по определению экономического ущерба, нанесенного хозяйству и здоровью людей загрязнением окружающей среды;
- низкой инвестиционной активностью природопользователей в отношении природоохранных мероприятий;
- слабой экономической заинтересованностью природопользователей в соблюдении экологических требований;
- несовершенством статистической отчетности по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, слабым контролем финансовой дисциплины по внесению ресурсных и экологических платежей;
- ужесточением условий доступа на международные рынки с позиций экологической стандартизации и нормирования;
- усилением международной конкуренции из-за повышения требований к экологическому качеству и безопасности продукции, переходом к учету экологических параметров технологий, используемых для производства продукции;
- низкой экологической ответственностью бизнеса и в целом низкой экологической культурой населения.

Основу природоохранной деятельности в Новосибирской области составляют мероприятия, нацеленные на решение выявленных и сформулированных экологических проблем, как сложившихся на ее территории, так и могущих возникнуть в процессе реализации намеченных инвестиционных проектов, а также система природоохранных мер, определяемых необходимостью смягчения или предупреждения возможных экологических проблем (см. табл. 2).

В соответствии с представленной логикой рассмотрим основные шаги по разработке стратегии охраны окружающей среды в регионе (рис. 5). Стратегическую цель региональной экологической программы можно сформулировать как обеспечение экологической безопасности Новосибирской области за счет стабилизации и оздоровления экологической обстановки, сохранения и восстановления целостности природных экосистем. Достижение поставленной цели возможно путем решения следующих задач:

- обеспечение потребностей населения и объектов экономики области в различных видах природных ресурсов на принципах их комплексного, эффективного и рационального использования;

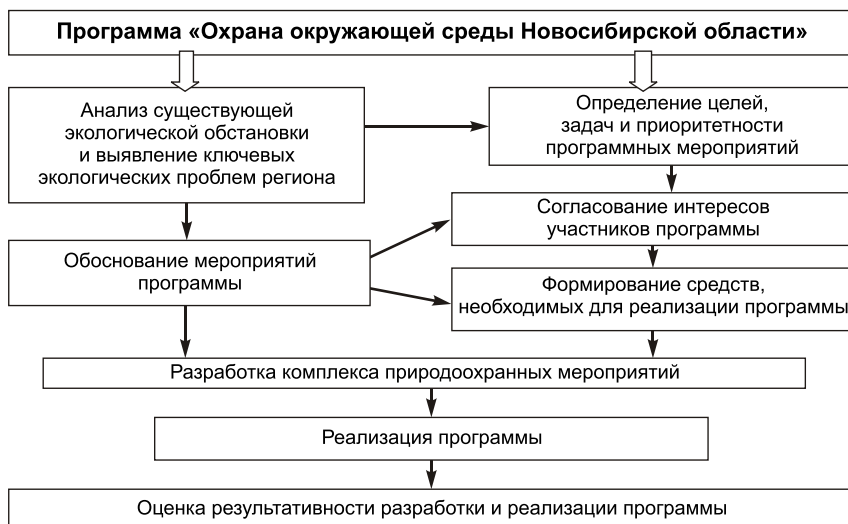


Рис. 5. Схема процесса разработки и реализации программы «Охрана окружающей среды Новосибирской области»

- сохранение и улучшение качества окружающей природной среды, снижение негативного воздействия на нее при научном и технологическом развитии экономики области;
- обеспечение защиты населения, объектов экономики и территории области от вредного воздействия вод;
- создание системы обращения с отходами производства и потребления;
- обеспечение радиационной безопасности области, снижение до социально приемлемого уровня риска радиационного воздействия на человека и среду его обитания;
- осуществление мер по охране и воспроизводству (восстановлению) возобновляемых природных ресурсов как компонентов окружающей природной среды;
- соблюдение экологической регламентации хозяйственной деятельности, предусматривающей соответствие ее масштабов и риска воздействия экологической емкости природных систем;
- развитие сети особо охраняемых природных территорий, сохранение биоразнообразия;

- совершенствование системы управления использованием природных ресурсов и охраной окружающей среды и соответствующих механизмов регулирования;
- повышение уровня экологического образования и просвещения, пропаганда бережного отношения к природе.

Реализация поставленных целей и задач направлена на решение проблем оздоровления окружающей среды в пределах Новосибирской области, на снижение антропогенной нагрузки, на поддержание приемлемого уровня загрязнения атмосферного воздуха стационарными и передвижными источниками выбросов, на организацию рационального использования и охраны водных ресурсов, на совершенствование системы обращения с отходами производства и потребления, а также на выявление возможных направлений совершенствования механизмов управления в сфере охраны окружающей среды. Ориентация на производство высокотехнологичной и наукоемкой продукции, реализация проекта по газификации промышленного и коммунально-бытового секторов региона и других проектов, предусматриваемых в Новосибирской области в долгосрочной перспективе, будут способствовать, наряду с проведением природоохранных мероприятий, повышению экологичности экономики области. Выход на намеченные целевые экологические ориентиры будет свидетельствовать о возможности не только сохранения достигнутого качества окружающей среды (прежде всего за счет качества атмосферного воздуха), но и его поступательного улучшения.

В соответствии с поставленными целями и задачами программы «Охрана окружающей среды Новосибирской области», а также с основными положениями Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года общие стратегические приоритеты в сфере охраны окружающей среды состоят в следующем:

1) широкое использование экологически чистых технологий (как на действующих, так и на прогнозируемых к созданию производствах) с целью обеспечения технологической основы для экологически безопасного развития хозяйственной деятельности в рамках перевода экономики региона и страны в целом на инновационный путь развития;

2) оснащение предприятий природоохранным оборудованием, технологическое перевооружение и постепенный вывод из эксплуатации предприятий с устаревшим оборудованием, сокращение удельного водопотребления в производстве и жилищно-коммунальном хозяйстве, развитие систем использования вторичных ресурсов, в том числе переработки отходов;

3) обеспечение экологической регламентации хозяйственной деятельности, предусматривающей соответствие масштабов последней и риска воздействия отдельных производственных объектов (прежде всего топливно-энергетического, металлургического и химического комплексов как экологически наиболее значимых секторов экономики области), территориальной концентрации производства на отдельных частях территории области, в первую очередь в областном центре, установленным экологическим стандартам;

4) разработка и реализация мер по усилению территориальных организационных структур, действующих в сфере охраны окружающей среды, развитие системы экологического мониторинга, расширение экологического контроля производств и видов деятельности, в том числе потенциально опасных, вне зависимости от ведомственной принадлежности и форм собственности;

5) прогнозирование уровня затрат экологического назначения по области в целом и по отдельным элементам ее хозяйственного комплекса с учетом намечаемых темпов роста производства;

6) формирование механизма экологической ответственности субъектов хозяйственной деятельности за негативное воздействие на окружающую среду и повышение их заинтересованности в осуществлении природоохранной деятельности, в том числе путем совершенствования порядка взимания платежей за негативное воздействие на окружающую среду.

В соответствии с перечисленными экологическими приоритетами природоохранная деятельность в Новосибирской области должна быть направлена на

- последовательное снижение негативного техногенного воздействия на окружающую среду;

- предотвращение деградации природных комплексов при осуществлении новых инвестиционных проектов;
- использование природного фактора для восстановления и улучшения здоровья людей (прежде всего через развитие туризма и формирование рекреационных зон);
- повышение качества питьевого водоснабжения;
- борьбу с подтоплением территорий и природно-очаговыми инфекциями (клещевым энцефалитом).

Ориентация на перечисленные приоритеты позволит обеспечить поступательное улучшение качества окружающей среды в Новосибирской области и, на этой основе, реализацию принципов устойчивого развития области в среднесрочной и долгосрочной перспективе с учетом решения задач по охране окружающей среды.

Для оценки результативности проводимой в регионе экологической политики с позиций достижения поставленных целей и задач может использоваться система показателей, характеризующих происходящие здесь экологические процессы и включающих совокупность параметров, призванных адекватно описывать состояние окружающей природной среды. Система показателей обоснована нами ранее и опубликована в работе [9]. Задачами оценки эколого-экономической эффективности реализации мероприятий программы «Охрана окружающей среды Новосибирской области» являются: 1) получение количественных критериев принятия решений о допустимости или недопустимости реализации того или иного мероприятия; 2) обеспечение выбора варианта намечаемой хозяйственной деятельности с наименьшими издержками; 3) получение количественных критериев оценки эффективности планируемых природоохранных мероприятий. Основными обобщающими индикаторами эффективности осуществления мероприятий программы могут быть

- удельный выход загрязняющих веществ в окружающую среду (атмосферу, водный бассейн – соответственно в тоннах и кубометрах на человека в год);
- снижение объема загрязнения, поступившего в атмосферный воздух от стационарных источников, на единицу ВРП;

- снижение объема загрязнения, поступившего в атмосферный воздух от передвижных источников, на единицу ВРП;
- среднегодовой прирост (снижение) объема сброса загрязнения в водные объекты на единицу ВРП;
- уменьшение объема непереработанных отходов производства и потребления.

Сокращение поступления загрязняющих веществ в окружающую среду на единицу ВРП означает усиление экологичности применяемых технологий, рост эффективности работы газоочистного оборудования, снижение энергоемкости производства, улучшение качества окружающей среды, ослабление отрицательного влияния экономики на здоровье населения. Увеличение степени переработки и обезвреживания отходов повлечет за собой снижение экологической опасности накопления отходов, послужит характеристикой эффективности системы управления обращением с отходами.

Кроме того, для оценки результатов достижения целей и решения задач программы могут использоваться конкретные частные индикаторы, характеризующие различные аспекты воздействия на окружающую среду региона с учетом его экономической, социальной и экологической специфики.

Для решения поставленных задач требуется выйти на целевые экологические ориентиры – индикаторы эффективности управления качеством окружающей среды, представленные в табл. 3 (прогнозные оценки выполнены на основе мобилизационного сценария развития Новосибирской области).

Прогноз загрязнения атмосферы Новосибирской области по наиболее распространенным загрязняющим веществам, отходящим от стационарных источников, на период 2005–2025 гг., сделанный с учетом названных мероприятий и параметров мобилизационного сценария [1], предполагает реальную возможность формирования тенденции постепенного улучшения состояния атмосферного воздуха в регионе.

Целевые экологические индикаторы, отражающие стратегические экологические приоритеты и ключевые экологические проблемы, предназначены для использования региональными органами управления в качестве инструмента мониторинга деятельности в сфере обеспечения устойчивого развития территории. Это дает возможность

Таблица 3

Прогнозные целевые экологические индикаторы для Новосибирской области

Индикатор	2010–2013	2014–2016	2017–2020
Среднегодовой прирост объема выброса загрязнений в атмосферный воздух от стационарных источников на единицу ВРП	8–10	7–9	5–7
Среднегодовой прирост объема выброса загрязнений в атмосферный воздух от подвижных источников на единицу ВРП	13–15	12–14	10–12
Среднегодовой прирост объема сброса загрязнений в водные объекты на единицу ВРП	16–18	12–14	9–11
Объем сокращения непереработанных отходов производства и потребления, тыс. т	120–150	160–200	210–250

своевременно дорабатывать и корректировать мероприятия программы, с тем чтобы обеспечить достижение экологических целей развития региона в том случае, если эта деятельность будет недостаточно эффективной. В то же время используемые индикаторы должны быть доступными и понятными для других заинтересованных сторон, включая общественные организации и население региона. Это является весьма важным условием, поскольку обеспечение экологического благополучия в равной мере зависит как от действий отдельных лиц, так и от работы, выполняемой региональными органами управления. Соответствующие структурные подразделения администрации субъекта Федерации осуществляют сбор данных и подготовку отчетов по фактическим значениям индикаторов устойчивого развития, для того чтобы все заинтересованные стороны могли получить представление об эффективности реализации программы.

Одним из важнейших условий эффективной реализации стратегических экологических разработок в регионе является усиление государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды. Особую актуальность в связи с этим приобретает формирование экономического механизма экологического регулирования, нацеленного на стимулирование рационального природопользования и охраны окружающей

среды, на стимулирование и поддержку экологически ответственного бизнеса, на совершенствование организационной структуры управления и правовых основ охраны окружающей среды. От качества соответствующего механизма во многом зависит и эффективность реализации средне- и долгосрочных прогнозных документов в сфере экологии.

Литература

1. **Стратегия** социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года. – URL: <http://economnso.ru/files/1654.pdf> (дата обращения 03.11.2013).
2. **Распоряжение** Правительства РФ от 05.07.2010 № 1120-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 33. – Ст. 4444.
3. **Программа** социально-экономического развития Новосибирской области до 2015 г. – URL: <http://economy.newsib.ru/files/99713.pdf> (дата обращения 21.10.2013).
4. **Экономика** Сибири: стратегия и тактика модернизации / Ред. кол. А.Э. Конторович, В.В. Кулешов, В.И. Суслов; ИЭОПП СО РАН. – Москва; Новосибирск: Анкил, 2009. – 317 с.
5. **Селиверстов В.Е.** Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике / Отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2013. – 435 с.
6. **Селиверстов В.Е.** Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы / Отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2010. – 495 с.
7. **Seliverstov V.E., Melnikova L.V.** Analysis of strategic planning in regions of the Siberian Federal District // Regional Research of Russia. – 2013. – V. 3, No. 1. – P. 96–102.
8. **Seliverstov V.E.** Regional monitoring: information management framework for regional policy and strategic planning // Regional Research of Russia. – 2012. – V. 2, Is. 1. – P. 60–73.
9. **Бурматова О.П.** Методические аспекты диагностики функционирования региона с позиций устойчивого развития // Инновационный потенциал современного региона: проблемы региональной безопасности и внутрирегиональной интеграции на постсоветском пространстве: Мат. Всерос. науч.-практ. конф. – Волгоград: ВАГС, 2011. – С. 7–16.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 19.05.2014 г.

© Бурматова О.П., 2014

УДК 352.075

Регион: экономика и социология, 2014, № 3 (83), с. 246–266

ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И УКРАИНЕ

Е.Е. Горяченко

ИЭОПП СО РАН,

*Новосибирский национальный исследовательский
государственный университет*

Л.В. Дейнеко

*Институт экономики и прогнозирования Национальной академии
наук Украины*

*Статья подготовлена в рамках совместного проекта фундаментальных
исследований СО РАН и НАН Украины «Модернизация регионального
и муниципального управления в России и Украине»*

Аннотация

На основе материалов опроса по сопоставимой программе руководителей муниципальных образований России и Украины анализируются проблемы муниципального управления. Выявлено, что несмотря на различия в социально-экономической ситуации, наблюдается сходство проблем, возникающих в деятельности органов местной власти. Показано несовершенство существующей нормативно-правовой базы, ограничивающей возможности местного самоуправления. Сделаны выводы о необходимости разработки научно обоснованной концепции муниципальных реформ, соответствующей конституционным принципам организации местного само-

управления и обеспечивающей надежную правовую основу муниципального управления.

Ключевые слова: муниципальное управление, Россия, Украина, местное самоуправление, муниципальное образование, оценка социально-экономической ситуации

Abstract

This article analyzes problems of municipal administration basing on a municipal managers comparative survey in Russia and Ukraine. Although the two countries have different social and economic situations, we observe similar weaknesses in local administration. The paper shows how imperfect the current laws and regulations are, because they are limiting the possibilities of local government. We draw a conclusion that it is necessary to devise a science-based concept of municipal reforms which would be relevant to constitutional principles of local government organization and would provide a reliable legal base for municipal administration.

Keywords: municipal administration, Russia, Ukraine, local self-government, municipal unit, assessment of social and economic situation

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ

В условиях происходящей трансформации социально-экономических отношений возрастает потребность в эффективной системе управления процессами территориального развития на местном уровне [1]. Муниципальное управление занимает особое место в общей системе управления государством. Муниципалитеты решают вопросы местного значения исходя из интересов населения, проживающего на территории определенного муниципального образования, опираясь на права, обязанности и ответственность органов власти местного самоуправления и реализуя закрепленные государственным правом полномочия. В связи с этим проблемы совершенствования системы местного самоуправления и муниципального управления заслуживают особого внимания.

Несмотря на активное употребление понятий «муниципальное управление» и «местное самоуправление» в настоящее время, нет

единого представления об их сущности и соотношении. В литературе сегодня встречаются разные подходы: от отождествления муниципального управления и местного самоуправления и использования соответствующих понятий в качестве синонимов до включения муниципального управления в общую схему государственного управления, при этом оно, по сути, мало связывается с местным самоуправлением. С нашей точки зрения, наиболее обоснованным представляется подход, излагаемый Р.В. Бабуном [2], который рассматривает муниципальное управление как вид управленческой деятельности по решению вопросов местной жизни. Несмотря на то что муниципальное управление тесно связано с государственным управлением, поскольку все государственные решения, затрагивающие интересы граждан, в той или иной степени проходят через органы местного самоуправления, муниципальное управление выступает как деятельность местного самоуправления, направленная на удовлетворение потребностей местного сообщества в определенных законом формах. В таком представлении понятие «местное самоуправление» является более широким по содержанию, чем «муниципальное управление», так как первое охватывает все формы местного самоуправления, а второе – лишь их часть, которые реализуются органами муниципального управления.

Исходя из представления о том, что муниципальное образование как объект управления является сложной социально-экономической системой, на наш взгляд, более точным будет определение муниципального управления как комплексного многоотраслевого социально-экономического процесса функционирования и развития компонентов муниципального образования, главная цель которого состоит в повышении качества жизни населения через создание комфортной среды проживания на территории муниципального образования. Здесь можно согласиться с точкой зрения А.А. Сапожникова, который выделяет узкое понимание процесса муниципального управления как удовлетворения потребностей объектов муниципальной деятельности в рамках решения вопросов местного значения и широкое понимание – как удовлетворения любых обоснованных и не противоречащих закону потребностей. В этом случае «процесс муниципального управления может быть определен как деятельность органов местного самоуправления по управлению муниципальным процессом и исполь-

зованию средств местного и государственного бюджетов, а также иным предусмотренным законом способом» [3].

Рассматривая местное самоуправление как часть гражданского общества и форму публичной власти, ее нижний и наиболее близкий к населению уровень, можно считать, что концепция муниципального управления опирается на базовые принципы местного самоуправления и выступает в качестве теоретической основы муниципального управления. Поэтому среди важнейших особенностей муниципального управления отмечаются роль человека как участника процесса управления, главенствующая роль человеческого ресурса, опора на ценности, задачи и возможности, связанные с местом проживания человека.

Таким образом, муниципальное управление нами рассматривается как деятельность органов местного самоуправления, которая направлена на обеспечение жизнедеятельности муниципального образования и выступает частью местного самоуправления.

РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕШЕНИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ ТЕРРИТОРИИ

Проведенный в 2013 г. опрос руководителей муниципальных образований* позволил представить широкий спектр ситуаций, возникающих сегодня в муниципальных образованиях России и Украины, а также определить результативность предпринимаемых мер по разрешению проблем. Большинство опрошенных руководителей оценивали социально-экономическую ситуацию в муниципальных образованиях как нормальную. В то же время достаточно высоким оставался процент руководителей, отмечавших элементы социальной напряженности (рис. 1).

Источником социальной напряженности, как известно, в первую очередь являются проблемы, вызывающие наибольшее беспокойство

* В апреле–мае 2013 г. Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов совместно с Ассоциацией городов Поволжья, Ассоциацией «Города Урала» и Союзом городов Центра и Северо-Запада опрошено 85 руководителей муниципальных образований из 42 субъектов РФ. В октябре 2013 г. по сопоставимой программе Институтом экономики и прогнозирования НАН Украины опрошено 60 руководителей муниципальных образований из 20 областей Украины.



Рис. 1. Оценка социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях России и Украины в 2013 г., % к числу ответивших

у населения. Среди этих проблем, по мнению опрошенных руководителей муниципальных образований, в России на первый план вышла проблема повышения цен на услуги жилищно-коммунального хозяйства – ее выделяют 81,2% респондентов. Кроме того, часто отмечаются жилищная проблема (61,2%), нехватка дошкольных учреждений (61,2%), а также низкий уровень материального благополучия (52,9%) и медицинское обслуживание (47,1%). В Украине среди наиболее острых проблем опрошенные руководители отметили низкий уровень заработной платы и пенсий (69,6% к числу ответивших), высокий уровень безработицы на местах и угрозу потерять работу (67,9%), рост цен на продукты питания и товары первой необходимости (53,6%), состояние ЖКХ (48,2%), вопросы обеспечения жителей муниципальных образований жильем (41,1%) (рис. 2).

Следует отметить, что в России в настоящее время проблема нехватки рабочих мест, безработицы хотя и остается среди основных болевых точек, но ее значимость устойчиво снижается. Если в начале 2010 г. на эту проблему указывали 70,6% опрошенных, то сегодня ее выделяют в качестве наиболее беспокоящей лишь 15,3% [4].

Необходимо обратить внимание на то, что ответы респондентов могут использоваться для сравнения приоритетности тех или иных проблем, но отнюдь не могут служить основанием для сравнения ре-

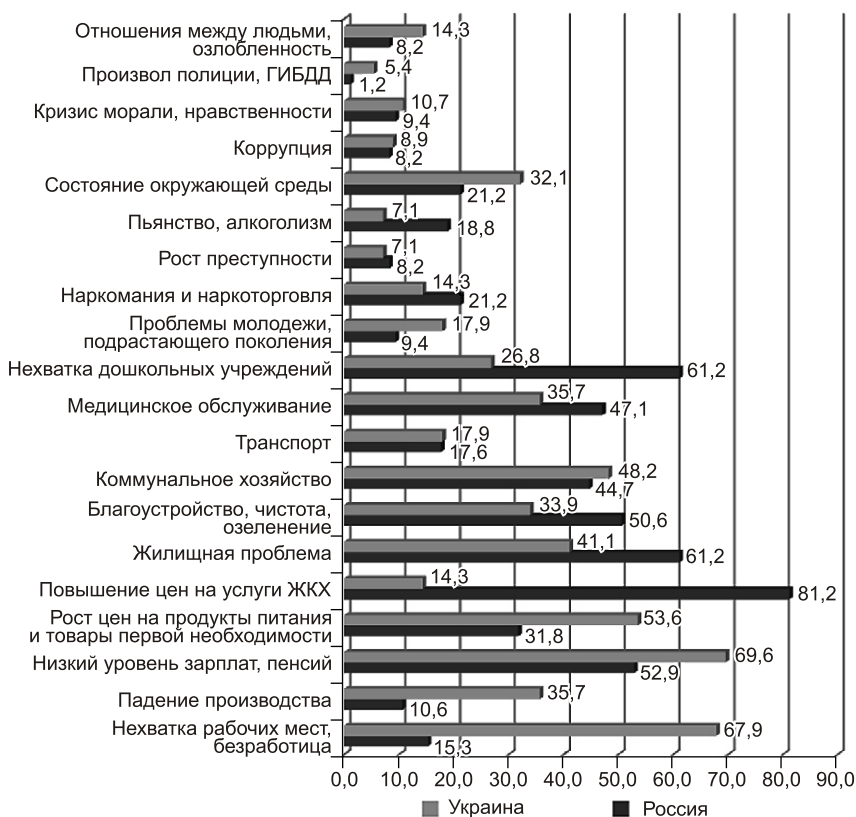


Рис. 2. Проблемы, вызывающие наибольшее беспокойство у населения, % к числу ответивших

альных масштабов и глубины этих проблем, поскольку, в частности, субъективная оценка может включать не только видение настоящей ситуации, но и представление о предполагаемых рисках, а также другие моменты. К примеру, в Украине более половины опрошенных отметили в качестве наиболее беспокоящих проблем рост цен на продукты питания и товары первой необходимости, при том что в 2012–2013 гг. инфляция в стране находилась практически на нулевом уровне, а цены на мясопродукты, молоко, творог, сыр, яйца, подсолнечное масло, макаронные изделия снижались [5].

Таблица 1

**Оценка ситуации по сферам жизнедеятельности в 2012 г.,
% к числу ответивших**

Сфера	Улучшение ситуации		Неизменность ситуации		Ухудшение ситуации	
	Россия	Украина	Россия	Украина	Россия	Украина
Производственная	39,8	28,6	49,4	39,3	10,8	32,1
Социальная	65,1	42,9	30,1	48,2	4,8	8,9
Финансово-кредитная	25,6	8,9	57,3	44,6	17,1	46,4
Потребительский рынок	63,4	39,3	34,1	51,8	2,4	8,9
Услуги	43,4	37,5	55,4	51,8	1,2	10,7
Жилищная	46,3	21,4	42,5	64,3	11,3	14,3
Рыночная инфраструктура	27,2	28,6	67,9	58,9	4,9	12,5
Городское хозяйство	38,8	35,7	51,3	48,2	10,0	16,1
Малый и средний бизнес	33,7	28,6	49,4	57,1	16,9	14,3
Занятость населения	67,9	12,5	31,0	60,7	1,2	26,8

По результатам 2012 г. признаки улучшения в той или иной степени отмечались во всех исследуемых сферах как в России, так и в Украине (табл. 1). В России наиболее заметные улучшения наблюдались в сфере занятости населения (отметили 67,9% респондентов), социальной сфере (65,1%) и сфере потребительского рынка (63,4%). При этом, несмотря на то что были отмечены некоторые ухудшения в финансово-кредитной сфере (17,1%), малом и среднем бизнесе (16,9%), в отношении всех сфер характерно значительное превышение позитивных оценок над негативными. Для Украины ситуация не столь однозначная. В наибольшей степени положение улучшилось в социальной сфере (42,9%), сфере потребительского рынка (39,3%), сфере услуг (37,5%) и городском хозяйстве (35,7%). Однако соотношение между улучшениями и ухудшениями не столь устойчиво, как в России. В то же время три из рассматриваемых сфер деятельности продемонстрировали отрицательное соотношение. Наиболее существенно в Украине ситуация ухудшилась в финансово-кредитной сфере

(46,4% ответивших), производственной сфере (32,1%) и сфере занятости населения (26,8%) .

Обращает на себя внимание сходство формы распределений ответов о значимости различных субъектов, определяющим образом влияющих на решение вопросов местной жизни, в России и Украине (рис. 3). Главная роль в решении местных вопросов, по мнению респондентов, принадлежит главе муниципального образования – так считают 90,2% российских и 77,8% украинских руководителей муниципалитетов.

Следует отметить и достаточно большую роль представительного органа муниципального образования, который призван обеспечивать нормативное поле, контроль и защиту интересов населения. Определяющую роль представительного органа муниципального образования отметили 66,7% ответивших в России и 55,7% в Украине. Таким образом, сегодня в лице местного представительного органа многие



Рис. 3. Субъекты, влияющие определяющим образом на решение вопросов местной жизни, % к числу ответивших

руководители муниципальных образований видят серьезного партнера в решении местных проблем.

Вторую группу значимых субъектов, определяющим образом влияющих на решение местных вопросов, как в России, так и в Украине составляют органы власти страны: президент, правительство, глава правительства и законодательная власть в лице Государственной думы и Верховной Рады. При этом в России несколько выше (на 7 п.п.) оценивается роль президента страны, в то время как в Украине более существенная роль отводится законодательному органу – Верховной Раде (ее роль по сравнению с Государственной думой оценена выше на 17 п.п.).

Относительно небольшое влияние на решение местных вопросов оказывают хозяйственные руководители. Только каждый десятый из ответивших определяет их роль как существенную, в целом же распределение ответов скошено в сторону оценок влияния как незначительного. По-видимому, в кризисных и посткризисных условиях это было связано с преимущественной ориентацией предприятий на собственное выживание, и они не стали активными участниками социального партнерства в решении местных проблем территории.

Еще ниже оценивается роль частных предпринимателей и коммерческих структур: более половины опрошенных считают, что коммерческие структуры незначительно влияют на ситуацию, а около 8% отмечают, что они не влияют совсем. В результате по степени влияния сегодня коммерческие структуры и частные предприниматели занимают предпоследнее место, оставив позади себя только общественные организации, и поэтому они не только не рассматриваются руководителями муниципальных образований в качестве значимого субъекта влияния, но скорее сами представляются нуждающимися в помощи со стороны органов местного самоуправления.

Что касается населения как основного субъекта самоуправления, то оценки его влияния достаточно сдержанные. В настоящее время распределение оценок влияния населения симметрично: равные доли опрошенных определяют роль населения как определяющую и как незначительную. Уровень участия населения в решении вопросов местного значения как в России, так и в Украине остается невысоким. В то же время почти никто из опрошенных как в России, так и в Украине не

считает, что нет необходимости в широком участии жителей в принятии решений, поскольку это может только привести к нежелательным конфликтам. Фактически ожидания в отношении активизации населения у руководителей муниципальных образований России и Украины совпадают, лишь менее 5% опрошенных говорят о невозможности активизации жителей в решении местных вопросов. Три четверти руководителей муниципальных образований сегодня надеются на повышение активности населения в решении местных вопросов, хотя каждый четвертый пока сомневается в этом. В целом, вероятно, следует говорить о некотором ослаблении неверия руководителей муниципальных образований в возможность эффективного участия населения в решении местных проблем. Многие опрошенные отмечают рост заинтересованности населения, поскольку населению безразличны процессы, происходящие в муниципальном образовании, и, соответственно, повышение у людей ответственности за свое место жительства и готовности к участию в решении его проблем.

Как субъект местного самоуправления население может выполнять следующие функции: выявлять важные для жителей муниципального образования проблемы, артикулировать потребности; способствовать выработке новых идей, поиску новых решений проблем, оценке альтернатив различных решений; принимать участие в реализации принятых решений; обеспечивать местному сообществу возможность контролировать процессы разработки, принятия и реализации органами местной власти управленческих решений. Среди наиболее полезных форм участия населения в самоуправлении респонденты называют участие в обсуждении вопросов социального развития, внесение конкретных предложений (80% ответивших в России и 73% – в Украине), участие в работе общественных организаций (65,9 и 53,6% соответственно). Значительная роль отводится участию в работе органов территориального общественного самоуправления, что служит важным инструментом защиты и реализации гражданами своих прав и интересов во взаимоотношениях с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Считают данную форму участия населения в самоуправлении одной из наиболее полезных 69,4% ответивших руководителей муниципальных образований

России и 62,5% – Украины. В Украине несколько более значимой формой участия в самоуправлении по сравнению с Россией является участие в работе представительных органов в качестве депутата: 69,6 и 61,2% ответов соответственно. В то же время полезность митинговой активности оценивается весьма низко: в России ее упоминают менее 5% опрошенных, в Украине – чуть больше 7% (рис. 4). Вместе с тем создается впечатление, что пока еще население в глазах большинства руководителей выступает скорее объектом управления, а не его субъектом – полноправным партнером, способным участвовать в выработке и принятии решений.

Основными препятствиями к активному участию жителей в самоуправлении главы муниципальных образований помимо традиционно отмечаемого неведения в реальную возможность оказывать влияние на

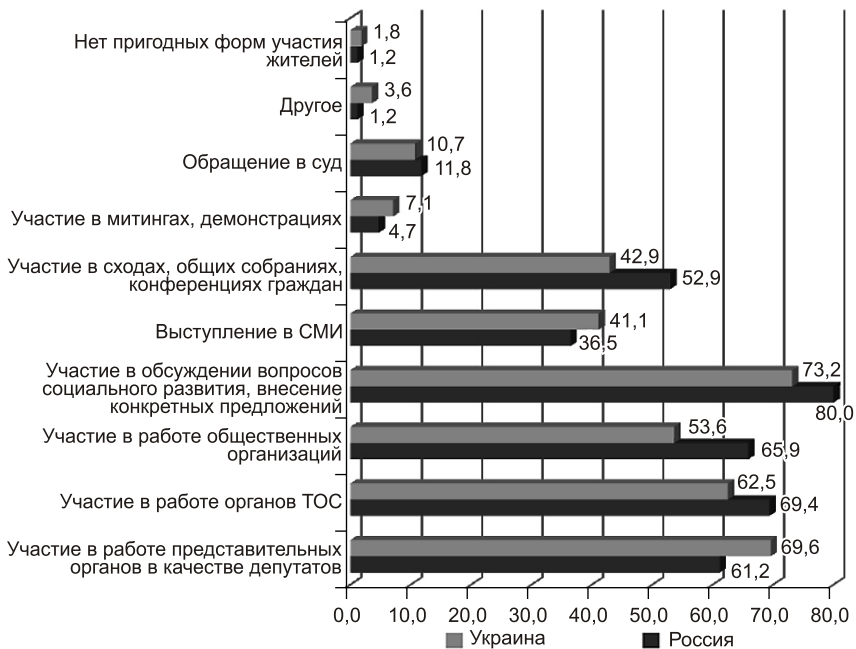


Рис. 4. Наиболее полезные формы участия жителей в местном самоуправлении, % к числу ответивших

принимаемые решения (52,9% ответивших в России и 46,4% в Украине) считают в первую очередь иждивенчество, привычку населения надеяться на готовое (83,5 и 73,2% соответственно), недостаток знаний, некомпетентность (52,9 и 46,4%), безразличие к общим делам (49,4 и 42,9%), индивидуализм (43,5 и 55,4%) (рис. 5).

К сожалению, население по-прежнему представляется многим руководителям местной власти в виде некоторой пассивной массы, не только не готовой к реальным делам, но и не заинтересованной в своем участии в решении вопросов местной жизни и привычно ожидающей помощи со стороны властей. В то же время различные социологические опросы населения (в том числе и проводимые нами в муниципальных образованиях разного типа) показывают, что сами жители видят препятствия к активному сотрудничеству с местными властями в первую очередь в незаинтересованности последних в сотрудничестве. Следовало бы обратить внимание на такое рассогласование (или даже противоречие) мнений, которое в известной мере может быть устранено путем более активного информирования населения и привлечения его к решению отдельных вопросов.

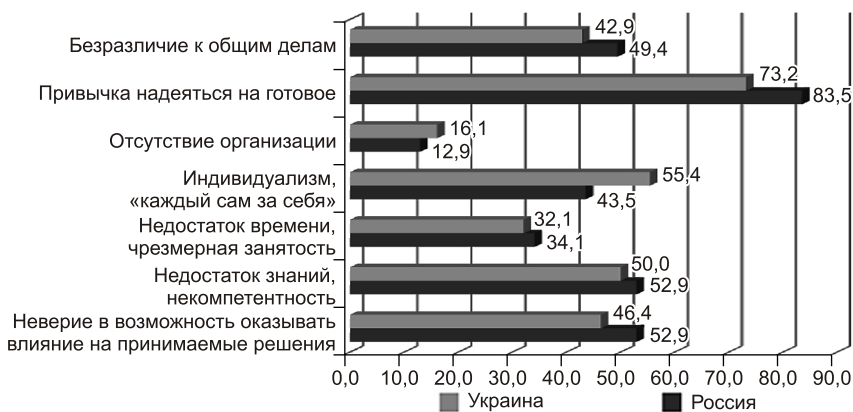


Рис. 5. Мнения руководителей муниципальных образований о препятствиях к активному участию населения в решении вопросов местной жизни, % к числу ответивших

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Несмотря на то что Россия и Украина ратифицировали Европейскую хартию местного самоуправления [6], сложившиеся системы местного самоуправления в этих странах не полностью отвечают международным нормам. Современная ситуация с местным самоуправлением, по мнению большинства (74%) опрошенных руководителей муниципальных образований России, лишь частично соответствует основным положениям Европейской хартии местного самоуправления, и только 19,5% говорят о полном соответствии. Прежде всего отмечается, что не в полной мере соблюдаются положения Хартии о том, что финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им конституцией или законом. Что касается Украины, то лишь 8,9% руководителей муниципальных образований, принявших участие в экспертном опросе, говорят о полном соответствии современного украинского местного самоуправления основным положениям Хартии. По мнению же 62,5% ответивших руководителей муниципальных образований, современная ситуация с местным самоуправлением лишь частично соответствует основным положениям Хартии и имеет место ряд недостатков: существующее административно-территориальное устройство страны не позволяет обеспечивать надлежащую базу для самоуправления местных общин; нормы законодательства в сфере местного самоуправления и распределения полномочий между разными ветвями власти несовершенны; несовершенна также правовая база экономико-финансовых аспектов деятельности органов местного самоуправления, не регулирована сфера межбюджетных отношений.

Оценки изменений роли местного самоуправления за последние годы в России и Украине существенно различаются (рис. 6). Среди руководителей российских муниципальных образований основная доля (42,9%) отмечают повышение роли местного самоуправления. Оценивая динамику, они обращают внимание на то, что органам местного самоуправления удалось продвинуться в решении ряда проблем в сферах образования, здравоохранения, жилищного строительства, сноса аварийного и ветхого жилья, капитального ремонта жилищного фонда, дорожного хозяйства, благоустройства и др. При этом следует заметить,

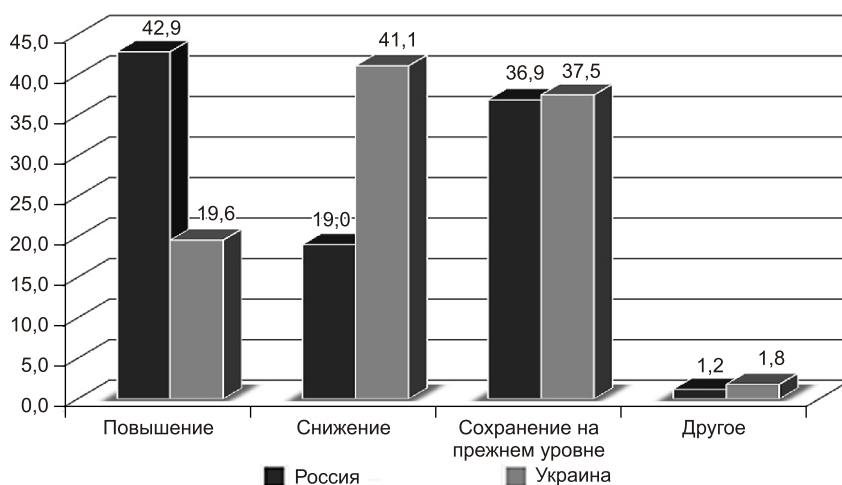


Рис. 6. Оценка изменений роли местного самоуправления за последние годы, % к числу ответивших

что оценка изменений роли местного самоуправления в России в 2013 г. стала менее оптимистичной по сравнению с предыдущим годом: доля позитивно оценивающих эти изменения уменьшилась на 17 п.п.

Динамика ситуации с местным самоуправлением в Украине оценена более скептически: только каждый пятый руководитель видит позитивные изменения. В то же время 41,1% ответивших считают, что роль местной власти в управлении муниципалитетами за последние годы снизилась. Прежде всего это связано с тем, что в последние годы усилилась тенденция к чрезмерной централизации полномочий и финансово-материальных ресурсов, наблюдалось отстранение органов местного самоуправления от решения вопросов в различных сферах деятельности.

Отношение опрошенных руководителей муниципальных образований к изменениям, внесенным в последнее время в действующее законодательство, неоднозначное (табл. 2).

По мнению респондентов, изменения, внесенные в последнее время в действующее законодательство, как в России, так и в Украине су-

Таблица 2

**Влияние изменений, внесенных в действующее законодательство,
на динамику ситуации, % ответивших**

Сфера	Улучшают		Не изменяют		Усложняют	
	Россия	Украина	Россия	Украина	Россия	Украина
Межбюджетные отношения	25,0	14,3	42,1	48,2	32,9	37,5
Взаимоотношения органов местного самоуправления с населением	39,5	30,4	50,0	57,1	10,5	12,5
Земельно-имущественные отношения	19,7	17,9	51,3	26,8	28,9	55,4
Взаимоотношения с органами государственной власти	22,7	12,5	62,7	66,1	14,7	21,4
Взаимоотношения с другими органами местного самоуправления муниципального образования	20,3	5,4	75,4	89,3	4,3	5,4
Взаимоотношения с органами местного самоуправления других муниципальных образований	11,0	14,3	89,0	78,6	0,0	7,1

ущественно не меняют взаимоотношения с органами государственной власти (таких ответов 62,7 и 66,1% соответственно), с другими органами местного самоуправления данного муниципального образования (75,4 и 89,3%), с органами местного самоуправления других муниципальных образований (89 и 78,6%). Вместе с тем в связи с внесенными изменениями наблюдается превышение негативных последствий над позитивными в сфере межбюджетных отношений: каждый третий руководитель муниципального образования отмечает их усложнение. Аналогичная ситуация сложилась и в сфере земельно-имущественных отношений, причем для Украины характерно более существенное усложнение этих отношений: если среди российских руководителей усложнение в данной сфере отмечают 29%, то среди украинских – более 55%. В Украине наблюдалось также отрицатель-

ное соотношение мнений об изменениях во взаимоотношениях с органами государственной власти.

В законодательстве не до конца решены проблемы разграничения полномочий и ответственности между государственным управлением и самоуправлением, финансового обеспечения передаваемых полномочий. Более того, в ряде случаев происходит перераспределение финансовых средств, лишаящее местные бюджеты части доходов, в связи с чем обостряется проблема формирования местных бюджетов. Опрошенные руководители указывали на усложнение процедур финансирования отраслей образования, здравоохранения, социальной поддержки населения, на болезненный и недостаточно отрегулированный процесс разграничения прав собственности и перераспределения имущества между уровнями власти. Респондентами отмечалось, что действующее нормативно-правовое поле не способствовало облегчению деятельности руководителя муниципального образования. Опрошенные указывали на сохранение основных трудностей для себя при работе в современных условиях, причем две трети видели их прежде всего в ограниченности предоставленных прав (рис. 7). Руководители муниципальных образований Украины в несколько большей степени по сравнению с российскими коллегами ощущали отсутствие надежных правовых гарантий (60,7% против 52,6% соответственно)

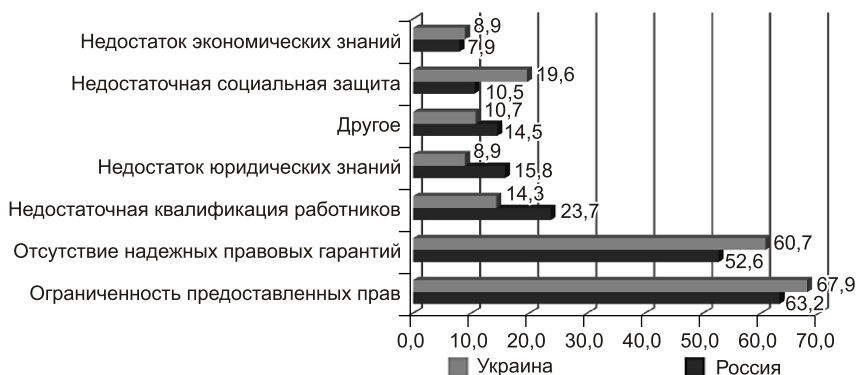


Рис. 7. Наибольшие трудности для руководителя муниципального образования при работе в современных условиях, % к числу ответивших

и недостаточную социальную защиту (19,6% против 10,5%). Для российских руководителей более остро стоит кадровая проблема, выражающаяся в недостаточной квалификации работников и недостатке собственных юридических знаний.

Для того чтобы повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления, противодействовать кризисным явлениям на местах, требуется внести изменения и поправки в целый ряд нормативно-правовых актов (как федеральных, так и региональных), регламентирующих деятельность органов местного самоуправления и их взаимодействие с хозяйствующими субъектами, финансово-кредитными и другими органами на территории.

В реализации задач, возникающих в настоящее время перед органами местного самоуправления, их руководители ожидают реальной помощи от субъектов различного уровня (рис. 8). Наиболее значительные ожидания руководители местных органов власти связывают с органами государственной власти (президентом страны, органами законодательной власти страны – Государственной думой и Верховной Радой), которые создают нормативно-правовое поле и являются

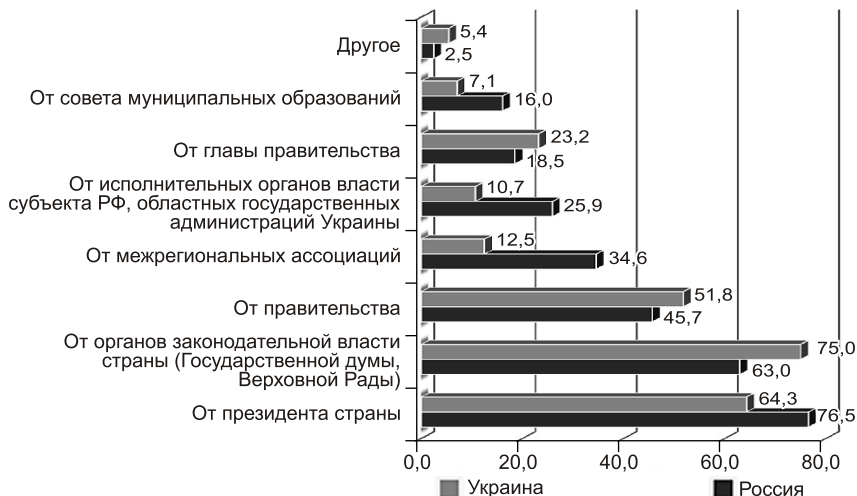


Рис. 8. Распределение ожиданий помощи в реализации задач, стоящих перед органами местного самоуправления, % к числу ответивших

гарантами соблюдения законов. По-видимому, можно говорить и о персонификации надежд в России: более всего реальной помощи ждут от Президента РФ (показательно, что применительно к 2013 г. можно говорить о повышении доверия к президенту и, соответственно, о повышении уровня ожиданий реальной помощи от него, в результате чего сегодня президент занимает первое место среди субъектов, на которых возлагают основные надежды руководители муниципального уровня, против шестого места в 2010 г.). Что касается Украины, то наибольшие ожидания муниципальные руководители связывают с Верховной Радой (на 11 п.п. больше по сравнению с ожиданиями, связанными с президентом страны). Существенно ниже уровень ожиданий реальной помощи от главы правительства и от региональных органов власти как в России, так и в Украине.

В Украине меньшие надежды на получение реальной помощи связывают с межмуниципальным взаимодействием: если в России ожидает реальной помощи в реализации задач, стоящих перед органами местного самоуправления, от межрегиональных ассоциаций каждый третий руководитель муниципального образования, то в Украине – лишь каждый восьмой. Еще ниже ожидания в отношении советов муниципальных образований. На наш взгляд, требуются более углубленное изучение причин недостаточной роли этих субъектов в решении проблем местного самоуправления и поиск направлений повышения их эффективности.

В последнее время и в России, и в Украине активно высказывается точка зрения о необходимости разработки и принятия новой концепции местного самоуправления, причем украинские руководители возлагают на нее большие надежды (53,6% опрошенных считают ее крайне важной и своевременной). Руководители муниципальных образований России относятся к необходимости разработки новой концепции более сдержанно: большинство отмечают полезность такой работы, но считают, что не стоит торопиться (рис. 9).

По мнению опрошенных, основное внимание в новой концепции должно быть уделено вопросам сбалансированности объема полномочий и ресурсов для их осуществления, расширения экономической базы местного самоуправления, четкого разграничения предметов ведения и полномочий между органами и уровнями власти (рис. 10).

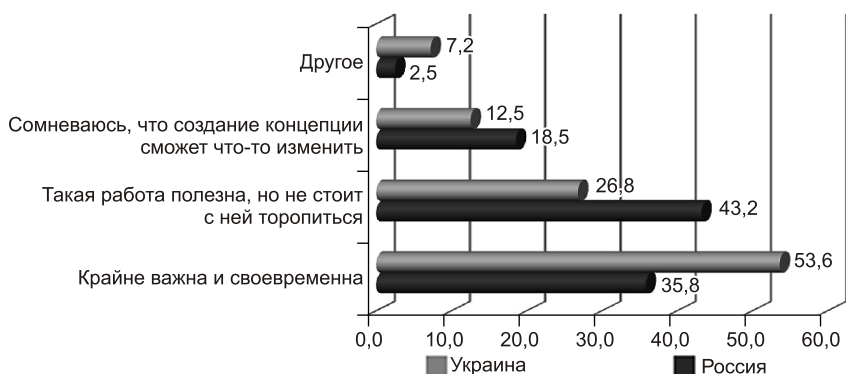


Рис. 9. Оценка руководителями муниципальных образований необходимости разработки новой концепции развития местного самоуправления, % к числу ответивших

Около половины руководителей муниципальных образований считают, что в концепции должна быть зафиксирована необходимость дифференцированного подхода к муниципальным образованиям с учетом

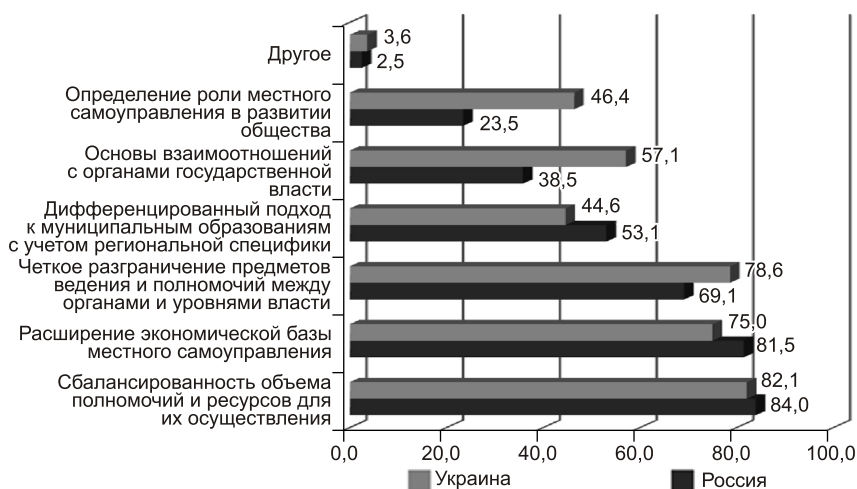


Рис. 10. Основные положения, которые должны быть зафиксированы в новой концепции местного самоуправления, % к числу ответивших

региональной специфики. Следует отметить, что для украинских респондентов важнее, чем для российских, четкое определение роли местного самоуправления в развитии общества, а также урегулирование взаимоотношений с органами государственной власти.

Основная часть опрошенных поддерживают обсуждаемые предложения относительно изменения системы разграничения предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и государственной власти и закрепления в концепции четкого разделения на группы, считая, что это приведет к большей урегулированности взаимоотношений и повышению ответственности. Должны быть выделены собственно вопросы местного значения, решаемые органами местного самоуправления самостоятельно под свою ответственность за счет средств местных бюджетов; вопросы государственного значения, решаемые органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за счет государственных средств; иные государственные полномочия, принимаемые органами местного самоуправления при условии их согласия от региональной власти для исполнения за счет субвенций; добровольные полномочия, принимаемые на себя органами местного самоуправления при наличии средств для их исполнения. Вместе с тем высказываются и некоторые сомнения в отношении результативности такого деления, связанные с проблемами обеспеченности финансовыми ресурсами.

* * *

Анализ хода реализации муниципальных реформ показал, что как в России, так и в Украине в настоящее время отсутствует целостная научно обоснованная концепция местного самоуправления (прежде всего это касается слабой проработанности механизмов функционирования системы). Несовершенны нормативные базы местного самоуправления, плохо увязаны между собой разные законодательные акты, затрагивающие интересы местного самоуправления, а целый ряд необходимых нормативных актов просто отсутствует. Не решены проблемы разделения полномочий между уровнями власти, экономическая и финансовая базы муниципальных образований не приведены в соответствие с объемами полномочий. Сохраняется (а в определен-

ных ситуациях и нарастает) отчуждение населения от местной власти, недостаточна активизация населения в решении вопросов местной жизни. Эти проблемы не удалось решить посредством проводимых муниципальных реформ. Более того, на практике отчетливо проявляются стремление к централизации, попытки встраивания местного самоуправления в вертикаль государственной власти. В результате можно ожидать повышение влияния центра на принимаемые решения и снижение самостоятельности муниципалитетов.

Таким образом, следует констатировать, что реформа местного самоуправления назрела как в России, так и в Украине. Реальная модернизация страны невозможна без повышения роли местного самоуправления, муниципальная реформа должна способствовать повышению эффективности и качества управления в стране, в том числе и на местном уровне. При этом намечаемая реформа должна соответствовать конституционным принципам организации местного самоуправления и обеспечивать правовую основу муниципального управления.

Литература

1. **Петрова Т.А.** Стимулы и противоречия муниципальных реформ // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 3. – С. 250–258.
2. **Бабун Р.В.** Организация муниципального управления: Уч. пособие. – СПб.: Питер, 2012. – 336 с.
3. **Сапожников А.А.** Системные основы теории муниципального управления: муниципальный процесс // Вестник Челябинского университета. Сер. 7: Государственное и муниципальное управление. – 2003. – № 1. – С. 75–78.
4. **Мониторинг** ситуации в муниципальных образованиях России в связи с мировым финансово-экономическим кризисом (II этап: март–апрель 2010 г.): Аналитическая записка. – URL: <http://www.asdg.ru/mo/issled/oprosy.php> (дата обращения 25.04.2014).
5. **Индекс** инфляции (Украина). – URL: <http://index.minfin.com.ua/index/inf> (дата обращения 19.04.2014).
6. **Европейская** хартия местного самоуправления. – URL: <http://base.garant.ru/2540485> (дата обращения 11.04.2014).

Рукопись статьи поступила в редколлегию 19.05.2014 г.

© Горяченко Е.Е., Дейнеко Л.В., 2014

ПРОСТРАНСТВЕННО-ИЕРАРХИЧЕСКАЯ ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ЦЕН НА ЖИЛЬЕ МЕЖДУ РОССИЙСКИМИ ГОРОДАМИ

П.Л. Кириллов, А.Г. Махрова

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

Аннотация

Выявлен набор ключевых факторов, влияющих на формирование цен на жилую недвижимость. Анализ причинно-следственных связей в системе «факторы ценообразования – ценовая дифференциация» выполнен с использованием регрессионных моделей. Для городов России показателями, существенным образом определяющими цену жилья, являются оборот розничной торговли, уровень заработной платы и миграционный прирост населения. Пространственная дифференциация цен на жилую недвижимость по линии запад – восток отражает в большей степени характер расселения и сдвиг демоэкономического потенциала на запад, чем разницу в уровне цен. Среди основных пространственных осей, показывающих дифференциацию регионов по уровню цен на жилье, водораздел проходит по линии центр – периферия. Наиболее отчетливо центр-периферийная дифференциация проявляется в пределах городских агломераций, где транспортная доступность городов-ядер формирует собственный градиент. Сложившиеся на российском рынке жилья пространственные диспропорции определяются общей централизацией экономики страны, а на более низких иерархических уровнях подчиняются естественным центр-периферийным закономерностям.

Ключевые слова: жилье, цена, факторы ценообразования, межрегиональные различия, центр-периферийная дифференциация, городские агломерации

Abstract

The paper identifies a set of key pricing factors for housing accommodations. We use regression analysis to find out cause and effect relationship in the «pricing factors – price discrimination» system. For cities of Russia, indices that determine accommodation prices to a great extent are as follows: retail turnover, salary level and migration gain. Spatial differentiation of housing accommodation prices from the west to the east of Russia rather reflects how the population is spread across the country and how the demographic and economic potential is shifted to the west, than the difference in prices. We show that among the main axes which depict how accommodation prices vary in regions the «center-periphery» line is the most significant one. Center-periphery differentiation is the most pronounced within urban agglomerations where transport accessibility to their kernels forms its own gradient. We draw a conclusion that the current spatial disproportions on the Russian accommodation market are defined by the general centralization trend taking place in the country and are subject to the natural center-peripheral model on lower hierarchic levels.

Keywords: housing accommodations, price, pricing factors, interregional differences, center-periphery differentiation, urban agglomeration

Современный российский рынок жилой недвижимости характеризуется рядом особенностей, которые не позволяют анализировать его наиболее распространенными в мировой практике методами и приемами. Реформы постсоветского периода постепенно активизировали рыночные факторы ценообразования, однако пространственная неравномерность социально-экономического развития и внутрирегиональная несбалансированность потребности в жилье, доходов населения и пространственной структуры рынков труда при сохранении низкой мобильности населения по-прежнему сдерживают их полноценное проявление на разных иерархических уровнях. Кроме того, из-за недолгой истории отечественного рынка жилья немаловажную роль на нем играют и субъективные факторы.

Другая особенность российского рынка жилья обусловлена его пространственной структурой. Значительные расстояния и разреженность системы расселения делают его полииерархичным: в масштабах страны, на уровне регионов и городских агломераций, в пределах от-

дельных городов формируются индивидуальные комбинации ключевых факторов ценообразования.

Универсальный подход к систематизации факторов, влияющих на стоимость жилой недвижимости и активность рынка жилья, пока не сложился. Тем не менее в общем виде выделяют четыре группы факторов ценообразования: природные (окружающая среда, местоположение), социальные, экономические и институциональные [1–6]. Факторы общей динамики косвенно способствуют и формированию пространственной дифференциации рынка жилья, стимулируя различия на отдельных частях территории с разными темпами социально-экономической динамики (см., например, работу [7]).

В качестве ключевых факторов ценообразования на рынках жилья городов можно выделить *статус города* (наиболее высокий уровень цен наблюдается в центральных городах регионов, где концентрируются финансово-экономические ресурсы и человеческий потенциал), его *размер*, оцениваемый численностью населения, *функциональный тип* (жилье дороже в городах, основные отрасли специализации которых востребованы современной экономической конъюнктурой), *экономико-географическое положение* (более высокие цены на жилье в городах-портах и городах-спутниках, расположенных в пригородных зонах крупнейших городских центров), *политику властей*.

Сложность для исследователей отечественного рынка жилья представляет и сбор достоверных данных: мониторинг цен органами государственной статистики ведется только в разрезе регионов, при этом данные оказываются недостаточно полными и надежными из-за практики занижения истинных цен сделок, непрозрачности ряда региональных рынков жилья и других причин. В разрезе городов сбор таких данных проводится специалистами профильных риэлторских и аналитических центров. В настоящей статье используются динамические ряды данных о ценах на жилье в городах, а также результаты обобщения сведений из первичных и вторичных источников, включая аналитические доклады специалистов профильных центров (Российской гильдии риэлторов, компаний «ГдеЭтотДом.РУ», «Росриэлт», «Мирквартир» и др.). Рассматриваемая в статье выборка охватывает свыше 120 городов (т.е. более 10% городов страны), что делает ее вполне репрезентативной для анализа, хотя она и смещена в сторону

городов с большей численностью населения. Цены везде приводятся в долларах США за 1 кв. м.

Региональные различия в ценовом ландшафте российских городов можно рассмотреть сквозь призму пространственных осей, предложенных А.И. Трейвишем [8]: север – юг, запад – восток, центр – периферия, «русские» – «нерусские» территории. Анализ ценовой дифференциации по этим векторам и их соотношениям позволяет выявить асимметрию городского пространства России, включая роль наиболее важных детерминант.

Для России, где 70% территории имеет статус северной, а основная полоса расселения носит широтный характер, различия в разрезе «север – юг» не столь важны. Но возросшая в постсоветский период поляризация, в том числе из-за оттока населения с севера и его притока на юг, в главную курортную зону и главную житницу страны, приводит к тому, что на севере больше городов с «убитым» рынком жилья (особенно из-за большого числа депрессивных моногородов с сильной убылью населения). Тем не менее представители и севера, и юга есть среди городов и с высоким, и с низким уровнем цен на жилье. Так, в верхней части ценового рейтинга паре Сочи – Геленджик противостоят Ханты-Мансийск и Новый Уренгой, а Шахты соседствуют с Воркутой в нижней части этого перечня.

Пространственная дифференциация цен по линии запад – восток отражает в большей степени характер расселения и сдвиг демоэкономического потенциала на запад, чем разницу в уровне цен между территориями этих двух типов (рис. 1). Если брать в качестве точек отсчета перепад цен между Санкт-Петербургом, Сочи и Абаканом (соответственно 2,8, 2,3 и 1,3 тыс. долл./кв. м в 2011 г.), то определенный ценовой «клин» прослеживается. Однако при разбавлении этого ряда Калининградом и Владивостоком (1,4 и 2,0 тыс. долл./кв. м) становится ясно, что региональные различия в уровне цен определяются другими факторами.

Различия в уровне цен на жилье между городами «русских» и «нерусских» регионов, как и по румбовым (по сторонам света) осям, незначительны. Политика федерального центра, направленная на сглаживание различий между регионами, приводит к тому, что по уровню цен даже города слабо развитых национальных республик Северного Кавказа и Сибири почти не отличаются от центров так называемого

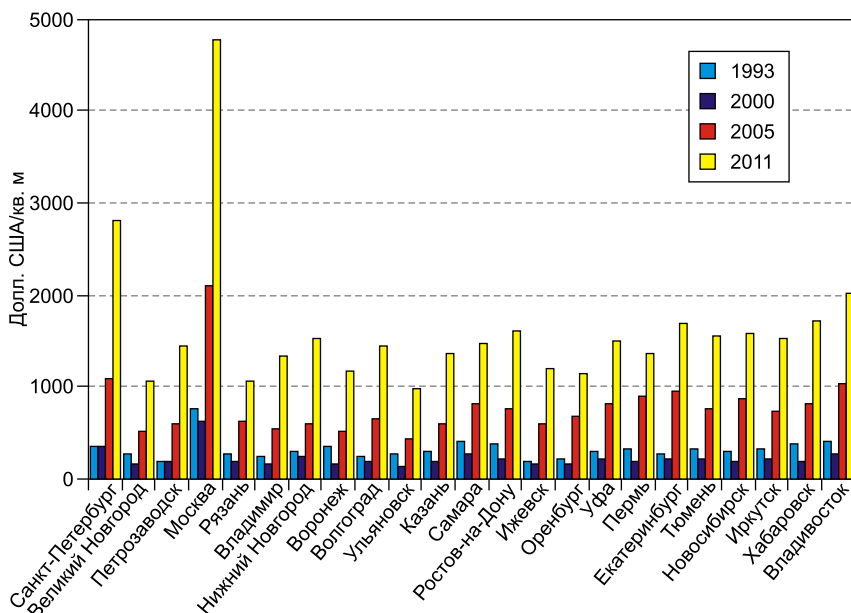


Рис. 1. Цена предложения жилья в городах – региональных центрах (профиль по линии Санкт-Петербург – Москва – Владивосток)

«русского мегаядра». В городах обеих групп цены варьируют в диапазоне 1–1,2 тыс. долл./кв. м, хотя есть и отдельные исключения. Так, если Москва – абсолютный ценовой лидер, то Иваново, напротив, один из аутсайдеров, который уступает по ценам на жилье и Улан-Удэ, и Махачкале, и Майкопу.

Из региональных различий в уровне цен на жилье по четырем выделенным осям наиболее существенна дифференциация по линии центр – периферия. Как и для других социально-экономических систем, центр-периферийные контрасты в ценах на жилье являются доминирующими. Наиболее заметно они проявляются на мезоуровне в форме различий, близких к различиям «столица – провинция», когда центры генерируют диффузию инноваций в виде активизации рынка жилья и его структурного многообразия вниз по иерархической лестнице городов разного статуса и с разной численностью населения.

Статус города традиционно рассматривается как важнейший фактор дифференциации цен на жилье. В подавляющем большинстве регионов, для которых есть данные по «нестоличным» городам, уровень цен в «столицах» регионов – административных центрах примерно на 50% выше, чем в городах нестоличных. Однако в ряде субъектов Федерации вторые-третьи города сопоставимы с городом-центром: Эссентуки близки к Ставрополю, Ухта – к Сыктывкару, Энгельс – к Саратову, Ейск – к Краснодару. При этом Обнинск по уровню цен на жилье превосходит Калугу, Новый Уренгой – Тюмень, Кисловодск и Пятигорск – Ставрополь, а все курорты Черноморского побережья – Краснодар.

Численность населения также считается одним из важнейших факторов ценообразования. Первые две строчки в ценовом рейтинге занимают два крупнейших российских города, но Санкт-Петербург поднялся на вторую строчку только к концу 1990-х годов (город, экономика которого была сильно завязана на отрасли ВПК, очень тяжело пережил кризисный период первой половины 1990-х годов). Однако взаимосвязь размера города и цен на жилье оказывается не очень выраженной (особенно если исключить из анализа оба федеральных города), и хотя численность населения служит важным интегральным показателем уровня развития города, она не всегда определяет уровень цен на жилье (рис. 2).

Значимым фактором является **функциональный тип города**. Анализ ценового рейтинга городов показывает, что в его верхней части находятся представители нескольких «особых» групп. Одна из них – это центры нефтегазодобычи и столицы их регионов. Стоит отметить, что по сравнению с началом 2000-х годов средняя цена предложения в Ханты-Мансийске, который превратился не только в полноценный административный центр ХМАО, но и в центр деловой активности, большого спорта и культуры, стала выше, чем в городах округа, где ведется нефтедобыча¹. Другая функциональная группа городов с высокими ценами на жилье – города-курорты Краснодарского и Ставропольского краев. Однако курорты Черноморского побережья выделяются более развитым рынком жилья, который, как и в Московской аг-

¹ Роль регионального центра предполагает выполнение «столичных» функций, т.е. это одна из функций города.

ломерации, формируется преимущественно внешними покупателями. Это обуславливает высокие показатели ввода в действие жилья и миграционного прироста населения, высокую обеспеченность жильем (много недвижимости, которая выполняет функции второго, курортного, жилья, покупается москвичами и жителями других регионов) и высокие цены на жилье.

В качестве самостоятельного фактора принято выделять *экономико-географическое положение*, имеющее существенное значение для городов двух функциональных типов: городов-портов и городов-спутников, в которых более благоприятная ситуация в экономике и социальной сфере. Среди городов-спутников самыми высокими ценами на жилье отличаются подмосковные центры, которые первыми приняли ближнюю волну диффузии инноваций из столицы: переток строительной активности и спроса на жилье из Москвы в зону пригородов стиму-

лировал развитие рынков жилья. Цены на жилую недвижимость в городах – ближних и средних пригородах столицы выше, чем в подавляющем большинстве региональных столиц (кроме Москвы).

Очень разные по статусу и численности населения города, которые объединяет негативная тенденция развития, образуют группу ценовых аутсайдеров. В основном это индустриальные центры со стагнирующей экономикой, которые не смогли осуществить структурную перестройку. Наиболее низкие цены на жилье наблюдаются в малых городах, особенно в кризисных моногородах – центрах угольной и текстильной промышленности, машиностроения и военно-промышленного комплекса. Из-за отсутствия спроса практически «стоит» рынок жилья и в ряде северных городов, которые стремительно теряют население. Количество городов такого типа в нашей выборке невелико, так как статистику по рынкам жилья в городах, где оно не пользуется спросом, риэлторские компании не собирают, а редкие сделки купли-продажи проводятся самим населением.

В качестве примера «сжимающегося» города можно привести Воркуту, которая в постсоветский период потеряла 60% своего населения. Хотя сохранившиеся в ней шахты вполне конкурентоспособны, а город является важным центром опорного каркаса расселения, на фоне «нефтегазовых» Ухты и Усинска она выглядит как аутсайдер, что отражает и уровень цен на жилье (0,2 тыс. долл./кв. м). При этом уровень цен в Ухте – городе со стабильной численностью населения, растущей экономикой (здесь действуют подразделения «Лукойла», «Газпрома» и «Транснефти») и развитой сферой услуг сопоставим с уровнем цен в республиканском центре – Сыктывкаре.

Ситуация на рынке жилья зависит и от так называемого *субъективного фактора* – политики федеральных и местных властей. Они могут стимулировать или тормозить масштабные жилищные программы, включая строительство социального жилья, создавать или снижать барьеры для входа на рынок жилищного строительства, бороться с монополизмом на рынке или обеспечивать преимущества для «своих» компаний в строительном бизнесе и т.д. Из-за молодости рынка жилья в стране и, как следствие, недосформированности институциональной среды роль субъективного фактора особенно велика.

Принятие федеральных и региональных законов и программ, смена власти оказывают сильное влияние на состояние рынка жилья.

Существенное влияние на ситуацию на рынке жилья оказывают решения властей о поддержке отдельных городов средствами федерального бюджета. Кроме Санкт-Петербурга в последние годы в эту группу попали Казань и Ярославль, получавшие средства на празднование юбилея города, причем подпитка столицы Татарстана продолжилась в рамках подготовки к Универсиаде-2013. Однако эта поддержка не идет ни в какое сравнение со средствами, потраченными на реализацию таких мегапроектов, как саммит АТЭС во Владивостоке и Олимпийские игры в Сочи. Это позволило черноморскому курорту подняться на третье место в ценовом рейтинге городов, обойдя и Салехард, и Владивосток. Скачок цен случился сразу же после того, как МОК принял решение о проведении Олимпиады в Сочи, но уже с 2009 г. город начал отрываться от других и по накопленным инвестициям. Также практически на эмоциях, связанных с ожиданием выгоды в будущем, отреагировали ростом цен на жилье Троицк (на 20%) и другие поселения после их включения в состав Москвы.

Таким образом, различия между городами по всей стране и внутри отдельных регионов в уровне цен на жилье и место в ценовом рейтинге зависят от комбинации социальных, экономических, географических и административно-политических факторов, при этом их совокупное влияние затрудняет выявление зависимостей между ценами на жилье и индикаторами социально-экономического развития. Изучение причинно-следственных связей в системе «факторы ценообразования – ценовая дифференциация», как правило, осуществляется с использованием корреляционного анализа и регрессионных моделей, описывающих характер воздействия социально-экономических условий территории на формирование на ней цен на жилье.

При анализе коэффициентов парной корреляции между ценами на жилье и отдельными социально-экономическими индикаторами по *разным группам российских городов* (все города, региональные столицы, «нестолличные» города) не было выявлено постоянной статистически значимой связи между хотя бы каким-либо одним индикатором социально-экономического развития и ценой жилья (расчеты проводи-

лись с 1997 по 2011 г.). Чаще всего цена жилья коррелирует с численностью населения, обеспеченностью телефонами (косвенным индикатором обустройства инфраструктурой) и объемом платных услуг населению (индикатором уровня жизни населения). Довольно тесная связь прослеживается с заработной платой и оборотом розничной торговли, т.е. наиболее сильна связь цен на жилье с показателями уровня платежеспособности населения. При этом в зависимости от статуса города меняется не только величина цены, но и тип связей с ней отдельных индикаторов. Фактически, каждая группа городов имеет свою специфику, отражающую особенности связи между отдельными индикаторами и ценами на жилье. Однако коэффициенты корреляции между ценами на рынке жилья и большинством показателей экономического развития заметно выше, между ними существует устойчивая положительная связь. Корреляционные связи остальных индикаторов с ценами на жилье или неоднозначны (уровень занятости и уровень доходов населения), или минимальны (индикаторы развития социальной инфраструктуры), или имеют только локальную специфику (табл. 1).

Сравнение городов разных регионов показывает, что *одни и те же индикаторы по-разному влияют на уровень цен на жилье*. Если в городах Центра и Урала наблюдается устойчивая положительная корреляция между объемом промышленного производства и ценами на жилье, то в городах Московской области, напротив, цены на жилье выше в непромышленных центрах. Также по-разному (причем не только по отдельным регионам и городам, но и во времени) влияют на уровень цен такие показатели, как численность населения, миграционный прирост, удельный ввод жилья и уровень безработицы (табл. 2). Следовательно, эти индикаторы являются вторичными, фоновыми и не отражают важнейших взаимосвязей.

Описать реальную дифференциацию цен на жилье более полно позволяет регрессионный анализ. Так, в регрессии, оцененной по всем городам выборки, значимыми оказались душевой оборот розничной торговли (X_1 , тыс. руб./чел.), зарплата (X_2 , тыс. руб./чел.) и численность населения (X_3 , тыс. чел.). Оцененная регрессия имеет вид

$$Y = 357,3 + 6,9X_1 + 0,024X_2 + 0,181X_3, \quad (1)$$

где Y – цена жилья, долл./кв. м.

Таблица 1

Коэффициенты парной корреляции между средними ценами на рынке жилья и социально-экономическими характеристиками городов

Показатель	Все города	Все города без Московской обл.	Города – центры регионов	Города – центры регионов без учета Москвы	Города – нестоличные центры	Города – нестоличные центры без учета городов Московской обл.	Города Московской обл.
Численность населения	0,62–0,71	0,87	0,32–0,92	0,74	–0,16	0,43	0,24–0,49
Естественный прирост (убыль) населения	0,03–0,22 0,47	0,17 0,43	0,10 0,68	0,05 0,60	0,01 0,42	0,65 0,70	0,66 0,53
Средняя заработная плата							
Отношение средней заработной платы к величине прожит. минимума	0,27–0,47	0,26	0,15	0,24	0,35	0,77	0,53
Душевой объем промышленной продукции	0,02	0,14	0,06	0,16	–0,02	0,81–0,85	–0,44
Ввод жилья на душу населения	0,23–0,45	0,20	0,04	–0,01	0,74	0,64	0,61
Оборот розничной торговли на душу населения	0,41–0,52	0,66	0,69	0,37	0,25	0,61	0,53
Оборот общественного питания на душу населения	0,37	0,57	0,54	0,39	0,31	0,70	0,48
Объем платных услуг на душу населения	0,51	0,78	0,76	0,61	0,43	0,73	0,54
Объем бытовых услуг на душу населения	0,11	0,46	0,35	0,12	–0,03	0,53	0,52
Инвестиции в основной капитал на душу населения	0,27–0,44	0,56	0,61	0,55	0,37	0,78	0,42

Таблица 2

Корреляционные зависимости между ценами на жилье и индикаторами социально-экономического развития

Показатель	Города – областные центры	Города – областные центры Уральского экономического района	Города – областные центры Центрального экономического района	Города Московской обл.
Численность населения	0,32	0,65	0,84–0,98	0,04–0,24
Расстояние до Москвы	0,14	0,10	–(0,70–0,72)	–(0,78–0,86)
Объем промышленного производства	0,81	0,90	0,81–0,95	–(0,51–0,57)
Уровень безработицы	–0,20	–0,76	–(0,76–0,85)	–(0,32–0,13)
Средняя начисленная зарплата	0,50	0,80	0,83–0,93	0,35–0,65
Миграционный прирост (убыль) населения	0,28	0,35	0,38–0,61	0,45–0,52
Естественный прирост (убыль) населения	–0,36	–0,70	0,48–0,55	0,21–0,35
Ввод в действие жилья	0,41	0,26	0,65–0,71	0,13–0,25

Аналогичное уравнение регрессии, рассчитанное для всех городов страны, кроме Москвы и Санкт-Петербурга, показывает, что для них численность населения перестает играть роль в формировании цены жилья, замещаясь миграционным приростом (X_4 , %):

$$Y = 543,8 - 14,9X_1 - 0,02X_2 - 16,3X_4. \quad (2)$$

При этом фактическая цена предложения и ее предсказанное значение (согласно уравнению) для обеих совокупностей городов (с федеральными городами и без них) достаточно хорошо согласуются (рис. 3). С другой стороны, обратная трактовка полученных моделей позволяет рассматривать сами цены на жилье как индикатор степени социально-экономического благополучия того или иного города.

Вместе с тем выявленные закономерности имеют ограничения для применения на уровне *городских агломераций*. Например, для Мос-

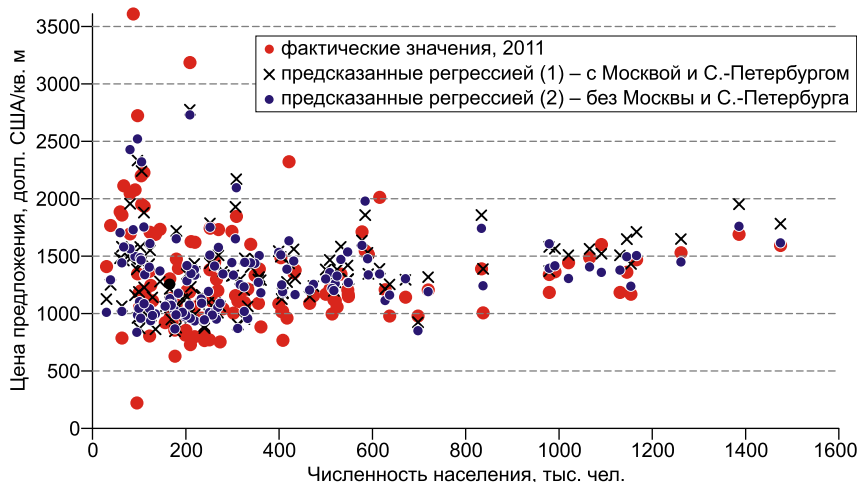


Рис 3. Фактические цены предложения жилья и их предсказанные значения

ковской агломерации, для которой среди факторов ценообразования отчетливо проявляется роль близости к Москве, набор факторов пространственной дифференциации цен совершенно иной.

Московская область – не только один из крупнейших по численности населения и наиболее урбанизированных регионов страны. Почти всю ее территорию можно считать пригородной зоной крупнейшей городской агломерации страны, которая в своем развитии тесно связана со столицей. Рынок жилья в области по уровню цен, объемам сделок и финансовых потоков – также один из наиболее развитых в России и уступает только столице. Специфика индикаторов рынка жилья, как и большинства других социально-экономических показателей в Московской агломерации, состоит в наличии четко выраженного центрo-периферийного градиента, определяющего снижение цен на жилье и величин других показателей по мере удаления от ядра агломерации. При этом «ценовая дистанция» между городами во времени, как показывает мониторинг цен, который ведется с 1995 г., довольно устойчива. Значения коэффициентов парной корреляции между средневзвешенными ценами за разные отрезки времени в периоде

1997–2011 гг. составляют 0,87–0,96, что свидетельствует практически о неизменности основных закономерностей территориального распределения цен на жилье в городах Подмосковья.

Близость к такому притягательному полюсу, как Москва, несомненно, выступает в качестве наиболее важного фактора ценообразования в регионе. Причин тому множество, все они взаимосвязаны и взаимобусловлены. Природа такой дифференциации заключается в первую очередь в особенностях пространственной структуры рынка труда, в течение постсоветского периода сохранившего направление внутриагломерационных маятниковых миграций и увеличившего их масштаб. Как следствие, существующий пространственный профиль цен на жилье отражает классическое рентное соотношение между доходами на московском рынке труда и издержками на перемещение до места работы.

В ценовом рейтинге, за некоторыми исключениями, верхнюю половину занимают города, расположенные в первом, граничащем с Москвой, поясе районов. Затем идут центры – соседи второго порядка, и замыкают ценовой ряд еще более удаленные периферийные муниципалитеты. Кроме фактора удаленности от Москвы одновременно значительное влияние оказывает фактор унаследованных различий: накопленный за предшествующие периоды развития социально-экономический и демографический потенциал характеризуется сильной территориальной неоднородностью, что также влияет на уровень цен на жилье в отдельных муниципальных образованиях области.

При этом наблюдаемые инверсии связаны в первую очередь с функциональным типом города. Так, достаточно высокое место в ценовом рейтинге занимают города-наукограды. Например, Жуковский и Троицк, хотя и расположены примерно в 20 км от МКАД (Жуковский к тому же на малопrestiжном юго-восточном направлении), по уровню цен на жилье опережают как многие из городов ближнего Подмосковья, так и расположенные по соседству центры, что связано с качеством их социальной и городской среды. С другой стороны, в Орехово-Зуеве в 2011 г. цены были более чем на 400 долл./кв. м ниже, чем в Дубне, которая находится более чем на 30 км дальше от Москвы, что, кроме уже упоминавшихся факторов, связано с унасле-

дованной специализацией Орехово-Зуева и сравнительно низким уровнем зарплат.

Для городов региональной системы расселения, особенно такой, как Московская агломерация, находящихся под сильным влиянием центрального города, не наблюдается заметно выраженной зависимости цен на жилье от величины города. Коэффициенты парной корреляции между средневзвешенной ценой и численностью населения городов составили от 0,22 до 0,29. Кроме факторов положения относительно столицы на основании полученных значений коэффициентов парной корреляции можно выделить ряд других, влияющих на территориальное распределение цен на рынке жилья городов Московской области: плотность населения, коэффициент миграционного прироста, уровень общей и младенческой смертности и др. Уровень корреляции между ценой на жилье в городах Подмоскovie и этими индикаторами умеренно высокий (значения коэффициентов варьируют от 0,60 до 0,68).

Выполненная ранее комплексная типология муниципальных образований Московской области по факторам, влияющим на развитие рынка жилья, не дала удовлетворительных результатов. Неадекватность полученных результатов вызвана главным образом тем, что связь разных индикаторов с уровнем развития рынка жилья в разных муниципалитетах различна, часто даже разнонаправленна. Так, средний уровень экономического развития может сочетаться с развитой социальной инфраструктурой, высоким качеством населения и высоким уровнем востребованности территории различными сегментами рынка жилья при неблагоприятной экологической ситуации (что характерно для муниципалитетов ближнего Подмоскovie). И наоборот, наиболее благоприятная экологическая ситуация, как на западе дальнего Подмоскovie, может сочетаться с относительно низким уровнем экономического развития, низким качеством человеческого потенциала и крайне низкой активностью рынка жилья.

Изучение факторов, влияющих на развитие рынка жилья в пригородной зоне крупнейшей городской агломерации страны, показало, что на первый план в структуре факторов ценообразования выходит

географическое положение муниципалитета по отношению к центральному городу. Влияние социально-экономического положения проявляется только в зоне дальних пригородов, в которых ослабевает притягательность столицы и ее рынка труда. Роль экологического фактора еще менее существенна: его воздействие в большей степени проявляется не на мезо-, а на микроуровне, т.е. на внутригородском уровне. При наличии ряда специфических черт влияние состояния экономики, социальной сферы и окружающей природной среды на рынок жилья будет проявляться аналогичным образом и в пригородах других крупнейших городов страны.

С учетом рассмотренных методических подходов к анализу факторов ценообразования на рынке жилья и полученных результатов для моделирования закономерностей внутриагломерационного ценообразования для городов пригородной зоны Московской агломерации была построена серия регрессионных моделей, описывающих характер изменения цен на жилье в зависимости от разных наборов факторов². Для главного фактора, отражающего центрo-периферийную дифференциацию удельной стоимости жилья, – длительности поездки из центра агломерации уравнение регрессии имеет следующий вид (выборка состояла из 67 городов Московской области):

$$Y = 3200,7 - 12,147t, \quad (3)$$

где t – время поездки из Москвы, мин. Таким образом, линейный градиент составил 12,15 (долл./кв. м)/мин, т.е. цены падают с удалением

² Для анализа был использован 21 показатель, включая численность населения, среднегодовые темпы ее изменения, коэффициенты естественного и миграционного прироста/убыли (все три показателя в среднем за 2009–2011 гг.), плотность населения, среднемесячную заработную плату, уровень зарегистрированной безработицы, удельный вес убыточных организаций, душевой объем накопленных инвестиций в основной капитал, выпуск товаров и услуг на одного работающего, обеспеченность врачами, долю учащихся, обучающихся во вторую и третью смены, наполняемость детских дошкольных учреждений, душевой оборот розничной торговли и платных услуг, душевой оборот розничной торговли, обеспеченность жильем, оснащенность жилищного фонда канализацией и водопроводом, душевой ввод жилья и квартир, среднюю удельную цену предложения 1 кв. м жилья, расстояние от Москвы и время в пути до столицы и др.

от Москвы соответственно примерно на 12 долл./кв. м при увеличении времени поездки на 1 мин. При этом удельный градиент для внутриагломерационной дифференциации цен может быть определен приблизительно в размере 0,33% от цены жилья на границе ядра городской агломерации на каждую минуту удаления от центра.

Оценка модели множественной регрессии (с включением в качестве потенциальных объясняющих переменных использованных ранее факторов) показала, что кроме расстояния до Москвы значимыми являются также уровень зарегистрированной безработицы (X_5 , %) и душевой объем накопленных инвестиций в основной капитал (X_6 , тыс. руб./чел.):

$$Y = 3133,1 - 9,322t - 436,307X_5 - 0,487X_6. \quad (4)$$

Как следствие повышения «кругозора» модели, удельный градиент снижения цены в зависимости от увеличения времени в пути вырос на 0,05%, составив 0,38%/мин. При этом фактическая цена предложения в зависимости от временной доступности центра Москвы и ее предсказанное регрессией значение довольно хорошо согласуются (рис. 4).

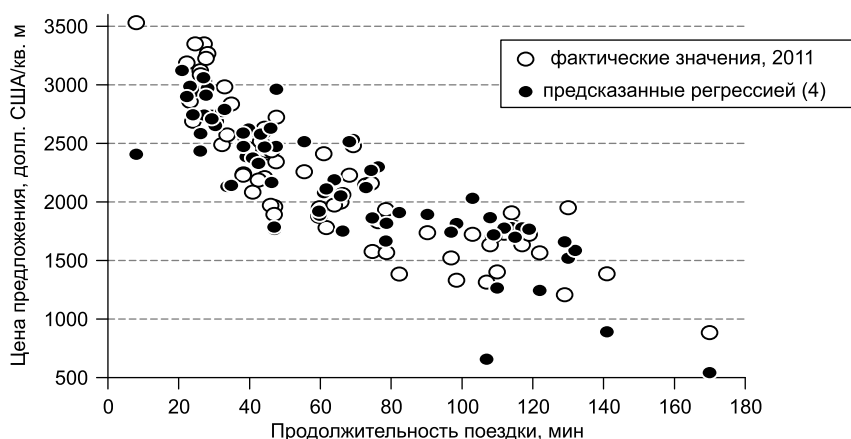


Рис. 4. Фактические цены предложения жилья и их предсказанные значения в зависимости от времени поездки до центра Москвы

Аналогичные процедуры, примененные для ряда городов Ленинградской области³, располагающихся во внешнем поясе Санкт-Петербургской агломерации, позволили установить лишь однофакторную зависимость цены на недвижимость – от транспортной доступности. Ценовой градиент такого снижения составил 6,1 (долл./кв. м)/мин, что соответствует удельному градиенту 0,30%/мин. Таким образом, для Санкт-Петербургской агломерации характерно более слабое по сравнению с «подмосковным» снижение цен на недвижимость в зависимости от транспортной удаленности. Такая специфика центрo-периферийной дифференциации рынка недвижимости Санкт-Петербургской агломерации обусловлена «выпаданием» ближнего пояса городов-спутников из-за особенностей административно-территориального деления (вхождение части пригородной зоны в состав города), более низкой плотностью населения и приморским положением. Как следствие, происходит недоучет зоны формирования основного объема маятниковых миграций в структуре факторов, определяющих пространственную ценовую дифференциацию рынка жилья и смягчение градиентных различий. Таким образом, более обоснованным для выявления универсальных закономерностей ценообразования на рынке жилья моноцентрических агломераций видится использование значений «подмосковного» градиента (0,33–0,38%/мин).

Вместе с тем для других крупногородских агломераций следует вводить поправки на потенциал центрального города. Это обусловлено тем, что такая дистанция, как, к примеру, между Москвой и вторым городом системы – Балашихой, в них может просто не наблюдаться.

* * *

Количественный анализ, выполненный с помощью статистических методов, продемонстрировал, что для городов России показателями, наиболее существенно влияющими на цену жилья, служат оборот роз-

³ В выборку были включены города Ленинградской области, по которым имелась достоверная информация о средней стоимости жилья и были известны индикаторы их социально-экономического положения (как и в остальных случаях, они брались из данных ГМЦ России за 2011 г.): Волхов, Кириши, Кировск, Коммунар, Луга, Отрадное, Сосновый Бор, Тихвин, Тосно, Шлиссельбург.

ничной торговли, уровень заработной платы и миграционный прирост населения. Выявленный набор ключевых факторов формирования повышенных цен на жилую недвижимость позволяет рассматривать цену жилья в качестве индикатора социально-экономического благополучия конкретного города и его привлекательности для населения. Изучение региональных различий в ландшафте российских городов по уровню цен на жилье позволило сделать вывод, что среди основных пространственных осей, показывающих дифференциацию территории страны, водораздел проходит по линии центр – периферия.

Особенности российского расселения [9], низкая мобильность рынков труда и сохраняющаяся вертикальная структура существующих миграционных предпочтений подчеркивают иерархическую дифференциацию рынка жилья. Общую макромасштабную закономерность роста цен в зависимости от размера и статуса городов могут нарушать только особенная (как правило, экспортоориентированная) специализация или уникальное географическое положение городов (например, городов-портов). Факторное пространство во всех этих случаях формируют сочетания условий, определяющих повышенный платежеспособный спрос населения.

Кроме объективных факторов, связанных со статусом и размером города, большое значение имеют функциональная специализация города, его положение. Среди субъективных факторов, которые сложно оценить количественно, часто решающее значение оказывает политика властей, особенно при реализации мегапроектов общероссийского масштаба (саммит АТЭС во Владивостоке, Олимпийские игры в Сочи, включение в состав Москвы новых территорий и др.).

Наиболее отчетливо центр-периферийная дифференциация проявляется в пределах пригородных зон крупнейших городов, где транспортная доступность городов-ядер формирует собственный градиент. Однако социально-экономическая ситуация в конкретном городе-спутнике, оцениваемая уровнем безработицы и накопленными инвестициями, выступает как поправка к влиянию фактора транспортной доступности на цену жилья. Таким образом, от центров дальняя диффузия инноваций в виде активизации рынков жилья и их структурного многообразия передается вниз по иерархической лестнице городов разного статуса и людности, а ближняя волна распространяется на города-спутники в их пригородных зонах. На основании выяв-

ленных закономерностей можно заключить, что сложившиеся пространственные диспропорции на российском рынке жилья определяются общей централизацией экономики страны, а на более низких иерархических уровнях подчиняются естественным центрo-периферийным закономерностям городских агломераций. Механизмами трансформации существующих закономерностей (благоприятного для страны снижения дифференциации цен на рынке жилья при сохранении или даже росте общей его капитализации) могут выступать только децентрализационные меры в экономике, активизация внутренних миграций и запуск мощных национальных и региональных инфраструктурных проектов (например, строительство высокоскоростных железнодорожных магистралей), которые могут выступить в роли проводников модернизационных механизмов развития на различных иерархических уровнях.

Литература

1. **Асаул А.Н.** Экономика недвижимости. – СПб.: Питер, 2007. – 618 с.
2. **Грибовский С.В.** Оценка доходной недвижимости. – СПб.: Питер, 2000. – 334 с.
3. **Гровер Р., Соловьев М.** Управление недвижимостью. – М.: Высшая школа приватизации и предпринимательства, 2001. – 372 с.
4. **Стерник Г.М.** Технология анализа рынка недвижимости. – М.: АКСВЕЛ, 2005. – 203 с.
5. **Avis M., Gibson V.** Real Estate Resource Management Comparisons: A Study of Major Occupiers in France, Spain, and UK. – Oxford: GTI Specialist Publishers, 1996. – 50 p.
6. **Fisher J.D., Martin R.S.** Income Property Appraisal. – Chicago: Real Estate Education Company, 1991. – 327 p.
7. **Кибалов Е.Б.** Жилищная проблема Сибири: программные механизмы решения // Регион: экономика и социология. – 1996. – № 4. – С. 115–127.
8. **Трейвиш А.И.** Город, район, страна и мир: Развитие России глазами страноведа. – М.: Новый Хронограф, 2009. – 372 с.
9. **Глезер О.Б., Вайнберг Э.И.** Пространство жизнедеятельности населения и расселение как факторы и условия модернизации России // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 3 (79). – С. 21–38.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 13.03.2014 г.

© Кириллов П.Л., Махрова А.Г., 2014

УДК 352.075.1

Регион: экономика и социология, 2014, № 3 (83), с. 287–301

ПУТИ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СИСТЕМ СТРАН ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И СТИМУЛЫ К РЕФОРМАМ

Х. Волльманн

Университет А. Гумбольдта (Берлин)

Аннотация

Анализируются пути развития местного самоуправления в европейских странах и импульсы к его реформам. Показаны особенности права муниципалитетов стран Европейского союза регулировать вопросы местного самоуправления. Установлено, что в результате реформ муниципальных систем управления формируется тенденция дальнейшей децентрализации государственных полномочий. Применение дуальной модели передачи полномочий привело к тому, что города и поселения наряду с их типичными функциями выполняют ряд функций, которые им делегирует государство. В результате в некоторых странах ЕС сформировались квазифедеральные структуры управления муниципалитетами.

Ключевые слова: местное самоуправление, Европейский союз, Лиссабонский договор, Европейская хартия местного самоуправления, компетенции муниципальных образований, переданные полномочия, контроль за принятием решений

Abstract

The paper analyses ways to develop and premises to reform local self-government in European countries. It shows that the municipal units of the

European Union have a right to settle issues of self-government. Reforms in municipal government systems have resulted in further decentralization of state power. The dual model used in delegation of authorities has led to the fact that cities and villages started to fulfill a series of functions delegated by the state along with their own ones. As a consequence, in a few countries of the EU there have formed quasi-federal structures of municipal government.

Keywords: local self-government, European Union, Treaty of Lisbon, European Charter of Local Self-Government, competencies of municipal units, delegated authorities, control over decision-making

Исторически сложилось так, что положение муниципалитетов (городов и поселений) в каждой стране определяется в первую очередь конституцией и законами. В федеративной Германии решения о правовом регулировании местного самоуправления (МСУ) практически полностью находятся в ведении субъектов федерации (земель). Влияние на компетенцию муниципалитетов в странах – членах Европейского союза оказывают общеевропейские нормы. В Лиссабонском договоре [1] впервые в европейском праве открыто признали МСУ, и в протоколе к этому договору закреплена достаточно широкая самостоятельность («широкое усмотрение») муниципалитетов при принятии решений. Европейская хартия местного самоуправления [2] впоследствии ратифицирована всеми европейскими странами, которые тем самым взяли на себя обязательство включать в свое законодательство ее основные принципы¹.

Право муниципальных образований на самостоятельные решения в сфере собственной компетенции, т.е. под свою ответственность, имеет глубокие корни в европейской конституционной и муниципальной истории. В Конституции Германии 1949 г. муниципальная автономия закреплена как право городов и поселений *регулировать все вопросы местного значения в рамках закона под свою ответ-*

¹ Европейская хартия местного самоуправления ратифицирована Федеральным Собранием Российской Федерации (см.: **Федеральный закон** от 1 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 15. – Ст. 1695) и вступила в силу с 1 сентября 1998 г. – *Прим. науч. ред.*

ственность. В этой формулировке прослеживается сложность отношений, в которых находится МСУ. С одной стороны, предоставлено право принимать решения под собственную ответственность, а с другой стороны, отчетливо обозначено, что происходить это должно в рамках закона. Последнее ограничение часто критически называли «троянским конем» – в том смысле, что оно дает возможность государству при определенных обстоятельствах сильно ограничивать свободу действий муниципалитетов.

Аналогичная формулировка содержится в Европейской хартии местного самоуправления: «Под местным самоуправлением понимаются *право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения*» [2].

Конституциями ряда европейских стран муниципалитетам предоставлено право обеспечивать соблюдение принципов МСУ путем обращения в суды. Так, Конституция Германии и конституции федеральных земель предусматривают право муниципалитетов подавать иски в Конституционный суд Германии (конституционные суды федеральных земель) – так называемые конституционные жалобы о нарушении государственными органами положений конституций, т.е. в целях опротестования ущемления прав МСУ. Европейская хартия местного самоуправления подтверждает право на подачу подобных жалоб: «Органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления» [2].

Даже в том случае, когда муниципалитеты непосредственно не участвуют в правотворчестве на национальном уровне, им или их объединениям часто предоставляется право в той или иной форме влиять на разрабатываемые законы. Например, в регламентах федерального и земельных правительств и парламентов Германии четко установлено, что союзам муниципалитетов (Немецкий союз городов и др.) должно быть заблаговременно, т.е. на ранней стадии законодательного процесса, предоставлено право выражать свое мнение, быть заслушанными феде-

ральными и земельными правительствами и парламентами и т.д. и тем самым принимать участие в подготовке законопроектов, имеющих к ним непосредственное отношение. Союзы муниципалитетов широко пользуются этим процессуальным правом и оказывают существенное влияние на федеральное и региональное законодательство.

В дискуссиях различают децентрализацию и деконцентрацию публичных функций (полномочий). **Децентрализация** является по своему существу **политической** схемой. Под ней понимается передача публичных функций «сверху вниз» на демократически легитимированный и несущий политическую ответственность уровень публичной власти. И в данном случае муниципальный уровень как носитель права на МСУ выступает отличным примером. В отличие от децентрализации **деконцентрация** – явление **административное**: передача административных функций «сверху вниз» происходит по вертикали исполнительной власти.

В таблице, для того чтобы наглядно показать степень децентрализации, приведены доли занятых на каждом отдельном (межрегиональном) уровне от общего числа занятых в публичном секторе. В наибольшей мере децентрализация проявляется в Швеции (унитарное государство), где только 17% служащих заняты в государственных органах, а 83% работают в муниципалитетах. При этом при исполнении публичных функций двумя муниципальными уровнями превалирует «низовой» уровень (*kommuner*) с двумя третями всех муниципальных

Доля занятых в публичной сфере по уровням исполнительных органов

Страна	Федеральный уровень			Региональный/земельный уровень			Местный уровень			Особые сектора		
	1985	1994	2005	1985	1994	2005	1985	1994	2005	1985	1994	2005
Германия	9,9	11,6	12,0	55,6	51,0	53,0	34,5	38,1	35,0	–	–	–
Франция	54,9	48,7	51,0	–	–	–	27,1	30,7	30,0	18,0	20,6	19,0
Великобритания	21,9	21,4	16,8	–	–	–	55,0	53,0	56,0	17,6	20,8	26,0
Швеция	–	17,3	17,0	–	–	–	–	84,7	83,0	–	–	–
Италия	–	63,0	54,7	–	–	3,8	–	14,0	13,6	17,0	19,0	27,9

служащих. В Германии (федеративное государство) в отличие от других федеративных государств (например, США) очень небольшая доля госслужащих на федеральном уровне (немногим более 10% от общего числа служащих в публичном секторе) [3]. Конституция ФРГ 1949 г. не дает государству возможности учреждать собственные административные органы власти для реализации своей политики и законов на субнациональном уровне. Промежуточное положение федеральных земель (самостоятельных квазигосударств) подчеркивается тем, что на их долю приходится 53% госслужащих (среди которых, в частности, учителя и полицейские). Доля служащих в муниципалитетах (35%) отражает довольно широкий спектр задач, решаемых на уровне МСУ.

При распределении публичных функций, т.е. при *установлении компетенции в качестве реальных задач муниципалитета*, в большинстве европейских стран традиционно за основу принимается принцип презумпции универсальной подведомственности муниципальному самоуправлению в отношении всех местных дел. Вопросы местного значения и составляют собственную, реальную компетенцию МСУ. Примером такого подхода может служить приведенная выше формулировка из Основного закона Германии, в соответствии с которой муниципалитеты обладают правом регулировать все вопросы местного значения в рамках закона под свою ответственность. При этом в большинстве случаев не приводится никакого подробного перечня функций МСУ. Типичной реальной собственной задачей МСУ наряду с планированием развития муниципалитета является предоставление публичных (инфраструктурных и социальных) услуг, к которым относятся, в частности, водоснабжение, водоотведение, вывод ТБО, услуги общественного транспорта, а также энергоснабжение.

Кроме того, общепринятой практикой во многих европейских странах является применение дуальной модели функций (полномочий), когда органы МСУ городов и поселений наряду с их «естественными», «типичными» собственными функциями выполняют также ряд функций, которые им делегирует государство (*переданные полномочия*). К таким функциям относятся, например, выдача разрешений на строительство и защита окружающей среды.

Начиная с 1980-х годов в унитарных европейских странах (Испания, Франция, Италия) были предприняты серьезные шаги по масштабной децентрализации публичных функций на региональном и местном уровнях. В результате в некоторых из них (Испания, Италия) сформировались квазифедеральные структуры управления. Однако этот процесс не закончен, и в последнее время также проводятся реформы, направленные на дальнейшую децентрализацию государственных полномочий, в том числе в странах с уже децентрализованным управлением. Примером может служить Германия, где земля Баден-Вюртемберг в 2005 г. полностью передала большую часть функций, выполнявшихся ранее органами государственной власти, на местный уровень. Таким образом, государственное управление в организационных и кадровых вопросах в значительной степени «ушло» с местного уровня.

При выполнении своих функций, будь то собственная компетенция или переданные полномочия, органы муниципального управления действуют преимущественно на основании законов, которые принимаются государством, а в странах Европейского союза – все чаще на основании законов, принимаемых парламентом ЕС. Это «половодье» предписаний муниципалитетами подвергается критике как ограничение их свободы в принятии решений и действиях.

В отношении пределов действия и интенсивности государственного надзора за деятельностью местных органов власти в большинстве европейских стран делается различие между **правовым** и **административным** надзором. В первом случае государственный контроль направлен исключительно на проверку соблюдения муниципалитетом правовых предписаний при выполнении задач (проверка законности). Как правило, правовому надзору подлежат полномочия, входящие в собственную компетенцию МСУ. Во втором случае контроль деятельности исполнительных органов власти распространяется на проверку целесообразности исполнения муниципалитетом переданных государством полномочий и осуществляется органами государственной власти.

Поскольку орган государственного надзора в порядке контроля имеет возможность в той или иной мере вмешиваться в оперативные решения муниципального уровня, необходимо признать наличие определенной тенденции (а с точки зрения МСУ – риска), заключающейся

в том, что органы МСУ при осуществлении переданных полномочий в некоторой степени интегрируются в государственное управление и в этом смысле происходит их частичное «огосударствление». Поэтому применительно к передаваемым (делегируемым) государственным полномочиям речь идет скорее о деконцентрации (административной), нежели о децентрализации (политической). Это диалектическое противоречие можно найти и в Европейской хартии местного самоуправления: «Любой административный контроль деятельности органов местного самоуправления, как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Тем не менее административный контроль может включать также контроль целесообразности, осуществляемый вышестоящими органами власти, в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления. Административный контроль деятельности органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать» [2].

В истории территориальной организации муниципалитетов в европейских странах прослеживается две модели реформ. Отличительной чертой североευропейской (называемой так в сравнительных исследованиях) модели преобразований, наиболее ярко проявившейся в 1960–1970-х годах, были масштабные территориальные реформы, которые при известных условиях проводились национальными парламентами даже против воли ущемляемых муниципалитетов. Примерами являются главным образом Великобритания (где численность населения муниципального образования нижнего уровня после реформы в среднем составляла 170 тыс. чел.), Швеция (с общинами с населением около 35 тыс. чел.), а также отдельные немецкие федеральные земли (например, Северный Рейн – Вестфалия с городами с населением около 45 тыс. чел.).

Упомянутая модель контрастирует с так называемой южно-европейской моделью реформ, которая в силу конституций стран Южной Европы и/или их политической культуры предполагала проведение территориальных реформ только с соблюдением принципа добровольности, т.е. с согласия втянутых в этот процесс муниципалитетов.

Следствием подобного подхода стало то, что в южно-европейских странах практически не проводились никакие территориальные реформы на местном уровне. Классический пример – Франция, где насчитывается около 35 тыс. муниципальных образований со средней численностью населения 1600 чел., границы которых с XVIII в. не сильно изменились. Для оперативной поддержки большого числа мелких и очень мелких муниципалитетов была создана сеть межмуниципальных объединений (*intercommunalité*). В других странах, в том числе в ряде немецких федеральных земель, повсеместный отказ от территориального реформирования также сопровождался созданием подобных объединений межмуниципального сотрудничества. В последнее время в странах, которые до сих пор воздерживались от проведения территориальных реформ, был предпринят ряд шагов, направленных на увеличение размеров общин с учетом произошедших демографических и территориальных изменений, что, в свою очередь, сопровождается соответствующим ослаблением объединений межмуниципального сотрудничества.

Муниципальные территориальные реформы во все времена содержали в себе конфликт целей между усилением экономических начал в управлении (*economics of scale*, т.е. экономия на масштабе) и развитием начал местной демократии. Следует отметить, что опыт не позволяет сделать однозначные выводы об оптимальном размере муниципалитета. В то же время можно утверждать, что административную несостоятельность и политическую нежизнеспособность демонстрируют и совсем мелкие общины, и очень крупные города (в Англии они называются «oversize»), которые являются проблемными как с точки зрения экономики управления, так и с точки зрения живой местной демократии.

В европейских странах права участия граждан на местном уровне традиционно реализовывались на принципах представительной демократии, т.е. в первую очередь через выборы гражданами народных представительств. Единственным исключением была и остается Швейцария, где начиная с XIX в. в 80% муниципалитетов решения принимались гражданами непосредственно и демократично на собраниях общин, а также в ходе местных референдумов, имеющих обязательную силу. С 1990-х годов расширяются права граждан принимать

решения на началах непосредственной демократии и в других европейских странах. Так, в Германии с начала 1990-х годов во всех федеральных землях введены обязательные местные референдумы. Кроме того, в настоящее время во всех федеральных землях предусмотрены прямые выборы мэра (бургомистра), а в большинстве земель также его отзыв по результатам местного референдума. В других европейских странах, особенно в центрально- и восточно-европейских странах с переходной экономикой, после 1990 г. также были введены различные механизмы прямой демократии на местном уровне.

В дополнение к этим юридически закрепленным правам принятия гражданами политических решений (так называемым политическим правам) в последние годы находят все большее распространение гражданские формы участия жителей в принятии различных решений. Начиная с протестных движений 1960–1970-х годов в практике МСУ широко используются действующие на местном уровне различные консультационные органы (парламенты старейшин, парламенты молодежи, советы по вопросам иностранных мигрантов), которые влияют на принимаемые решения. В настоящее время все большее влияние на принятие решений приобретают отдельные инициативы гражданского общества, связанные с конкретными ситуациями на местном уровне (экологические, социальные, культурные и др.).

Характерная для европейских стран идея представительной демократии традиционно состояла не только в том, что права участия граждан ограничивались в основном выборами местных представительных органов власти – муниципальных «парламентов» (local councils), но и в том, что всенародно избранные местные «парламенты», в свою очередь, избирали мэра (бургомистра). И в этом смысле можно говорить о реализации модели так называемого «местного парламентаризма». Такая «парламентская» система в ряде европейских стран все чаще подвергалась критике за недостаточную прозрачность в распределении политической ответственности и, как следствие, за ослабление политико-административной дееспособности (управляемости) муниципалитетов. Поэтому введение прямых выборов мэра (бургомистра) кроме обеспечения демократии в первую очередь было нацелено на укрепление политико-административной дееспособности му-

ниципалитетов благодаря демократичному избранию легитимного лидера. Для того чтобы не допустить «перевеса» сильного мэра (бургомистра), в большинстве немецких федеральных земель была предусмотрена возможность его отзыва через местный референдум.

Политическая идеология, направленная на модернизацию управления, зародившаяся в Великобритании, и в частности поддерживавшаяся неолиберально настроенным консервативным правительством во главе с М. Тэтчер, получила распространение в международном масштабе. Несмотря на ее особенности в разных странах, эта идеология, обозначаемая понятием «New Public Management» (NPM), может быть охарактеризована следующим образом в соответствии с тремя основными направлениями, в которых она реализуется:

- неолиберальная критика так называемого социального государства (welfare state), пережившего подъем во времена лейбористских, социал-демократических правительств, была направлена на то, чтобы доказать необходимость возвращения государства с точки зрения его компетенции к экономии, к концентрации на сущностном (lean government);
- NPM нацелено на трансформацию традиционных структур управления (известных как модель бюрократии М. Вебера), которые критиковались за недостаточную гибкость и экономическую неэффективность в оперативной деятельности, и на замену их структурами управления, ориентированными на частно-хозяйственную модель предприятий (так называемую менеджериальную модель);
- NPM предполагает ослабление исключительной роли публичного сектора, которую он играл по причине монополии на исполнение публичных функций, и на распространение публичных функций с использованием механизмов рыночной конкуренции на внешних, в основном частных, хозяйствующих субъектов (аутсорсинг). Внедрение рыночных механизмов с конца 1980-х годов форсировалось ЕС, который в целях создания единого (single) европейского рынка товаров, услуг и человеческого капитала проводил политику радикальной либерализации рынка.

В соответствии с подобными подходами к реформе МСУ следует различать внутреннюю модернизацию управленческой структуры,

включая реорганизацию базовых структур управления (центральной администрации муниципалитета), и внешнюю реорганизацию, которая охватывает также внешнюю среду (выходит за рамки собственно муниципальной администрации).

Основное направление использования менеджериальной модели NPM с точки зрения повышения эффективности и гибкости органов управления состояло в замене бюрократической модели управления (по М. Веберу), ориентированной на правила и предписания, а также на иерархичность, моделью управления, ориентированной на цели и результаты и предполагающей децентрализацию ответственности за ресурсы (*let managers manage*). Ключевыми моментами здесь становятся расчет соотношения затрат и результатов, целевые показатели, соглашения и контроллинг.

Не останавливаясь сейчас на подробностях, касающихся результатов реформ, проводимых в рамках NPM, коротко можно сказать следующее. Несмотря на то что изначальные цели этих реформ не достигнуты в полной мере и ожидания в их отношении оправдались не до конца, положительные изменения можно наблюдать там, где эти реформы осуществлялись с учетом местной специфики, при этом использовались как традиционные подходы, так и NPM. Последнее особенно заметно, к примеру, в создании специальных структур по типу одного окна для граждан или в ускорении выдачи разрешений на строительство посредством изменений в соответствующих структурах и технологии. Это сочетание традиционной и обновленной моделей управления обозначается как «неовеберизм».

Помимо всех структурных и процедурных изменений в муниципальном управлении следует особо подчеркнуть изменения, касающиеся культуры управления и менталитета административного персонала, в «новом мышлении» которого наряду с традиционно пристальным вниманием к правовому регулированию все большую роль играет экономическая логика принимаемых решений. Этому существенно способствовала «смена поколений», когда в органы МСУ было набрано много молодого квалифицированного персонала.

Под давлением политики ЕС, направленной на либерализацию рынка, растущей конкуренции между предприятиями, работающими на национальном и международном рынках, и не в последнюю оче-

редь по причине дефицитности бюджетов² муниципалитеты начали серьезную реорганизацию сферы муниципального управления. В частности, это касается организационных форм, в которых предоставляются публичные услуги (водоснабжение, водоотведение, вывоз отходов, услуги общественного транспорта, энергоснабжение и т.п.).

Во-первых, муниципалитеты все в большей мере «перекаладывают» предоставление услуг на юридически и организационно независимые компании. В таком случае принято говорить об организационной, или формальной, приватизации. На данный момент, к примеру, в Германии только половина муниципальных служащих работает непосредственно в органах МСУ, а другая половина занята в таких организационно обособленных подразделениях (предприятиях).

С другой стороны, немалое число муниципалитетов сочли необходимым продать свои активы частным компаниям или привлечь последние в качестве миноритарных акционеров. Такая реорганизация получила название «материальная приватизация» (asset). В этих муниципалитетах услуги оказываются частными хозяйствующими субъектами либо организациями смешанной формы собственности.

В последнее время встречаются случаи возвращения к предоставлению услуг самими муниципалитетами, а также «ремуниципализации» приватизированных ранее предприятий. Среди причин данного явления можно отметить то, что в ряде мест муниципальные компании после периода «слабости» демонстрируют способность взять на себя функции по предоставлению муниципальных услуг в условиях конкуренции с частными поставщиками и вернуть себе утраченные здесь позиции. В результате в некоторых муниципалитетах уже либо создаются новые муниципальные предприятия, либо, благодаря в том числе межмуниципальному сотрудничеству, начался процесс укрепления имеющихся.

Во-вторых, Лиссабонский договор показал готовность ЕС вывести услуги, затрагивающие общие экономические интересы, из-под действия режима сугубо общеевропейского рынка и дать определенную свободу действий национальным правительствам.

Муниципалитеты всех европейских стран испытывают финансовые затруднения разной степени, и особенно заметны они в Греции, Испа-

² В доходах муниципалитетов стран ЕС собственные доходы составляют в среднем 12%.

нии, Португалии и Италии. При этом зависимость от финансовых субвенций и дотаций еще более обострилась. В данной связи необходимо вспомнить положения Европейской хартии местного самоуправления:

- органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий;
- финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им конституцией или законом;
- по меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом;
- финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем чтобы была практическая возможность учитывать реальное изменение издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий;
- защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также процедур выравнивания лежащих на этих органах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции;
- предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно противоречить основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции.

Еще одной угрозой для муниципальных финансов в большинстве европейских стран оказались готовность и склонность национальных правительств в целях снижения нагрузки на собственные бюджеты

ты путем обременительной децентрализации передавать полномочия и расходы на местный уровень, не всегда заботясь о достаточном обеспечении последнего соответствующими финансовыми ресурсами. Например, в Германии по настоятельному требованию муниципалитетов в рамках конституционной реформы 2006 г. было введено положение (ст. 104а Конституции), в соответствии с которым федеральному центру разрешается наделять муниципалитеты новыми функциями (полномочиями) только в том случае, если на это одновременно выделяются соответствующие финансовые средства (принцип коннексии). Аналогичные положения в настоящее время закреплены и в конституциях федеральных земель.

* * *

В целом можно констатировать, что развитие муниципального самоуправления в европейских странах представляет собой довольно противоречивую картину. С одной стороны, жизнеспособности МСУ угрожает ряд факторов. Это относится, во-первых, к нарастающему количеству правовых норм, которые исходят не только от национальных правительств, но и все в большей степени от ЕС и которые таят в себе угрозу снижения автономии муниципалитетов или вообще ее утраты. Во-вторых, и это самое главное, недостаточная финансовая обеспеченность ставит под сомнение эффективность и дееспособность муниципалитетов. Последнее особенно остро ощущается в странах Южной Европы, где долговой кризис наиболее ярко выражен и напрямую затронул муниципалитеты.

С другой стороны, можно выделить целый ряд факторов, которые позволяют прогнозировать, что муниципалитеты и МСУ и в дальнейшем будут играть определяющую и, возможно, даже возрастающую роль в европейских странах и в ЕС в целом:

- в результате последовательной децентрализации публичных функций, их передачи на уровень МСУ (и связанного с этим сокращения присутствия центрального и регионального правительств на местном уровне) расширяется многофункциональный профиль обязанностей и ответственности МСУ;
- в результате введения механизмов прямой демократии (обязательных местных референдумов, прямых выборов мэров и бур-

гомистров и их отзыва по результатам местных референдумов), а также расширения партиципативных форм участия гражданского общества в делах местного сообщества усиливается политико-демократический профиль МСУ;

- в ходе модернизации муниципального управления и благодаря соответствующей квалификации персонала повышается эффективность оперативной управленческой деятельности. Это касается как внутренней модернизации МСУ с применением менеджериальных инструментов и процедур, так и его внешней модернизации за счет введения конкуренции в сфере предоставления публичных (муниципальных) услуг.

Хотя существенную лепту в нарастание угрозы дееспособности муниципалитетов до сих пор вносило государство (в силу правового регулирования, а также из-за недостаточности государственных дотаций), на уровне национальных правительств европейских стран, а также ЕС в целом мы наблюдаем все больше свидетельств признания ключевой роли, которую играет эффективное местное самоуправление в разрешении текущего общегосударственного и общеевропейского кризиса. Гарантии долгосрочного существования муниципалитетов и МСУ в многоуровневой системе национальных государств и ЕС можно видеть также в ряде реформ и решений последних лет.

Литература

1. **Лиссабонский** договор. – URL: <http://n-europe.eu/glossary/term/1879> (дата обращения 12.05.2014).
2. **Европейская** хартия местного самоуправления. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 05.02.2014).
3. **Волльманн Х.** Сравнительный анализ муниципальных органов принятия и исполнения решений во Франции, Англии, Швеции и Германии // Система органов местного самоуправления и муниципальные выборы в России и Германии / Под ред. А.Е. Любарева, А.В. Мадьяровой, Л.В. Шапиро. – М., 2012. – С. 61–79.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 19.06.2014 г.

© Волльманн Х., 2014

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ НЕФТЕГАЗОВОГО КОМПЛЕКСА КАЗАХСТАНА

О.И. Егоров, О.А. Чигаркина

*Институт экономики Министерства образования и науки
Республики Казахстан*

Аннотация

Рассматриваются пути решения проблемы повышения конкурентоспособности нефтегазового комплекса Республики Казахстан за счет формирования региональных кластеров. Показана роль этого направления в увеличении производственных показателей нефтяных компаний. Дается обоснование создания региональных кластеров с учетом имеющейся сырьевой базы, производственного и трудового потенциалов.

Ключевые слова: нефтегазовый комплекс, сырьевой потенциал, комплексное использование сырьевых ресурсов, региональные кластеры

Abstract

The article investigates the ways to make the oil and gas complex of the Republic of Kazakhstan more competitive by forming regional clusters. We show which role this direction plays in increasing performance of oil companies and prove the need to create regional clusters based on the available raw material supplies, production and labor potentials.

Keywords: oil and gas complex, raw potential, complex use of raw material resources, regional clusters

Нефтегазовый потенциал Казахстана сконцентрирован в западной части страны, где эксплуатируются уникальные по запасам месторож-

дения Тенгизское в Атырауской области, Карачаганакское – в Западно-Казахстанской и Узеньское – в Мангистауской. Сравнительно недавно стали осваиваться нефтегазовые структуры в Кызылординской области. В течение последних 20 лет в связи с увеличением добычи нефти, газового конденсата, природного и попутного газа была реализована программа по созданию региональной инфраструктуры.

Устойчиво высокий ежегодный рост добычи жидкого и газообразного сырья в регионах Западного Казахстана, увеличение объемов экспорта обусловили необходимость нахождения путей многовекторного развития транспортных систем. С этой целью были сооружены нефтепроводы «Атырау – Новороссийск» и «Атасу – Алашанькоу», а также реконструирована инфраструктура морского порта Актау, что позволяет увеличить объемы морских перевозок, в том числе и нефтяных грузов. Ввод в действие этих объектов придал новый импульс развитию экономики регионов, промышленный потенциал которых базируется на мощностях действующих предприятий по добыче, переработке и экспорту углеводородных ресурсов. Объективным подтверждением тому может стать сопоставление ряда оценочных региональных показателей с соответствующими измерителями в целом по Казахстану. Сравнительный анализ их величин демонстрирует разброс в большом интервале (табл. 1). Значение показателей, характеризующих степень социально-экономического развития регионов добычи или переработки нефти, заметно выше в Атырауской, Мангистауской и Кызылординской областях. Объективно это связано с увеличением объемов добычи нефти и газа, их переработки, с вводом в действие предприятий машиностроительного профиля, обеспечивающих потребности нефтегазовой отрасли, с ростом экспорта углеводородных ресурсов.

Однако сырьевая направленность в развитии указанных регионов ставит их в конъюнктурную зависимость от колебания цен на мировых сырьевых рынках. В случае возможного падения цен на энергоресурсы наиболее эффективным способом поддержания конкурентоспособности становится переход к комплексному развитию регионального хозяйства, предполагающему прежде всего не столько увеличение добычи углеводородного сырья, сколько его комплексное использование в процессах глубокой переработки. В этой связи назрела необходимость изменения идеологии развития нефтегазовой отрасли. До настоящего времени приоритетными считались интенсификация до-

Таблица 1

Показатели социально-экономического развития регионов Казахстана в 2012 г.

Регион	Объем промышленного производства, млрд долл. США	Доходы бюджета, млрд долл. США	Доходы бюджета на 1 чел., долл. США	Доходы на душу населения в месяц, долл. США
Республика Казахстан	110,8	18,4	1009	396,2
Актюбинская обл.	8,8	0,8	1006	415,5
Атырауская обл.	27,0	0,9	1070	874,3
Западно-Казахстанская обл.	10,9	0,6	1004	398,9
Кызылординская обл.	7,4	0,8	1018	328,3
Мангистауская обл.	14,7	0,7	1019	733,5
Южно-Казахстанская обл.	3,0	2,2	840	226,4

бычи углеводородных ресурсов и их экспорт на мировые рынки. Об этом красноречиво свидетельствуют следующие данные: добыча нефти и газового конденсата в 2012 г. выросла по сравнению с 2005 г. на 30%, добыча природного и попутного газа – на 53%, экспорт нефти составил в 2012 г. 86% от объема добычи против 84% в 2005 г.

Решение проблем, стоящих перед нефтяной отраслью, так, как это делается сегодня, не дает оснований для утверждения, что принятая стратегия развития может привести к достижению желаемых результатов. Углеводородное сырье давно приобрело статус ресурса многоцелевого использования, что предполагает не столько получение из него горюче-смазочных материалов или же его экспортирование во все увеличивающихся объемах, сколько производство из этого сырья исключительно широкого ассортимента продукции, успешно заменяющей такие виды естественных ресурсов, как сталь, древесина, сельскохозяйственные культуры, кожа и т.д.

Основными причинами, сдерживающими развитие в Казахстане нефтехимических производств, являются отсутствие достаточных мощностей по переработке углеводородного сырья, износ оборудования и устаревшие технологии на нефтегазоперерабатывающих и неф-

техимических предприятиях, неразвитость системы трубопроводов для поставки добываемого сырья и готовой продукции.

Попытки реструктуризации казахстанского нефтегазового комплекса с целью увеличения доли перерабатывающего сектора предпринимались неоднократно в течение последних 20 лет. Разрабатывались планы модернизации трех действующих в стране нефтеперерабатывающих заводов. Некоторые проекты были осуществлены. Например, на Атырауском нефтеперерабатывающем заводе был введен в эксплуатацию комплекс технологических установок, на которых предполагалось вырабатывать топливо, соответствующее европейским стандартам. Однако этого результата пока добиться не удалось, поскольку поступающая на переработку смесь нефтей различных месторождений постоянно меняла свои физико-химические параметры.

Другое направление реструктуризации нефтегазового комплекса связывается с созданием новых нефтегазохимических производств. И в этом случае важные, экономически оправданные начинания пока не реализуются из-за многих причин объективного и субъективного характера. Достаточно отметить, что широко разрекламированная в 2005 г. идея создания первого интегрированного нефтехимического комплекса в п. Карабатан до сих пор не имеет конкретных контуров реализации. В течение 2005–2012 гг. после проведения тендера на разработку технического обоснования неоднократно менялись участники этого проекта, в том числе компании – поставщики технологического оборудования. Вполне понятно, что при такой нерасторопности в реализации особо важных для его экономики проектов Казахстан несет ощутимые потери вследствие неопределенности сроков выпуска конечной продукции, востребованной на внутреннем рынке, а также способной увеличить экспортный потенциал страны.

Поэтому весь комплекс проблем, с которыми сопряжено развитие нефтегазовой отрасли, следует решать поэтапно – с момента начала геолого-поисковых и разведочных работ до ввода в эксплуатацию месторождения и строительства объектов переработки углеводородных ресурсов. Такая стратегия может быть успешно реализована в процессе формирования нефтехимических кластеров на системной основе. Предпосылки для этого реально существуют в регионах Западного Казахстана, где, во-первых, нефть и газ добываются в значительных объе-

мах, во-вторых, введены в эксплуатацию мощности по нефтегазопереработке и нефтехимии, в-третьих, в достаточной степени развита инфраструктура. Все это будет способствовать формированию в пределах кластера большой системы взаимосвязанных по сырью, финансовым и трудовым ресурсам производств. Более того, реализация кластерной инициативы именно здесь создает предпосылки для возрождения таких крупных объектов нефтегазопереработки и нефтехимии, как завод пластмасс в г. Актау, нефтеперерабатывающий завод в г. Атырау, Новоузенский и Жанажолский газоперерабатывающие заводы.

Ядром **первого кластера** должен стать новый нефтехимический комплекс, в технологическом отношении способный получать из поступающего на переработку сырья все виды продукции, использование которых в последующих процессах позволяет выпускать широкий ассортимент товаров, имеющих высокую добавленную стоимость и высокую конкурентоспособность на внешних и внутреннем рынках. Формирование **второго кластера** должно основываться на существующих мощностях по нефтедобыче и вовлечению в разработку нефтебитуминозных пород (месторождения Мангистау и Бузачи), по переработке углеводородных ресурсов (завод пластмасс, Казахский газоперерабатывающий завод, а в перспективе – Мангистауский нефтеперерабатывающий комплекс). **Третий кластер** должен быть ориентирован на использование газоконденсата Карачаганакского месторождения, а в последующем – и на сырье, которое в перспективе будет добываться на новых месторождениях Западно-Казахстанской области: Тепловском, Токаревском и др.

Формирование по крайней мере этих трех кластеров, имеющих взаимосвязи как по добыче сырья и его использованию в процессах переработки, так и по инфраструктуре, которая должна быть создана (нефтяное машиностроение, социальная сфера, нефтепроводный транспорт, научно-техническое сопровождение и проч.), позволит поэтапно выполнить задачи комплексного социально-экономического развития регионов Западного Казахстана.

Развитие собственной разветвленной базы нефтегазопереработки и нефтехимии необходимо Казахстану, во-первых, в связи с ростом собственных потребностей в исходных ресурсах углеводородов, а во-вторых, вследствие того, что конечная продукция этих произ-

водств – от индивидуальных углеводов до полимерных материалов – представляет собой достаточно выгодную статью экспорта, о чем свидетельствует постоянно растущий спрос на нее на мировых рынках.

Рост нефтегазодобычи и предстоящее освоение месторождений Каспийского шельфа создают базу для организации мощных нефтеперерабатывающих и нефтехимических производств, продукция которых не только способна полностью удовлетворить внутренние потребности, но и может поставляться на внешние рынки. Однако за счет собственного производства в Казахстане покрывается лишь около 30% потребностей в автобензине, 20 – в реактивном топливе, 40 – в дизельном топливе, 50% – в мазуте. Нефтехимическая продукция практически отсутствует.

В настоящее время доля нефтехимических и химических производств, работающих на казахстанском потребительском рынке, ниже 20%. В экономически развитых странах этот показатель достигает 50–60%, и понятно почему. В периоды снижения цен на нефть такая диверсификация позволяет избегать резкого падения доходов. Например, компания «Еххон Мобил» лидирует в производстве пяти из семи основных нефтепродуктов. А в целом ведущие мировые нефтяные компании владеют сегодня 75% мировых мощностей производства этилена.

В Казахстане же по-прежнему приоритетом остается развитие нефтяного бизнеса, ориентированного на экспорт углеводов. Поэтому слабо осуществляется модернизация казахстанских нефтеперерабатывающих предприятий, вследствие чего основной объем их продукции составляют автобензин, дизельное топливо и мазут, в то время как нефть на заводах стран-импортеров проходит стадии глубокой переработки. Не случайно иностранные компании, активно участвовавшие в приватизации предприятий казахстанского сырьевого сектора, не принимают участия в реализации проектов, относящихся к нефтехимии.

Развитие нефтехимической промышленности означает создание в перспективе собственных производств по выпуску синтетических каучуков для резинотехнической и шинной промышленности, химических волокон, различных композиционных и полимерных материалов. Формирование такого комплекса технологически увязанных производств позволит выпускать высокотехнологичные и наукоемкие виды продукции, что, в свою очередь, вызовет ускоренное развитие

других отраслей реального сектора экономики страны. Главным же результатом формирования нефтехимических комплексов должно стать получение товарной продукции в виде всевозможных полимерных изделий, имеющих большой спрос на внутреннем и внешних рынках.

Пропановая фракция используется главным образом в производстве полипропилена, спрос на который ежегодно увеличивается на 9%. Импорт пропиленов странами Западной Европы ежегодно составляет 195–200 тыс. т. Согласно прогнозным данным, среднегодовые темпы роста спроса на него в этом регионе составят 3%. Для стран Азиатско-Тихоокеанского региона аналогичный показатель находится на уровне 7%.

Определение ценности попутного газа позволило рассчитать денежный эквивалент всего его объема, вовлекаемого в переработку, в зависимости от физико-химических характеристик и технологических процессов, сориентированных на выпуск разной продукции (табл. 2). Различия в количественном выходе продукции и в ее ассортименте по двум представленным в табл. 2 условным газохимическим комплексам свидетельствуют прежде всего о том, что и в этом случае экономические результаты от переработки газообразного ресурса могут иметь широкий диапазон. Зависит он от существующих потребностей рынков нефтехимической продукции, от цен на нее и от тех технологических процессов, которыми оснащены перерабатывающие производства.

Обосновывая направления использования углеводородных ресурсов на предприятиях нефтехимического профиля, следует учитывать реальные возможности получения всех видов нефтехимической продукции, применение которых в различных сферах деятельности позволит вырабатывать широкий спектр товарной продукции. При этом перерабатывать нефть или попутный газ можно по различным технологическим направлениям. Однако приоритетными должны быть технологии глубокой переработки исходного сырья, дающие возможность извлекать существенно большую долю потенциально содержащейся в нем продукции, за счет чего увеличивается коэффициент использования нефти и газа и, как следствие, растет эффективность производств, составляющих кластер. Кроме того, значительная часть этого ассортимента позволит стимулировать развитие легкой, машиностроительной и резинотехнической промышленности и экспорт.

Таблица 2

Прогнозная стоимость продукции переработки нефтяного газа, на объем переработки 2 млрд куб. м в год

Сырье, продукт переработки	I газохимический комплекс		II газохимический комплекс	
	Кол-во, млн куб. м	Экон. результат, млн долл. США	Кол-во, млн куб. м	Экон. результат, млн долл. США
Продукты переработки нефтяного газа, всего	2000	272	2000	4905
В том числе:				
этан	358	39	—	—
пропан	170	52	—	—
ШФЛУ	303	45	—	—
сера гранулированная	612	61	807	81
сухой газ	896	75	160	14
полиэтилен:				
вариант 1	—	—	630	630
вариант 2	—	—	570	570
вариант 3	—	—	938	938
полипропилен:				
вариант 1	—	—	555	666
вариант 2	—	—	630	756
вариант 3	—	—	1875	1250

Анализ потребностей мирового рынка в нефтехимической продукции в региональном аспекте показывает, что для Казахстана наиболее экономически выгодным будет создание нефтехимических производств по выпуску полиэтилена, полипропилена, стирола и полистирола, этиленгликоля и бензола, метанола, т.е. базовой нефтехимической продукции.

Следующим этапом создания региональных кластеров могло бы стать осуществление проектов по выпуску широкого спектра нефтехимической продукции (синтетических каучуков, ароматических сое-

динений, моторных масел и др.), в том числе на основе использования нефти и остатков ее переработки. Для производства базовой нефтехимической продукции основными источниками сырья станут попутные и природные газы с предприятий компаний «Тенгизшевройл» (ориентировочно в объеме 6 млрд куб. м в год), нефте- и газоперерабатывающих заводов Атырау, Жанаозеня, а в последующем – с заводов Карачаганак и Кашагана.

Формируемый в южном регионе Казахстана кластер, который в официальных документах называется хлопковым или текстильным, может стать реальным прообразом сочетания нефтехимических производств и текстильных предприятий. Вырабатываемые синтетические волокна могут использоваться в изготовлении широкого ассортимента текстильных и тканых материалов. Реализация концепции тесных связей нефтехимических и текстильных предприятий позволит создать кооперативные связи в рамках текстильно-химического кластера.

Динамика развития мирового рынка текстильной промышленности свидетельствует о сокращении в экспорте доли США и государств Западной Европы и о выходе на передовые позиции производителей из Индии, Монголии, Вьетнама, Китая и других азиатских стран, способных создать единую производственную цепочку, звенья которой географически приближены друг к другу. Таким образом, текстильная индустрия становится своего рода ареной противостояния признанных авторитетов в отрасли и новичков, подтверждающих свои амбиции неплохими результатами, активно инвестирующих в технологии и оборудование. Глобализация, стремительно растущая конкуренция со стороны развивающихся стран, необходимость постоянных капиталовложений в модернизацию производства создают новые условия игры на рынке текстильной промышленности.

Текстильному кластеру в Южно-Казахстанской области отводится ключевая роль в программе реабилитации отрасли. Действительно, ссылаясь на опыт индустриально развитых стран, в которых текстильная промышленность является значительным сектором экономики, имеет весомую долю в валовой продукции регионов и экспортном обороте, можно прийти к выводу, что развитие данной отрасли обеспечит наполнение рынка продукцией собственного производства, подъем в сфере специализированного машиностроения, развитие ткацкой

промышленности и торговли. Однако формирование цепочки производства текстильной продукции с высокой добавленной стоимостью идет весьма непросто.

Развитие промышленности химических волокон позволит увеличить ресурсы текстильного сырья и расширить ассортимент текстильных изделий. Ткани и изделия из современных химических волокон по многим потребительским свойствам превосходят текстильные изделия из хлопчатобумажных волокон и полноценно заменяют натуральные шелковые и шерстяные ткани. Область применения химических волокон расширяется, особенно за счет производства изделий технического назначения: корда для автомобильных и авиационных шин, электроизоляционных материалов, защитных средств для химической аппаратуры. Из химических волокон производятся также канаты, стропы, рукава, транспортные ленты, высокопрочные рыболовные сети и снасти, негорючие и химически стойкие ткани для бензиновых баков, масло- и бензопроводящих шлангов двигателей автомобилей и самолетов, негорючие ткани для обивки внутренних частей самолетов, автобусов, танков, подводных и надводных кораблей, спасательные костюмы для пожарной службы, легкие и прочные волокнистые материалы для парашютов, медицинские материалы и принадлежности*. Современные технологии позволяют получать химические волокна с требуемыми техническими свойствами – от высокопрочного кордного волокна для авиационных покрышек до тончайшей нити, предназначенной для выработки высококачественных текстильных изделий.

Сфера применения углеводородной продукции: полимерных материалов, синтетических волокон, пластификаторов – настолько широка, что нет практически ни одной отрасли промышленности и социально-бытового сектора экономики, где бы они не использовались в виде каких-либо изделий. Прочность, устойчивость к термическому и химическому воздействию, способность длительное время сохранять заданные свойства, сравнительная дешевизна и относительная легкость их получения, доступность и достаточность необходимого для этого сырья – вот те главные преимущества, которые позволяют синтетическим волокнам успешно конкурировать с другими материалами.

* См.: **Ашпина О.** Газохимия: еще один шанс // The Chemical Journal. – 2009. – № 6. – С. 26–31.

Таким образом, важнейшее экономическое значение развития производства химических волокон состоит в возможности быстрого изменения характера выпускаемой продукции в соответствии с возникающими потребностями народного хозяйства. Производство химических волокон имеет высокую экономическую эффективность и требует меньших затрат, чем производство натуральных волокон того же назначения. Экономическое значение производства химических волокон определяется также тем, что оно развивается на основе переработки химических продуктов, получаемых из широко распространенных видов сырья, не связанных с локализованными сырьевыми базами, а потому может быть организовано в любых странах и регионах.

Можно констатировать, что в Казахстане нефтехимия еще не вышла на тот рубеж, когда полностью обеспечиваются потребности национальной экономики в изделиях из синтетических волокон. Слишком мало было уделено внимания развитию этой отрасли именно в период интенсивного наращивания потенциала нефтегазодобывающих отраслей. Реальные перспективы в достижении эффективных коммерческих результатов просматриваются в тех случаях, когда первичные сырьевые ресурсы, такие как нефть и газ, вовлекаются в процессы переработки по углубленной схеме извлечения конечных продуктов. Реализация такого направления возможна тогда, когда создаются новые объекты переработки, ориентированные на долговременное поступление качественно однородного сырья. Даже укрупненная оценка стоимости нефтепродуктов, полученных в результате углубленной переработки исходного сырья, убедительно доказывает необходимость скорейшего создания в Казахстане нефтехимического кластера. При реализации ряда совместных инвестиционных проектов по модернизации и технологическому перевооружению действующих предприятий нефтехимической промышленности, а также по созданию новых производств, в том числе с участием зарубежных партнеров, можно ожидать, что будет налажено производство широкого спектра нефтехимической продукции.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 12.05.2014 г.

© Егоров О.И., Чигаркина О.А., 2014

Регион: экономика и социология, 2014, № 3 (83), с. 313–318

ОБЩЕСТВО РИСКА: КОНФИГУРАЦИЯ В ЧЕЛОВЕЧЕСКОМ ИЗМЕРЕНИИ

Н.Д. Вавилина

Новый сибирский институт

Американский социолог С. Хантингтон, оценивая перспективы, написал, что в XXI в. основными субъектами развития станут цивилизации, отстаивающие свои смыслы, ценности, проекты будущего, типы жизнеустройства. Если XIX в. был эпохой геополитики, когда ключевое значение имели размеры территорий, ресурсы колоний, военная сила или угроза ее применения, а XX в. – эпохой геоэкономики, когда решающими факторами стали природные ресурсы, квалификация и трудовая этика рабочей силы, географическое положение и созданная инфраструктура, то XXI столетию предстоит стать эпохой геокультуры, когда главными будут инновационная активность и творческий потенциал общества¹.

Готова ли Россия к новому типу развития? Насколько российское общество способно к развитию творческого потенциала? Ответам на эти стратегические вопросы нового времени посвящена монография ***«Перспективы и риски развития человеческого потенциала в Сибири»***². Необходимо отметить, что сегодня любое исследование, посвященное способам и практикам развития человеческого потенциала, – это исследование о будущем, его характере и предоставляемых им возможностях. И поэтому такое исследование требует вы-

¹ См.: Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. – М.: АСТ, 2003. – 603 с.

² См.: **Перспективы** и риски развития человеческого потенциала в Сибири / Отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2014. – 269 с.

сокого профессионализма, ответственности и смелости. Сразу же замечу, что названную монографию отличают все эти качества. Следует также признать, что заявленная цель исследования – «выявление способов и практик использования, сохранения и развития человеческого потенциала разных групп населения (доходных, социальных, этнических) Сибири»³ успешно реализована.

В основе этого успеха лежит то, что формулируя проблему человеческого потенциала, авторы определяют тип общества, в котором происходит его развитие. Концептуальной основой исследования является теория общества риска, сменяющая концепцию общества производства и распределения богатства. Смена эта, отмечают авторы вслед за У. Бекком, происходит не вследствие того, что дефицит благ перестал быть значимой социальной проблемой, а из-за того, что складываются новые социальные отношения, характеризующиеся сменой критериев социальной стратификации, что приводит к образованию новых социальных общностей и к тому, что поведение людей все более определяется предвидением будущего, а не тенденциями прошлого. Позиция авторов состоит в том, что основой социальной стратификации становится не объем богатства, а степень уязвимости перед рисками.

Закономерно, что в этом случае иной характер имеет развитие человеческого потенциала. Тема человеческого потенциала в последние десятилетия активно изучается целой совокупностью наук и имеет политическое значение. Следует отдать должное авторам монографии, сформулировавшим собственный подход и жестко увязавшим понятие «человеческий потенциал» с категорией «человеческий капитал»: «Если человеческий потенциал – это воплощенные в человеке знания, навыки, способности, в том числе физические, то капиталом они становятся, если дают экономический эффект»⁴. И таким образом, под «человеческим потенциалом в работе понимается совокупность знаний, навыков, физических способностей и личностных качеств, которыми обладает индивид и которые способствуют его участию в хозяйственной деятельности или обеспечивают его развитие»⁵. Именно в таком контексте – контексте формирования человеческого потенци-

³ **Перспективы** и риски развития человеческого потенциала в Сибири. – С. 6.

⁴ Там же. – С. 21.

⁵ Там же.

ала в монографии представлена конфигурация социальных рисков. При этом авторам несомненно удалось верно определить те параметры социальных рисков, которые являются барьерами для воспроизводства человеческого потенциала и превращения его в человеческий капитал. К подобным рискам относятся ресурсный дефицит, неравенство в доступности и качестве социальных услуг, поведенческие образцы, составляющие механизмы воспроизводства человеческого потенциала, условия «капитализации» человеческого потенциала.

Такой подход позволяет исследователям зафиксировать еще одну важную методологическую позицию, на которой основана их работа. В монографии отмечается, что «оценка последствий как рискованных, т.е. несущих потери для человеческого потенциала, не лишена ценностной составляющей или как минимум соотносится с целями социально-экономического развития. Это подразумевает включенность социологов не только в интерпретацию возможных последствий, но и в социальное проектирование»⁶.

Таким образом, инновационный характер исследования определяется тремя моментами: выбором концепции современного общества как общества риска; определением в этом контексте понятия человеческого потенциала как совокупности качеств, способствующих превращению его в человеческий капитал; соотносением рисков воспроизводства человеческого потенциала с ценностями и целями социального развития и проектированием возможностей накопления этого потенциала.

Системное обоснование методологии оценки развития человеческого потенциала позволило авторам выявить и охарактеризовать наиболее значимые группы рисков: 1) риски в формировании демографической среды; 2) риски, касающиеся здоровья различных групп населения; 3) этнические риски в развитии человеческого потенциала; 4) риски на рынке труда; 5) риски в контексте экономического развития («экономико-кризисные» риски); 6) риски в контексте политического развития; 7) социальные риски в воспроизводстве человеческого потенциала.

Особый интерес представляет анализ этнических рисков как наименее исследованных и наиболее угрожающих развитию российского общества, что показывают последние события. Авторы монографии

⁶ **Перспективы и риски развития человеческого потенциала в Сибири.** – С. 25.

исходят из посылки, что риск – это существование или возможность возникновения ситуации, когда формируются предпосылки для противодействия реализации базовых этносоциальных ценностей личности или группы. К таким ценностям в исследовании отнесены стремление к целостности и суверенитету, этническому самоопределению, сохранению этнической идентичности. По мнению авторов, оценка рисков в этнической сфере предполагает использование категории конфликта. Этнические риски рассматриваются в монографии как разновидность социальных рисков. Они возникают в результате формирования социально-политических и экономических кризисов, однако основой для их развития является феномен этнических интересов.

В рамках такого подхода представляются вполне правомерными выводы, сделанные в монографии. Как считают исследователи, если в начале 1990-х годов выдвигались лозунги с требованием этнической государственности, то современные региональные этнополитические элиты потеряли заинтересованность в получении подлинного суверенитета, поскольку к настоящему времени уровень и характер социально-экономического развития стали явно другими. Закономерный интерес в этом случае представляют оценки ситуации в Сибири. В монографии указывается, что реальный национализм, под которым традиционно понимается протест этнической группы против реального или мнимого ущемления ее интересов, к 2010 г. стал неактуален для Сибирского региона в целом. Определяющими аспектами при характеристике ситуации являются многонациональный состав народонаселения Сибири с присущим ему культурным и конфессиональным многообразием, исторически сложившиеся практики межэтнического взаимодействия и традиции этнической толерантности.

Очевидную актуальность имеют идеи авторов, связанные с возможностями развития человеческого потенциала в условиях общества риска. Как следует из теории человеческого капитала, основными видами инвестиций являются инвестиции в образование, производственную подготовку, охрану здоровья, миграцию, поиск информации на рынке труда, рождение и воспитание детей. В монографии дан анализ всех названных видов инвестирования.

В главе «Семейные практики инвестирования в образование детей» показана распространенность различных форм экономических

инвестиций в обучение детей у семей разных категорий. В отличие от государства, которое устами нескольких министров в сфере образования и науки заявляет, что «вузов в России слишком много», авторы монографии делают вывод об образовании как преимуществе индивида и базовом ресурсе развития экономики в рыночных условиях: «В отношении массовизации высшего образования в России важно отметить, что рост спроса на высшее образование с середины 1990-х годов оказался оправданным с “индивидуальной” точки зрения»⁷. И далее авторы пишут, что «в новых рыночных условиях более высокое образование стало обеспечивать своим носителям весомые преимущества, которых оно не давало при плановой системе»⁸. Более того, готовность платить за обучение детей как типичная стратегия семьи, фактически не зависящая от уровня образования родителей, есть реальный и существенный вклад в развитие человеческого потенциала России, рост которого стал наблюдаться в последнее десятилетие после известного падения в десятилетии предыдущем.

В монографии аргументированно показана необходимость отказа от узкого понимания рабочей силы как ресурса труда и обоснована важность создания условий для развития человеческого потенциала и в сфере производственной подготовки. Авторы считают, что модернизация общества возможна лишь при формировании соответствия доминирующего типа личности происходящим изменениям.

Одним из направлений преодоления рисков может стать мобилизация собственных солидарностей индивидов. Анализу таких возможностей посвящена глава «Социальный капитал как фактор смягчения рисков на рынке труда». Исследования этой проблемы крайне редко встречаются в отечественной науке, и тем ценнее проведенный авторами анализ, показывающий, что социальный капитал по-прежнему играет серьезную роль в формировании человеческого потенциала «и служит своего рода неформальным “фондом развития будущих поколений”»⁹.

При всей значимости указанных направлений в развитии человеческого потенциала конкретный анализ ситуации в Сибири и отдель-

⁷ **Перспективы** и риски развития человеческого потенциала в Сибири. – С. 102.

⁸ Там же.

⁹ Там же. – С. 130.

ных ее регионах приводит авторов монографии к выводу, что этот макрорегион отстает по уровню человеческого развития, что обусловлено дефицитом ресурсов для индивидуального инвестирования в развитие человеческого потенциала и недостаточными социальными расходами государства. Нельзя не согласиться с исследователями в том, что ускоренное социальное развитие Сибири должно стать приоритетным национальным проектом и это обеспечит интенсивное развитие человеческого потенциала как макрорегиона, так и России в целом.

В качестве позиций, изложенных в монографии и требующих широкой дискуссии, считаю нужным отметить, во-первых, представление о соотношении понятий «риски» и «угрозы». В ряде разделов они употребляются как синонимы (см., например, главу 2). Между тем риск – это возможная опасность, а угроза – выраженная возможность или действие, способное нанести вред (т.е. реальная опасность). Представление о рисках и угрозах как о тождественных феноменах в этом случае, очевидно, будет приводить к неадекватным стратегиям их преодоления, поскольку в одном случае необходим расчет возможных последствий и, вероятно, отказ от принятия тех или иных решений, а в другом случае требуются действия, направленные на изменение уже принятых решений.

Во-вторых, солидаризируясь с авторами в понимании классового характера распределения рисков, вряд ли можно согласиться с ними в том, что принадлежность к классу определяется уровнем доходов, властью и образованием. Видимо, необходимо признать, что низкий уровень оплаты труда и прочих доходов населения, не обеспечивающий развитие человеческого потенциала значительной части населения (вывод, который делают авторы в заключении), связан с типом собственности, характером социальных отношений и политическим режимом, а не только с коммуникативными рисками. Но тогда вряд ли в формате диалога можно установить «социально приемлемый уровень риска». И это еще одна проблема, которая требует широкой дискуссии, и не только среди экспертов.

Однако начало новым поискам положено именно этой монографией. Авторы выполнили несомненно пионерное, системное исследование, дающее ресурс не только для осмысления, но и для развития человеческого потенциала и превращения его в человеческий капитал.

НАШИ АВТОРЫ

Суспицын Сергей Алексеевич, доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом Института экономики и организации промышленного производства (ИЭОПП) СО РАН, Новосибирск, susp@ieie.nsc.ru

Suspitsin, Sergey, Institute of Economics and Industrial Engineering, Russian Academy of Sciences, Siberian Branch, Novosibirsk

Харитонова Виктория Никитична, кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, kharit@ieie.nsc.ru

Kharitonova, Viktoria, Institute of Economics and Industrial Engineering, Russian Academy of Sciences, Siberian Branch, Novosibirsk

Вижуина Ирина Александровна, старший научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, vira@ieie.nsc.ru

Vizhina, Irina, Institute of Economics and Industrial Engineering, Russian Academy of Sciences, Siberian Branch, Novosibirsk

Сумская Татьяна Владимировна, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, tanyushka333@yahoo.com

Sumskaya, Tatiana, Institute of Economics and Industrial Engineering, Russian Academy of Sciences, Siberian Branch, Novosibirsk

Коломак Евгения Анатольевна, доктор экономических наук, профессор, заведующая сектором ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, ekolomak@academ.org

Kolomak, Yevgenia, Institute of Economics and Industrial Engineering, Russian Academy of Sciences, Siberian Branch, Novosibirsk

Юшкова Наталия Геннадиевна, кандидат экономических наук, доцент Волгоградского государственного архитектурно-строительного университета, Волгоград, ymanul@gmail.com

Yushkova, Natalia, Volgograd State University of Architecture and Civil Engineering, Volgograd

Балакина Галина Федоровна, доктор экономических наук, заместитель директора Тувинского института комплексного освоения природных ресурсов СО РАН, Кызыл, balakina.gal@yandex.ru

Balakina, Galina, Tuva Institute of Complex Exploration of Natural Resources, Russian Academy of Sciences, Siberian Branch, Kyzyl

Нефёдкин Владимир Иванович, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, vladnn@ngs.ru

Nefyodkin, Vladimir, Institute of Economics and Industrial Engineering, Russian Academy of Sciences, Siberian Branch, Novosibirsk

Больницкая Айтилина Николаевна, кандидат социологических наук, ведущий научный сотрудник Центра социальных проблем труда Академии наук Республики Саха (Якутия), Якутск, aitalina_575@mail.ru

Bolnitskaya, Aitalina, Center of Social Problems of Labor, Academy of Sciences of the Sakha (Yakutia) Republic, Yakutsk

Черкашина Татьяна Юрьевна, кандидат социологических наук, старший научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, touch241@rambler.ru

Cherkashina, Tatiana, Institute of Economics and Industrial Engineering, Russian Academy of Sciences, Siberian Branch, Novosibirsk

Агеева Светлана Дмитриевна, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, swtageeva@gmail.com

Ageyeva, Svetlana, Institute of Economics and Industrial Engineering, Russian Academy of Sciences, Siberian Branch, Novosibirsk

Стенников Валерий Алексеевич, доктор технических наук, профессор, заместитель директора Института систем энергетики им. Л.А. Мелентьева (ИСЭМ) СО РАН, Иркутск, sva@isem.sei.irk.ru

Stennikov, Valeriy, Energy Systems Institute, Russian Academy of Sciences, Siberian Branch, Irkutsk

Постников Иван Викторович, научный сотрудник ИСЭМ СО РАН, Иркутск, postnikov@isem.sei.irk.ru

Postnikov, Ivan, Energy Systems Institute, Russian Academy of Sciences, Siberian Branch, Irkutsk

Добровольская Татьяна Владимировна, ведущий инженер ИСЭМ СО РАН, Иркутск, makarova@isem.sei.irk.ru

Dobrovolskaya, Tatiana, Energy Systems Institute, Russian Academy of Sciences, Siberian Branch, Irkutsk

Бурматова Ольга Петровна, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, burmatova@ngs.ru

Burmatova, Olga, Institute of Economics and Industrial Engineering, Russian Academy of Sciences, Siberian Branch, Novosibirsk

Горяченко Елизавета Евгеньевна, кандидат экономических наук, доцент, заведующая сектором ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, egor@ieie.nsc.ru

Goryachenko, Yelizaveta, Institute of Economics and Industrial Engineering, Russian Academy of Sciences, Siberian Branch, Novosibirsk

Дейнеко Людмила Викторовна, доктор экономических наук, профессор, заведующая отделом Института экономики и прогнозирования НАН Украины, Киев, industry.ief@gmail.com

Deyneko, Lyudmila, Institute for Economics and Forecasting, Ukrainian National Academy of Sciences, Kiev, Ukraine

Кириллов Павел Линардович, кандидат географических наук, старший научный сотрудник Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Москва, linard@mail.ru

Kirillov, Pavel, Lomonosov Moscow State University, Moscow

Махрова Алла Георгиевна, кандидат географических наук, ведущий научный сотрудник МГУ им. М.В. Ломоносова, almah@mail.ru

Makhrova, Alla, Lomonosov Moscow State University, Moscow

Волльманн Хельмут, доктор юридических наук, член Европейского клуба экспертов местного самоуправления, профессор Университета А. Гумбольдта, Берлин, Германия, h0598bce@rz.hu-berlin.de

Wollmann, Hellmut, Humboldt University of Berlin, Berlin, Germany

Егоров Олег Иванович, доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института экономики Министерства образования и науки Республики Казахстан, Алматы, olivegorov@mail.ru

Yegorov, Oleg, Institute of Economics, Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan, Almaty, Kazakhstan

Чигаркина Ольга Александровна, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института экономики Министерства образования и науки Республики Казахстан, Алматы, ieconom@academset.kz

Chigarkina, Olga, Institute of Economics, Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan, Almaty, Kazakhstan

Вавилина Надежда Дмитриевна, доктор социологических наук, профессор, ректор Нового сибирского института, Новосибирск, nsu@nsu.gcom.ru

Vavilina, Nadezhda, New Siberian Institute, Novosibirsk



Всероссийский научный журнал
«Регион: экономика и социология»

Включен в перечень ведущих рецензируемых периодических научных изданий, в которых ВАК рекомендует публикации работ, отражающих основное научное содержание кандидатских и докторских диссертаций (редакция 2012 г.).

Включен в Реферативный журнал ВИНИТИ.

Полнотекстовая сетевая версия журнала в Интернете публикуется на сайтах:

Научной электронной библиотеки <http://elibrary.ru/issues.asp?id=7623>

Издательства Сибирского отделения Российской академии наук
http://sibran.ru/journals/subscribe_online_request.php?id=172

Содержание журнала, аннотации статей, ключевые слова и сведения об авторах на русском и английском языках публикуются в Интернете на сайтах журнала <http://region.socionet.ru>, Издательства СО РАН <http://sibran.ru>, Научной электронной библиотеки <http://elibrary.ru/issues.asp?id=7623> и на Федеральном образовательном портале <http://ecsocman.edu.ru/region>

Сведения о журнале ежегодно публикуются в международной справочной системе по периодическим и продолжающимся изданиям «Ulrich's Periodicals Directory».

Адрес редакции:

630090, г. Новосибирск, просп. Академика Лаврентьева, 17, ИЭОПП СО РАН, к. 338

Тел./факс: (383)3302438

E-mail: region@icic.nsc.ru

Журнал распространяется только по подписке через АО «Роспечать»,
АО «Международная книга-периодика» и редакцию.

В розничную продажу не поступает.

Условия подписки публикуются на сайте <http://www.sibran.ru>

Научный редактор *А.А. Кин*

Редактор *Е.Б. Артемова*

Перевод *В.О. Панна*

Компьютерная верстка *Т.Г. Чуевой*

Журнал зарегистрирован в Министерстве печати
и информации РФ 17.06.1993 г. № 0110809.

Подписано к печати 15 августа 2014 г. Формат бумаги 60 × 84 1/16.

Офсетная печать. Гарнитура Times New Roman. Печ. л. 20,25.

Уч.-изд. л. 19. Заказ № 61. Цена свободная.

Отпечатано на участке оперативной печати ИЭОПП СО РАН,
630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17