

От главного редактора (В.Е. Селиверстов) . . . . .	3
<b>Фундаментальные исследования пространственного развития по программам Президиума РАН</b>	
Михеева Н.Н. Региональные аспекты исследования динамики производительности труда . . . . .	6
<b>Север и Арктика России в условиях глобальных вызовов XXI века</b>	
Попова Л.А., Терентьева М.А. Сравнительная оценка трудового потенциала северных регионов России . . . . .	29
<b>Региональная политика и экономические проблемы федерализма</b>	
Казанцев С.В. Угрозы экономическому развитию субъектов Российской Федерации . . . .	46
<b>Экономические проблемы развития регионов</b>	
Мельникова Л.В. «Пространственно-нейтральная» и «локально-адресная» региональная политика: проблемы выбора . . . . .	64
Суслов В.И. Имиджи Сибири: экономика с историческим уклоном . . . . .	86
Ершов Ю.С. Сибирский федеральный округ в экономике современной России . . . . .	104
Маршалова А.С., Новоселов А.С. Региональная экономическая политика субъекта Федерации: проблемы разработки и реализации . . . . .	124
<b>Социальные проблемы регионального развития</b>	
Вавилина Н.Д., Скалабан И.А. Социальное картирование как инструмент формирования общественного участия . . . . .	145
Пахомов А.А., Мостахова Т.С. Трансформация демографических процессов в Якутии . . . . .	163
Крюков В.В. Влияние качества городской среды и уровня университетского образования на предпочтения абитуриентов при выборе места учебы . . . . .	177
<b>Региональные и межрегиональные аспекты структурной и инвестиционной политики</b>	
Киреевко А.П., Орлова Е.Н. Проявления региональной налоговой политики в условиях российского бюджетного федерализма . . . . .	193
Унтура Г.А. Сибирь: ограничения и возможности инновационного рывка . . . . .	218
Лавровский Б.Л., Горюшкина Е.А., Мурзов И.А. Налогово-бюджетные отношения: сибирское направление . . . . .	242
<b>Эколого-экономические проблемы регионального развития</b>	
Самсонов Ю.Н., Иванова Г.А. Причины и последствия пожаров в бореальных лесах Сибири . . . . .	257
Акулов А.О. Влияние угольной промышленности на окружающую среду и перспективы развития по модели декарпинга . . . . .	272
<b>Зарубежный опыт региональной науки, региональной политики и территориального развития</b>	
Хорват Д. Аспекты модернизации политики регионального развития в Центральной и Восточной Европе в контексте изменений в Европейском союзе . . . . .	289
<b>Регионы России: цифры и факты</b>	
Симонова М.В. Основные тренды в развитии трудовых ресурсов Поволжья . . . . .	310
Наши авторы . . . . .	316

Chief-Editor's Note ( <i>V.Ye. Seliverstov</i> ) .....	3
<b>Basic Research on Spatial Development within the Framework of the Programs Launched by the Presidium of the RAS</b>	
<i>Mikheyeva, N.N.</i> Labour Productivity Dynamics: Regional Aspects .....	6
<b>Russian North and Arctic in the Context of Global Challenges of the XXI Century</b>	
<i>Popova, L.A. and M.A. Terentyeva.</i> Comparative Assessment of Labour Potential in the North Regions of Russia .....	29
<b>Regional Policy and Economic Issues of Federalism</b>	
<i>Kazantsev, S.V.</i> Economic Development Threats in Subjects of the Russian Federation .....	46
<b>Economic Issues of Regional Development</b>	
<i>Melnikova, L.V.</i> Regional Spatially-Neutral and Local Target Focused Policies: Issues of Choice .....	64
<i>Suslov, V.I.</i> Images of Siberia: Economy from the Historical Point of View .....	86
<i>Yershov, Yu. S.</i> The Siberian Federal District within the Current Russian Economy .....	104
<i>Marshalova, A.S. and A.S. Novoselov.</i> Regional Policy of a Subject of the Russian Federation: Problems of Its Elaboration and Implementation .....	124
<b>Social Issues of Regional Development</b>	
<i>Vavilina, N.D. and I.A. Skalaban.</i> Social Mapping as a Tool to Enhance Public Participation .....	145
<i>Pakhomov, A.A. and T.S. Mostakhova.</i> Transformations of Demographic Processes in Yakutia .....	163
<i>Kryukov, V.V.</i> How the Quality of Urban Environment and Level of Higher Education Impact on University Enrollees' Choice .....	177
<b>Regional and Interregional Aspects of Structural and Investment Policy</b>	
<i>Kireyenko, A.P. and Ye.N. Orlova.</i> Regional Fiscal Policy in the Context of Russian Fiscal Federalism .....	193
<i>Untura, G.A.</i> Innovation Market in Siberia: Limits and Capacities .....	218
<i>Lavrovsky, B.L., Ye.A. Goryushkina, and I.A. Murzov.</i> Federal Fiscal Policy for Siberian Regions .....	242
<b>Ecologic and Economic Issues of Regional Development</b>	
<i>Samsonov, Yu.N. and G.A. Ivanova.</i> Fires in Siberian Boreal Forests: Causes and Impacts ....	257
<i>Akulov, A.O.</i> Regional Environmental Impacts of Coal Industry and Development Prospects according to a Decoupling Model .....	272
<b>Foreign Experience of Regional Science, Regional Policy and Spatial Development</b>	
<i>Horvdth, G.</i> Modernization Aspects of Regional Policy in Central and Eastern Europe in the Context of EU Changes .....	289
<b>Regions of Russia: Figures and Facts</b>	
<i>Simonova, M.V.</i> Key Labour Trends in Volga Region .....	310
Our Authors .....	316

Двадцать лет назад в статусе главного редактора я написал первое обращение к читателям нового научного журнала «Регион: экономика и социология», который стал выходить как самостоятельное издание, а не в рамках «Известий Сибирского отделения РАН». Изложив концепцию развития нашего журнала и основные замыслы редколлегии, я закончил обращение словами: «От вашей поддержки, дорогие коллеги-читатели, в значительной мере зависит, сумеем ли мы реализовать наши планы, сумеем ли войти в число главных научных журналов России по региональной политике и проблемам территориального развития. А мы не скрываем – наши планы именно в этом и состоят».

Конечно, это было довольно смелое заявление, особенно если учитывать время, когда оно было сделано. Начало 90-х годов – период тяжелого экономического и политического кризиса в постсоветской России, период, когда наука была поставлена на грань самовывживания, когда фактически прервались ее старые связи с федеральными и региональными органами управления, с промышленными предприятиями, с зарубежными партнерами. С большим трудом мы сформировали первый номер журнала, в котором было только пять статей.

Двадцать лет – достаточно большой срок, уже можно подвести некоторые итоги и оценить все замыслы и начинания. Главное, что нам удалось достичь за этот период, – журнал «Регион: экономика и социология» действительно стал лидером российской научной периодики по проблемам региональной экономики, пространственного развития и экономической социологии. И это не наше предвзятое мнение, об этом говорят сухие цифры. Двухлетний импакт-фактор РИНЦ составил 1,053, пятилетний – 0,906. Рейтинг журнала по показателю импакт-фактора – 15-е место среди более 16 тыс. отечественных и зарубежных экономических журналов и 7-е место среди журналов по социологии, обрабатываемых Научной электронной библиотекой. Место журнала «Регион: экономика и социология» в общем рейтинге SCIENCE INDEX за 2012 г. – 176-е (годом ранее было 268-е), а по тематике «Экономика. Экономические науки» – 30-е. Журнал остается ведущим (занимая первое место по показателю импакт-фактора) среди научных и научно-популярных журналов, в которых тематика региональной экономики и экономической со-

---

циологии региона доминирует. Полнотекстовая сетевая версия журнала в Интернете публикуется на сайте Научной электронной библиотеки. Журнал включен в перечень ведущих рецензируемых периодических научных изданий, в которых ВАК рекомендует публикацию работ, отражающих основное научное содержание кандидатских и докторских диссертаций. В наших первоочередных планах вхождение в библиографическую и реферативную базу данных «Scopus».

Мы вошли в четкий и тщательно соблюдаемый издательский цикл, в котором при соблюдении периодичности издания (четыре номера в год) существенно увеличился объем журнала и, соответственно, объемом публикуемых материалов. Например, в 2013 г. в журнале было опубликовано 73 работы, его фактический общий объем составил 80 уч.-изд. листов при нормативном объеме 50 листов. Издательский портфель журнала очень обширен, и он заполнен почти на год вперед. Каждая поступающая в редакцию статья рецензируется одним-двумя квалифицированными экспертами из числа членов редколлегии и ведущих сотрудников институтов РАН. К сожалению, значительное количество (более 80%) поступающих в редакцию материалов мы вынуждены отклонять, основная причина – поддержание высокой планки в отношении качества публикуемых материалов, отличающей наш журнал.

Конечно, не все задуманное удалось реализовать. Так, мы предполагали, что во второй половине 90-х годов сумеем наладить выпуск англоязычной версии журнала. Это оказалось очень трудно реализуемым делом, но три года назад был совершен настоящий прорыв: совместно с журналами «Известия РАН. Серия географическая» и «Известия Русского географического общества» мы стали издавать на английском языке научный журнал «Regional Research of Russia» (издатели – Pleiades Publishing, МАИК «Наука /Interperiodica», распространитель – Springer). Фактически это дайджест названных трех изданий, что дает нам возможность публиковать для зарубежного читателя наиболее интересные статьи, напечатанные ранее в журнале «Регион: экономика и социология».

Прошедшие 20 лет подтвердили правильность редакционного курса на то, чтобы в журнале публиковались статьи, отражающие результаты как теоретических (фундаментальных), так и прикладных исследований, работы как российских, так и зарубежных авторов. Основные рубрики журнала остаются постоянными: «Региональная политика и экономические проблемы федерализма», «Экономические проблемы развития регионов», «Социальные проблемы регионального развития», «Региональные аспекты структурной и инвестиционной политики»,

«Зарубежный опыт региональной науки, региональной политики и территориального развития», «Экологические проблемы регионального развития». Но мы периодически вводим и новые рубрики, которые живут столько времени, сколько идет разработка особо важных исследовательских российских или международных проектов либо программ. Наши читатели ознакомились с очень важными и интересными материалами в рубриках «Проект Тасис “Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии”», «Программа Президиума РАН “Фундаментальные проблемы пространственного развития: междисциплинарный синтез”».

Сегодня мы ввели новую рубрику – «Север и Арктика в условиях глобальных вызовов XXI века». В ней отражаются результаты совместных исследований 10 институтов РАН по арктической проблематике в рамках крупного проекта Российского гуманитарного научного фонда. Это очень важно в свете реформы РАН, идеологи которой явно недооценивают высокий уровень российской науки в целом и региональной науки в частности.

Мы можем гордиться, что в числе наших авторов ведущие российские и зарубежные регионалисты и социологи, и очень благодарны им за верность журналу. Особые слова благодарности – нашим редакторам И.Г. Зыковой, Е.И. Шинаревой и И.Я. Лавровой, работавшим в журнале первое десятилетие, и особенно Е.Б. Артемовой, пришедшей на эту сложную работу в 2001 г. и продолжающей и поныне придавать всем статьям литературное качество, которое присуще первоклассным изданиям. Думаю, что наши читатели присоединятся и к нашей признательности Е.С. Унжаковой – ответственному секретарю журнала, Т.Г. Чуевой, осуществляющей его компьютерную верстку, И.М. Клисториной, переводящей на английский язык аннотации статей, и, конечно, всему коллективу участка оперативной полиграфии ИЭОПП СО РАН под руководством Л.В. Леонской, выполняющему печатное производство этого издания в срок и с хорошим качеством.

Ну а мои личные слова благодарности как главного редактора в юбилейную дату этого замечательного журнала – всему составу редакционной, и особенно А.А. Кину, за преданность нашему общему делу и за большую, подвижническую работу. Спасибо, друзья!

*В.Е. Селиверстов,*  
главный редактор научного журнала  
«Регион: экономика и социология»

УДК 332.14

*Регион: экономика и социология, 2014, № 1 (81), с. 6–28*

## **РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ДИНАМИКИ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТИ ТРУДА**

**Н.Н. Михеева**

*Совет по изучению производительных сил*

*Статья подготовлена при финансовой поддержке Программы  
фундаментальных исследований Президиума РАН № 31  
«Роль пространства в модернизации России: природный  
и социально-экономический потенциал» (проект № 7.2)*

### **Аннотация**

Рассмотрены методические проблемы измерения и оценки уровня, динамики и межрегиональных соотношений производительности труда. Проведено сравнение результатов их расчетов различными методами. Показано, что тенденции межрегиональных соотношений и динамики производительности труда, оцененные разными способами, различаются мало. Диссонанс в оценке вносит использование показателей реальной производительности труда, соотношенной с заработной платой. В этом случае повышаются рейтинги регионов с относительно невысокой заработной платой. Высокая доля добывающего сектора является определяющим фактором высокой производительности труда в регионе. Уровень и динамика производительности труда сильно дифференцированы по отраслям. Совокупный рост производительности труда в регионах обеспечивался за счет роста показателей эффективности, а не за счет перемещения производства и трудовых ресурсов в регионы с более высокими показателями эффективности.

**Ключевые слова:** производительность труда, регионы, экономический рост, заработная плата, пространственные пропорции, структурные сдвиги, занятость в регионах, межрегиональная дифференциация

## **Abstract**

The paper considers the techniques for measuring and assessing regional labour productivity and its dynamics and differences. It compares the results obtained by applying the different techniques, and can state that the trends identified according to different methods, display a little difference. Only the indicator of a real labour productivity compared to wage shows a higher difference and results in higher ratings of the regions where wages are relatively low. A high share of extractive industries in regions is a key factor of a high labour productivity. The labour productivity and its dynamics show a strong sectoral difference. The growth of a total labour productivity in regions can be explained by the increased efficiencies but not by relocation of production and labour forces to the regions with higher indicators of efficiency.

**Keywords:** labour productivity, regions, economic growth, wage, spatial proportions, structural shifts, regional employment, regional differentiation

Среднегодовой рост производительности труда в российской экономике в 2003–2008 гг. составлял 6,5%, в 2010–2012 гг. – 3,3%. В прогнозе Минэкономразвития России на период до 2016 г. среднегодовой темп роста этого показателя предполагается на уровне 3,6% [1], что явно не соответствует выполнению задач по достижению Россией значений данного показателя в экономически развитых странах.

Несмотря на важность темы производительности труда в российской экономике, в последние годы исследования по ней немногочисленны. В них констатируется значительное отставание России по уровню производительности труда от развитых стран и стран БРИК [2–4]. Компанией «McKinsey» проведен анализ отраслевой дифференциации производительности и разработаны рекомендации по повышению производительности для экономики в целом и ее отдельных отраслей [5]. В работе специалистов из ГУ ВШЭ [6] проанализирована отраслевая дифференциация производительности, оценены определяющие ее факторы и источники долгосрочного роста. Результаты

анализа производительности труда на регионально-отраслевом уровне представлены в работе [7].

Динамика производительности труда определяется множеством факторов, и одним из них является территориально-отраслевая структура производства и занятости, рационализация которой предполагает повышение совокупной производительности за счет изменения территориальной и отраслевой структуры занятых в пользу наиболее производительных секторов и регионов. Разрыв в величине выработки валовой добавленной стоимости (ВДС) на одного занятого по видам экономической деятельности (ВЭД) колоссален. Для детализированных ВЭД этот разрыв составляет более 56 раз, он велик даже на уровне агрегированных ВЭД. Выработка на одного занятого в добыче полезных ископаемых в целом превышает соответствующий показатель в обрабатывающих производствах более чем в 5,6 раза. Столь же значительна дифференциация показателей НДС на одного занятого в экономике по российским регионам. Даже при исключении данных по нефтегазовым автономным округам и при учете межрегиональной дифференциации цен она составила в 2011 г. более 6 раз. В этой связи исследование источников роста производительности труда на региональном уровне представляется необходимым.

## **ПРОБЛЕМЫ ИЗМЕРЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТИ ТРУДА**

Показатели производительности труда относятся к числу наиболее важных экономических индикаторов, тем не менее их расчет сопряжен с рядом проблем методологического и статистического характера. Росстат определяет индексы производительности труда как частное от деления индексов физического объема ВВП (по видам экономической деятельности – индексов физического объема выпуска) и индексов изменения совокупных затрат труда [8]. Источником информации являются результаты выборочных обследований Росстатом занятости населения, данные которых доступны за 2001, 2004, 2007, 2009, 2012 гг. Индексы производительности труда по экономике



в целом и по агрегированным ВЭД в настоящее время опубликованы за 2003–2012 гг. [9].

Для регионов показатели динамики производительности труда рассчитываются аналогично, но в качестве базового используется показатель ВРП. Проблемы расчета показателей производительности труда в регионах по методике Росстата связаны с тем, что информация по совокупным затратам труда имеется только за отдельные годы, при этом сопоставимы данные не за все годы. В 2012 г. Росстат на основе переписи населения 2010 г. существенно скорректировал опубликованные ранее данные по занятости. Корректировке подверглись показатели численности занятых в регионах за 2003–2012 гг., а также совокупных затрат труда по России в целом. По регионам новые данные по затратам труда опубликованы только за 2012 г., информация за предыдущие годы не корректировалась.

Согласно новой информации, численность занятых в экономике России увеличилась почти на 2 млн чел. и составила в 2009 г. 69410,5 тыс., в 2011 г. – 70856,6 тыс. чел. При относительно небольшом увеличении числа занятых по стране (2–5%) результаты корректировки для федеральных округов оказались весьма существенными. Численность занятых в Центральном и Северо-Западном округах увеличилась примерно на 7%, в Северо-Кавказском – на 12%, в Дальневосточном округе она оказалась меньше на 4,5%. Различия для отдельных регионов еще более значительны: число занятых в Московской области увеличилось почти на треть, в Ленинградской – на четверть, в Тверской области и Республике Мордовии – на 15%. Корректировка в сторону уменьшения произошла в большинстве северных и дальневосточных регионов, хотя тенденции изменения не столь однозначны. Например, в Сахалинской области численность занятых уменьшилась на 7,8%, а в Магаданской – увеличилась на 8,3% (данные 2011 г.).

Корректировка данных существенно меняет картину занятости, построенную на основе ранее опубликованной статистики. В результате доля западных районов страны в общей численности занятых увеличивается, доля восточных, наоборот, оказывается ниже декларируемой ранее. Следовательно, должны измениться и межрегиональные соотношения в производительности труда.

Проблемы расчета динамики производительности труда на региональном уровне связаны не только с учетом затрат на производство, но и с оценкой его результатов. При используемых в настоящее время методиках расчета ВРП значительная часть (около 20%) не распределяется. Кроме того, имеются перекосы в распределении производимой ВДС по регионам, возникающие вследствие того, что не совпадают центры производства и центры фиксации прибыли (см., например, [10]). Темпы роста выработки на одного занятого при расчете ВДС по сумме регионов в большинстве случаев выше, чем темпы роста производительности труда по экономике в целом. Объяснить это можно более полным учетом совокупных затрат труда на национальном уровне.

Наличие указанных методических проблем создает сложности при межрегиональных сравнениях уровней и динамики производительности труда, для преодоления которых в данной работе применяются различного рода уточняющие корректировки. В качестве информационной базы в нашем исследовании использовались данные Росстата о совокупных затратах труда за 2001–2009 гг., которые базируются на старой информации по занятости, а также новые данные по численности занятых в экономике регионов за 2003–2012 гг., на основе которых рассчитаны показатели выработки ВДС на одного занятого. Последние привлекаются в качестве сопоставимых оценок уровней и динамики производительности труда за период в целом. Официальная статистика ВРП за 2012 г. не была опубликована на момент написания статьи, поэтому использованы оценочные данные субъектов Федерации.

## **РЕГИОНАЛЬНАЯ ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТИ**

Показатели дифференциации производительности труда по регионам (табл. 1) рассчитаны по данным о совокупных затратах труда в эквиваленте полной занятости и по объемам производимого ВРП в текущих ценах, скорректированных на стоимость фиксированного набора товаров и услуг (ФНТУ), позволяющего учесть межрегиональную дифференциацию цен. Расчеты проводились по 79 субъектам Федерации (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа рассмотрены в составе Тюменской области, Ненецкий автономный ок-

Таблица 1

**Региональная дифференциация показателей производительности труда**

Показатель	2001	2004	2007	2009	2012
Число регионов с отношением рег. показателя $R$ к среднему по РФ в диапазоне:					
$R > 100$	11	14	10	14	12
$80 < R \leq 100$	18	12	16	10	12
$60 < R \leq 80$	26	31	21	33	27
$R \leq 60$	24	22	32	22	28
Отношение максимального показателя к минимальному	10,3	9,8	8,8	7,2	5,6
Доля регионов-лидеров в затратах труда	25,7	25,5	22,7	27,1	26,8
Доля регионов-лидеров в ВРП	49,8	49,9	48,1	50,5	48,1

руг – в составе Архангельской области<sup>1</sup>, данные по Чеченской Республике представлены не за все годы).

Количество регионов, в которых уровень производительности труда превышает средний по стране (регионы-лидеры), оказывается стабильным (10–14 регионов), хотя относительные позиции регионов меняются. В 2001, 2004, 2007, 2009 гг. первое место занимала Тюменская область, второе место до 2009 г. было у Москвы, а в 2009 г. ее потеснила Сахалинская область, которая в 2012 г. вышла на первое место. В составе регионов-лидеров – крупные российские регионы с экспортной специализацией, для большинства из которых характерна высокая доля добывающих производств, а также Москва и Санкт-Петербург.

Доля лидеров в занятости в динамике увеличивается, на эти регионы приходится более четверти совокупной занятости. В них производится около половины совокупного ВРП.

В динамике разрыв между минимальным и максимальным уровнями заметно сокращается: в 2001 г. он составлял 10,3 раза, в 2012 г. – 5,6 раза.

<sup>1</sup> Исключение автономных округов из рассмотрения обусловлено сложностью учета в этих регионах значительного количества вахтовых работников.

В группе регионов, «не дотягивающих» до среднероссийского уровня производительности, но в которых она составляет более 80% от средней, – 10–18 регионов. В данной группе находятся регионы с диверсифицированной структурой производства и опережающим ростом обрабатывающих производств, которые формируют потенциал роста производительности (Калужская, Московская, Ленинградская, Свердловская, Иркутская, Липецкая, Нижегородская области, другие крупные индустриальные центры).

Основная масса регионов сосредоточена в группах со средним и невысоким экономическим потенциалом, в них уровень производительности труда составляет менее 80% от среднего по стране. Причем в каждом третьем российском регионе производительность труда не достигает 60% от средней. К ним относятся регионы Северо-Кавказского федерального округа, национальные республики Сибири, ряд регионов Центрального округа.

Относительные позиции регионов в рейтинге производительности труда оказываются очень устойчивыми. Случаи «резкого прорыва» единичны: это Сахалинская область (в 2001 г. производительность труда была на среднероссийском уровне, в 2012 г. – 227% от среднего), Чукотский АО (75,6% от среднего в 2001 г. и 170% – в 2009 г.), Белгородская область (73% от среднего в 2001 г. и 122% – в 2012 г.). Все три случая связаны с введением в эксплуатацию новых добывающих производств.

## **ДИНАМИКА ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТИ ТРУДА**

За период 2003–2012 гг. производительность труда в России выросла по всем видам деятельности, но отраслевая структура роста в послекризисный период существенно отличается от структуры докризисного. В 2003–2008 гг. рост производительности в экономике был обеспечен за счет непромышленных отраслей<sup>2</sup>. Среднегодовой темп прироста в строительстве составил 9,2%, в торговле – 8,1, на транспорте и в связи – 7,1, в операциях с недвижимым имуществом –

---

<sup>2</sup> В дальнейшем термины «виды экономической деятельности», «отрасли», «сектора» используются как синонимы.

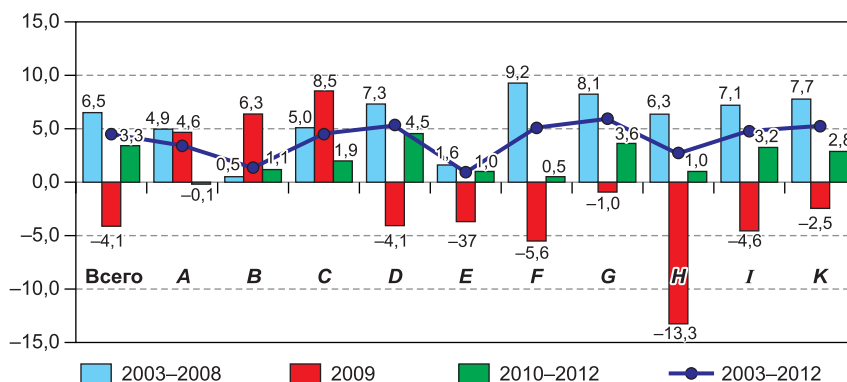


Рис. 1. Среднегодовые темпы прироста производительности труда в РФ по видам экономической деятельности

*A* – сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство; *B* – рыболовство, рыбоводство; *C* – добыча полезных ископаемых; *D* – обрабатывающие производства; *E* – производство и распределение электроэнергии, газа и воды; *F* – строительство; *G* – оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования; *H* – гостиницы и рестораны; *I* – транспорт и связь; *K* – операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг

7,7%. Из числа промышленных ВЭД сравнимые темпы производительности наблюдались только в обрабатывающих отраслях – 7,3% (рис. 1). Несмотря на высокие темпы роста производительности в докризисный период, указанные виды деятельности оказались наименее адаптивными к условиям кризиса. Спад производства в 2009 г. в них был максимальным и не сопровождался сокращением совокупных затрат труда. Производительность труда в отрасли «гостиницы и рестораны» сократилась более чем на 13%, что, впрочем, не оказало существенного влияния на общие по экономике показатели в силу невысокой доли данного сектора в занятости и ВДС. Общеэкономический темп определяли строительство, транспорт и связь, где падение производительности было больше среднего, и обрабатывающие производства, где темп ее снижения соответствовал среднему по экономике. Рост производительности в условиях кризиса демонстрировали ресурсные отрасли: сельское хозяйство (прирост составил 4,6%), рыболовство (6,3%) и добыча полезных ископаемых, где производительность

в 2009 г. увеличилась на 8,5%, причем произошло это за счет сокращения совокупных затрат труда. Однако относительная устойчивость производительности в ресурсных отраслях в кризисный период не стала тенденцией. В сельском хозяйстве неурожай 2010 г. привел к существенному падению производительности, в добывающих отраслях производительность снизилась в 2012 г.

В послекризисный период состав лидеров по росту производительности изменился, из их числа выпало большинство непромышленных ВЭД. Наиболее высокими темпами производительность росла в обрабатывающих отраслях: в 2012 г. был превышен уровень 2008 г. на 9,3%. Темпы роста производительности превышали средние по экономике в торговле, в других непромышленных секторах они были ниже средних, а в строительстве и гостиничном секторе докризисный уровень производительности труда в 2012 г. еще не был достигнут. Период 2007–2012 гг. характеризовался повышением производительности труда в большинстве видов деятельности, в аутсайдеры же попали добыча полезных ископаемых, электроэнергетика, строительство и целлюлозно-бумажное производство. Отраслевая дифференциация темпов роста производительности является важнейшим фактором, определяющим различия в производительности труда по регионам.

Экономический рост в 2001–2008 гг. в большинстве регионов сопровождался ростом совокупных затрат труда, который происходил за счет сокращения безработицы, увеличения численности занятых, самозанятости населения. Максимальным прирост совокупных затрат оказался в Республике Дагестан (56% в 2008 г. по отношению к 2001 г.), Москве (50%), Калининградской и Тюменской областях (соответственно 29 и 24%). Совокупные затраты труда сократились примерно в трети регионов, преимущественно в северных, во всех дальневосточных субъектах Федерации, кроме Приморского края. Для многих регионов, в которых наблюдалось снижение совокупных затрат труда в период экономического роста, показатели численности занятых после упоминавшейся корректировки данных увеличились, т.е. с большой вероятностью совокупные затраты труда росли и в этих регионах. В результате рост производительности труда обеспечивал-

ся в докризисный период преимущественно за счет опережающего роста производства по сравнению с ростом затрат труда.

В 2008 г. по сравнению с 2001 г. рост производительности имел место во всех регионах, исключая Республику Калмыкию. Максимальным он был в Чукотском АО, Сахалинской и Архангельской областях (производительность увеличилась более чем в 2 раза), Еврейской автономной и Ленинградской областях. В 2009 г. снижение совокупных затрат труда в российской экономике также сопровождалось повсеместным их снижением в регионах. Совокупные затраты остались неизменными или минимально увеличились только в Республике Ингушетии и Республике Северная Осетия – Алания, а также в Саратовской области. Как и по экономике в целом, в подавляющем большинстве регионов сокращение совокупных затрат труда послужило фактором, поддерживающим положительный тренд производительности. Из 79 субъектов Федерации в 2009 г. производительность снизилась в 52, в остальных же по отношению к предыдущему году она выросла, причем в ряде регионов рост был значительным. В целом сокращение производительности труда в 2009 г. оказалось меньшим в регионах, в которых в 2001–2008 гг. темпы роста производительности оказались наиболее высокими, т.е. был создан некоторый «запас прочности».

Регионы, лидирующие по темпам роста производительности труда в целом за период 2001–2009 гг., представлены тремя группами: регионы с низким базовым уровнем производительности, на фоне которого темпы в 2009 г. существенно превосходили среднероссийские; ресурсодобывающие регионы, где вводились новые производства, что обеспечило значительный рост ВРП; регионы с преобладанием в структуре производства обрабатывающей промышленности, в которых рост производительности обусловлен модернизацией и созданием новых производств. К первой группе относятся Республика Дагестан, Курганская и Еврейская автономная области, ко второй – Чукотский АО, Сахалинская, Архангельская области, к третьей – Ленинградская, Омская, Белгородская, Курская области, Республика Мордовия.

Картина послекризисной динамики производительности труда в регионах весьма хаотична (рис. 2). Очевидная прямая зависимость между падением производительности труда в 2009 г. и ее последую-

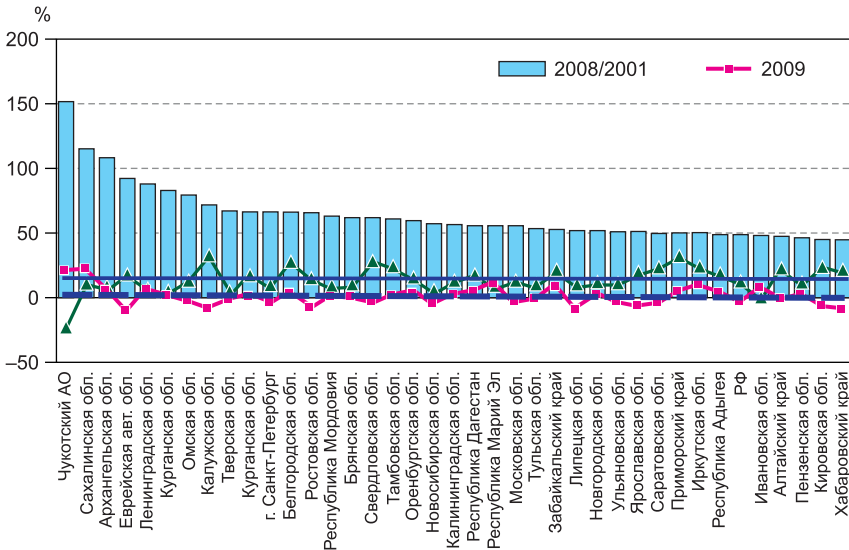
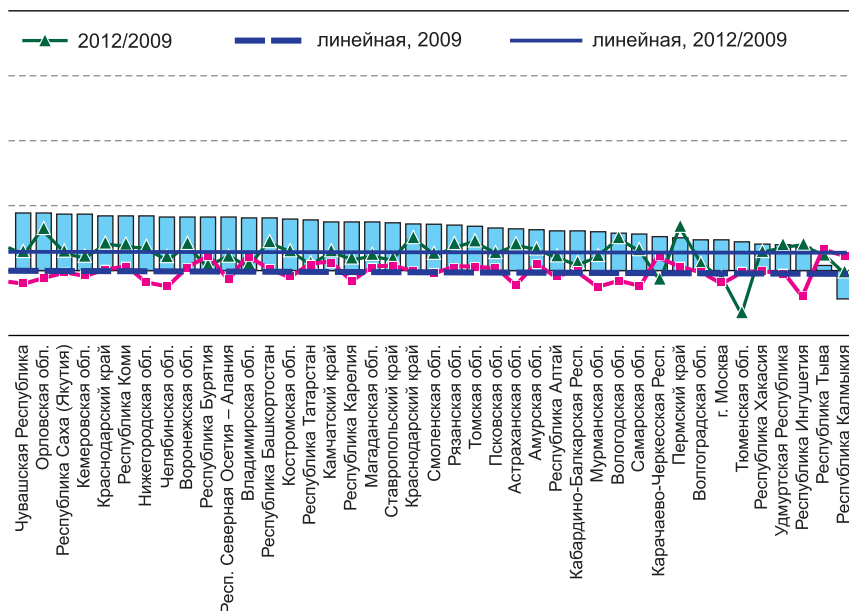


Рис. 2. Прирост производительности

щим ростом на фоне низкого базового уровня проявляется далеко не всегда. Тем не менее слабая обратная зависимость обнаруживается: производительность труда восстанавливалась быстрее в регионах, где темпы ее роста были невысоки в период экономического роста, а спад в 2009 г. был больше. Это обусловлено изменением состава лидирующих по темпам производительности труда видов деятельности.

Темпы послекризисного восстановления производительности труда были наиболее высокими в обрабатывающих производствах (среднегодовой темп прироста производительности в 2010–2012 гг. составил 4,5%), в торговле (3,6%) и на транспорте (3,2%). В этой связи опережающий рост производительности в 2010–2012 гг. фиксировался в промышленных центрах с высокой долей обрабатывающих производств либо с диверсифицированной структурой производства. Первую десятку лидеров роста производительности образуют Пермс-





труда в регионах

кий край, Калужская область, Приморский край, Орловская, Свердловская, Белгородская области, Красноярский край, Вологодская, Иркутская, Кировская области. Справедливости ради следует отметить, что свой вклад в высокие темпы роста производительности в указанных регионах внес и низкий базовый уровень 2009 г., поскольку кризисное падение производительности в большинстве названных регионов было значительным.

Рост производительности в 2010–2012 гг. не был повсеместным, падение продолжалось в 2010 г. в 12 регионах, в 2011 г. – в семи. В ряде регионов оно оказалось «отложенным кризисом», как это случилось с небольшими по экономическому потенциалу регионами (Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Калмыкия, Республика Алтай, Чукотский АО), в которых падение производительности наблюдалось не в 2009 г., а в 2010 либо 2011 г.

## **СООТНОШЕНИЕ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТИ ТРУДА И ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ**

Соотношение динамики заработной платы и производительности труда является важнейшей характеристикой качества экономического роста. Не обеспеченное ростом заработной платы повышение производительности труда ведет к опережающему росту издержек на оплату труда и, как следствие, к снижению конкурентоспособности, создает риски снижения темпов производства, является фактором инфляционного давления.

Для России в целом и для всех регионов страны темпы роста реальной заработной платы за период 2003–2012 гг. превышали темпы роста производительности труда<sup>3</sup>. Исключением явились два дальневосточных региона: Сахалинская область и Еврейская автономная область. Для всех остальных регионов ситуация отличается только для последнего отрезка этого периода – 2009–2012 гг. Это дает основание полагать, что в результате кризиса по крайней мере для ряда регионов тенденция опережающего роста заработной платы над производительностью труда была сломлена.

В кризисном 2009 г. производительность труда упала в большинстве регионов, реальная заработная плата также в большинстве случаев снизилась. Темпы послекризисного восстановления обоих показателей по регионам различались, в результате соотношение темпов роста заработной платы и производительности труда для целого ряда регионов изменилось на противоположное. На рисунке 3 регионы проранжированы по величине разрыва между темпом прироста производительности труда (ПТ) и реальной заработной платы (ЗП).

Примерно в трети регионов темпы роста производительности труда после кризиса были выше темпов роста реальной заработной платы. Состав таких регионов неоднороден, среди них выделяются регионы с высокой долей экспортно-ориентированных добывающих произ-

---

<sup>3</sup> Для анализа динамики производительности и заработной платы использованы данные по выработке ВДС на одного занятого, скорректированные на величину ФНТУ.

водств (Сахалинская область, Пермский край, Белгородская, Иркутская области); крупные центры обрабатывающей промышленности (Свердловская, Ленинградская области), базовый уровень заработной платы в которых достаточно высок, темпы послекризисного восстановления реальной заработной платы ниже средних по стране; регионы с высокими темпами роста заработной платы, которые, тем не менее, ниже темпов роста производительности труда (Приморский край, Калужская область, а также Республика Дагестан и Республика Адыгея с крайне низким уровнем обоих показателей).

На долю занятых в регионах, где темпы роста производительности труда выше темпов роста заработной платы, приходится 15,3% от общей численности занятых и 13,4% от суммарного ВРП. В этой связи их влияние на общенациональный тренд невелико.

Представленные выше соотношения и тенденция существенно меняются при использовании показателя так называемой реальной производительности труда, который отражает выработку ВДС на одного занятого в экономике, отнесенную к величине заработной платы. Разрыв между максимальным и минимальным уровнями реальной производительности труда в 2003 г. (Тюменская область и Камчатский край) составил 3 раза, в 2011 г. (Сахалинская область и Камчатский край) – 3,7 раза. Отметим, что в 2011 г. максимальный разрыв обнаруживается между двумя расположенными рядом дальневосточными регионами.

На рисунке 4 дано сравнение показателей реальной производительности труда и выработки на одного занятого в 2011 г., а также динамики обоих показателей. Регионы проранжированы по уровню реальной производительности в 2011 г.

При переходе к показателям реальной производительности по сравнению с распределением регионов по уровню выработки повышается рейтинг регионов с невысокой заработной платой. Так, в 2011 г. реальная производительность в Белгородской области оказывается выше, чем в Москве; вслед за Москвой располагается Оренбургская область. В число регионов с уровнем реальной производительности, превышающим среднероссийский, вошли Республика Коми, Респуб-

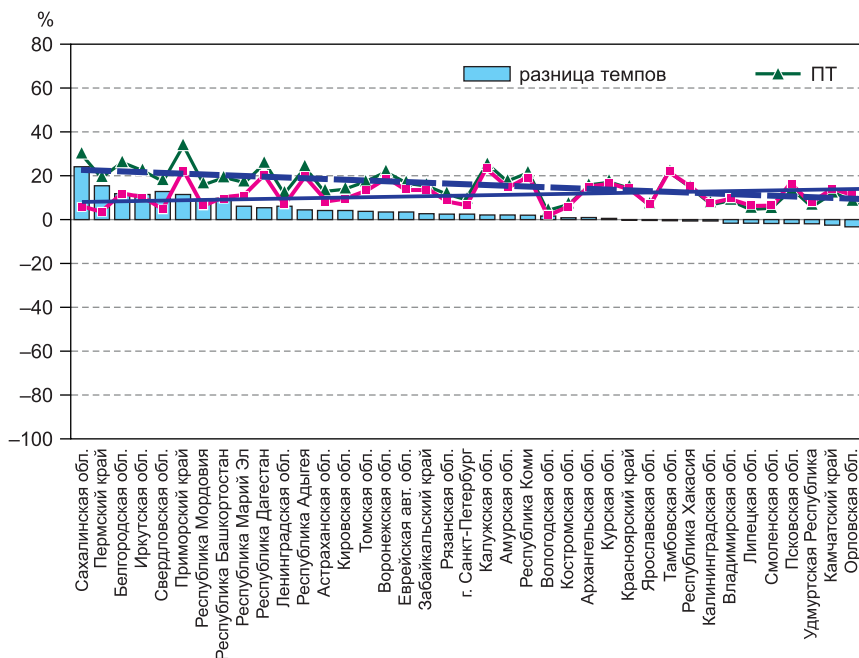
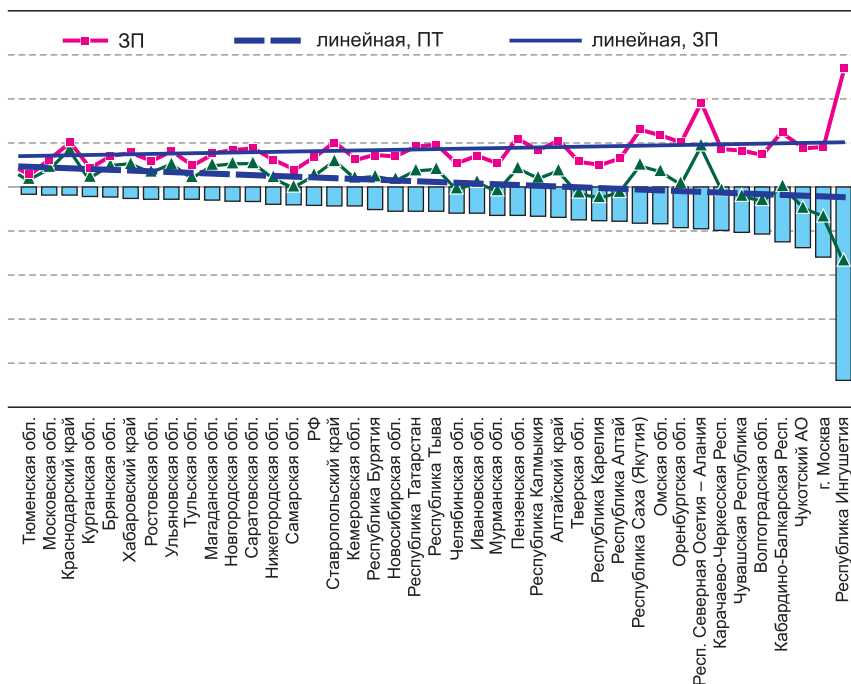


Рис. 3. Прирост производительности труда и реальной заработной платы

лика Татарстан, Республика Саха (Якутия), Томская, Липецкая, Архангельская и Кемеровская области. В большинстве указанных регионов производительность труда выше среднероссийской. Они также уже упоминались в рейтинге регионов, в которых в послекризисный период темпы роста производительности превышали темпы роста заработной платы.

Более существенные корректировки расчет реальной производительности труда вносит в представления о динамике производительности. Расчеты производительности труда по совокупным затратам и по выработке ВДС на одного занятого показывают рост производительности во все годы, кроме 2009 г., а также положительный общий тренд за 2003–2011 гг. При использовании показателей реальной про-



в регионах в 2012 г. по отношению к 2008 г.

изводительности труда это далеко не так. Реальная производительность в 2011 г. выросла по сравнению с 2003 г. примерно в трети российских регионов (25), во всех остальных ситуация была обратной. В число указанных 25 регионов вошли основные центры добывающей промышленности: Сахалинская, Белгородская области, Красноярский край, Республика Коми, Кемеровская, Тюменская области, Пермский край, Иркутская, Амурская области, приморские регионы – Калининградская область и Приморский край, быстрорастущие регионы Центрального федерального округа – Московская и Калужская области, вместе с ними Курская и Владимирская области, Свердловская и Оренбургская области. В данном перечне нет столичных мегаполи-

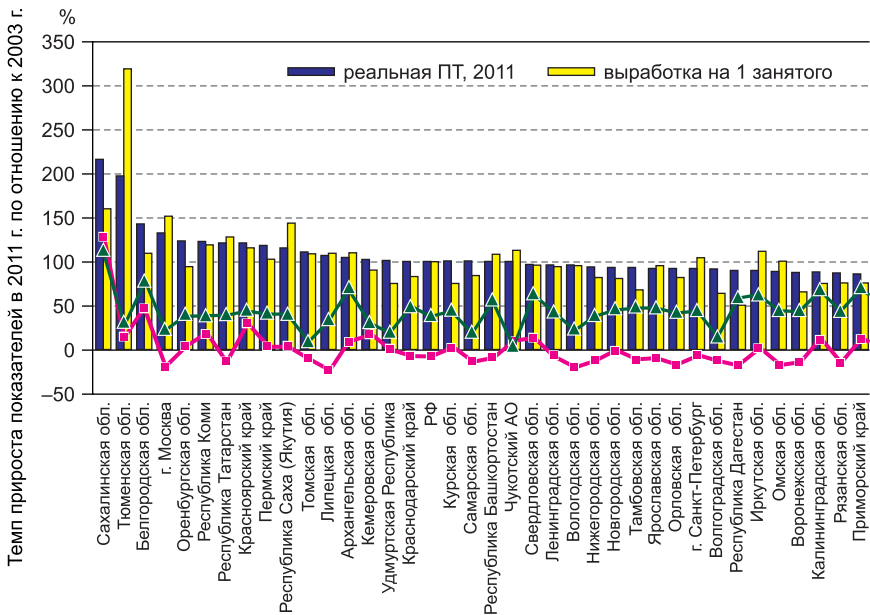
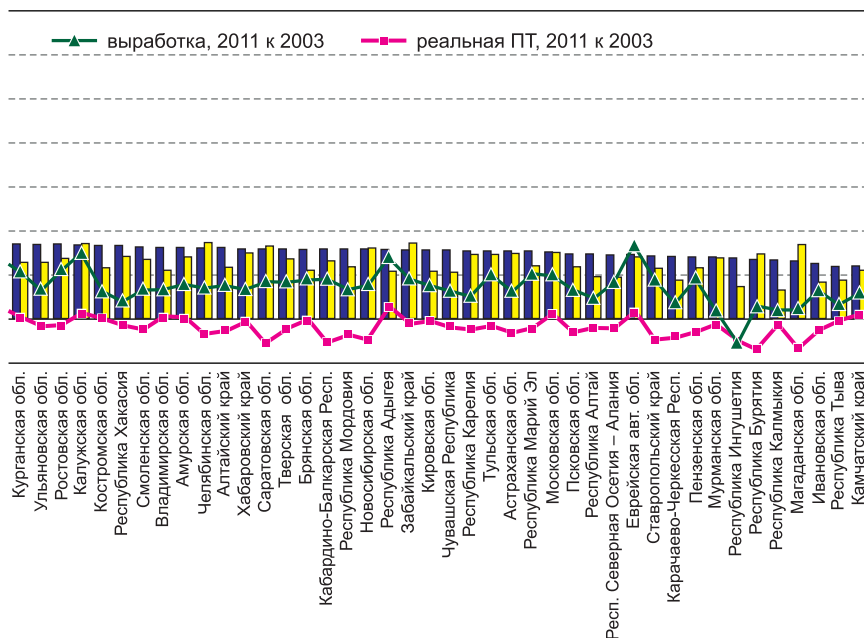


Рис. 4. Реальная производительность труда и выработка на одного занятого

сов – Москвы и Санкт-Петербурга, в которых рост заработной платы обгоняет рост производительности труда.

## ВЛИЯНИЕ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ СТРУКТУРЫ ПРОИЗВОДСТВА НА СОВОКУПНУЮ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТЬ ТРУДА

Изменение показателей производительности труда в экономике в целом происходит под влиянием двух факторов: изменения в региональной структуре производства и изменения производительности в каждом из регионов. Для оценки вклада отдельных факторов в прирост суммарного по регионам ВРП использован подход к разложению на факторы, аналогичный представленному в работе О.В. Спасской [11]. Идея метода состоит в том, чтобы разложить темп изменения



в экономике в 2011 г. в регионах по отношению к среднему по РФ

производительности труда на две составные части: вклад изменения производительности труда в каждом отдельном регионе (региональный фактор) в общий темп изменения производительности труда и вклад фактора региональной структуры ВДС.

Расчеты были проведены по 79 регионам для максимально возможного с точки зрения имеющейся статистической информации периода – 1997–2012 гг. Указанный период характеризуется неустойчивой динамикой, на него пришлось два кризисных года: 1998 и 2009 гг. В этой связи представляется важным отследить общий тренд пространственных трансформаций. Структурная динамика показателей производительности труда по России в целом представлена в табл. 2.

Результаты расчетов показывают, что в течение рассматриваемого периода изменения в пространственной структуре производства

Таблица 2

**Изменение производительности труда в экономике Российской Федерации  
за счет регионального и структурного факторов, %**

Год	Общее изменение	За счет региональных факторов	За счет изменения пространств. структуры	Год	Общее изменение	За счет региональных факторов	За счет изменения пространств. структуры
1997	3,16	3,11	0,05	2005	5,99	5,85	0,15
1998	-5,17	-4,42	-0,75	2006	7,00	7,34	-0,33
1999	5,39	4,76	0,62	2007	5,85	5,44	0,41
2000	9,94	9,98	-0,04	2008	5,35	5,12	0,23
2001	5,91	4,63	1,29	2009	-5,48	-5,59	0,11
2002	3,07	2,74	0,33	2010	3,82	3,64	0,18
2003	8,12	7,63	0,49	2011	4,03	3,69	0,34
2004	5,84	5,85	-0,01	2012	2,49	2,17	0,32

практически не оказывали влияния на динамику совокупной производительности труда. Доминирующим фактором был рост производительности труда в отдельных регионах. Причем влияние регионально-го и структурного факторов в отдельные годы было однонаправленным: когда производительность труда падала, то отрицательным был вклад обоих факторов.

Невысокая степень влияния изменений в пространственном распределении производства на рост производительности труда может быть обусловлена особенностями как пространственной, так и отраслевой структуры производства. Доля каждого отдельного субъекта Федерации в совокупном показателе ВДС, за исключением небольшого количества крупных регионов, находится в пределах 1–2%, поэтому изменения их доли оказываются несущественными с точки зрения динамики пространственной структуры в целом.

В структуре производимой в регионах ВДС высока доля так называемых неторгуемых видов деятельности, в ряде регионов на них приходится более половины ВДС. Обобщая все результаты экономичес-



кой деятельности в регионе, выработка ВДС на одного занятого характеризует добавленную стоимость всех видов экономической деятельности, в том числе социальных услуг, в которых рост производительности труда является весьма условным. В бюджетной сфере увеличение выработки реально характеризует увеличение затрат на одного занятого, что является важным при оценке доходов институциональных единиц, формируемых в регионе, но не имеет отношения к эффективности производства этих услуг. Межрегиональная дифференциация показателей выработки по таким ВЭД невелика, и она оказывает стабилизирующее воздействие на изменение межрегиональных пропорций ВРП.

Другим условием, определившим доминирование внутрирегиональных факторов в росте производительности труда, является стабильность межрегионального распределения трудовых ресурсов как следствие низкой мобильности населения и трудовых ресурсов.

Более объективную характеристику реальных сдвигов в пространственной структуре, обусловленных изменениями в размещении производств, дает показатель производительности труда в промышленности. Расчет этого показателя также сопряжен со статистическими трудностями оценки совокупной занятости, динамики и структуры промышленного производства, для которого переход к ОКВЭД нарушил сопоставимость динамических рядов. Оценки вклада региональных и пространственных факторов в изменение производительности труда в промышленности были рассчитаны таким же образом, как и для ВДС (табл. 3).

В течение рассматриваемого периода динамика производства и производительности труда в промышленности была крайне неустойчивой. Рост промышленного производства практически в течение всего рассматриваемого периода происходил в условиях либо сокращения, либо стабильной численности занятых. Заметный прирост численности наблюдался только в 2007 г. (+7,4% к предыдущему году), однако в 2008 г. имело место сокращение на 1,4%, как и в 2009 г. (–6%). Поэтому увеличение численности занятых в промышленности не могло быть существенным фактором экономического роста, последний основывался преимущественно на росте производительности труда.

Таблица 3

**Изменение производительности труда в промышленности Российской Федерации за счет регионального и структурного факторов, %**

Год	Общее изменение	За счет региональных факторов	За счет изменения пространств. структуры	Год	Общее изменение	За счет региональных факторов	За счет изменения пространств. структуры
1999	7,95	8,14	–0,19	2006	7,30	6,88	0,42
2000	6,59	6,71	–0,12	2007	6,86	6,42	0,44
2001	1,81	0,96	0,85	2008	1,98	1,62	0,36
2002	3,74	3,69	0,05	2009	–3,24	–3,44	0,19
2003	10,23	10,05	0,18	2010	8,00	7,36	0,65
2004	9,15	7,34	1,81	2011	4,86	4,99	–0,13
2005	3,93	0,49	3,44				

*Примечание:* сопоставимые данные по численности занятых в промышленности за 1996–1998 гг. отсутствуют. Для 1999–2004 гг. использованы данные по отрасли «промышленность», для 2005–2011 гг. – по промышленным ВЭД: добыче полезных ископаемых, обрабатывающим производствам, производству и распределению электроэнергии, газа и воды.

Рост производительности труда в промышленности отдельных регионов оказался для динамики соответствующего российского показателя также доминирующим. Вклад пространственной структуры промышленного производства был несоизмеримо меньше, однако в большинстве случаев он был положительным. То есть промышленное производство перемещалось в регионы с более высоким уровнем производительности труда, хотя этот процесс не оказал значительного влияния на повышение эффективности использования трудовых ресурсов по стране в целом.

\* \* \*

Представленные в данной статье результаты анализа уровней и динамики производительности труда в регионах на базе различных показателей свидетельствуют о том, что тенденции межрегиональных

соотношений и динамики производительности труда, оцененные разными способами, различаются мало. Диссонанс в оценки вносит использование показателей реальной производительности труда, соотношенной с заработной платой. В этом случае повышаются рейтинги регионов с относительно невысокой заработной платой. Большая доля добывающего сектора является определяющим фактором высокой производительности труда в регионе. При учете соотношений выработки и заработной платы в реальной производительности давление специализации регионов на добыче полезных ископаемых оказывается еще более заметным. В число регионов – лидеров по уровню реальной заработной платы вошли Республика Коми, Республика Татарстан, Республика Саха (Якутия), Томская, Липецкая, Архангельская, Кемеровская области. Во всех этих регионах, исключая Липецкую область, доля добывающих отраслей выше среднероссийской.

Уровень и динамика производительности труда сильно дифференцированы по отраслям. В докризисный период опережающими темпами росла производительность труда в непромышленных отраслях, которые оказались наиболее неустойчивыми в условиях кризиса. После кризиса опережающие темпы производительности сохранились только в обрабатывающих производствах и торговле. Структура производства является важнейшим фактором, определяющим динамику производительности труда в отдельных регионах. В условиях кризиса положительная динамика производительности сохранялась в регионах с высокой долей сельского хозяйства и добывающих производств; после кризиса по темпам роста производительности лидировали регионы с высокой долей обрабатывающих производств. Производительность труда после кризиса восстанавливалась медленнее в регионах, где темпы ее увеличения были невысоки в период экономического роста, а спад в 2009 г. был больше, т.е. кардинального изменения межрегиональных соотношений динамики производительности не произошло.

Анализ динамики производительности труда за достаточно продолжительный период – 1997–2012 гг. показывает, что вклад пространственного фактора в совокупный прирост производительности труда был несоизмеримо меньше, чем вклад собственно региональных факторов. Иными словами, совокупный рост производительности труда обеспечивался за счет повышения региональных показателей эффек-

тивности, а не за счет перемещения производства и трудовых ресурсов в регионы с более высокими показателями эффективности.

## Литература

1. **Прогноз** социально-экономического развития Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов. – URL: [http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20130924\\_5](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20130924_5) (дата обращения 30.09.2013).
2. **Кондратьев В.Б., Куренков Ю.В.** Проблемы повышения эффективности российской экономики // Мировая экономика и международные отношения. – 2008. – № 12. – С. 34–43.
3. **Итоги 2012** и прогноз экономического развития на среднесрочную перспективу. – URL: [http://www.forecast.ru/\\_ARCHIVE/MONITORING/2013/mon2012.pdf](http://www.forecast.ru/_ARCHIVE/MONITORING/2013/mon2012.pdf) (дата обращения 16.09.2013).
4. **Аганбегян А.Г., Михеева Н.Н., Фетисов Г.Г.** Модернизация реального сектора экономики: пространственный аспект // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 4 (76). – С. 7–44.
5. **Эффективная Россия**: производительность как фундамент роста. – М.: McKinsey Global Institute, 2009. – 180 с.
6. **Бессонов В.А., Гимпельсон В.Е., Кузьминов Я.И., Ясин Е.Г.** Производительность и факторы долгосрочного развития российской экономики: Докл. к X Междунар. науч. конф. ГУ ВШЭ по проблемам развития экономики и общества, Москва, 7–9 апреля 2009 г. – М.: ИД ГУ ВШЭ, 2009. – 66 с.
7. **Зайцев А.** Региональная диагностика и отраслевой анализ производительности труда // Федерализм. – 2013. – № 1 (69). – С. 54–77.
8. **Методологические** рекомендации по расчетам совокупных затрат труда по производству товаров и услуг на всех видах работ и показателя производительности труда по видам экономической деятельности соответствии с ОКВЭД. Росстат, 2005. – URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/vvp/metod-prtrud.doc](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/metod-prtrud.doc) (дата обращения 16.09.2013).
9. **Динамика** производительности труда в экономике Российской Федерации. – URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/accounts](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts) (дата обращения 25.09.2013).
10. **Михеева Н.Н.** Региональные пропорции экономического роста в России // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 2. – С. 225–243.
11. **Спасская О.В.** Макроэкономические методы исследования и измерения структурных изменений // Научные труды Института народнохозяйственного прогнозирования РАН. – М.: МАКС Пресс, 2003. – Т. 1. – С. 20–39.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 21.10.2013 г.*

© Михеева Н.Н., 2014

УДК 314.18:612.67(470.13)

*Регион: экономика и социология, 2014, № 1 (81), с. 29–45*

## **СРАВНИТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА ТРУДОВОГО ПОТЕНЦИАЛА СЕВЕРНЫХ РЕГИОНОВ РОССИИ**

**Л.А. Попова, М.А. Терентьева**

*Институт социально-экономических и энергетических проблем Севера  
Коми НЦ УрО РАН*

*Статья подготовлена в рамках Программы Президиума РАН № 31  
«Роль пространства в модернизации России: природный  
и социально-экономический потенциал» (проект № 12-П-7-1005)*

### **Аннотация**

Предложен методический подход к количественно-качественной оценке трудового потенциала региона. Произведен сравнительный анализ динамики трудового потенциала северных регионов России за 2002–2010 гг. Выявлено, что наибольшую роль в общем уровне интегрального индекса развития трудового потенциала как в целом по России, так и на Севере играют близкий к максимуму индекс продолжительности трудовой жизни, индекс занятости населения и индекс уровня профессионального образования занятых. Однако самый значительный вклад в положительную динамику индекса развития трудового потенциала в условиях экономического роста 2002–2010 гг. вносят индексы валового регионального продукта на душу населения и фондовооруженности труда, увеличившиеся за последний межпереписной период в разы.

**Ключевые слова:** Север, трудовой потенциал, интегральный индекс развития трудового потенциала, частные индексы трудового потенциала, северные регионы

## **Abstract**

The paper proposes a methodical approach to the quantitative-qualitative evaluation of labour potential in regions. The authors performed a comparative analysis of the labour potential dynamics in the Russian northern regions over 2002–2010. As our analysis show, the working life span close to the maximal level, employment index and level of professional education of the employed population are key factors of the integral labour potential index for both Russia and the Russian North. However, the GRP per capita indices and capital-labour ratios, which displayed a many times increase over the time between last and previous censuses, make the most significant contribution to positive dynamics of the labour potential index in the context of the economic growth in 2002–2010.

**Keywords:** North, labour potential, the integral index of the labour potential, partial indices of the labour potential, northern regions

По данным переписи населения 2010 г., 61,6% жителей страны относятся к трудоспособному возрасту, т.е. к группам, составляющим основу экономически активного населения. За межпереписной период 1989–2002 гг. удельный вес населения трудоспособного возраста увеличился в России с 57,0 до 61,3%, а в 2002–2010 гг., несмотря на продолжающийся миграционный приток лиц трудоспособного возраста, он практически не изменился (61,6%) [1].

Северные регионы России на протяжении последних двух с лишним десятилетий испытывают масштабный миграционный отток, приводящий к значительной убыли как общей численности населения, так и трудоспособных контингентов. В условиях повышения показателей рождаемости и увеличения продолжительности жизни населения, характерных для 2000-х годов, последний межпереписной период в этих регионах (кроме Якутии и Ненецкого АО) ознаменовался уменьшением не только абсолютной численности жителей, но и доли относящихся к трудоспособному возрасту. Таким образом, ис-

следование качественных характеристик трудовых ресурсов российского Севера остается актуальным.

В самом общем виде трудовой потенциал – это совокупная общественная способность к труду, т.е. потенциальная трудовая дееспособность общества, его ресурсы труда. Количественные характеристики ресурсов труда возможно оценить на основе данных переписей населения, текущей демографической статистики и выборочных обследований по вопросам занятости населения. Качественная характеристика трудового потенциала не имеет единого синтетического выражения. Несмотря на многочисленные исследования, единой методологии оценки количественно-качественных характеристик трудового потенциала пока нет. Так, например, в 1980-х годах была разработана концепция трехзвенного состава трудового потенциала, включающего психофизиологический, производственно-квалификационный и личностный компоненты [2]. Сходная методика, предусматривающая анализ психофизической, социальной и образовательно-интеллектуальной составляющих трудового потенциала, предложена в работе Н.А. Рухмановой [3]. На концепции качественных характеристик населения основаны методики Института социально-экономических проблем народонаселения РАН [4–6]. В работе А.А. Валитовой [7] предлагается методика, основанная на использовании экспертных оценок потенциальных возможностей трудовой деятельности населения разных возрастных групп (отдельно по полу) с учетом их численности и уровня трудовой активности.

Для межрегиональных сравнений трудового потенциала подходит методика системного анализа состава и структуры трудового потенциала, основанная на индексном методе [8]. В качестве базовых индикаторов развития трудового потенциала в этой методике применяются

- доля трудоспособного населения в общей численности населения;
- уровень образования, профессиональной подготовки и переподготовки, квалификации и опыта работы, способствующих повышению дееспособности работника;
- уровень заработной платы;

- вооруженность труда работника необходимыми средствами и орудиями;
- уровень занятости, трудовой активности.

Для всех базовых индикаторов рассчитываются частные индексы по единой формуле  $I_n = (K_{\text{факт}}(n) - K_{\text{min}}(n)) / (K_{\text{max}}(n) - K_{\text{min}}(n))$ , где  $K_{\text{факт}}(n)$ ,  $K_{\text{min}}(n)$ ,  $K_{\text{max}}(n)$  – соответственно фактическое, минимальное и максимальное значения компонента  $n$  в трудовом потенциале.

Интегральный индекс развития трудового потенциала (ИРТП) является синтезом частных индексов, он рассчитывается как их средняя арифметическая. Значения всех компонентов индекса развития трудового потенциала, так же как и интегрального индекса, изменяются от 0 до 1. Этот диапазон позволяет оценить путь, пройденный регионом в направлении достижения максимально возможного уровня рассматриваемого индекса.

Данный подход представляется корректным, поскольку индексный метод позволяет привести различные характеристики трудового потенциала в сопоставимый вид. Мы использовали основные принципы этой методики для оценки динамики трудового потенциала северных регионов России в 2000-х годах, внося некоторые изменения в состав базовых показателей, по которым были рассчитаны частные индексы, а также несколько модифицировав принцип выбора в индексах максимальных и минимальных баз сравнения. В качестве базовых показателей развития трудового потенциала нами были приняты продолжительность трудовой жизни в регионе, уровень занятости населения, уровень профессионального образования занятого населения, фондовооруженность труда и ВРП на душу населения. Для этих показателей по приведенной выше формуле были рассчитаны частные индексы.

**Индекс продолжительности трудовой жизни.** Согласно методологии МОТ, возрастными границами экономической активности населения являются 15 лет – 72 года. Соответственно, минимальное значение продолжительности трудовой жизни составляет 10 лет (25 лет минимальной продолжительности жизни, применяемой при расчете индекса ожидаемой продолжительности жизни населения, за вычетом 15 лет до возраста экономической активности), а максималь-



ное – 57 лет (72 года за вычетом 15 лет, т.е. весь период экономической активности). Фактическое значение в случае, когда продолжительность жизни населения меньше 72 лет, будет равняться реальной продолжительности жизни населения региона за вычетом 15 лет. Если продолжительность жизни населения превышает 72 года, то фактическое значение продолжительности трудовой жизни будет равняться его максимальному значению 57 лет. В таком случае величина индекса достигнет единицы.

При расчете остальных индексов в качестве максимального значения показателя принимается уровень, превышающий абсолютный максимум соответствующего показателя по всем регионам страны, отмечавшийся в 1990–2000-е годы, в качестве минимального – уровень ниже худшего по регионам показателя.

**Индекс занятости населения.** Уровень занятости населения (доля занятых в возрасте 15–72 лет) – важнейший показатель, характеризующий условия и уровень развития трудового потенциала. Максимум занятости был отмечен в 2006 г. в Чукотском АО (79,9% населения округа в возрасте 15–72 лет были заняты в экономике), минимум – в том же году в Республике Ингушетии (16,8%). В наших расчетах за максимум занятости мы приняли 85%, за минимум – 15%.

**Индекс уровня профессионального образования занятого населения.** При расчете этого индекса за основу приняты количественные данные о доле занятых с высшим, незаконченным высшим и средним профессиональным образованием в структуре занятого населения, полученные из результатов переписей населения 2002 и 2010 гг. и выборочных обследований по вопросам занятости. Наибольшая доля занятых с высоким уровнем профессионального образования была зафиксирована переписью 2010 г. в Санкт-Петербурге (85,7%), наименьшая – выборочными обследованиями 2003 г. в Усть-Ордынском Бурятском АО (29,2%). Исходя из этих данных за максимум уровня профессионального образования занятых мы приняли 90%, за минимум – 20%.

**Индекс фондовооруженности труда.** Лидирующее место по фондовооруженности труда в последние годы принадлежит Ямало-Ненецкому АО. Наибольшее значение этого показателя было отмечено здесь в 2010 г. – 15,35 млрд руб./тыс. чел. Поэтому за максимум фон-

довооруженности мы приняли 20 млрд руб./тыс.чел., за минимум – нулевой уровень, соответствующий условиям ручного труда.

**Индекс ВРП на душу населения** характеризует условия и уровень жизни населения, материальную основу воспроизводства рабочей силы, всего трудового потенциала региона. Самое высокое значение ВРП на душу населения было в 2010 г. в Ненецком АО (3461997,6 руб.), самое низкое – в 1998 г. в Ингушетии (3428,9 руб.). Соответственно, в наших расчетах за максимум ВРП на душу населения мы взяли 3500 тыс. руб., за минимум – 3 тыс. руб.

Предложенный метод расчета индекса развития трудового потенциала является универсальным. Он может быть использован для анализа динамики трудового потенциала регионов, для межрегиональных и межпоселенческих сравнений.

Динамика интегрального индекса развития трудового потенциала Российской Федерации и ее северных регионов (субъектов Федерации, территории которых полностью относятся к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям) в межпереписной период 2002–2010 гг. представлена в табл. 1. В расчетах соответствующих частных индексов ИРТП использованы данные переписи населения 2002 и 2010 гг. В то же время ввиду значительной продолжительности межпереписного периода в анализ включен также промежуточный 2006 г., для которого расчет указанных индексов основан на результатах выборочных обследований по вопросам занятости населения.

В целом за 2002–2010 гг. интегральный индекс развития трудового потенциала увеличился в России на 18,4% (с 0,423 до 0,501). То есть трудовой потенциал страны в первом десятилетии XXI в. характеризуется положительной динамикой. Однако следует отметить, что в первой половине рассматриваемого периода в динамике ИРТП был отмечен небольшой минус. Снижение в 2002–2006 гг. было незначительным, основанным лишь на уменьшении индекса профессионального образования занятого населения, а последующий рост – заметно более существенным.

Для всех северных территорий России период 2002–2010 гг. характеризуется увеличением интегрального индекса развития трудового потенциала. При этом на большей части этих территорий (за ис-

Таблица 1

**Динамика интегрального индекса развития трудового потенциала  
в северных регионах России в 2002–2010 гг.**

Регион	2002	2006	2010
<b>Российская Федерация</b>	<b>0,423</b>	<b>0,419</b>	<b>0,501</b>
Ненецкий АО	0,444	0,490	0,757
Ямало-Ненецкий АО	0,567	0,588	0,723
Ханты-Мансийский АО	0,499	0,539	0,648
Сахалинская обл.	0,410	0,418	0,543
Мурманская обл.	0,436	0,427	0,520
Чукотский АО	0,432	0,438	0,517
Магаданская обл.	0,433	0,467	0,515
Республика Коми	0,419	0,410	0,510
Камчатская обл.	0,443	0,431	0,508
Республика Саха (Якутия)	0,442	0,407	0,495
Архангельская обл.	0,414	0,396	0,490
Республика Карелия	0,408	0,421	0,476
Республика Тыва	0,354	0,304	0,387

ключением Республики Коми, Республики Саха (Якутия), Республики Тывы, а также Архангельской, Камчатской и Мурманской областей) рост величины ИРТП фиксировался и в 2002–2006 гг.

Наиболее существенно интегральный индекс развития трудового потенциала увеличился за 2002–2010 гг. в Ненецком АО (на 70,5%), и регион по этому показателю переместился с третьей позиции на первую, потеснив на второе и третье места Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа.

Значительно улучшила свою ранговую позицию (перейдя с 11-го на четвертое место) Сахалинская область, в которой величина интегрального индекса увеличилась почти на треть (на 32,4%), в основном уже во второй половине межпереписного периода. Выше, чем по Рос-

сии в целом, также темп прироста ИРТП в Республике Коми (21,7%), Чукотском АО (19,7%), Мурманской (19,3%) и Магаданской (18,9%) областях.

В Архангельской области увеличение ИРТП за 2002–2010 гг. соответствует среднероссийскому уровню. В ранжированном ряду северных территорий область немного сдала позиции: опустилась с 10-го на 11-е место. Республика Карелия, Камчатская область, Республика Саха (Якутия) и Республика Тыва имели темпы прироста ИРТП ниже среднего по стране (соответственно 16,7, 14,7, 12,0 и 9,3%), что способствовало либо значительному ухудшению их рангового места среди северных регионов, либо консервации позиции аутсайдеров.

Таким образом, на большинстве северных территорий России темпы прироста интегрального индекса развития трудового потенциала в 2002–2010 гг. выше, чем в целом по стране. Если в 2002 и 2006 гг. величина ИРТП была больше среднероссийского уровня в восьми северных регионах из 13, то в 2010 г. – в девяти.

Наибольший вклад в уровень ИРТП вносит индекс продолжительности трудовой жизни населения\*, величина которого в целом по России приближается к единице. За 2002–2010 гг. этот индекс увеличился в стране с 0,847 до 0,944, или на 11,5% (табл. 2).

В большинстве регионов российского Севера продолжительность жизни населения традиционно ниже средней по стране. Соответственно, ниже общероссийского и величина индекса продолжительности трудовой жизни. Исключение составляют лишь Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, в которых повышенные показатели продолжительности жизни во многом обусловлены невысокой смертностью от эндогенных причин мужчин трудоспособного возраста вследствие их значительной ротации и низким вкладом смертности населения старших возрастов, т.е., по сути, «вывозом смертности» в южные регионы. Однако в период 2002–2010 гг. в ХМАО произошло небольшое увеличение индекса продолжительности трудовой жизни населения, а в ЯНАО – снижение, несмотря на то что резервы

---

\* По данным Росстата, за период с 2002 по 2010 г. продолжительность жизни населения России увеличилась с 64,95 до 68,94 года.

Таблица 2

**Динамика индекса продолжительности трудовой жизни населения  
в северных регионах России в 2002–2010 гг.**

Регион	Величина индекса			Темпы прироста, %	
	2002	2006	2010	за 2002–2006	за 2002–2010
<b>Российская Федерация</b>	<b>0,847</b>	<b>0,885</b>	<b>0,944</b>	<b>4,5</b>	<b>11,5</b>
Ханты-Мансийский АО	0,940	0,933	0,970	–0,7	3,2
Ямало-Ненецкий АО	0,964	0,933	0,960	–3,2	–0,4
Мурманская обл.	0,863	0,855	0,929	–0,9	7,6
Архангельская обл.	0,814	0,847	0,922	4,1	13,3
Республика Коми	0,817	0,834	0,902	2,1	10,4
Республика Саха (Якутия)	0,847	0,863	0,898	1,9	6,0
Республика Карелия	0,791	0,826	0,897	4,4	13,4
Камчатская обл.	0,843	0,855	0,877	1,4	4,0
Ненецкий АО	0,838	0,791	0,869	–5,6	3,7
Магаданская обл.	0,791	0,817	0,862	3,3	9,0
Сахалинская обл.	0,805	0,804	0,857	–0,1	6,5
Республика Тыва	0,639	0,711	0,764	11,3	19,6
Чукотский АО	0,702	0,722	0,735	2,8	4,7

роста в этих регионах имеются. Наиболее существенно указанный индекс вырос в Республике Тыве (на 19,6%), Республике Карелии (на 13,4%) и Архангельской области (на 13,3%), что способствовало некоторому улучшению ранговых позиций этих регионов по величине индекса продолжительности трудовой жизни. Республика Тыва покинула последнее место, «уступив» его Чукотскому АО, Республика Карелия поднялась с 10–11-го мест на седьмое, Архангельская область – с восьмого на четвертое. В остальных северных регионах темпы прироста этого индекса в 2000-е годы ниже, чем в целом по стране.

В среднем по всем северным территориям величина индекса продолжительности трудовой жизни составляет 0,880. Как и в целом по

стране, на Севере этот индекс вносит наибольший вклад в общий уровень ИРТП. Однако резервы его роста в северных регионах остаются весьма значительными, особенно в Республике Тыве и Чукотском АО, где ожидаемая продолжительность жизни населения еще очень далека даже от верхней границы экономической активности.

Индекс занятости населения увеличился в России за 2002–2010 гг. на 6,4% – с 0,640 до 0,681 (табл. 3). Это следствие продолжающегося роста уровня занятости, который за 2002–2010 гг. повысился в стране с 59,8 до 62,7%. Регионы с молодой возрастной структурой населения обычно характеризуются несколько большим процентом занятых в составе населения 15–72 лет. Соответственно, на большинстве се-

Таблица 3

**Динамика индекса занятости населения в северных регионах России  
в 2002–2010 гг.**

Регион	Величина индекса			Темпы прироста, %	
	2002	2006	2010	за 2002–2006	за 2002–2010
<b>Российская Федерация</b>	<b>0,640</b>	<b>0,663</b>	<b>0,681</b>	<b>3,6</b>	<b>6,4</b>
Чукотский АО	0,874	0,927	0,877	6,1	0,3
Магаданская обл.	0,753	0,746	0,824	–0,9	9,4
Ямало-Ненецкий АО	0,856	0,807	0,806	–5,7	–5,8
Ханты-Мансийский АО	0,723	0,751	0,777	3,9	7,5
Мурманская обл.	0,709	0,747	0,761	5,4	7,3
Камчатская обл.	0,684	0,707	0,747	3,4	9,2
Ненецкий АО	0,710	0,794	0,739	11,8	4,1
Сахалинская обл.	0,637	0,753	0,704	18,2	10,5
Республика Коми	0,647	0,650	0,700	0,5	8,2
Архангельская обл.	0,681	0,709	0,680	4,1	–0,1
Республика Саха (Якутия)	0,726	0,683	0,673	–5,9	–7,3
Республика Карелия	0,670	0,730	0,670	9,0	0,0
Республика Тыва	0,487	0,451	0,427	–7,4	–12,3

верных территорий индекс занятости населения выше среднего по России. Исключение составляет Республика Тыва, для возрастной структуры населения которой характерен низкий удельный вес населения в трудоспособном возрасте [1].

Самое значительное увеличение индекса занятости в период 2002–2010 гг. характерно для Сахалинской области, причем исключительно за счет первой половины рассматриваемого периода. В результате область попала в число регионов с индексом занятости выше среднего по стране, на четыре пункта улучшив свою ранговую позицию среди северных территорий. На две позиции поднялись Камчатская и Мурманская области и Республика Коми, на одну – Магаданская область и ХМАО.

В то же время в целом ряде северных регионов за 2002–2010 гг. произошло снижение индекса занятости. В Республике Тыве, и так отличающейся самым низким среди северных территорий индексом занятости, он сократился еще на 12,3%. На 7,3% данный индекс уменьшился в Республике Саха (Якутия), на 5,8% – в ЯНАО. В Архангельской области, Республике Карелии и Чукотском АО индекс занятости в последний межпереписной период остался практически без изменений. В Ненецком АО темп прироста этого индекса также ниже среднего по стране. Однако следует отметить, что в 2002–2006 гг. последние четыре региона характеризовались весьма заметным увеличением индекса занятости. Но после достижения в 2006 г. максимального уровня занятости во всех этих регионах произошло его снижение. В целом по России 2000-е годы характеризуются стабильной позитивной динамикой занятости: снижение ее уровня произошло лишь в кризисный 2009 г. В результате число северных территорий, характеризующихся индексом занятости ниже среднего по стране, за 2002–2010 гг. увеличилось с двух регионов (Республика Тыва и Сахалинская область) до четырех (Республика Тыва, Республика Карелия, Республика Саха (Якутия) и Архангельская область). В то же время в среднем по всем северным регионам индекс занятости в 2010 г. (0,722) был по-прежнему выше, чем по России в целом (0,681).

В 2002 г. индекс занятости населения был в России на втором месте по величине вклада в общий уровень ИРТП. Однако среди пяти рас-

смаатриваемых нами частных индексов развития трудового потенциала индекс занятости характеризуется в 2000-е годы самым низким темпом прироста. В результате к 2010 г. по вкладу в уровень интегрального индекса он перешел на третью позицию, уступив второе место индексу уровня профессионального образования занятого населения, который за 2002–2010 гг. увеличился в России на 24,3%, составив 0,737 (табл. 4). Динамику этого индекса за 2002–2006 гг. мы не рассматриваем, потому что данные по уровню образования, полученные из разных источников, оказались несопоставимыми. Выборочные обследования по вопросам занятости населения сильно недооценили уровень профессионального образования занятых.

Таблица 4

**Динамика индекса уровня профессионального образования занятого населения в северных регионах России в 2002–2010 гг.**

Регион	Величина индекса			Темпы прироста, %	
	2002	2006	2010	за 2002–2006	за 2002–2010
<b>Российская Федерация</b>	<b>0,593</b>	<b>0,467</b>	<b>0,737</b>	<b>–21,2</b>	<b>24,3</b>
Ямало-Ненецкий АО	0,650	0,551	0,791	–15,2	21,7
Камчатская обл.	0,656	0,513	0,776	–21,8	18,3
Ханты-Мансийский АО	0,629	0,510	0,769	–18,9	22,3
Мурманская обл.	0,563	0,431	0,736	–23,4	30,7
Республика Саха (Якутия)	0,580	0,376	0,711	–35,2	22,6
Республика Коми	0,570	0,423	0,703	–25,8	23,3
Магаданская обл.	0,554	0,664	0,702	19,9	26,7
Республика Карелия	0,541	0,479	0,700	–11,5	29,4
Республика Тыва	0,631	0,336	0,697	–46,8	10,5
Сахалинская обл.	0,560	0,391	0,681	–30,2	21,6
Ненецкий АО	0,511	0,276	0,681	–46,0	33,3
Архангельская обл.	0,531	0,334	0,679	–37,1	27,9
Чукотский АО	0,507	0,420	0,630	–17,2	24,3



В среднем по северным регионам индекс уровня профессионального образования занятого населения составил в 2010 г. 0,712. То есть по роли в общем уровне ИРТП на Севере он по-прежнему на третьем месте после индексов продолжительности трудовой жизни (0,880) и занятости населения (0,720) и по-прежнему ниже значения в целом по стране (0,737). Лишь для Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов и Камчатской области стабильно характерны уровни профессионального образования занятых выше общероссийского показателя и, соответственно, повышенные величины индекса образования. Переписью 2002 г. высокий уровень профессионального образования занятого населения был отмечен также в Республике Тыве: 64,2% занятых имели высшее, незаконченное высшее или среднее специальное образование. Но в 2002–2010 гг. здесь был зафиксирован самый низкий среди северных территорий темп прироста индекса образования, в результате республика значительно ухудшила свою ранговую позицию, опустившись с третьего места на девятое.

В большинстве северных регионов ниже средних по стране не только уровень индекса профессионального образования занятого населения, но и темпы его прироста за 2002–2010 гг. Лишь в Ненецком АО, Мурманской, Архангельской, Магаданской областях и Республике Карелии увеличение индекса образования за рассматриваемый период оказалось значительнее, чем в целом по России, а в Чукотском АО – на среднероссийском уровне. Тем не менее Чукотский и Ненецкий автономные округа и Архангельская область по-прежнему замыкают список северных территорий по величине этого индекса. В то же время Мурманская область на три позиции улучшила свое положение в ранжированном ряду северных территорий, поднявшись за 2002–2010 гг. с седьмого места на четвертое. Магаданская область и Республика Карелия поднялись соответственно с девятого и десятого мест на седьмое и восьмое.

Вклад индекса фондовооруженности труда и индекса ВРП на душу населения в уровень ИРТП страны и большинства регионов крайне незначителен, поскольку в этих индексах были использованы очень высокие максимальные значения базовых показателей, реально имевшие место в Ямало-Ненецком и Ненецком автономных округах.

В то же время величины этих индексов, отражая экономический рост 2000-х годов, во всех регионах выросли в разы.

Индекс фондовооруженности труда за 2002–2010 гг. увеличился в России почти в 3,5 раза (табл. 5). В Ненецком АО произошел более чем десятикратный рост этого индекса, в Сахалинской области – восьмикратный, что связано со значительным увеличением инвестиций в основной капитал базовых отраслей этих регионов в связи с началом активной разработки новых месторождений углеводородного сырья. В результате Ненецкий АО переместился среди северных территорий с третьей позиции на вторую, потеснив ХМАО, а Сахалинская область поднялась с девятого места на четвертое. Заметно улучшил свою по-

Таблица 5

**Динамика индекса фондовооруженности труда в северных регионах России в 2002–2010 гг.**

Регион	Величина индекса			Темпы прироста, %	
	2002	2006	2010	за 2002–2006	за 2002–2010
<b>Российская Федерация</b>	<b>0,020</b>	<b>0,035</b>	<b>0,069</b>	<b>75,0</b>	<b>245,0</b>
Ямало-Ненецкий АО	0,217	0,350	0,639	61,3	194,5
Ненецкий АО	0,049	0,130	0,507	165,3	934,7
Ханты-Мансийский АО	0,091	0,190	0,356	108,8	291,2
Сахалинская обл.	0,023	0,050	0,189	117,4	721,7
Республика Коми	0,038	0,077	0,133	102,6	250,0
Чукотский АО	0,022	0,036	0,106	63,6	381,8
Мурманская обл.	0,025	0,046	0,092	84,0	268,0
Архангельская обл.	0,026	0,044	0,088	69,2	238,5
Республика Саха (Якутия)	0,031	0,053	0,081	71,0	161,3
Магаданская обл.	0,031	0,053	0,081	71,0	161,3
Республика Карелия	0,020	0,035	0,058	75,0	190,0
Камчатская обл.	0,019	0,031	0,051	63,2	168,4
Республика Тыва	0,008	0,011	0,018	37,5	125,0

зицию в ранжированном ряду северных регионов также Чукотский АО, с почти пятикратным увеличением индекса фондовооруженности труда поднявшийся за 2002–2010 гг. с десятого места на шестое – в основном уже во второй половине рассматриваемого периода.

На первом месте по индексу фондовооруженности труда (как на Севере, так и по стране в целом) стабильно находится ЯНАО с уровнем индекса, почти в 10 раз превышающим средний по России. Традиционные аутсайдеры среди северных территорий – Республика Карелия, Камчатская область и Республика Тыва. Эти регионы и в 2002–2010 гг. имели темпы прироста индекса фондовооруженности ниже среднего по стране. Заметно сдали свои позиции также Республика Саха (Якутия) и Магаданская область, опустившиеся с пятого–шестого мест среди северных регионов на девятое–десятое места.

За последний межпереписной период индекс ВРП на душу населения, который характеризует материальную основу воспроизводства трудового потенциала, увеличился в 4,6 раза (табл. 6). Величина его в целом по стране с учетом очень высокой максимальной базы сравнения (3,5 млн руб. на душу населения) по-прежнему весьма незначительна – 0,074. Но если в 2002 г. среди частных индексов ИРТП индекс ВРП на душу населения был на последнем месте по роли в общем уровне интегрального индекса, то в 2006 и 2010 гг. его вклад превысил вклад индекса фондовооруженности труда.

В Сахалинской области индекс ВРП на душу населения увеличился за 2002–2010 гг. почти в 12 раз, в Ненецком АО – в 9 раз. Это связано с тем, что в указанных регионах начали давать экономическую отдачу ранее разведанные, но прежде законсервированные месторождения углеводородного сырья. В результате Сахалинская область в ранжированном ряду северных регионов по этому индексу поднялась с седьмого места на четвертое, а Ненецкий АО потеснил Ямало-Ненецкий с первого места.

Практически во всех регионах Севера величина индекса ВРП на душу населения превышает средний по стране уровень. Исключения составляют лишь Республика Карелия и Республика Тыва. В тройку северных регионов-лидеров традиционно входят ресурсные Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа, в тройку регионов-аутсайдеров – Архангельская область, Каре-

Таблица 6

**Динамика индекса ВРП (ВВП) на душу населения в северных регионах  
России в 2002–2010 гг.**

Регион	Величина индекса			Темпы прироста, %	
	2002	2006	2010	за 2002–2006	за 2002–2010
<b>Российская Федерация</b>	<b>0,016</b>	<b>0,044</b>	<b>0,074</b>	<b>175,0</b>	<b>362,5</b>
Ненецкий АО	0,113	0,458	0,989	305,3	775,2
Ямало-Ненецкий АО	0,147	0,300	0,420	104,1	185,7
Ханты-Мансийский АО	0,110	0,309	0,369	180,9	235,5
Сахалинская обл.	0,024	0,091	0,282	279,2	1075,0
Чукотский АО	0,053	0,084	0,236	58,5	345,3
Республика Саха (Якутия)	0,034	0,061	0,114	79,4	235,3
Республика Коми	0,023	0,065	0,110	182,6	378,3
Магаданская обл.	0,034	0,052	0,105	52,9	208,8
Камчатская обл.	0,020	0,047	0,089	135,0	345,0
Мурманская обл.	0,021	0,054	0,083	157,1	295,2
Архангельская обл.	0,017	0,048	0,082	182,4	382,4
Республика Карелия	0,016	0,035	0,056	118,8	250,0
Республика Тыва	0,006	0,013	0,028	116,7	366,7

лия и Тыва. Надо отметить, что в Архангельской области и Тыве в 2002–2010 гг. темпы прироста индекса ВРП на душу населения были выше, чем в целом по стране.

Таким образом, положительную динамику интегрального индекса развития трудового потенциала северных регионов России в период 2002–2010 гг., как и соответствующего показателя для страны в целом, обеспечивает динамика практически всех пяти частных индексов. Исключение составляют снижение индекса занятости населения в Республике Тыве, Республике Саха (Якутия) и ЯНАО и нулевая динамика этого индекса в Архангельской области, Республике Карелии и Чукотском АО.

Наибольшую роль в общем уровне ИРТП на Севере играют индексы продолжительности трудовой жизни, занятости населения и уровня профессионального образования занятых. Однако самый значительный вклад в положительную динамику ИРТП в условиях экономического роста 2000-х годов вносят индексы ВРП на душу населения и фондовооруженности труда, увеличившиеся за последний межпереписной период в разы.

Индексы продолжительности трудовой жизни и уровня профессионального образования занятого населения в среднем по всем северным регионам ниже, чем по Российской Федерации в целом. Индексы занятости, ВРП на душу населения и фондовооруженности труда на Севере в среднем выше. В 2002 г. восемь из 13 северных регионов имели интегральный индекс развития трудового потенциала выше среднего по стране. В 2010 г. их количество увеличилось до девяти.

## Литература

1. **Всероссийская** перепись населения 2010. – URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/croc/perepis\\_itogi1612.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm) (дата обращения 15.07.2013).
2. **Шкаратан О.И.** Рабочий и инженер: Социальные факторы эффективности труда. – М.: Мысль, 1985. – 271 с.
3. **Рухманова Н.А.** Принципы и методы интегральной оценки состояния регионального трудового потенциала // Современный этап социально-экономического развития: проблемы и мнения. – Иваново: Иван. гос. ун-т, 2006. – С. 176–190.
4. **Римашевская Н.М.** Качественный потенциал населения России: взгляд в XXI век // Проблемы прогнозирования. – 2001. – № 3. – С. 34–48.
5. **Римашевская Н.М.** Качество населения. – М.: ИСЭПН РАН, 1993. – 185 с.
6. **Римашевская Н.М., Бочкарева В.К., Волкова Г.Н., Мигранова Л.А.** Качество трудового потенциала в регионах России // Народонаселение. – 2012. – № 3. – С. 111–127.
7. **Валитова А.А.** Методические вопросы оценки трудового потенциала региона: Дисс. ... канд. экон. наук. – Самара, 2001. – 173 с.
8. **Якшибаева Г.В.** Трудовой потенциал республики: количественно-качественная характеристика // Экономика и управление. – 2007. – № 3. – С. 57–65.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 17.10.2013 г.*

© Попова Л.А., Терентьева М.А., 2014

УДК 338.92 (23)

*Регион: экономика и социология, 2014, № 1 (81), с. 46–63*

## УГРОЗЫ ЭКОНОМИЧЕСКОМУ РАЗВИТИЮ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**С.В. Казанцев**

*ИЭОПП СО РАН,*

*Финансовый университет при Правительстве РФ*

*Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН в рамках приоритетного направления IX.87 «Разработка стратегии трансформации социально-экономического пространства и территориального развития России» (проект IX.87.1.3)*

### **Аннотация**

Рассматриваются характер и причины возникновения эндогенных угроз экономическому развитию России и ее регионов. Показаны возможные последствия современного типа развития: депопуляция территории субъектов Федерации, экспортно-сырьевая ориентация экономики страны и возможный перекося в соотношении гражданского и оборонного секторов национального хозяйства.

**Ключевые слова:** экономическая безопасность, угрозы, регионы, депопуляция, экспортно-сырьевая ориентация экономики, оборонно-промышленный комплекс

### **Abstract**

The author analyzes a nature and causes of the endogenous threats Russia and its regions can face in their economic development. Possible consequences of a modern type of the Russian development are shown. They are depopulation

in the Russian Federation subjects, the national economy orientated on export of raw materials and a possible imbalanced ratio of the civil sectors to military ones.

**Keywords:** economic security, threats, regions, depopulation, orientation of the national economy on export of natural resources, defense industry complex

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года названы основные угрозы экономической безопасности страны [1]. Понятно, что все угрозы, появляющиеся в быстро меняющемся мире, невозможно описать в одном документе. Представляется, что наиболее опасными из таких угроз являются угрозы экономике России, исходящие из сложившейся в стране демографической ситуации (в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации указаны угроза трудонедостаточности в стране и обостряющаяся демографическая ситуация в мире).

## УГРОЗЫ СО СТОРОНЫ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ

На протяжении более 20 лет естественный прирост населения в России сокращался. Наблюдавшееся в 2010–2012 гг. увеличение числа жителей страны было обусловлено вступлением в детородный возраст родившихся в период увеличения рождаемости в СССР в середине 1980-х годов, некоторым сокращением смертности, международной миграцией и эффектом предпринятых в 2006–2007 гг. мер по охране здоровья населения и поддержке семей с детьми.

Сейчас в детородный возраст вступают родившиеся во время демографического спада начала 1990-х годов. Прогнозируют, что «в 2025 году в России будет в два раза меньше женщин фертильного возраста (20–30 лет), чем сегодня» [2]. По оценкам Экспертного совета при Правительстве РФ, Россию ожидает колоссальное сокращение населения трудоспособного возраста: к 2020 г. на 7–8 млн чел., к 2050 г. – более чем на 26 млн чел. Особую опасность представляет демографическая ситуация в Дальневосточном федеральном округе, где к 2050 г. население может сократиться почти на 40% и составить менее 4 млн чел. [3].

В 2001–2012 гг. сокращение численности населения происходило во многих российских регионах. Например, в Псковской области оно составило 21%, в Ивановской – 18,6, в Хабаровском крае – 17,2,

в Архангельской области – 23, в Челябинской – 6, в Алтайском крае – 8,9%. При этом быстрее количество жителей уменьшалось в субъектах Федерации, находящихся на севере и на востоке страны: в Республике Коми – на 28,7%, в Магаданской области – на 60,3%. Больше всего сократилось число жителей в Чукотском автономном округе – на 68,5%.

Максимальное увеличение численности населения в рассматриваемый период произошло в регионах Южного и Северо-Кавказского федеральных округов и в Москве. Больше всего выросло количество жителей Республики Ингушетии – в 2,3 раза.

При качественно сходной динамике уменьшения численности населения в различных в географическом и социально-экономическом планах регионах России удалось выделить общую закономерность. В 1991–2012 гг. численность жителей росла преимущественно в густонаселенных субъектах Федерации, а уменьшалась главным образом в малонаселенных регионах. При этом чем ниже была плотность населения в субъектах Федерации, тем выше оказались темпы сокращения численности их жителей. Этот процесс и есть обезлюдение мало- и средненаселенных территорий.

Уровень жизни в густонаселенных регионах России, как правило, выше, чем в малонаселенных. Стремление жить там, где лучше, является одной из основных причин переезда россиян из мест с низкой плотностью населения на густонаселенные территории. Как справедливо отмечает доктор социологических наук З.И. Калугина, «необоснованное неравенство в уровне и качестве жизни населения разных регионов является предиктором стягивания населения вокруг столичного мегаполиса и западных областей России, обезлюдения восточных территорий, потери социального контроля на них и нарушения территориальной целостности страны» [4, с. 213].

Меняющаяся демографическая ситуация таит в себе ряд угроз экономической безопасности Российской Федерации.

**Во-первых**, происходит обезлюдение значительной части территории России. В 1991–2012 гг. численность населения уменьшилась в 62 субъектах Федерации. Часть теряющих население регионов Дальнего Востока и Западной Сибири граничат с густонаселенными районами Китая. Диспаритет плотности населения там особенно заметен.



Иностранные субъекты могут использовать его в политических, экономических и других целях. Малонаселенность части российских регионов в общем случае снижает уровень их защищенности, и «только непригодные для жизни и недосыгаемые северные просторы, почти постоянно скованные льдом и покрытые снегом, представляются безопасными в геополитическом плане» [5, с. 128]. В этой связи приведем мнение доктора экономических наук В.В. Косова: «Отъезд людей в поисках лучшей доли при низкой плотности населения создает вакуум в местах их прежнего проживания, который будет всасывать еще более бедных людей из других стран. Поскольку приезжающие являются носителями другой культуры, и пассионарии среди них встречаются значительно чаще, чем среди остающихся, то нарастание конфликтов представляется неизбежным. Если к этому добавить возможную политику соседних стран по стимулированию инфильтрации их граждан в Россию, то отторжение от России части ее территории становится весьма вероятным. Механизм раскола страны отработан на примере югославской провинции Косово» [6, с. 95].

**Во-вторых**, растут масштабы неудовлетворенного спроса не только на рабочую силу вообще, но и на рабочих, техников, инженеров и специалистов конкретных специальностей.

**В-третьих**, низкая численность населения призывного возраста обостряет вопрос поддержания необходимой численности Вооруженных сил Российской Федерации<sup>1</sup>.

**В-четвертых**, есть угроза заселения обезлюдевших территорий России, прежде всего приграничных, иностранными иммигрантами. Глобализация мирового хозяйства, традиционные связи со странами СНГ и не удовлетворяющее население части из них состояние общества (относительно низкий уровень жизни, развития экономики и демократии и т.д.), перенаселенность некоторых из граничащих с Россией государств, с одной стороны, и неудовлетворенный спрос на рабочие руки в нашей стране – с другой, обусловили значительные размеры миграции в Россию.

---

<sup>1</sup> По прогнозам, к 2020 г. в России количество мужчин призывного возраста сократится более чем на треть, а к 2050 г. – более чем на 40% [3].

**В-пятых**, выведение из государственной формы собственности значительной части высших учебных заведений и учреждений здравоохранения привело к снижению качества образования и ухудшению здоровья населения. В результате сократилась численность призывников, годных к военной службе, призывников, способных надежно работать со сложными современными системами вооружений и связи, понизилось качество рабочей силы.

Миграция, а также иммиграция, имея отдельные положительные моменты, несет с собой и отрицательные. В их числе отметим следующие.

1. В большинстве своем приезжающие имеют низкую квалификацию или вовсе ее не имеют, поэтому способны трудиться лишь в довольно узких, неинновационных, не требующих специальных навыков, подготовки и образования сферах деятельности. С другой стороны, повышение уровня жизни в России, сокращение спроса на рабочую силу и рост числа безработных в европейских странах заметно увеличили приток в нашу страну квалифицированных иностранных работников. Продолжению этой тенденции будут способствовать повышение общеобразовательного и профессионального уровня мигрантов из стран ближнего зарубежья и снижение уровня школьного, среднетехнического и вузовского образования в России, увеличение спроса на профессионально подготовленных работников.

В то же время из России за границу на постоянное или временное жительство уезжают преимущественно образованные и квалифицированные люди. По оценкам академика Е.М. Примакова, «из России в последние годы уехало примерно 2 млн представителей образованного среднего класса» [7]. По данным же Всемирного банка, за пределами РФ находятся 650 тыс. образованных трудовых мигрантов из России, а согласно данным Росстата – 350 тыс. высокообразованных. Приводя эти цифры, А. Зотин замечает, что «у этих оценок есть явный недочет: они не включают в себя Израиль, лишь недавно вступивший в ОЭСР. А это был один из основных реципиентов образованных мигрантов в последние десятилетия» [8, с. 31].

2. От основной массы россиян иностранные мигранты существенно отличаются этнически, конфессионально, культурно, традициями и манерами поведения. Такие различия, вкупе с недостаточным владе-

нием частью мигрантов (иммигрантов) русским языком, ведут к взаимному непониманию, ошибочной интерпретации намерений, поведения и действий коренного населения страны и мигрантов (иммигрантов). Предпочтения, отдаваемые работодателями по экономическим причинам иностранцам при приеме на работу, рожают недовольство у россиян, и не только у тех, кто стал безработным. Кроме того, увеличение числа работающих мигрантов приводит к тому, что ранее существовавшие условия труда российских рабочих работодатели понижают до уровня условий труда используемых ими мигрантов. Все это повышает уровень социальной, межэтнической, конфессиональной напряженности, питает межнациональную рознь. Последняя представляет серьезную опасность для целостности России.

3. Часть заработанных в России денег иностранные мигранты отправляют на свою родину, уменьшая тем самым объем наличных денег в нашей стране и создавая их запасы за рубежом.

4. Пользуясь бесправным положением нелегальных мигрантов, низкой правовой грамотностью законных мигрантов, недобросовестные работодатели в России и криминальные структуры вовлекают иностранцев в теневую и криминальную экономику. Низкий уровень материального положения мигрантов, ощущение бесправия, тяготение пребыванием в чужом для них обществе мотивируют их на нарушение российских законов и откровенно криминальные действия. Это одна из причин ухудшения криминальной обстановки в стране, контроль за которой осложняется еще и тем, что многие мигранты селятся компактно, живут замкнутыми этническими сообществами, кланами, конфессиональными сообществами. В свою очередь, осложнение криминальной ситуации, особенно в части защищенности жизни и здоровья жителей и гостей нашей страны, уменьшает привлекательность регионов России как места приложения капитала и ведения бизнеса. Снижение уровня безопасности людей и собственности беспокоит отечественных и иностранных предпринимателей и выступает одной из причин, подрывающих их мотивацию к расширению своей деятельности в регионах со сложной криминогенной обстановкой.

## УГРОЗЫ, СВЯЗАННЫЕ С ЭКСПОРТНО-СЫРЬЕВОЙ ОРИЕНТАЦИЕЙ ЭКОНОМИКИ

Структура экономики той или иной страны, уровень ее социально-экономического, научного, культурного и политического развития во многом определяют возможности встраивания данной страны в международное разделение труда. Сегодня Россия значительно отстает в ряде областей от государств, находящихся на передовых рубежах науки, технологий, техники, информационного обеспечения, организации производства, планирования, бюджетирования, экономического и социального развития. И пока она не выйдет на такие рубежи, в Россию не будут экспортировать товары, пользующиеся повышенным спросом в развитых странах.

В целях сохранения достигнутых конкурентных преимуществ российским компаниям не продают и новейшие технологии. На рынки нашей страны направляют продукцию, которая не находит сбыта (вообще или в выгодном для ее продавца объеме) на рынках стран с высоким уровнем экономического, научно-технического и культурного развития, либо товары, потребление которых в этих странах сознательно ограничивается (например, табачные изделия, некоторые виды лекарственных препаратов, продуктов питания и т.п.).

С другой стороны, из-за научного и технологического отставания российским производителям нечего будет предложить в больших объемах покупателям из более развитых стран, кроме необходимых последним природных ресурсов и продуктов, производство которых по экологическим причинам на их территории не ведется. Если позволят запасы, восточные районы России будут продолжать экспортировать энергоресурсы, лес, металлы, морепродукты и ввозить продовольственные и потребительские товары, лекарства. В общем объеме импорта повысится доля машин и оборудования. Вырастет объем принимаемого на хранение и переработку отработанного ядерного топлива.

Известно, что в системе международного разделения труда Россия выполняет в основном роль поставщика природных ресурсов (табл. 1). Так было и до революции 1917 г. Разница лишь в том, что «царская Россия экспортировала возобновляемые виды сырья – зерно

Таблица 1

**Структура торговли Российской Федерации с США в 2011–2012 гг., %\***

Продукт	Экспорт	Импорт
Нефть и нефтепродукты	70	5
Металлопродукция, машины, оборудование	16	56
Химические изделия	9	15
Продовольствие	2	16
Другое	3	8

\* Использованы данные Минэкономразвития России и CIA.

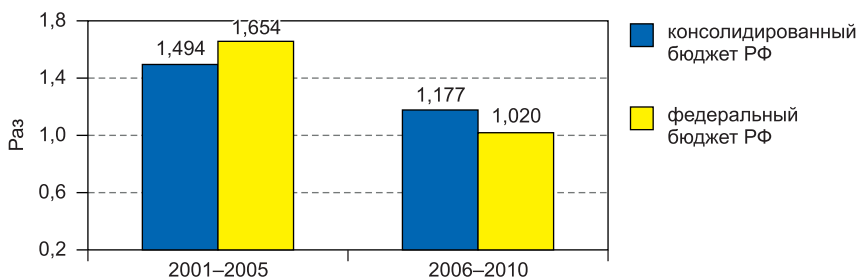
и лес, а современная вывозит преимущественно невозобновляемые – нефть, газ, металлы, алмазы» [9, с. 60].

Располагая природными ресурсами и рабочей силой, Россия торгует преимущественно со странами так называемого дальнего зарубежья, имеющими капитал и современные технологические системы. Согласно теореме Хекшера – Олина, последним выгоднее выпускать и экспортировать наукоемкую продукцию, а импортировать трудоемкую. России же выгоднее производить и экспортировать трудоемкую продукцию и импортировать наукоемкую. В статической модели Хекшера – Олина такое положение остается неизменным. В развивающемся же мире происходит все больший отрыв стран, имеющих капитал, использующих передовые технологии и установивших более высокий уровень оплаты труда, от стран, испытывающих недостаток капитала, работающих на устаревшей системе технологий и низко оплачивающих труд работающих. В долгосрочной перспективе это грозит экономической, демографической, культурной и, как результат, политической деградацией страны, а в настоящее время и в среднесрочный период – усилением зависимости экономики и, следовательно, доходов бюджета от относительно узкого набора видов деятельности, ориентированных на внешние рынки.

Одним из проявлений финансово-экономической зависимости России от состояния мировой экономической системы и внешних экономических связей является то, что более 40% поступлений неналого-

вых доходов в федеральный бюджет приходится на доходы от экспорта, основу которого составляют топливно-энергетические ресурсы, руды черных и цветных металлов, металлы, драгоценные и полудрагоценные камни и алмазы. Например, так называемые нефтегазовые доходы составляли в 2011 г. почти 50% доходной части федерального и консолидированного бюджетов. Основными экспортерами природного газа и нефти у нас остаются регионы севера Западной Сибири.

Наше исследование показывает, что изменение структуры российского экспорта в пользу сырой нефти и природного газа в 2001–2010 гг. сопровождалось уменьшающимся эффектом влияния объемов экспорта сырой нефти и природного газа на размеры доходов консолидированного и федерального бюджетов (см. рисунок). Причин уменьшения прироста доходов федерального бюджета РФ две: во-первых, доходы от экспорта уходили за пределы страны; во-вторых, поступления в бюджет от экспорта не компенсировали сокращение поступлений из других источников наполнения доходной части бюджета. Так, по нашим расчетам, доля налога на прибыль организаций в доходах консолидированного бюджета РФ снизилась с 19% в 2000 г. до 15,5% в 2005 г. и до 10,9% в 2011 г., в доходах федерального бюджета – с 15,7, до 7,4 и 3% соответственно. Заметно уменьшилась и доля налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории России.



Отношение темпов роста доходов консолидированного и федерального бюджетов РФ к темпам роста стоимости экспорта сырой нефти и природного газа в 2001–2010 гг.

Рассчитано по: [10, с. 583–584, 700, 701, 704]

Пока хозяйство нашей страны будет больше зависеть от конъюнктуры мировых рынков, чем от состояния национальной экономики, сохранится сложившаяся зависимость развития российской экономики от динамики конъюнктуры мировых рынков.

Специализация России в международной торговле в качестве поставщика природных ресурсов и покупателя готовых изделий таит в себе ряд опасностей.

**Во-первых**, в силу межотраслевых связей другие сектора российского хозяйства в большей степени подстраиваются под спрос и предложение доминирующих в экономике добывающих отраслей, меньше ориентируются на современные, наукоемкие, информационно и технологически передовые, перспективные виды деятельности. Это способствует закреплению сложившейся структуры хозяйства, сдерживает ее изменение в сторону повышения доли секторов и видов деятельности, составляющих основу так называемой новой экономики и экономики будущего. Более того, научное, информационное и управленческое обеспечение работы отечественных отраслей добывающего комплекса, их технологическое оснащение и сервисное обслуживание частично осуществляют иностранные компании. Так, «сейчас 65% объема нефтесервисных работ выполняют иностранцы. За 10 лет доля западных компаний на нефтесервисном рынке увеличилась в 6 раз» [11]. Участвуя в обеспечении работы российского добывающего сектора, иностранные компании вытесняют с рынка часть отечественных хозяйствующих субъектов, способных выполнять аналогичные работы и оказывать аналогичные услуги. Это, в свою очередь, препятствует углублению диверсификации экономики, ведет к сокращению внутреннего спроса на товары добывающего сектора. В результате усиливается зависимость добывающих отраслей от спроса со стороны зарубежных потребителей.

Кроме того, добывающие отрасли не работают непосредственно на конечное потребление. Поэтому их гипертрофированное расширение сдерживает развитие потребительского сектора экономики. Отставание последнего от мирового уровня и от потребностей членов общества углубляет разрыв в уровнях жизни россиян и жителей экономически развитых стран со всеми вытекающими из этого нежелательными последствиями: усилением импортозависимости экономи-

ки и ощущения «второсортности» в сознании россиян, расслоением общества, ростом социальной (и как следствие, политической) напряженности, стремлением части населения страны уехать за границу или по крайней мере отправить туда своих детей и т.д.

**Во-вторых**, на рынке природных ресурсов заметно усилили свои позиции наши давние конкуренты и появились новые: США, Китай, Канада, Австралия, государства Африканского континента, Туркмения, Таджикистан, Казахстан. Этому, в частности, способствует создание новых линий и средств транспорта.

**В-третьих**, научные открытия, передовые технологии позволили вывести (и продолжают выводить) на мировые рынки новые природные ресурсы и их заменители, а также вызывают изменение структуры спроса на сырье, материалы, полуфабрикаты, комплектующие и другие товары. Возможный спад внешнего спроса на традиционные для российского экспорта виды товаров способен замедлить развитие регионов добычи природных ресурсов. В первую очередь это относится к субъектам Федерации, в которых преобладает один вид экономической деятельности: добыча нефти, газа, угля, руд черных и цветных металлов, заготовка леса и некоторые другие.

Сила влияния колебаний внешнеэкономической конъюнктуры на состояние хозяйства регионов, специализирующихся на добыче и экспорте природных ресурсов, зависит, при прочих равных условиях, от степени диверсификации структуры экономики этих регионов. Наши оценки с использованием данных официальной статистики показывают, что уровни специализации субъектов Федерации заметно различаются (табл. 2). С помощью индекса Херфиндаля – Хиршмана (ННІ) и предложенного автором коэффициента разнообразия видов экономической деятельности [12, с. 50] проводились оценки специализации региона. Коэффициент ННІ, равный единице, означает, что регион специализируется на одной отрасли. Максимальная величина коэффициента разнообразия видов экономической деятельности, равная единице, достигается при полной диверсификации осуществляемых в регионе видов экономической деятельности. Минимальное значение этого коэффициента равно нулю и означает, что в регионе осуществляется лишь один вид деятельности.



Таблица 2

**Оценка уровней специализации субъектов Российской Федерации в 2011 г.**

Субъект Федерации	Индекс Херфиндаля – Хиршмана	Коэффициент разнообразия видов экономической деятельности
Сахалинская обл.	0,853	0,082
Ханты-Мансийский АО	0,800	0,108
Ямало-Ненецкий АО	0,706	0,133
Липецкая обл.	0,403	0,278
Вологодская обл.	0,379	0,319
Архангельская обл.	0,348	0,330
Республика Коми	0,347	0,280
Челябинская обл.	0,322	0,438
Томская обл.	0,299	0,436
Кемеровская обл.	0,299	0,355
Оренбургская обл.	0,281	0,335
Красноярский край	0,269	0,355
Свердловская обл.	0,267	0,476
Республика Хакасия	0,235	0,325
Хабаровский край	0,136	0,487
Иркутская обл.	0,108	0,601

Из рассматриваемых субъектов Федерации наименее диверсифицирована экономика Сахалинской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, наибольшее разнообразие видов экономической деятельности зафиксировано в Иркутской области и Хабаровском крае. Замедление экономического развития специализирующихся на добыче и экспорте сырья регионов может ускорить их обезлюдение. Жизнь по такому сценарию еще больше увеличит разрыв в уровнях развития регионов, уменьшит количество создаваемых рабочих мест.

**В-четвертых**, растущая конкуренция, сокращающийся и меняющий свою структуру спрос закономерно влекут за собой тенденцию

к снижению цен на основные товары российского экспорта. Ситуация усугубляется тем, что в связи с исчерпанием ранее разрабатываемых месторождений природных ресурсов и переходом к освоению новых источников сырья, расположенных в регионах, более отдаленных от обжитых территорий и с неблагоприятными природно-климатическими условиями, добыча природных ресурсов в России становится все дороже. Огромные расстояния транспортировки продукции также повышают ее себестоимость. Растущая себестоимость и снижающиеся на мировых рынках цены ведут к убыточности работающих в России добывающих предприятий.

**В-пятых**, доля России в мировом минерально-сырьевом комплексе (табл. 3), ее роль на мировых рынках энергоносителей не позволяли и не позволяют управлять этими рынками. Следовательно, объемы и результативность торговли России минерально-сырьевыми ресурсами будут и впредь во многом зависеть от состояния экономики основных потребителей таких ресурсов и от конъюнктуры мировых рынков.

Для ослабления опасной зависимости страны от внешнеэкономической конъюнктуры, от экспортно-сырьевой направленности хозяйственной деятельности следует оказывать содействие повышению внутренней и внешней конкурентоспособности российских хозяйствующих субъектов и регионов не только со стороны органов государ-

Таблица 3

**Доля России в структуре мирового минерально-сырьевого комплекса,  
2012 г., %**

Продукт	Ресурсы	Запасы	Добыча	Продукт	Ресурсы	Запасы	Добыча
Газ	25,2	18,0	14,4	Серебро	10,0	6,0	4,0
Нефть	8,3	7,6	6,0	Медь	5,5	4,3	3,3
Уран	6,5	8,0	5,4	Уголь	19,0	17,0	3,0
Алмазы	34,6	27,8	5,0	Никель	13,7	17,6	2,1
Железо	15,8	5,8	5,0	Золото	11,0	8,0	2,0
Фосфор	11,0	4,0	5,0	Платина	6,0	14,0	0,1

*Источник:* [13].

ственной власти, органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления, но и со стороны кредитных учреждений, науки, образования и культуры.

## **ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННЫЙ КОМПЛЕКС – УСКОРИТЕЛЬ ЭКОНОМИКИ**

Оборонно-промышленный комплекс любой страны работает на решение военно-политических задач. Содействие развитию национального хозяйства является для него не основной, а побочной целью. Воздействие ОПК на гражданские сектора экономики осуществляется косвенно посредством

- передачи научных, технологических и организационно-управленческих знаний, созданных технологий;
- поступления на рынок выпускаемых в ОПК товаров гражданского назначения;
- получения бюджетом доходов от экспорта вооружений, военной техники и от платы за услуги по ее обслуживанию в странах-покупателях;
- финансирования работ, выполняемых в гражданских секторах экономики по заказам ОПК;
- создания рабочих мест для работы в ОПК;
- платежеспособного спроса со стороны занятых в ОПК;
- платежеспособного спроса со стороны ОПК на полученные в гражданском секторе экономики результаты изобретательской, научной, технической, технологической, маркетинговой и организационно-управленческой деятельности.

В определенной социально-экономической и военно-политической ситуации развитие ОПК может заметно ускорить экономическое и технологическое развитие страны, ее регионов и предприятий, способствовать выходу из кризиса и стагнации.

После ликвидации СССР доля ОПК в объеме российской промышленной продукции резко сократилась. К июлю 2013 г. она составляла в целом 5%, в машиностроении – примерно треть, удельный вес продукции авиастроения в ВВП был на уровне 0,2% [11]. Между тем при опре-

деленных условиях чрезмерное разрастание ОПК, огромные расходы на его функционирование могут существенно ослабить гражданский сектор хозяйства и экономику страны в целом. Такое произошло с СССР, втянувшимся в 1980-х годах в состязание с США в военной сфере.

Специфика используемых в ОПК технологий, информации и создаваемых в нем продуктов как минимум затрудняет и ограничивает их передачу гражданским секторам экономики. Главным покупателем продукции ОПК выступают российское и иностранные государства. Развитие ОПК требует очень больших затрат финансовых, материальных, интеллектуальных и человеческих ресурсов, отвлекаемых на длительный период. Основным источником финансирования оборонно-промышленного комплекса служат выделяемые государством средства. Часть из них возмещается за счет доходов от экспорта некоторых видов продукции ОПК и платы за ее обслуживание за рубежом.

Поскольку предназначением ОПК является достижение военно-политических целей, вопрос о его безубыточности отходит на второй план и решается задача соотнесения возможностей национальной экономики с расходами на ОПК. Хотя государственные расходы (в их состав входят и расходы на ОПК) выступают одним из средств стимулирования экономического роста, распространенной в высокоразвитых странах мира практикой является сокращение расходов на военные программы при плохом положении дел в экономике, а не их увеличение. Экономить выделяемые оборонно-промышленному комплексу государственные финансы помогает и то, что в современном мире многие новейшие технологии и продукты, создаваемые частными компаниями на собственные средства, находят применение в военном секторе, меняют его структуру, позволяют создавать новые виды вооружений и военной техники. В ряде отраслей экономики гражданские технологии являются средством развития военной техники, в других – военные разработки дают толчок развитию гражданских секторов.

Предприятия ОПК размещены не во всех субъектах Федерации. Регионы имеют разную концентрацию предприятий, отличаются друг от друга видами и масштабами деятельности предприятий ОПК, численностью занятых в оборонном комплексе. Да и внутри самих субъектов РФ эти предприятия расположены также неравномерно – скон-

центрированы в основном в городах<sup>2</sup>. Поэтому ускоренное развитие ОПК и перевооружение Российской армии скажутся прежде всего на хозяйстве городов и регионов наибольшей концентрации оборонного производства. На темпы и характер их развития повлияет и то, какие сферы деятельности ОПК и виды вооружений будут совершенствоваться и расширяться. Наиболее масштабное (в территориальном разрезе) влияние, думается, окажут повышение качества и наращивание объемов производства основных (базовых) компонентов вооружений, военной техники, боеприпасов и военного снаряжения. Меньший круг регионов охватит увеличение выпуска вооружений и военной техники для сухопутных войск, производства радиоэлектронных изделий (табл. 4).

На развитие гражданских секторов экономики поступает лишь часть средств, выделяемых государством оборонно-промышленному комплексу: плата за выполненные работы и услуги гражданских секторов и часть доходов, полученных занятыми в ОПК лицами, используемая последними для покупки российских товаров и оплаты услуг российских хозяйствующих субъектов.

Ориентация на приоритетное развитие оборонно-промышленного комплекса несет в себе угрозу повторения печального опыта СССР, когда чрезмерные затраты на ОПК, в частности с целью не проиграть в гонке вооружений с США, подорвали гражданские сектора экономики, привели к огромному дефициту товаров повседневного спроса и другим известным социально-политическим последствиям.

Основным двигателем экономики должен выступать платежеспособный спрос со стороны населения и государства на гражданские товары, а не государственный заказ на продукцию ОПК. Высокоразвитая экономика позволит выделять больше средств на финансирование ОПК, а вовсе не большие расходы на него выведут хозяйство на сопоставимый с ведущими экономиками мира уровень. Другими словами, при прочих равных условиях уровень развития экономики

---

<sup>2</sup> Некоторые районы и более 70 городов-заводов, включая закрытые административно-территориальные образования, полностью зависят от работы комплекса, так как в них практически отсутствуют другие сферы применения труда [14].

Таблица 4

**Пространственная структура некоторых предприятий и видов деятельности оборонной промышленности Российской Федерации**

Продукция предприятия конечной сборки изделий для ОПК	Субъекты Российской Федерации
Ракетно-космические изделия	Москва, Санкт-Петербург, Удмуртская Республика, Красноярский край, Архангельская, Астраханская, Калужская, Московская, Омская, Оренбургская, Рязанская, Самарская, Свердловская, Ульяновская и Челябинская области
Самолеты	Москва, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Татарстан, Приморский и Хабаровский края, Воронежская, Иркутская, Московская, Нижегородская, Новосибирская, Ростовская, Самарская, Саратовская, Смоленская и Тульская области
Радиоэлектронные изделия	Москва, Санкт-Петербург, Республика Марий Эл, Удмуртская Республика, Нижегородская, Новосибирская, Омская, Свердловская и Ульяновская области
Военные плавательные средства	Санкт-Петербург, Нижегородская и Архангельская области, Республика Татарстан, Приморский и Хабаровский края, Ленинградская, Ярославская, Амурская области, Республика Карелия
Вооружение и военная техника для сухопутных войск	Санкт-Петербург, Алтайский и Пермский края, Волгоградская, Кировская, Курганская, Нижегородская, Омская и Свердловская области
Производственные мощности	Субъекты Российской Федерации
Ядерно-оружейного комплекса	Забайкальский и Красноярский края, Иркутская, Московская, Нижегородская, Новосибирская, Пензенская, Свердловская, Томская и Челябинская области
Химической и биологической промышленности	Республика Марий Эл, Волгоградская, Калужская, Московская, Новосибирская, Пензенская, Саратовская, Свердловская и Тюменская области
Производства основных (базовых) компонентов вооружений, военной техники, боеприпасов и снаряжения	Москва, Санкт-Петербург, Республика Башкортостан, Удмуртская Республика, Алтайский и Пермский края, Архангельская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Воронежская, Иркутская, Калужская, Кемеровская, Курганская, Ленинградская, Московская, Ростовская, Самарская, Свердловская, Смоленская, Тюменская, Ульяновская, Челябинская и Ярославская области

*Примечание:* составлено по данным [15, 16].

определяет состояние оборонно-промышленного комплекса, а не развитие ОПК – достижения экономики.

## Литература

1. **Указ** Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 20. – Ст. 2444.
2. Известия: Федер. вып. – 2013. – 4 апр.
3. Российская газета: Федер. вып. – 2013. – 20 июня.
4. **Калугина З.И.** Социальные тренды регионов Сибири // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 2 (78). – С. 197–214.
5. **Бжезинский З.** Великая шахматная доска: Господство Америки и его геостратегические императивы. – М.: Междунар. отношения, 2009. – 280 с.
6. **Косов В.В.** Дорогое горючее как угроза целостности России // ЭКО. – 2013. – № 3. – С. 80–96.
7. **Из выступления** Президента «Меркурий-клуба», Председателя Правления клуба академика РАН Евгения Примакова (14 января 2013 года, ЦМТ Москва). – URL: [tpprf.ru/common/upload/15.01\\_Merkuriy-klub\\_2013.doc](http://tpprf.ru/common/upload/15.01_Merkuriy-klub_2013.doc) (дата обращения 10.06.2013).
8. **Зотин А.** Мозги на вынос // Деньги. – 2012. – № 45. – С. 30–32.
9. **Оболенский В.** Открытость экономики и экономическая безопасность России // Мировая экономика и международные отношения. – 1995. – № 5. – С. 56–67.
10. **Российский** статистический ежегодник. 2012. – М., 2012. – 786 с.
11. Российская газета: Федер. вып. – 2013. – 3 июня.
12. **Казанцев С.В.** Экономическая безопасность и оценка экономической защищенности территории // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 3. – С. 40–56.
13. Российская газета. – 2013. – 9 апр.
14. **Королев В.** Оборонно-промышленный комплекс России: вопросы регулирования. – URL: [http://vasilievaa.narod.ru/8\\_4\\_99.htm](http://vasilievaa.narod.ru/8_4_99.htm) (дата обращения 12.08.2013).
15. **Электронная** карта объектов военно-промышленного комплекса России. – URL: <http://www.nationalsecurity.ru/maps/russianmilitary.htm> (дата обращения 12.08.2013).
16. **Закрытое** административно-территориальное образование. – URL: [http://ru.wikipedia.org/wiki/закрытое\\_административно-территориальное\\_образование](http://ru.wikipedia.org/wiki/закрытое_административно-территориальное_образование) (дата обращения 15.08.2013).

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 21.10.2013 г.*

© Казанцев С.В., 2014

УДК 332.14

*Регион: экономика и социология, 2014, № 1 (81), с. 64–85*

## **«ПРОСТРАНСТВЕННО-НЕЙТРАЛЬНАЯ» И «ЛОКАЛЬНО-АДРЕСНАЯ» РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ПРОБЛЕМЫ ВЫБОРА**

**Л.В. Мельникова**

*ИЭОПП СО РАН*

*Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 13-02-00242) и Программы фундаментальных исследований Президиума РАН № 31 «Роль пространства в модернизации России: природный и социально-экономический потенциал»*

### **Аннотация**

В статье анализируются современные принципы формирования региональной политики и их применимость к российской экономике. Представлены, с одной стороны, школа Всемирного банка, исповедующая «пространственно-нейтральный подход» к выработке мер региональной политики, и, с другой стороны, европейская школа «локально-адресного подхода», настаивающая на необходимости проведения дифференцированных мер по стимулированию роста в разных регионах. Аргументы этих школ основаны на разных теоретических концепциях: новой экономической географии и теории эндогенного роста.

**Ключевые слова:** региональная политика, межрегиональная дифференциация, новая экономическая география, эндогенный рост



## Abstract

The paper analyzes modern principles of regional policy and whether they are applicable to the Russian economy. We consider, on the one hand, the principles of the World Bank policy based on a spatially neutral approach to choosing measures of regional policy, and, on the other hand, the EU policy which is focused on local targets and insists on a necessity of differentiated regional incentives. The arguments of both approaches are based on the different concepts, i.e. the theory of the new economic geography and theory of endogenous growth.

**Keywords:** regional policy, regional differentiation, new economic geography, endogenous growth

Со времени издания в 1996 г. Указа Президента РФ «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» [1] не прекращались усилия в области разработки принципиальных основ российской региональной политики. Предлагались концепции (см., например, [2–4]), которые придавали разный вес принципам регионального выравнивания относительно принципов поляризованного развития. Обсуждение этих принципов развернулось в научно-общественную дискуссию, в ходе которой была раскритикована разработанная Минрегионом России концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации образца 2005 г. [5], впервые провозгласившая отказ от политики выравнивания. В ныне действующей Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. указаны обе цели пространственного развития: и формирование новых центров социально-экономического развития, и сокращение дифференциации уровня и качества жизни на территории страны [6].

В новом проекте Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации на период до 2020 г. вновь поставлена цель сбалансированного развития регионов [7]. В то же время в Стратегии-2020 предлагается разработать стратегию пространственного развития России на принципах стимулирования существующих центров роста и управляемого «сжатия» периферийных территорий [8]. В отсутствие стратегии пространственного развития Государ-

ственная программа «Региональная политика и федеративные отношения» [9] призвана обеспечить сбалансированное развитие, укрепление финансовой самостоятельности и раскрытие инвестиционного потенциала субъектов Федерации в период 2013–2020 гг.

В последние годы Всемирный банк и ОЭСР регулярно публикуют исследования регионального роста и рекомендации в области региональной политики. Эти публикации приобрели форму открытого диспута о конфликте целей эффективности и равенства в пространственном развитии, и в данном конфликте участвует также цель сохранения окружающей среды региона.

В 2009 г. Всемирный банк объявил, что его экономисты «перечерчивают карту мира», и выпустил в свет так называемое «руководство по практической географии» под названием «Новый взгляд на экономическую географию» [10]. Основная идея состоит в том, что экономический рост по своей природе не может быть равномерно распределен в пространстве, что неминуемо ведет к территориальной дифференциации. Наивысшей производительности человеческая деятельность достигает в больших агломерациях, где облегчен доступ к крупному капиталу и инфраструктуре и высока плотность персональных взаимосвязей. Отсюда, главным движителем роста национальной экономики оказывается миграция людей в большие города. Следовательно, меры экономической политики не должны вторгаться в это оптимальное распределение людей и ресурсов. Они должны быть единообразно определены для всех регионов, т.е. быть «слепыми» в отношении пространства. Попытки обеспечить равномерный пространственный рост средствами государственной политики заведомо обречены на провал и, более того, могут оказать обратное, угнетающее воздействие. Поэтому правительствам рекомендуется создавать условия для концентрации ресурсов в отдельных городах и регионах – точках роста, которые вносят наибольший вклад в национальную экономическую динамику. Такой подход получил название «пространственно-нейтрального» в смысле сознательного отказа от предпочтений в развитии отдельных регионов.

В том же году ОЭСР провозгласила начало сдвига парадигмы в региональной политике сближения стран Европейского союза и опубли-

ковала ряд исследований, в которых объяснялось, «как растут регионы» [11], и доказывалось, что не только передовые «регионы имеют значение» в экономическом восстановлении, инновациях и устойчивом росте [12]. Сдвиг парадигмы означал переход от политики компенсаций бизнесу и населению отстающих регионов к политике выявления и стимулирования потенциала роста всех регионов. «Старая» региональная политика ЕС осуществлялась центральным правительством в отношении административных регионов в рамках отраслевого подхода в виде субсидий и государственной поддержки с целью временной компенсации отстающим регионам тех неблагоприятных условий, в которых они находятся. «Новая» региональная политика должна проводиться всеми уровнями власти в отношении функциональных экономических областей в рамках интегрированных проектов развития с целью реализации недоиспользуемого потенциала всех регионов для повышения их конкурентоспособности. Она направлена на формирование материального и нематериального капитала региона – не только основных фондов и рынков труда, но также делового климата, социального капитала и социальных сетей [12].

Европейская комиссия и Генеральный директорат по вопросам региональной политики заявили, что «региональная политика больше не рассматривается как механизм помощи регионам в достижении средних показателей по ЕС (хотя этот аспект не утратил своего значения). Региональная политика ЕС теперь представляет собой политику, которая определяет и ориентируется на возможности для будущего, мобилизуя недостаточно использованный потенциал, а не выплачивая компенсацию за проблемы прошлого» [13, р. 6]. Концентрация ограниченных финансовых ресурсов ЕС на поощрении инновационных практик бизнеса и регионального управления – значительно более сложная и отвечающая структуре современной экономики задача по сравнению с простой территориальной концентрацией. Такой подход, учитывающий пространственный аспект экономической деятельности, был назван «локально-адресным».

Из разницы подходов вытекали и разные практические рекомендации. Всемирный банк в период 2009–2012 гг. подробно продемонстрировал, как следует «перечертить экономическую географию»

в Восточной Азии, Восточной Африке, Латинской Америке и на Карибских островах, в Египте, России, а также в евразийских городах стран Шелкового пути [14–19]. Европейская комиссия ограничилась краткой брошюрой, в которой предложила свой опыт региональной политики странам, не входящим в ЕС [13].

Дебаты между сторонниками подхода Всемирного банка и подхода ЕС до сих пор продолжаются на страницах научных журналов, хотя в 2011 г. секретариат ОЭСР заключил обзор этой дискуссии [20] примиряюще: эти подходы не должны быть взаимоисключающими. Преследуя общую цель содействия росту, оба подхода должны быть нацеленными на людей, а в условиях кризисных ограничений хорошая структурная политика не может игнорировать пространственное измерение экономического развития.

Эту дискуссию назвали дискуссией между экономистами и экономическими географами, имея в виду не различие профессий, а разницу подходов: экономического в смысле примата экономических оценок при измерении эффектов от региональной политики и территориально-ориентированного, который помимо чисто экономических использует социальные и экологические измерители при разработке наиболее подходящего комплекса мер для стимулирования развития каждой местности.

Взаимные упрёки сводятся к следующему. «Экономисты» стремятся доказать, что качество институтов и рамочных мер государственной политики значит для развития больше, чем качество и достаточность специфических для каждого региона производственных факторов: труда, капитала и знаний. «Географы», со своей стороны, признавая значение институтов для развития, указывают, что сам факт наличия в регионе таковых не объясняет, почему регионы со сходными институциональными характеристиками демонстрируют резко различающиеся темпы роста.

В условиях, когда стратегия пространственного развития российской экономики так и не выработана, представляют интерес аргументы обеих дискутирующих сторон.

**Теоретические основания.** В работах Всемирного банка адаптируются положения теории новой экономической географии (НЭГ).

Цель НЭГ – объяснить феномен промышленной агломерации, или «географической концентрации», от которой зависит рост региона, с помощью неоклассических равновесных моделей, учитывающих отдачу от масштаба. Агломерация возникает, если центростремительные силы преобладают над центробежными. Центробежные силы выражены в том, что фирмы стремятся удовлетворить распределенный в пространстве спрос и избежать конкуренции с другими фирмами на небольших рынках. Центростремительные силы позволяют фирмам использовать возрастающую отдачу на более крупных рынках сбыта, а потребителям предоставляют доступ к более широкому набору товаров и услуг по более низким ценам и высокие стандарты проживания. На появление агломерации влияют три фундаментальных фактора: возрастающая отдача, стимулирующая концентрацию деятельности в пространстве; транспортные затраты, которые вынуждают фирмы размещаться ближе к крупным рынкам сбыта; миграционные потоки. Появление агломерации фирм в пространстве создает условия для кумулятивного роста производства в регионе. Но это не обязательный исход. В случае дисперсии фирм в пространстве возникают условия для кумулятивного спада в производстве.

В подходе Всемирного банка заметно также влияние теории региональных диспропорций Дж. Уильямсона, который в 1960-х годах разработал теории стадий развития региона А. Фишера и Э. Гувера. Согласно его теории, на ранних стадиях экономического развития страны рост сосредоточивается и получает разнообразные отраслевые направления в ее центральной части, а потом распространяется на периферийные регионы и отстающие отрасли. В результате поначалу разрыв в уровнях регионального развития увеличивается, а затем, по мере достижения определенного уровня национального дохода региональные диспропорции сокращаются [21]. Траектория региональной дифференциации принимает перевернутую U-образную форму, называемую «кривой Уильямсона».

Аналитические документы ОЭСР базируются скорее на теориях эндогенного роста. Р. Капелло относит к эндогенным факторам регионального роста такие составляющие социально-экономической и культурной системы региона, как предпринимательские способ-

ности, местные производственные факторы (труд и капитал), навыки местных экономических агентов по установлению отношений (что порождает процесс кумулятивного приобретения знаний), способность местных экономических и социальных агентов принимать решения, которые позволяют им управлять процессом развития, поддерживать его и направлять по пути общего роста экономики. Все эти факторы неразрывно связаны с территорией, со спецификой региона, они определяют структуру социальных и экономических отношений, уникальную для данного региона. Такие специфически местные условия обеспечивают конкурентоспособность местного производства и поддерживают ее с течением времени. Эти факторы дают региону возможность производить товары, пользующиеся внешним спросом, производить их с абсолютным преимуществом и сохранять это преимущество с помощью инноваций, а также привлекать новые ресурсы извне региона. Таким образом, пространство региона как специфическая система социально-экономических отношений, отличающая его от других регионов, само по себе становится активным фактором развития [21].

*Где сосредоточен рост?* В текстах Всемирного банка утверждается, что территориальная концентрация производства, в частности в крупнейших городах, продвигала экономический рост в процессе структурного перехода от сельского хозяйства к промышленному производству и затем к сфере услуг. Приводятся многочисленные показатели концентрации валового внутреннего продукта по странам. Эти показатели обобщаются следующим расчетом: половина мирового ВВП производится на 1,5% территории планеты. Отсюда следует, что пытаться расширить зону экономической активности – значит лишить ее стимулов [10].

Следует заметить, что в 2011 г. в России треть объема ВРП производилась в Москве, Московской области и Санкт-Петербурге, совокупная площадь которых составляет 0,3% территории страны и в которых проживает 17% ее населения. Если же собрать группу регионов, производящих в сумме половину ВРП, то в эту группу помимо Республики Татарстан, Свердловской области и Краснодарского края войдут Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа

и Красноярский край, что расширит совокупный ареал входящих в нее регионов до 24% российской территории, а их долю в населении увеличит до 29%. С точки зрения специалистов из Всемирного банка, это недопустимо низкая концентрация экономической деятельности, требующая неотложных мер по пространственной трансформации экономики. Данная оценка поддерживается историческим экскурсом глубиной в столетие, в течение которого американцы переезжали на юг и запад США, что делало экономику более концентрированной, а советские люди двигались на восток и север страны, создавая пространственную неэффективность, которая, по мнению экономистов Всемирного банка, стала одной из причин краха СССР [10].

В Европейском союзе 43% объемов производства приходится лишь на 14% территории. Географический пятиугольник, где производится продукция с высокой добавленной стоимостью, образуют Лондон, Гамбург, Мюнхен, Милан и Париж (в которых проживает около трети населения этой территории). Однако эксперты ОЭСР трактуют этот показатель как свидетельство значительных социально-экономических диспропорций, вполне сравнимых с наблюдаемыми в Китае, где 60% ВВП производится на 4% территории [13].

Исследования экономического роста в странах ОЭСР за период 1995–2007 гг. в разрезе 335 регионов обнаружили, что крупнейшие регионы-хабы, составляющие 4% общего числа регионов\*, отвечают за треть совокупного роста ВВП ОЭСР, тогда как подавляющая часть роста – две трети является вкладом остальных регионов [20]. Отсюда следует прямо противоположный вывод: вклад региона в экономическую динамику не обязательно жестко связан с его размером. Построение зависимости ранга региона по вкладу в рост от его вклада в совокупный рост позволило выделить четыре группы регионов, вносящих близкие по размеру вклады (по признаку разрывов данной зависимости в логарифмическом масштабе). Оказалось, что со временем дифференциация региональных вкладов в динамику нарастает, но распределение становится все более смещенным, так что все больший вклад вносят крупнейшие регионы из первой группы

---

\* Это 14 регионов: Калифорния, Техас, Токио (Канто), Флорида, Нью-Йорк, Лондон, Иль-де-Франс и др.

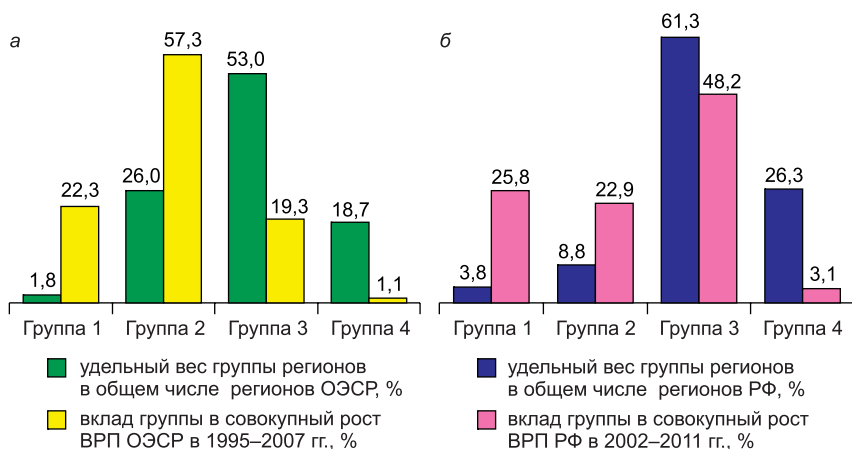


Рис. 1. Группировка регионов ОЭСР (а) и РФ (б) по вкладу в совокупный рост экономики

Совокупность российских регионов включает 80 субъектов РФ с положительными темпами роста

и средние и малые регионы из третьей и четвертой групп (рис. 1, а). Поэтому рекомендуется обратить внимание на перспективную вторую группу, которая сокращается, но отвечает за 57% совокупного экономического роста зоны ОЭСР.

Мы сделали аналогичный расчет динамики вкладов российских регионов в рост ВРП за 2002–2011 гг. (рис. 1, б) и обнаружили, что в нашем случае эта перспективная группа, доля которой в росте ВРП более чем в 2 раза превышает ее долю в выборке, угрожающе малочисленна. Вслед за регионами первой группы – Москвой, Московской областью и Санкт-Петербургом, вместе отвечающими за четверть роста ВРП, следует вторая группа из семи регионов, вклад которых в рост ВРП составляет 22,9%. Это Свердловская область, Краснодарский край, юг Тюменской области (без автономных округов), Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Красноярский и Пермский края. Самая многочисленная (61,3% выборки) третья группа из 49 регионов отвечает за 48,2% роста ВРП, и, очевидно, в этой группе, по логике аналитиков ОЭСР, следует искать нераскрытый потенциал



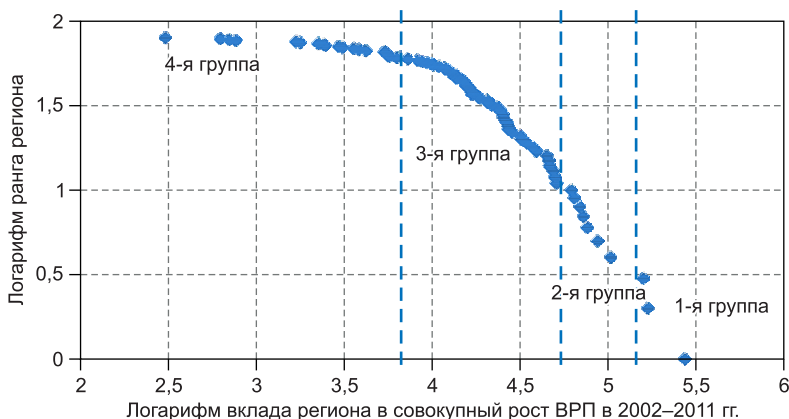


Рис. 2. Зависимость ранга регионов по вкладу в совокупный рост ВРП от вклада региона в совокупный рост ВРП в 2002–2011 гг. (в логарифмическом масштабе)

роста. По крайней мере, внутри нее явно выделяется группа из первых шести регионов (7,5% выборки), вносящих 12,5% в совокупный рост. В четвертую, «безнадежно» малую по своему вкладу, группу из хвоста распределения входит более четверти российских регионов (рис. 2).

**Роль городских агломераций в экономическом процветании страны.** Одним из основных посылов экономистов Всемирного банка является то, что выход из бедности находится в городах, поскольку ни одна из стран со средними доходами на душу населения не миновала периода быстрой урбанизации. Поэтому рекомендуется политика поощрения процессов агломерации и облегчения миграции, которая не только позволяет человеку найти лучшее место для жизни, но и так изменяет экономическое пространство, что происходит рост доходов и уровня жизни. Если человек покидает деревню, то лучше становится не только ему, но и тем, кто в деревне остался, т.е. в долгосрочной перспективе происходит конвергенция уровней доходов между регионами. Иными словами, социальная составляющая региональной политики, призванная сократить ареалы бедности, ставится в полную зависимость от глобальной ее составляющей, которая обычно нацелена на

усиление международной конкурентоспособности нескольких крупнейших городов страны.

Применительно к России во всех текстах Всемирного банка повторяются аргументы о недостатке крупных городов второго ранга, выявляемом при построении распределения «ранг – размер». В последнем исследовании о евразийских городах эта аргументация приобрела «афористическую» краткость: «...В России меньше городов среднего размера по сравнению с Бразилией и США. Ее население все еще рассредоточено, хотя экономическая деятельность сконцентрирована в нескольких городах. По сравнению с похожими отдаленными регионами Канады избыток населения в Сибири и на Дальнем Востоке составляет 18 млн чел. В 1989–2004 гг. большинство новых фирм размещались близ Москвы и Санкт-Петербурга. Разработчики региональной политики должны помочь людям переезжать в направлении высокой экономической плотности подобно этим фирмам» [19].

Подоплеку приводимых оценок «перенаселения» Сибири и «нерыночности» иерархической структуры городов России мы рассматривали ранее [22], но эти оценки, утратив авторство, продолжают служить российским чиновникам. Так, Э.С. Набиуллина в бытность министром экономического развития заявила: «...Существуют заслуживающие внимания оценки, что сохранение любой ценой экономики неэффективных малых городов и препятствование перетоку трудоспособного населения в крупные города может стоить нам 2–3% экономического роста. ...Есть оценки, что в течение ближайших 20 лет из малых городов России может высвободиться порядка 15–20 миллионов человек... Необходимо задуматься о способах достаточно быстрой модернизации городской среды крупнейших городов страны, или, по крайней мере, 12 “миллионников”» [23].

Европейские эксперты отнюдь не приветствуют универсальные рецепты в области урбанизационной политики. Они признают, что территории больших городов выступают в качестве ключевых факторов экономического роста. Но европейский опыт демонстрирует смешанное пространственное влияние экономической концентрации. Европа, с ее относительно высокой плотностью населения и высокими ценами на землю, сталкивается с такими проблемами, как перенаселе-

ние, загрязнение и преступность. Полемизируя с «пространственно-слепой» стратегией, которая в конечном счете теоретически приводит к более равномерному распределению благосостояния в пространстве, «географы» не считают, что для этого достаточно поощрять переезд работников в более производительные его точки, т.е. в города. Напротив, принципиальное значение имеют показатели не крупнейших городов, возглавляющих городскую иерархию страны, а всей экономики. И достичь границ своих производственных возможностей способна только та экономика, в которой поощряется рост разных местностей с разными характеристиками [24].

Достигнув предельных уровней урбанизации, Европа убедилась, что факторами роста являются не только крупные города. Опыт региональной политики, проводимой в Испании и других странах, показывает важность полицентричного развития небольших и средних городов, а также роль местных центров в сельской местности. Средние города соединяют крупные и малые города и села, содействуют интеграции, связям и экономии от масштаба, сдерживают депопуляцию сельских территорий [13].

Таким образом, рекомендации Всемирного банка, заключающиеся в том, чтобы всемерно поощрять урбанизацию, основаны на путанице между причинностью и корреляцией. Не всегда то, что наблюдается эмпирически (например, распределение городов «ранг – размер» или связь между уровнем урбанизации и доходами), можно обобщить до закономерности и, тем более, пропагандировать в качестве универсального правила региональной политики. Выполнение описанных рекомендаций в ЕС привело бы к опустению малых и средних городов. Вместо простого поощрения мобильности предлагается использовать специфические для каждой местности институты, которые позволяют разработать альтернативные траектории развития европейских регионов.

*Люди за рабочими местами или рабочие места к людям?* По мнению экономистов Всемирного банка, власти должны содействовать рыночным силам агломерации, миграции и специализации, которые обеспечат одновременно и концентрацию экономической деятельности, и сближение уровней жизни. Они допускают, что такая по-

литика может иметь негативные социальные последствия, но не считают необходимым рассматривать их детально [10]. Увеличение мобильности труда (а отсюда снижение средней заработной платы) представляется им единственным и естественным средством смягчения дисбаланса между трудом и капиталом, возникшего в результате интеграции Китая, Индии и стран – бывших республик СССР в мировую экономику, когда огромные массы рабочей силы сдвинули соотношение между трудом и капиталом в пользу последнего. Специалисты из Всемирного банка предлагают не пытаться регулировать рыночные процессы, а напротив, высвободить их, чем вызвали упреки со стороны критиков в «слепой вере в свободный рынок» [25, р. 725] и в «стремлении к идеологической гегемонии» [26, р. 45]. Подобная вера восходит к неоклассической модели регионального роста Бортса – Штайна [27], согласно которой в условиях совершенной мобильности факторов труда и капитала происходит движение капитала из капиталоизбыточного региона в трудоизбыточный, а труда – в противоположном направлении до тех пор, пока не выровняются региональные ставки заработной платы и нормы прибыли.

Призыв экономистов Всемирного банка к поощрению мобильности труда как средству компенсации региональных диспропорций вызвал в памяти ряда британских географов знаменитый лозунг времен тэтчеризма, обращенный к безработным, проживавшим в депрессивных регионах: «сесть на велосипед» и искать лучшей жизни в более успешных частях страны. Этот лозунг полностью игнорировал как историческую несправедливость в развитии регионов, так и ценность региональной культуры и предполагал, что проблемы региональной политики должны решаться рынком [28]. Не так давно подобное мнение прозвучало из уст премьер-министра Д.А. Медведева, который заявил, что России пора уходить от политики сохранения занятости любой ценой и не бояться сокращения неэффективных рабочих мест: «Кому-то – это может быть довольно значительная часть населения – придется менять не только место работы, но и профессию, и место жительства» [29].

Сторонники «локально-адресного подхода» полагают, что для успешного решения проблем нищеты и безработицы необходимо содей-

ствие росту качества трудовых ресурсов в проблемных регионах, а именно, осуществление программ обучения и развития не только профессиональных навыков, но и универсальных знаний. Вложения в научно-исследовательскую деятельность и инновации создают условия для долгосрочного роста и требуют больше всего времени (по оценкам ОЭСР, около 10 лет) для проявления положительного эффекта. Без инвестиций в местный человеческий капитал, в научные исследования и разработки вложения в инфраструктуру, повышающие доступность удаленных регионов, могут оказаться бесполезными. Таким образом, предлагается комплексный набор мер, способствующих проявлению эндогенных (человеческий капитал и инновации, инфраструктура и агломерационные эффекты) факторов роста региона [20]. И хотя в данном случае региональная политика используется традиционно – как механизм привлечения инвестиций в проблемные регионы, качественно она кардинально отличается от «старой» региональной политики, предусматривающей модернизацию производства, поощрение предпринимательства, переквалификацию рабочей силы, регенерацию промышленных площадок и т.д. Вместо формирования политики сохранения рабочих мест региональным властям предлагается развивать способность прогнозировать будущие запросы рынка труда в соответствии с изменениями технологий, например с ширящимся распространением «зеленых технологий».

***Частные рекомендации на основе общих правил.*** Преимуществом текстов Всемирного банка по сравнению с зачастую усложненными текстами европейских экспертов является их прозрачность. В Докладе о мировом развитии выделены три основных измерения пространственного развития: «плотность» (применительно к населению и производству), «расстояние» (преодолеваемое потоками людей, товаров и капитала) и «разделение» (не только разделение труда, но и разобщенность стран и регионов, вызываемая религиозными и культурными противоречиями). Эти три показателя описывают результаты действия трех движущих сил, организующих экономическое пространство: агломерации, миграции и региональной специализации. Возникающие при этом проблемы межрегионального неравенства предлагается решать с помощью трех видов государственной политики, направленной

ных на достижение экономической интеграции: «институтов», «инфраструктуры» и «стимулов». Эти политические меры осуществляются на трех уровнях принятия решений: локальном, национальном и международном. В соответствии с первыми буквами слов «density» (плотность), «distance» (расстояние) и «division» (разделение, разобщенность) представленный подход эффектно назван «3D-подход», что подчеркивает претензию на универсальность.

Рекомендации в области региональной политики в упомянутом докладе изложены так, чтобы каждое правительство могло легко сформировать рецепт роста для своей страны. Поиск нужной рекомендации становится похожим на манипуляции с кубиком Рубика. Какие рекомендации можно составить для России? Сначала в соответствии с приведенной в докладе таблицей [10] требуется выбрать политику в зависимости от уровня проблемы (см. таблицу). Территориальный уровень проблемы может быть локальным, национальным или международным. В России актуальны проблемы регионального развития, следовательно, уровень проблемы – национальный. Разрядов проблемных стран тоже три – в зависимости от набора проблем на территории страны. Это страны с отстающими районами с низкой плотностью населения, неразобщенные страны с густонаселенными отстающими районами, разобщенные страны с густонаселенными отстающими районами.

В данной классификации Россия относится к первому разряду – странам с отстающими районами с низкой плотностью населения вместе с Чили, Китаем, Ганой, Гондурасом, Пакистаном, Перу, Шри-Ланкой, Угандой и Вьетнамом. Отсюда, российские региональные проблемы имеют лишь одно измерение (1D), и это – «экономическое расстояние», т.е. недостаточная мобильность труда и капитала. С двумерными проблемами – расстояния и высокой плотности населения в отстающих районах придется справляться странам второго разряда: Бангладеш, Бразилии, Колумбии, Египту, Мексике, Таиланду и Турции. В третий разряд – страны, которые должны преодолевать еще и внутреннюю (политическую) разобщенность, попадают Индия и Нигерия. В зависимости от разряда стране рекомендуется один, два или три инструмента региональной политики.

**Эмпирическое правило выработки адекватных мер политики**

Уровень проблемы	Тип места – локальный (L), национальный (N) или международный (I) географический масштаб	Приоритеты политики в целях экономической интеграции		
		Институты	Инфраструктура	Мероприятия
		Пространственно-нейтральные	Пространственно-связующие	Пространственно-адресные
1-D	L. Области начинающейся урбанизации. N. Страны с отстающими малонаселенными районами. I. Регионы, расположенные близко к мировым рынкам	●		
2-D	L. Области промежуточной урбанизации. N. Страны с отстающими густонаселенными районами. I. Регионы, удаленные от мировых рынков	●	●	
3-D	L. Области продвинутой урбанизации с разобщенностью внутри городов. N. Страны с отстающими густонаселенными районами и внутренней разобщенностью. I. Регионы из малых экономик, удаленные от мировых рынков	●	●	●

Источник: [10].

Искомый рецепт для России находится в единственной клетке таблицы: это развитие территориально-нейтральных (дословно – «пространственно-слепых») институтов. Эти «связующие людей» институты призваны либерализовать рынки труда и земли, гарантировать безопасность жизни и обеспечить населению равный доступ к таким базовым услугам, финансируемым за счет налогов и трансфертов, как начальное образование, первичное медицинское обслуживание, надлежащие канализационные системы и снабжение чистой питьевой водой. По мнению Всемирного банка, эта политика

универсальна и должна равно применяться и в России, и на Филиппинах, коль скоро эти страны имеют общий признак – наличие редконаселенных отстающих районов. И хотя некоторые защитники доклада Всемирного банка признают предельную наивность такой классификации стран и видов политики, они все же полагают, что для руководства какой-нибудь бедной африканской страны этот подход может оказаться полезным [30].

Из универсального набора Всемирного банка формируется следующий пакет рекомендаций для России. Не рекомендованы меры ни по развитию территориально-связующей инфраструктуры, ни по поощрению развития отдельных регионов. Эти клетки в таблице для России пусты. Строить автомобильные и железные дороги, аэропорты, гавани и системы связи, облегчающие перемещение товаров, услуг и людей, следует странам второго разряда, имеющим проблемы в двух измерениях. И лишь во вторую очередь, после развития «пространственно-слепых» институтов, «в дозах, точно выверенных во времени и пространстве». Что же касается пространственно-адресных мер – «стимулов», то они входят в пакет мер политики лишь для Индии и Нигерии как стран с трехмерными проблемами – плотности, расстояния и разобщенности (3D). Только в таких тяжелых случаях допустимы, например, программы ликвидации трущоб или стимулирование компаний к размещению производства в определенных местностях путем предоставления им налоговых льгот. И хотя авторы доклада признают неизбежность применения стимулов к развитию отдельных регионов в особо проблемных странах третьего разряда, они всячески предостерегают: эти стимулы следует «применять в последнюю очередь и в минимальном объеме», чтобы «не дать им стать противовесом объединительному воздействию общих институтов и территориально связующей инфраструктуры».

Критики доклада называют такую типологию «абсурдной абстракцией», которая в случае осуществления выбранной политики может оказаться даже опасной [30]. «Пространственно-слепые» рекомендации оказываются «культурно-слепыми». Чтобы убедиться в этом, достаточно обратиться к недавнему опыту перуанского прави-



тельства. В 2007–2008 гг. в Перу были изданы законы, которые, в частности, снимали ограничения на добычу нефти и других полезных ископаемых, на вырубку леса и ведение сельского хозяйства в сельве. Эти законы вызвали возмущение среди коренного населения амазонской сельвы, выступившего против коммерческого использования земель, которые оно считает племенными. В стране начались акции протеста, переросшие в кровопролитные столкновения с полицией. Недовольные индейцы перекрывали дороги и практически заблокировали большую часть Амазонского региона. В конце концов правительство было вынуждено отменить свои декреты, хотя они полностью соответствовали рекомендациям Всемирного банка либерализовать рынки сельскохозяйственных земель в отстающих областях, с тем чтобы люди смогли продать свои активы и получить средства на отъезд в центральные агломерации [31].

Что касается ОЭСР, то заключая двусторонние соглашения со странами, готовыми воспринять ее опыт, эта организация не занимается составлением адресных рекомендаций для отдельных стран, хотя прилагает усилия к популяризации достижений и уроков политики сближения. Помимо вышеупомянутой брошюры на русском языке [13] вышло более объемное издание о региональном опыте Европейского союза [32]. Гораздо более важным представляется обобщение европейской практики, что позволило идентифицировать четыре ключевых фактора регионального роста: это инфраструктура, инновации, человеческий капитал и агломерация. Все они, в отличие от природно-географических условий, отзывчивы по отношению к мерам региональной политики, и все они комплементарны, что требует интегрированного подхода. Развитие региональной инфраструктуры не приводит автоматически к экономическому росту в регионе; оно должно сопровождаться инвестициями в инновации и образование. Человеческий капитал способен поддерживать рост в регионах всех типов. Инновации также критически важны для устойчивого регионального роста. Положительный эффект от названных факторов проявляется не немедленно: спустя 3–5 лет для инфраструктуры, спустя 5 лет для человеческого капитала и спустя 10 лет для инноваций. Что касается четвертого фактора роста – агло-

мерационных эффектов, то они не являются ни необходимыми, ни достаточными условиями для достижения устойчивых темпов роста. Учитывая наблюдаемую дивергенцию темпов роста городских регионов и тот факт, что в 1995–2005 гг. только в 45% из них экономика росла темпом выше средненационального, в ОЭСР полагают, что агломерации в одних случаях работают более эффективно, в других – менее [11].

***Проблемы и цели региональной политики.*** Доклад ОЭСР представляет интересный материал для оценки взаимосвязи между проблемами страны и типом выбранной ею региональной политики. В нем в стандартизованном виде описаны ключевые проблемы и особенности региональной политики стран ОЭСР [20]. Из 30 стран данной выборки подавляющее большинство указывают на «растущее» или «сохраняющееся» межрегиональное неравенство как на проблему национальной экономики независимо от фактического уровня межрегиональной дифференциации ВВП на душу населения, измеренной коэффициентом Джини. Лидерами в области регионального неравенства являются Бразилия, Словакия, Мексика, Чили и Турция (коэффициенты Джини – от 0,29 до 0,23), а замыкают список Япония, Швеция, Франция, Нидерланды, Республика Корея (от 0,083 до 0,05). Любопытно, что в Корее, где данный показатель самый низкий в выборке (0,05), все-таки полагают, что проблема регионального неравенства в стране существует. Исключение составляют Нидерланды (коэффициент Джини 0,06), где основной проблемой считается недостаточный рост, но не неравенство.

Но несмотря на признание значимости названной проблемы, только 10 стран указывают в числе целей региональной политики сокращение межрегиональных различий либо достижение большей сбалансированности регионального развития. Тринадцать стран называют в качестве целей поощрение роста, реализацию потенциала и повышение конкурентоспособности региональных экономик, и шесть из них находятся в нижней части списка, упорядоченного по уровню региональной дифференциации, т.е. относятся к наиболее благополучным по данному показателю.

Какую цель выбирают в России в условиях продолжающегося роста межрегионального неравенства? С.С. Артоболевский справедливо указывает, что увлечение политикой «полюсов роста» надолго блокировало развитие региональной политики в нашей стране [33]. Тем не менее последняя редакция целей региональной политики в Государственной программе «Региональная политика и федеративные отношения» внушает некоторый оптимизм. Как отметил министр регионального развития И.Н. Слюняев, «суть государственной региональной политики на сегодняшний день заключается именно в выстраивании сбалансированного развития субъектов Федерации, чтобы у нас не было отсталых провинций, живущих отдельно от планов всей страны» [34]. Указание в качестве целей данной программы «сбалансированного развития, укрепления финансовой самостоятельности и раскрытия инвестиционного потенциала субъектов Российской Федерации» созвучно современным тенденциям региональной политики, проводимой в странах ОЭСР, а не рекомендациям Всемирного банка. Однако стратегия пространственного развития российской экономики по-прежнему не разработана, и проблема внятной формулировки принципов региональной политики и механизмов ее реализации остается нерешенной.

## Литература

1. **Указ** Президента Российской Федерации от 03.06.1996 № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 23. – Ст. 2756.
2. **Артоболевский С.С.** Региональная политика, направленная на снижение территориальных экономических и социальных диспропорций в Российской Федерации: проект концепции // Регион: экономика и социология. – 2001. – № 1. – С. 3–34.
3. **Россия:** принципы пространственного развития. – URL: [http://www.glazychev.ru/projects/2004\\_ProstRazv/2004\\_DocladProstRazv\\_oglav.htm](http://www.glazychev.ru/projects/2004_ProstRazv/2004_DocladProstRazv_oglav.htm) (дата обращения 21.11.2013).
4. **Доктрина** регионального развития Российской Федерации: Макет-проект / Сулакшин С.С., Лексин В.Н., Малчинов А.С. и др. – М.: Научный проект, 2009. – 254 с.

5. **Яковлев В.А.** Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации. – URL: <http://federalbook.ru/projects/fs/structura-18.html> (дата обращения 12.11.2013).

6. **Концепция** долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. – URL: [http://www.economy.gov.ru/mines/activity/sections/fcp/rasp\\_2008\\_n1662\\_red\\_08.08.2009](http://www.economy.gov.ru/mines/activity/sections/fcp/rasp_2008_n1662_red_08.08.2009) (дата обращения 08.08.2009).

7. **Проект** Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации на период 2020 г. – URL: [http://www.minregion.ru/activities/territorial\\_planning](http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning) (дата обращения 20.01.2013).

8. **Стратегия-2020:** Новая модель роста – новая социальная политика: Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года / Под науч. ред. В.А. Май, Я.И. Кузьминова. – М.: ИД «Дело» РАНХиГС, 2013. – Кн. 2. – 408 с.

9. **Правительством** России утверждена Государственная программа «Региональная политика и федеративные отношения». – URL: [http://www.minregion.ru/press\\_office/news/2707.html](http://www.minregion.ru/press_office/news/2707.html) (дата обращения 29.03.2013).

10. **World Bank.** World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography. – Washington, DC: World Bank, 2009. – 383 p.

11. **OECD.** How Regions Grow. – P.: Organization for Economic Growth and Development, 2009. – 197 p.

12. **OECD.** Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. – P.: Organization for Economic Growth and Development, 2009. – 137 p.

13. **Европейская** региональная политика: источник вдохновения для стран, которые не входят в ЕС? / European Commission, Directorate-Generale for Regional and Urban Policy; ed. R. Goulet. – Luxembourg: Office of the Official Publications of the European Union, 2009. – 15 p.

14. **World Bank.** Reshaping Economic Geography in East Asia: Report No. 47242 / Ed. by Yu. Huang, A.M. Bocchi. – The World Bank, 2008. – 371 p.

15. **World Bank.** Reshaping Economic Geography of East Africa: From Regional to Global Integration. – The World Bank, 2012. – V. 1. – 123 p.; V.2. – 61 p.

16. **World Bank.** Reshaping Economic Geography in Latin America and the Caribbean: A Companion Volume to the 2009 World Development Report. – The World Bank, 2009. – 127 p.

17. **World Bank.** Egypt, Arab Republic of: Reshaping Egypt's Economic Geography: Domestic Integration as a Development Platform. – The World Bank, 2012. – V. 1. – 82 p.; V. 2. – 418 p.

18. **World Bank.** Russia: Reshaping Economic Geography: Report No. 62905-RU. – Washington, DC: World Bank, 2011. – 140 p.

19. **World Bank.** Eurasian Cities: New Realities along the Silk Road. – Washington, DC: World Bank, 2012. – 296 p.

20. **OECD.** OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies. – OECD Publishing, 2011. – 298 p.
21. **Capello R.** Regional Economics. – N.Y.: Routledge, 2007. – 322 p.
22. **Мельникова Л.В.** О риторике региональной науки и региональной политики // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 1. – С. 75–96.
23. **Минэкономразвития.** Тезисы выступления министра Э.С. Набиуллиной на пленарном заседании Московского урбанистического форума «Глобальные решения для российских городов», г. Москва, 8 декабря 2011 г. – URL: [http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20111208\\_004](http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20111208_004) (дата обращения 12.12.2011).
24. **Barca F., McCann Ph., Rodríguez-Pose A.** The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches // Journal of Regional Science. – 2012. – V. 52 (1). – P. 134–152.
25. **Bryceson K., Gough K., Rigg J., Agergaard J.** Critical commentary: The World Development Report 2009 // Urban Studies. – 2009. – No. 46 (4). – P. 723–738.
26. **Maringanti A., Sheppard E., Zhang J.** Where is the geography? The World Bank's WDR 2009 // Economic and Political Weekly. – 2009. – No. 44 (29). – P. 45–51.
27. **Borts G.H., Stein J.L.** Economic Growth in a Free Market. – New York; London: Columbia University Press, 1964. – 235 p.
28. **Rigg J., Bebbington A., Gough K.V. et al.** The World Development Report 2009 «reshapes economic geography»: geographical reflections // Transactions of the Institute of British Geographers. – 2009. – No. 34 (2). – P. 128–136.
29. **Медведев Д.А.** Выступление на пленарном заседании XII Международного инвестиционного форума «Сочи-2013». 27 сентября 2013 г. – URL: <http://www.government.ru/news/6214> (дата обращения 27.09.2013).
30. **Buckley R.M., Buckley T.D.** Discontent with the World Bank's excursion into economic geography: lions and butterflies once more? // Environment and Planning A. – 2009. – V. 41(12). – P. 2806–2815.
31. **В Перу** приостановили действие указа, вызвавшего беспорядки. – URL: <http://www.lenta.ru/news/2009/06/11/> (дата обращения 11.11.2013).
32. **Яровой Г.О., Белокурова Е.В.** Европейский Союз для регионов: что можно и нужно знать российским регионам о ЕС. – СПб.: Норма, 2012. – 368 с.
33. **Артоболевский С.С.** Региональная политика: социальная компенсация или экономическое развитие? // Известия РАН: Сер. географическая. – 2013. – № 1. – С. 14–21.
34. **Главная** задача – сбалансированное развитие страны. – URL: [http://www.nashavlast.ru/article\\_description/142/2336.html](http://www.nashavlast.ru/article_description/142/2336.html) (дата обращения 11.10.2013).

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 25.11.2013 г.*

## **ИМИДЖИ СИБИРИ: ЭКОНОМИКА С ИСТОРИЧЕСКИМ УКЛОНОМ**

**В.И. Суслов**

*ИЭОПП СО РАН*

### **Аннотация**

Раскрываются особенности Сибири как мегарегиона в трех ипостасях: российской колонии, торгово-транспортного пути, туристского края. Показаны отличия России от других колониальных держав, роль Сибири в борьбе сухопутных и морских маршрутов за мировую торговлю, значение Списка объектов Всемирного наследия ЮНЕСКО и особых экономических зон в раскрытии туристско-рекреационного потенциала Сибири. Отмечается, что Сибирь имеет и другие лики-имиджи: природной кладовой, инновационной кузницы, дома родного.

**Ключевые слова:** мегарегион Сибирь, освоение, колониальные товары, вывоз финансовых ресурсов, Московско-Сибирский тракт, трансконтинентальный путь, особая экономическая зона туристско-рекреационного типа

### **Abstract**

The paper describes the specifics of Siberia as a mega-region with a focus on its three images – as the Russian colony, trade and transportation route, and tourist zone; how Russia differs from other colonial countries; what role Siberia play in the fight for land and sea routes of the world trade; and what the World Heritage List of Sites, UNESCO and special economic zones could bring to the development of the Siberian tourist and recreation potential. Other images of Russia are also described: Russia as a resource stockpot, innovation generator, and homeland.

**Keywords:** mega-region Siberia, development, colonial produce, export of financial resources, Moscow-Siberia Route, transcontinental route, special economic zone of the tourist and recreation type

**Сибирь многолика.** Для кого-то Сибирь до сих пор нечто далекое, большое, холодное, суровое и мрачноватое, где сама жизнь граничит с подвигом. В западном мире представления о ней разнообразны и противоречивы: от того, что «Сибирь – проклятие России», до того, что это «главный приз человечества», который незаслуженно достался России. А для самих сибиряков? Для многих из них это «дом родной», пока, может быть, не очень уютный и комфортный, но таковым становящийся. Надо только поработать для этого, засучив рукава.

**Сибирь разнопланова.** Вплоть до конца XIX в. под Сибирью в России понимали всю территорию от Уральского хребта до Тихого океана<sup>1</sup>. Впрочем, именно так Сибирь понимают в большинстве западных стран и в настоящее время.

Во второй половине XIX в. в сознании россиян стало обособляться понятие Дальнего Востока. В 1689 г. по Нерчинскому договору (Нерчинск в то время – столица всего Забайкалья до Тихого океана) граница с Китаем от начала Амура в месте слияния Шилки с Аргунью ушла на север и северо-восток к Шантарским островам (400 км северо-западнее устья Амура). Вернули границу к современному состоянию в 1858 г. по Айгунскому договору, который китайцы и сейчас называют «неравномерным» (в плохом переводе, в оригинале – неправомерным). В том же году был основан Хабаровск, двумя годами позже – Владивосток. В 1867 г. за 7,2 млн долл. при годовых расходах российского государственного бюджета в 200 млн долл. была продана Аляска, которая вместе с Алеутскими островами в те времена относилась к Сибири, но чаще называлась Русской Америкой.

Но только в 30-х годах XX в. был образован Дальневосточный экономический район в составе современных Чукотского автономного округа, Магаданской, Сахалинской и Амурской областей, Камчатского, Хабаровского и Приморского краев. В конце 50-х – начале 60-х

---

<sup>1</sup> Такое понимание Сибири зафиксировано в Энциклопедическом словаре Брокгауза и Ефрона, выпущенном в 1890–1907 гг.

годов из Сибири «перевели» в Дальний Восток Якутию. В 1957 г., когда организовывали Сибирское отделение Академии наук СССР, Якутия была еще в Сибири и попала (и остается до сих пор) в зону влияния Сибирского отделения<sup>2</sup>. Ситуация не изменилась принципиально и с организацией Дальневосточного отделения АН СССР в 1987 г.

В 2000 г. образовали федеральные округа, и Тюменскую область с Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами включили в Уральский федеральный округ. Сибирь «сжалась» до Сибирского федерального округа. Но «атака» на Сибирь была продолжена. Еще в середине 90-х годов прошлого века в Программе социально-экономического развития Дальнего Востока к этому региону отнесли Забайкалье в составе Бурятии и Читинской области. В 2008 г. в дальневосточную стратегию развития был введен весь Байкальский регион, включающий кроме Республики Бурятии и Забайкальского края Иркутскую область. При этом руководящие работники Министерства регионального развития указывали, что Байкальский регион теперь в стратегию развития Сибири не входит.

В настоящее время, когда говорят о Сибири в ее прежних размерах от Уральских гор до Дальнего Востока, начинают использовать термин «Большая Сибирь». Сибирь как мегарегион следует, по-видимому, понимать так же, если говорить только о размерах и внутренней структуре.

**Сибирь – мегарегион.** «Мега» – одна из приставок СИ (Международной системы единиц), обозначающая  $10^6$ , т.е. миллион: мегаватт (мощность, достаточная для обеспечения энергией сравнительно большого многоквартирного дома), мегапаскаль (давление, в 10 раз меньше атмосферного), мегаграмм (обычно называемый тонной) и т.д. Понятие мегарегиона с этих позиций не объяснить. Ведь если «гигарегион», или «терарегион», или даже «эксарегион» («гига-», «тера-», «экса-» – это соответственно  $10^9$ ,  $10^{12}$  и  $10^{18}$ ) можно попытаться воспринять хотя бы на слух, то «килорегион» ( $10^3$ ) совсем не звучит.

Следует обратиться к изначальному значению приставки «мега» – большой, крупный, огромный (от греч. *megas* – большой). И рассматривать ее в данном случае в ряду: «микро-», «мезо-», «макро-», «ме-

---

<sup>2</sup> В 90-е годы в Якутии была организована национальная Академия наук, но она не сумела приобрести весомый авторитет.



га-» – как элемент, характеризующий наивысшую степень проявления классификационного признака, которым выступает размер, роль, значение. Этот ряд приставок применим для таких терминов, как «проект», «полис», «центр» и некоторые другие, включая «регион».

Мегапроект – крупный, очень крупный инвестиционный проект (обычно не менее чем на 1 млрд долл.), который имеет достаточно сложную иерархическую структуру подпроектов (макро-, мезо- и микроуровня), обладающих несомненной общностью, поскольку все они нацелены на реализацию единой конечной цели, и, главное, эффект от выполнения которого весьма ощутим не менее чем на национальном уровне.

Мегаполис – крупное, очень крупное городское образование (с населением в несколько миллионов человек), которое имеет достаточно сложную агломерационную структуру муниципалитетов (макро-, мезо- и микроуровня), обладающих по крайней мере территориальным единством, и значение которого выходит далеко за рамки самой агломерации, а нередко (и даже чаще всего) за национальные границы.

По аналогии можно определить и мегарегион, опираясь на те же характеристики: размер, структуру, однородность и значение. С этих позиций Сибирь – классический мегарегион. Она огромна по размерам. Имеет сложную структуру. Включает два макрорегиона – Западную и Восточную Сибирь; широтные природно-климатические мезозоны – Арктику, Север, зону Транссиба, Юг; разные города, поселки, сельские поселения (микроуровень). Особо следует сказать об относительной однородности, т.е. о том, что объединяет эту территорию и отличает ее от других. Отдельные части Сибири родственны геологически, природно-климатически, они похожи теми процессами, которые происходят в связи с глобальными изменениями климата. Последняя перепись населения и проводимые социологические опросы фиксируют появление новой национальности: сибиряк. Так называют себя в последнее время до 7,5% опрошиваемых жителей Сибири. Как ни парадоксально, но именно эта возрастающая самоидентификация населения вселяет оптимизм в отношении российского будущего мегарегиона.

Перечисленные характеристики (размер, структура, однородность) позволяют назвать совокупность сибирских территорий Большой Сибирью. Мегарегионом ее делает геостратегическое значение,

выходящее далеко за пределы ее самой. Большую Сибирь как мегарегион можно было бы назвать Мега-Сибирью.

Не все имиджи Сибири относятся к ней как к мегарегиону (в масштабе планеты). С одного из таких начнем наши рассуждения.

## СИБИРЬ – РОССИЙСКАЯ КОЛОНИЯ

Средневековой России в отличие от западно-европейских государств не надо было ходить за далекие моря и океаны для колониальной экспансии. Огромные не освоенные цивилизацией (по отношению к тогдашним «диким» сибирским народам Россия XV–XVII вв., конечно же, была «цивилизацией») территории находились «под боком» на востоке. Эти территории не обладали особо экзотическими товарами, но экономическому могуществу метрополии способствовали, а их содержание было гораздо менее затратным в отличие от заморских территорий европейских стран.

Надо заметить, что Сибирь как российскую колонию следует отнести к категории Большой Сибири, а не Мега-Сибири. В этом качестве ее роль выходит за ее собственные границы, но локализуется в пределах России.

Активное проникновение русских (точнее, восточных славян) за Урал началось за 100 лет до похода Ермака (Едигер, предшественник Кучума, уже платил дань Ивану Грозному). Но только после этого похода началась реальная колонизация Сибири – в конце XVI – начале XVII в. «Пробежав» за полвека Сибирь по северному маршруту (основной путь – Тюмень, основанная в 1586 г., Тобольск, Енисейск, Усть-Кут, Якутск), русские вышли к Тихому океану (1639 г.) в район, где чуть севернее и чуть позже был образован город Охотск.

Пройдя Сибирь по северу, русские стали спускаться на юг, причем в обратном порядке – с востока на запад. Вероятно, это связано с тем, что на востоке южной Сибири земли были более или менее свободны (присутствие Китая там стало ощущаться позднее, с вхождением в силу новой, очень агрессивной маньчжурской династии Цин – последней китайской императорской), но чем западнее, тем они все более плотно контролировались кочевыми тюрками. Россия продвигалась на запад по мере «усмирения» этих народов. До верхней Оби «очередь

дошла» в первой трети XVIII в. Некоторые самые южные территории вошли в состав России только в прошлом веке.

В начале колонизации Сибири в ней проживало не более полу-миллиона человек. Через 100 лет, к концу XVII в., численность населения за счет миграции из европейской России удвоилась. К этому же времени Сибирь перешла на самообеспечение по основным продуктам питания. В середине XIX в. население Сибири (и Дальнего Востока) достигло 2,5 млн чел.: за два с половиной века число жителей региона выросло в 5 раз.

Что двигало русских в Сибирь? Причины были разные, но главная – экономика. Если в XVII в. основным сибирским «колониальным» товаром была пушнина, обеспечивающая 20–40% и более доходной части госбюджета России, то следующие полтора века – металл, главным образом золото и серебро.

Поворотным пунктом стала Северная война. В конце XVII в. Россия ежегодно ввозила из Швеции свыше 17 тыс. пудов меди (0,27 млн т – немало даже по нынешним временам). С началом Северной войны в 1700 г. такая возможность исчезла. Не случайно 1700-й явился годом рождения урало-сибирской (а по большому счету – российской) металлургии. В этом году начали строиться металлургические заводы на Урале и в Забайкалье. Первенец сибирской металлургии – Нерчинский серебросвинцовый завод вошел в строй в 1704 г.

К середине XVIII в. на смену нерчинским приходят алтайские заводы – на юге степного Алтая. Своего рассвета алтайская металлургия достигла в первой половине XIX в. Тогда она занимала первое место в России по выплавке серебра (здесь его выплавлялось больше, чем в Англии, Франции, Швеции, Пруссии и Бельгии вместе взятых), второе – по выплавке меди, третье – по выплавке золота. Алтай в целом был вторым после Урала промышленным центром России. Говоря о «колониальных» сибирских товарах царской России, нельзя не упомянуть Горный Алтай с его огромными запасами уникальных поделочных камней. Еще в 1775 г. Екатерине II и ее окружению были представлены изделия из алтайских порфиров и яшмы. Их сравнивали с известными всему миру античными порфирами, с камнями древнего Египта, но ничего похожего в царских коллекциях не нашлось. Алтайский камень был неповторим.

Особенно следует отметить сибирскую «золотую лихорадку». По своим масштабам и накалу страстей она нисколько не уступала американской (калифорнийской, а позже и аляскинской), только случилась на пару десятилетий раньше. Добыча россыпного золота в промышленных масштабах в Сибири началась в первой трети XIX в. В середине XIX в. Сибирь давала до 40% мировой добычи этого металла.

Наиболее благоприятные условия для саморазвития Сибири сложились в конце XIX – начале XX в. Практически прекратилось «колониальное» давление на нее (исчерпались ресурсы «колониальных» товаров), начали сказываться результаты политики С.Ю. Витте и П.А. Столыпина. Сибиряки спокойно и обстоятельно обустраивали свою жизнь. Быстро росла экономика в аграрно-промышленном варианте. Увеличивался «обычный» экспорт, доходы от которого оставались в Сибири. Быстро росло население Большой Сибири: с середины XIX в. оно увеличилось более чем в 4 раза и составило в 1917 г. 11 млн чел.

Никогда раньше принцип «взять, вывезти, не оставив ничего взамен» не применялся по отношению к Сибири так откровенно, как в советский период. Но и никогда раньше не были столь высоки темпы роста ее населения и экономики. Важнейшие советские «колониальные» проекты – Урало-Кузнецкий комбинат, золото Колымы, норильский никель, якутские алмазы, целина, гиганты гидроэнергетики Ангара-Енисейского региона, Западно-Сибирский нефтегазовый комплекс.

За советский период население Сибири и Дальнего Востока увеличилось почти в 3 раза, составив к началу 90-х годов прошлого века 32,3 млн чел. Как и в конце XIX – начале XX в. прирост населения на три четверти был определен миграцией. Освоение природных ресурсов Сибири было бы невозможно без какого-то обустройства ее территории. Но это обустройство происходило в значительно меньшей степени, чем если бы сколько-нибудь заметная часть финансовых ресурсов, образуемых на этой территории, на ней и оставалась. По нашим расчетам, объем вывоза финансовых ресурсов из Большой Сибири составил около 100 млрд долл. в год – не намного меньше валового регионального продукта этого региона. Лишь в постсоветское время, когда субъекты Российской Федерации получили больше финансовых полномочий, наметился определенный прогресс в этой области (особенно в региональных столицах и некоторых крупных городах

Якутии, Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов). Но только наметился, поскольку вся постсоветская история взаимоотношений центра и регионов – это история централизации финансов. Дело доходило до абсурда: при огромном профиците федерального бюджета в «тучные» 2003–2007 гг. бюджеты некоторых сибирских регионов (да и не только сибирских) были дефицитны.

Можно привести только два примера, когда Москва отнеслась к Сибири как к российской территории, а не российскому активу (колонии), имеющему пока некоторую ценность. Речь идет, во-первых, о создании Сибирского отделения Академии наук СССР (Российской академии наук), что заметно обогатило процесс социалистической колонизации. Во-вторых, это военно-промышленный комплекс, при развитии которого к Сибири относились и относятся как к своему «запасному аэродрому», надежному тылу. Это сыграло едва ли не решающую роль в победе СССР в 1945 г.

Тем не менее Россия – уникальная страна. Она единственная из мировых колониальных империй, которая сохранилась (хотя более крупное государственное образование – СССР распалось). Благодаря, вероятно, двум обстоятельствам: короткому транспортному плечу и отсутствию серьезных барьеров для «превращения в Россию» ее колоний. Процесс этого превращения идет, но еще далеко не завершен. Более того, некоторые события постсоветской истории ставят его под угрозу.

## ВЕЛИКИЙ ТОРГОВЫЙ ПУТЬ

Последний всплеск активности Великого шелкового пути, связывавшего на протяжении более 1,5 тыс. лет цивилизации Запада и Востока, пришел на время, называемое у нас татаро-монгольским игом. С наступлением эпохи Великих географических открытий мировая торговля постепенно перешла на морские маршруты. Но именно в XIII–XV вв. начали, по-видимому, складываться более или менее регулярно используемые торговые пути на север – через степи Казахстана, перевалы Алтая, Забайкалье в Сибирь и далее в Россию, Западную и Северо-Западную Европу (в обход, в частности, молодой и агрессивной Османской империи). Некоторые из них можно назвать и называют северными маршрутами Великого шелкового пути. Но активное

развитие они получили со строительством Московско-Сибирского тракта и уже под другим именем: Великий чайный путь.

Сибирь впервые выступила в роли мегарегиона, сохраняет ее до сих пор и сохранит, по-видимому, в будущем в рамках этого имиджа.

В самом конце XVI в. была построена дорога от Соли Камской (современный Соликамск) в верховье Камы к верховью Туры, реки Обского бассейна, где чуть позднее возник город Верхотурье – «ворота» в Сибирь почти на два века. В низовьях этой реки в то время уже существовал первый русский город в Сибири – Тюмень. Эта дорога, называемая Бабиновской по фамилии первооткрывателя и строителя дороги служивого человека Артемия Бабинова, явилась историческим началом Московско-Сибирского пути.

Спустя три десятилетия примерно посередине сухопутной дороги из Верхотурья в Тюмень образовался городок Ирбит, вскоре получивший статус города (при Екатерине II – за стойкость в борьбе с Емельяном Пугачевым). Ему суждено было стать на два с половиной столетия местом встречи и обмена товаров с запада (европейская часть России, другие европейские страны) и востока (Сибирь, Средняя Азия, Китай, Северная Америка). И хотя к середине XVIII в. начало Московско-Сибирского тракта спустилось к маршруту Екатеринбург – Тюмень, значение Ирбитской ярмарки, оставшейся на сотню верст севернее основной транспортной магистрали, только возрастало. В XIX в. это была вторая по торговому обороту ярмарка после Макарьинской – Нижегородской. Полностью она потеряла значение только после нэпа.

Уже в первой трети XVIII в. Московско-Сибирский тракт дошел до Нерчинска, приобрел в Забайкалье общероссийский формат (в немного упрощенном варианте), стал почтовым с верстовыми столбами, хотя еще почти полтора века решалась проблема перехода Байкала и Хамар-Дабана – пока не была построена дорога от Култука по южному берегу озера и северному подножию хребта к дельте Селенги. Нерчинск пытался, но не смог удержать пальму первенства в торговле с Китаем. Она досталась Кяхте – пограничному городу на пути из Верхнеудинска (современного Улан-Удэ) в Ургу (Улан-Батор), а позже – Иркутску («Сибирскому Амстердаму»). Резкий рост российско-китайской торговли произошел после 1762 г., когда была отменена госмонополия на торговлю с Китаем. До 40% таможенных поступлений

в казну России шли в конце XVIII в. из Кяхты. До 95% российского импорта через Кяхту – Иркутск – Ирбит с последующим реэкспортом на запад в XIX в. занимал чай. Отсюда и название – Чайный путь. Чайные плантации, организованные Англией в Индии и на Цейлоне, и английский чайный импорт в Европу имели двоякое последствие. Сначала они усилили поток чая через Сибирь и Россию (Китай сопротивлялся английской экспансии), но потом, особенно после «одурманивания» Китая опиумом и введения в действие Суэцкого канала (1869 г.), сухопутный маршрут начал терять значение.

Это был конец первого раунда в борьбе «суша – море» за мировую торговлю. Но и в этом первом раунде победа моря была лишь «по очкам». Абсолютно и с самого начала морская Российско-Американская компания Г.И. Шелихова (образованная в самом конце XVIII в., на закате эпохи Великих географических открытий), особенно после объединения с Иркутской коммерческой компанией Н.П. Мельникова, активно использовала сухопутные пути от Татарского пролива, Камчатки, Берингова пролива к Кяхте (и далее по Московско-Сибирскому тракту) для доставки разнообразных товаров (в частности, меха каланов – «морских бобров») в Россию и далее в Европу. Об этих путях сейчас только начинают вспоминать.

По древним торговым тропам через алтайские перевалы начали возводить в начале прошлого века Чуйский тракт, хотя он местами своими бomaми страшноват и до сих пор. Сейчас речь идет об автомобильном и трубопроводном «выходе» в Синьцзян-Уйгурский автономный район Китая через 50-километровый участок прямой границы России с Китаем (между Казахстаном и Монголией), через плато Укок, перевал Канас.

Второй раунд в борьбе за мировую торговлю между сушей и морем связан с железными дорогами. Железнодорожное строительство в XIX в. вернуло лидерство в мировой торговле суше. Надо сказать, что Транссиб заметной роли в этом процессе не сыграл. Он строился в конце XIX – начале XX в. как военно-стратегическая дорога по упрощенным схемам, с расчетом на перехват части международного транзитного потока. Но этих целей он не достиг (чего стоит только позорная Русско-Японская война 1904–1905 гг.). А вот в хозяйственном освоении юга восточной России новая магистраль сыграла огромную

роль. Мультипликативные эффекты оказались неожиданно большими. В местах пересечения с меридианными транспортными коридорами (в основном водными) ее благотворное влияние распространялось на 600–800 км по обе стороны. Транссиб немного отклонился на юг от трассы Московско-Сибирского тракта в своей западной части, пройдя через будущий Новосибирск, оставив Томск на 150 км севернее, и потерял после Русско-Японской войны (и не вернул после Второй мировой, хотя мог и должен был бы) свою южную часть на Дальнем Востоке – КВЖД (Китайско-Восточная железная дорога – через исконно русский город Харбин во Владивосток) с выходом на Ляодунский полуостров (к российским в то время городам Порт-Артуру и Дальнему – Люйшуню и Даляню). Участок Чита – Хабаровск вошел в строй только в 1916 г. с завершением строительства моста через Амур.

Претендентом на сухопутный трансконтинентальный железнодорожный путь Азия – Европа выступает теперь Китай. Именно по его территории, по территории Казахстана и, немного, России планируется проложить высокоскоростную железнодорожную магистраль (варианты типа ТРАСЕКА, предполагающие четыре перевалки грузов, рассматривать не стоит). Китайцы могут это быстро сделать и делают. Транссиб оказывается не у дел.

Но это уже четвертый раунд, третий был опять за морем. С переходом на сверхвысокотоннажные суда себестоимость морских перевозок сократилась на порядок. При современных ценах даже Северный Морской путь оказывается иногда предпочтительнее Транссиба.

И в чем же состоит четвертый раунд? Технически путь от побережья Тихого океана (хоть России, хоть Китая) до побережья Атлантического океана (Германия, Дания, Голландия, Франция, Испания) можно по суше преодолеть не более чем за 10 суток – намного быстрее, чем морем. Нужны логистика, управление, организация – при современных информационных и космических технологиях это не проблема (победа железнодорожного транспорта во втором раунде была достигнута за счет многократного увеличения объема перевозок; скорость передвижения грузов, по крайней мере в России, за последние пару веков выросла не намного; но если ямщицкое хозяйство использовало организационно-управленческие факторы практически на 100%, то современное железнодорожное – в лучшем случае на



10–15%, по крайней мере так у нас в России). Если даже небольшая часть международного транзита перейдет на сушу, работы хватит всем: и транскитайским, и транссибирским маршрутам. Суша в четвертом раунде может если и не победить, то стать вровень с морем. Необходимое для этого условие – строительство Северо-Сибирской железнодорожной магистрали, выводящей БАМ в европейскую часть России и к ее слабозамерзающим северным портам на Балтийском, Баренцевом и Белом морях. Именно эта магистраль станет (может стать) рабочей грузовой, а Трансисиб превратится в высокоскоростную пассажирско-контейнерную дорогу.

## СИБИРЬ ТУРИСТСКАЯ

Территория туризма – это также имидж Мега-Сибири. По состоянию на 2012 г. в Списке объектов Всемирного наследия ЮНЕСКО почти 1000 объектов. Большинство из них культурные, природных около 200. На Россию приходится всего 25 объектов (в относительном выражении это соответствует масштабу страны), и восемь из них находятся на территории Сибири и Дальнего Востока. Все они природные или культурно-природные: плато Путорана, Горный Алтай, бассейны озер Убсу-Нур, Байкал, остров Врангеля, вулканы Камчатки, хребет Сихотэ-Алинь, Ленские столбы.

«Все перекаты, да перекаты...» – кто не слышал эту песню А. Горюхицкого. А написана она про своенравную реку Тымер (Северную), правый приток Нижней Тунгуски, начинающийся в самом сердце плато Путорана. Это плато – наиболее приподнятый массив Среднесибирского плоскогорья, огромная горная страна у подножия полуострова Таймыр, на самом северо-западном подступе к которой находится Норильский промышленный центр. Такого количества водопадов на единицу площади, наверное, нет нигде в мире. В России путоранским водопадам принадлежат все рекорды, это самые большие водопады по высоте и расходу воды. А охота и рыбалка здесь городскому обитателю могут оставить самые яркие впечатления на всю жизнь.

В геологическом смысле Алтай – это горная система, расположенная в центре Евразии. Отсюда до Атлантического, Северного Ледови-

того, Тихого и Индийского океанов примерно одинаковое расстояние (3,5–4 тыс. км). Здесь сходятся границы России, Монголии, Китая и Казахстана. Российский Алтай, входящий в Список объектов Всемирного наследия ЮНЕСКО, – наиболее высотная, красивая своими природными ландшафтами и богатая природными ресурсами часть этой горной системы. В основном он расположен в пределах России, но небольшой западной частью заходит в Казахстан. Южные отроги этой горной системы уходят в Китай и упираются в долину Черного Иртыша. На юго-восток она, уже как Монгольский Алтай, тянется до пустыни Гоби. Алтай (российский) является прародиной более трех десятков тюркских народов мира. Отсюда ушли завоевывать Европу сначала скифы, а потом гунны, сарматы. Здесь до сих пор сохранились места, где можно увидеть высеченные на камнях рисунки животных и людей, пиктограммы и рунические надписи.

Убсу-Нур – самое большое по площади озеро Монголии. Следующее за ним по размерам, в 1,5 тыс. км восточнее, – Хубсугул, озеро в верхней, юго-западной, части геологического разлома (рифтовой зоны), в центре которого расположен Байкал. Только своим северным краем оно заходит в Россию – в Тыву. Это соленое озеро, примерно в такой же степени, как Черное море. Находясь на природно-климатической границе Сибири и Средней Азии и являясь остатком древнего моря, оно уникально своей флорой и фауной. Здесь сосуществуют представители тайги, степи и пустыни. Можно встретить таких редких животных, как кабарга, снежный барс. А рыба бассейна озера уникальна не только количеством, но и качеством: здесь водятся сиговые, лососевые, осетровые и совсем экзотический алтайский осман (единственный вид, который едят местные жители).

Гордостью не только Сибири является «славное море, священный Байкал». Это не самое большое в мире по площади (шестое), но самое глубокое озеро. Его глубина – почти 1700 м, что гораздо больше, чем у крупнейшего на планете озера – Каспийского моря и у одного из глубочайших – Танганьики, расположенного в Африке также в рифтовой зоне. Байкал находится в центре России, даже с небольшим смещением на запад: медианный меридиан для нашей страны (с учетом Калининграда и острова Ратманова) проходит чуть восточнее него. Впечат-

ляют запасы пресной воды – одна пятая мировых озерных. Вода уникальна: сквозь нее можно видеть предметы на глубине до 40 метров. К сожалению, она холодна, купаться можно только в отдельных местах на самом юге (Култук), самом севере (Северобайкальск) и в Малом море, «заслоненном» от самого озера островом Ольхон. Даже в мелководных «сорах» дельты Селенги и верхней Ангары особенно не покупаешься. Абсолютная уникальность озера состоит в том, что две трети его растений и животных – эндемики: голомянка, омуль, нерпа (всего не перечислить). Чего стоит только Ольхон, «отпавший» от западного берега в незапамятные времена в результате катастрофического землетрясения, – самый крупный из островов озера. Он обладает уникальным природно-климатическим потенциалом, располагает многообразием природных ландшафтов.

Фамилия Врангель известна в России издавна. Но в данном случае речь идет не о Петре Николаевиче, генерал-лейтенанте, одном из предводителей белого движения в годы Гражданской войны, а о его дальнем предке – бароне Фердинанде (Федоре) Петровиче, российском мореплавателе и полярном исследователе, ставшем адмиралом в 1856 г. и морским министром в те же времена, главным правителем Русской Америки в последние годы ее существования и активным противником ее продажи США. Ф.П. Врангель был участником и руководителем трех российских кругосветных морских путешествий. И три раза предпринимал попытки (безуспешные) найти остров, названный впоследствии его именем. Окончательно русским этот остров стал (а был он и канадским, и американским, и английским) только в 20–30-х годах прошлого столетия. 180-градусный меридиан, разделяющий Восточное и Западное полушария, делит его практически пополам. От материка его отделяет 140-километровый пролив. Здесь уникальная природа, доставшаяся в наследство от многотысячелетней истории, когда остров то был, то не был соединен с материком. Это «родильный дом белых медведей» (вместе с соседним островом Геральд) для Чукотки и Аляски, здесь крупнейшие в Арктике колонии птиц (в том числе белых гусей) и лежбища моржей, это местообитание овцебыков, северных оленей, тюленей, серых китов, последнее на земле пристанище мамонтов (они жили здесь еще 3–4 тыс. лет назад).

Впрочем, географические названия настораживают: бухта Сомнительная (этот термин использовал Ломоносов, предсказывавший существование острова), лагуна Предательская.

На памяти людей, живущих здесь, вулканы Камчатки, входящие в Тихоокеанское огненное кольцо, никогда не были «кровожадными» (в отличие от многих других, типа Этны или Везувия). Может быть, потому, что последний серьезный природный катаклизм случился здесь 8,5 тыс. лет назад. Тогда образовалась 10-километровая в диаметре кальдера (кольцеобразный провал) вулкана Узон в знаменитом теперь Кроноцком заповеднике. Хотя из более чем 300 вулканов (их иногда насчитывают до тысячи) полуострова 29 продолжают действовать (проявляли активность в последние 1–4 тыс. лет). Главными достопримечательностями участков Всемирного наследия (всего их на Камчатке шесть) являются не только вулканы, но и разнообразные гейзеры, фумаролы, горячие источники и грязевые котлы, невообразимо богатый животный и растительный мир. Как известно, в Азии находятся самые высокие горы планеты. Российская часть Азии в этом смысле не чемпион и даже не рекордсмен: вулкан Ключевская сопка на Камчатке имеет высоту 4750 м и Белуха на Алтае – 4500 м. Тем не менее в России выше только горы Северного Кавказа.

Не очень высоки и горы Сихотэ-Алиньского хребта: самые большие из них чуть выше 2 тыс. м. Хребет Сихотэ-Алинь – это водораздел между реками Амурско-Уссурийского бассейна и реками, текущими на восток в Татарский пролив и Японское море. Его северные отроги сдвинули устье Амура чуть ли не на 500 км к северу, а своей южной частью он упирается во Владивосток и Находку. Здесь встречаются и причудливо перемешиваются флора и фауна юга (Маньчжурии) и северной тайги. Соболь, амурский тигр (крупнейший представитель кошачьих) и дальневосточный леопард (эндемик), кедр, женьшень, бадан, лимонник и радиола розовая – такого сочетания, похоже, больше нет нигде на Земле.

Природный парк «Ленские столбы» включен в Список объектов Всемирного наследия последним на сегодняшний день – в 2012 г. Он расположен в среднем течении Лены, тянется по ее правому берегу примерно на 200 км, заканчиваясь за 100 км до Якутска. В него входят

также долины двух притоков: левого – р. Синяя (в ее нижнем течении) и правого – р. Буотама. Столбы – это вертикальные скалы причудливой формы высотой до 100 м. Наибольшая их концентрация – по правому берегу Лены на протяжении почти 50 км ниже устья Синей. Эти скалы образовывались на протяжении последних 0,5 млн лет в процессе эрозии пород, сформированных в раннем кембрии, т.е. почти 600 млн лет назад. В них зафиксировались уникальные свидетельства геологической истории Земли, возникновения и развития жизни на ней. Жизни как примитивной доисторической, так и относительно современной – древнего человека, людей и животных ледникового периода. Кроме того, эти скалы невообразимо красивы: «Какая-то святая тишина лежит на девственном творении, и душа сливается с дикою, но величественною природой», – писал о них декабрист Бестужев.

Список объектов Всемирного наследия в Сибири и на Дальнем Востоке исчерпан<sup>3</sup>. Но думается, чиновники ЮНЕСКО недорассмотрели Россию или Россия плохо представила себя в ООН. Какие великолепные слова можно сказать про Урал и его склоны, хоть восточные, хоть западные, про Саяны, хоть западные, хоть восточные, южные или северные, про Хакасию, Тыву и Бурятию, про реки Якутии. И даже в таких совсем не знаменитых (в природно-туристическом отношении) районах, как Омская, Новосибирская, Томская, Кемеровская области, существуют прекрасные места, остающиеся в памяти навсегда.

То, что восточная часть России имеет высокий туристский потенциал, подтверждается таким индикатором, как количество особых экономических зон (ОЭЗ), формируемых в нашей стране начиная с 2007 г. (они наделены юридическими, налоговыми, таможенными льготами для стимулирования своего экономического развития). Официально на начало 2013 г. их 17 (годом раньше было 19): шесть промышленно-производственных (ни одной на востоке страны), пять техни-

---

<sup>3</sup> Предварительный список включает еще 10 российских природных объектов, шесть из которых расположены восточнее Урала: р. Бикин в Приморском крае, Васюганские болота в центре Западной Сибири, Красноярские столбы на правом берегу Енисея чуть выше Красноярска, Магаданский заповедник на юге Магаданской области, Командорские острова на востоке от центральной части Камчатки, Даурский заповедник на юге Забайкальского края.

ко-внедренческих (инновационных), одна из которых в Томске, две портово-логистические, одна из которых – Советская Гавань – в Хабаровском крае (к таковым можно отнести и промышленно-логистический парк Новосибирской области, не имеющий, правда, федерального статуса), и четыре туристско-рекреационных.

Все туристско-рекреационные ОЭЗ находятся на востоке страны – в пределах объектов Всемирного наследия ЮНЕСКО или рядом с ними. Характерно, что год назад зон такого типа было восемь, и пять из них располагались на востоке страны. Две зоны расположены на Алтае, на берегах Катунь – реки, берущей начало у подножия Белухи и образующей после слияния с Бией (вытекает из озера Телецкого – жемчужины Алтая) одну из великих рек Сибири – Обь. Они находятся практически напротив друг друга, но одна, «Бирюзовая Катунь» (на левом берегу), – в Алтайском крае, а другая, «Алтайская долина» (на правом берегу), – в Республике Алтай. Обе они включают искусственные озера, так как купаться в Катунь невозможно, и горно-лыжные трассы, т.е. являются всесезонными. К «Алтайской долине» иногда относят (относили) и другие участки, в том числе прославленное озеро Манжерок. Зато близко к «Бирюзовой Катунь» расположена будущая игорная зона «Сибирская монета».

Две другие зоны размещаются на Байкале, также на противоположных берегах и в разных субъектах Федерации. «Ворота Байкала» (западный берег) – в Иркутской области, в районе с. Большое Голоустное (ближе к Листвянке, чем к Ольхону). Месторасположение этой туристско-рекреационной ОЭЗ несколько раз менялось, да и сейчас на включение в нее претендует «Гора Соболиная» – горно-лыжный курорт в районе Байкальска (печально известного целлюлозно-бумажным комбинатом), находящийся на противоположном, но тоже иркутском берегу. Вторая ОЭЗ, «Байкальская Гавань» (восточный берег), – в Республике Бурятия, напротив Ольхона. Она включает несколько участков, в том числе Вершину 1771, уникальную по своим «горно-лыжным» свойствам: ее потенциальная емкость – более 100 тыс. чел. (сейчас самый крупный в мире французский курорт «Три долины» одновременно вмещает 55 тыс. туристов).

\* \* \*

Сибирь, конечно же, природная кладовая. Только стоимость пресной воды оз. Байкал в современных рыночных ценах превышает суммарную оценку всей нефти, газа, золота, алмазов, леса, цветных и редкоземельных металлов этого макрорегиона.

Потенциально Сибирь – это и «инновационная кузница» благодаря наличию самых «боевых» отделений трех Российских академий. Так, например, плотность малых наукоемких фирм в новосибирском Академгородке не намного ниже, чем в Кремниевой долине, французском Монпелье или китайском Z-парке. И это сейчас, когда Федеральный закон № 217-ФЗ, легализующий образование малых инновационных предприятий при академических институтах и вузах, еще не заработал в полную силу.

Безусловно, Сибирь – это «дом родной», ведь уже к концу XVII в. она начала сама себя обеспечивать основными продуктами питания. Правда, ускоренное промышленное освоение немного подпортило картину, – чего стоит только потеря Илимской пашни, сибирской житницы, залитой водохранилищем Усть-Илимской ГЭС. Но и сейчас Сибирь профицитна по зерну (на треть, а то и на половину), а значит, потенциально, и по мясу. И если хотя бы часть финансовых ресурсов, образующихся в Сибири, здесь бы и оставалась, жизнь сибиряков стала бы комфортной и весьма привлекательной.

Можно отметить, что «природная кладовая» и «инновационная кузница» – лики-имиджи Мега-Сибири, а «дом родной» – имидж Большой Сибири, так как его значение локально, но чрезвычайно важно для будущего Востока России.

В целом, Сибирь – не только, да и не столько край медведей, лютых морозов и угрюмых кержаков. Но поработать, засучив рукава, предстоит. Дали бы возможность.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 03.10.2013 г.*

© Суслов В.И., 2014

## **СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ В ЭКОНОМИКЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

**Ю.С. Ершов**

*ИЭОПП СО РАН*

*Статья подготовлена в рамках работы по Программе Президиума  
РАН № 31 «Роль пространства в модернизации России: природный  
и социально-экономический потенциал» (проект «Модернизация  
концепции развития Сибири в экономическом пространстве  
России с учетом глобальных вызовов XXI века»)*

### **Аннотация**

Представлен анализ развития Сибирского федерального округа на современном этапе в сопоставлении с экономическими показателями в целом по России. Показаны основные качественные различия экономической динамики в регионе в начальный и последующие периоды рыночных реформ. Выделены основные факторы, обусловившие негативные тенденции в региональной экономике, особенности их проявления в 1990-е годы и в начале текущего столетия. В качестве главного вывода констатируется ограниченный характер тех позитивных перемен в роли округа, которые имели место в последние годы, и относительная стабилизация его позиций в российской экономике. Показано, что период радикальных изменений в пространственной структуре показателей производства и потребления в СФО в основном завершен; признаков устойчивого и, тем более, радикального изменения пространственных пропорций, позволяющих предполагать начало восстановления округом утраченных в прошлом позиций, пока нет.



**Ключевые слова:** региональная экономика, сравнительная динамика макроэкономических показателей, пространственная структура в отраслевом разрезе, межбюджетные отношения

## Abstract

The paper compares indicators of the SFD economic development with those concerning Russia in whole. It shows major qualitative differences of the dynamics in this region over the initial and next periods of the economic reforms; key factors of the negative development trends in the region; and their specifics in the 1990-s and beginning of the current century. Our main conclusion is that not so many the positive changes in the role the District played in recent years can be observed and the District shows a relatively stable position within Russian economy. Moreover, the time of radical changes of the spatial production and consumption indicators is over for the most part, and there are no signs of the stable and especially radical spatial proportions which would allow the suggestion that the SFD started reinstating its positions it had lost in the past.

**Keywords:** regional economy, comparative dynamics of the macro-economic indicators, spatial structure of the economic sectors, intergovernmental relations

Особенности экономики Сибирского федерального округа на старте рыночных реформ давали серьезные основания считать, что в новых условиях он в большей мере проявит свои относительные преимущества, что скажется и на экономической динамике в целом, и на уровне жизни населения. И действительно, сложившиеся в первой половине 1990-х годов тенденции свидетельствовали в пользу такого развития. В 1995 г. доля СФО в суммарном ВРП страны составила 15,3%<sup>1</sup>, а в численности населения – лишь 14,1%. Наибольшее превышение душевых показателей ВРП над среднероссийскими имели Красноярский край (154%) и Иркутская область (132%), более чем на 25% были повышенными эти показатели у Кемеровской и Томской областей.

---

<sup>1</sup> Приводимые количественные показатели рассчитаны по официальным данным Росстата [1, 2]. Показатели за 2012 г. и первую половину 2013 г. рассчитаны по оперативным данным Росстата [3, 4].

Если бы показатели ВРП рассчитывались начиная с 1990 г., то СФО в период 1991–1995 гг. имел бы явно выраженную тенденцию к увеличению своей доли в суммарном ВРП. В пользу этой гипотезы свидетельствуют и факт ее повышения в 1995 г. по сравнению с 1994 г. (15,3% против 14,9%) – первым годом, для которого имеются показатели ВРП, и значительное увеличение доли региона в суммарном объеме промышленного производства<sup>2</sup> (15,8% в 1995 г. против 12,8% в 1990 г.), и опережающие темпы роста номинальной заработной платы (117% от средней по России в 1995 г. против 108% в 1990 г.), и повышение доли округа в суммарном розничном товарообороте России. Динамика среднегодовой численности занятых в экономике СФО практически не отличалась от средних по России трендов: здесь, так же как и по стране в целом, их численность сократилась на 12%.

На относительное «благополучие» региона в первые годы рыночных реформ оказали существенное влияние либерализация внешнеэкономических связей и возможность реализации многих видов продукции на внешнем рынке, – даже в условиях низких мировых цен на них сильно заниженный по сравнению с паритетом покупательной способности курс рубля обеспечивал высокий рублевый эквивалент валютной выручки. Других серьезных причин этого «благополучия» не существовало: округ не был привлекательным для инвесторов, его доля в суммарных инвестициях упала до 12,6% (против 14,8% в 1990 г.).

После 1995 г. положение СФО на фоне всей российской экономики стало быстро ухудшаться. Определенную роль в этом сыграло и существенное повышение реального обменного курса рубля, но главной причиной стал начавшийся процесс создания крупных корпораций с размещением большинства их головных офисов в российской столице, ускоривший отрыв рыночных цен от цен производителей и радикально изменивший систему распределения доходов от реализации продукции. Рост доли Москвы в суммарном ВРП к 2000 г. до 20,1% против 9,7% в 1995 г. не мог не вызвать снижения долей большинства субъектов Федерации и, тем более, такого крупного региона, как СФО. Вместе с тем необходимо отметить, что полностью объяснить очень сильное падение доли округа (к 2000 г. до 11,9%) одним лишь

---

<sup>2</sup> Причиной был ценовой фактор. Среднегодовые индексы физического объема промышленного производства были в СФО не выше, чем в целом по России.

«столичным» фактором нельзя: упала доля СФО не только в суммарном ВРП, но и в суммарном ВРП за вычетом его «московской» части.

Все относительные успехи СФО, достигнутые в 1991–1995 гг., в последующие пять лет были утрачены «более чем полностью». Округ имел и более значительные темпы падения ВРП в кризисном 1998 г., и более медленные темпы послекризисного восстановления [5], что сказалось также на динамике номинальных показателей: если в целом по России номинальный суммарный ВРП к 2000 г. по сравнению с 1995 г. составил 447%, то по СФО – лишь 349%. Замедленная экономическая динамика обусловила повышенные темпы сокращения численности занятых в экономике (в 2000 г. по сравнению с 1995 г. в округе – 94,7% против 97,3% в целом по России), пониженные темпы роста номинальной заработной платы (к 2000 г. превышение среднего по стране уровня уже почти символическое – 102,1%, а в реальном выражении она стала даже ниже). Номинальные душевые денежные доходы упали до 84,7% от средних по стране, миграционная убыль численности населения за пять лет составила 117 тыс. чел. В итоге резко сократилась и доля региона в основных показателях потребления: в суммарном розничном товарообороте – с 13,6 до 11%, в суммарных платных услугах населению – с 13,7 до 10,7%.

Но более всего в СФО пострадал инвестиционный комплекс: доля округа в суммарных валовых инвестициях к 2000 г. уменьшилась до 8,5%. Ранее повышенная, теперь она стала заметно ниже его доли как в суммарном ВРП, так и в промышленном производстве страны. Важным частным проявлением инвестиционной пассивности в СФО стало почти четырехкратное (по сравнению с 1990 г.) сокращение объемов ввода жилья: доля округа в общероссийских показателях к 2000 г. упала до 9,2% (против 16,5% в 1990 г.), что можно считать и свидетельством низкого платежеспособного спроса населения, и признаком наличия у части населения желания покинуть в перспективе территорию региона.

Для периода 1996–2000 гг. можно констатировать также наличие определенной «антисибирской» направленности в межбюджетных отношениях. Если суммарные номинальные доходы консолидированных бюджетов всех субъектов Федерации (включая безвозмездные перечисления из федерального бюджета) к 2000 г. составили 442% от

уровня 1995 г. и этот показатель практически соответствует динамике номинального суммарного ВРП России, то для СФО рост этих доходов составил лишь 310%, что на 39 п.п. меньше показателя роста номинального ВРП в регионе.

Первое десятилетие нового века как для российской экономики в целом, так и для всех региональных экономик, в том числе и для экономики СФО, отличали очень высокие, по меркам развитых стран, среднегодовые показатели роста всех основных макропоказателей. В настоящей работе исследование сибирской экономики ограничивается лишь сравнительным анализом ее развития на общероссийском фоне.

Сибирский федеральный округ пока не имеет даже символического опережения в среднегодовых темпах роста ВРП. Позитивной для региона тенденцией последних лет является сокращение разрыва в индексах роста физического объема ВРП и даже выравнивание в 2006–2010 гг. темпов роста номинального ВРП (табл. 1). В 2011 г. вновь имели место пониженные темпы роста как номинального, так и физического объема ВРП.

Итоги последних лет дают надежду на то, что начинается определенный перелом в долговременной тенденции снижения доли сибирских регионов в формировании главного результирующего показателя. Но серьезных признаков такого перелома пока нет. Незначительное увеличение доли СФО в 2009 г. было обусловлено тем, что произошедшее в указанном году существенное ухудшение внешнеэкономической конъюнктуры в первую очередь отразилось на доходах головных контор крупных корпораций, в результате чего доля российской столицы в суммарном ВРП снизилась за год на 2 п.п. – с 24,3 до 22,3%. Показатели 2010 г. по округу улучшились только за счет Красноярского края, доля которого благодаря быстрому росту добычи нефти за год поднялась с 2,34 до 2,81%, перекрыв падение суммарной доли всех остальных сибирских субъектов Федерации.

Немного лучше положение в части динамики промышленного производства. В период 2006–2010 гг. СФО имел более высокие темпы роста, которые полностью достигнуты за счет менее значительно-го сокращения производства в 2009 г. За 2011–2012 гг. физический объем промышленного производства в округе вырос на 8,8% против 7,4% в целом по России, но этот успех достигнут целиком за счет добычи

Таблица 1

**Основные показатели развития экономики Сибирского федерального округа, %**

Показатель	2001–2005	2006–2010
Темпы роста номинального ВРП	284 (313)	210 (210)
Индекс физического объема ВРП	136 (139)	119 (120)
Индекс физического объема промышленного производства	128,4 (131,1)	115,2 (112,1)
Темпы роста номинального объема отгруженной продукции по всем организациям	–	206 (210)
В том числе по видам деятельности:		
добыча полезных ископаемых	–	279 (203)
обрабатывающие производства	–	190 (213)
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	–	183 (217)
Номинальный объем инвестиций в основной капитал	351 (310)	283 (253)
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал	193 (160)	171 (141)

*Примечание:* в скобках приведены данные по РФ.

полезных ископаемых. По этой же причине округ показал относительно высокие темпы роста промышленности и в первой половине 2013 г. (104,0% против 100,1% по России), однако по динамике номинальных показателей объемов промышленного производства, как и в предыдущие годы, он уступает стране в целом, поэтому вероятнее всего ожидать и в 2012 г., и в 2013 г. некоторого снижения доли округа в суммарном ВРП.

Красноярская нефть обеспечила прежде всего опережающий рост добавленной стоимости по добывающей промышленности, что позитивно сказалось и на промышленности в целом всего округа. Но несмотря на продолжающийся после 2010 г. быстрый рост добычи нефти и в Красноярском крае, и в Иркутской области, доля СФО в суммарном

промышленном производстве стала уменьшаться. Ценовой фактор оказался сильнее. В 2011 г. индекс физического объема по виду деятельности «добыча полезных ископаемых» в Красноярском крае был равен 113,6%, в номинальном же выражении рост объема отгруженных товаров и оказанных услуг составил лишь 111,5% (в целом по России аналогичные показатели равнялись соответственно 104,7 и 128,2%). Еще более выразительна ситуация, сложившаяся в 2012 г. За указанный год в Красноярском крае индекс физического объема промышленного производства по виду деятельности «добыча полезных ископаемых» составил 116,6%, но в номинальном выражении объем отгруженных товаров и оказанных услуг по этому виду деятельности сократился на 5,3%. По-видимому, быстрый рост добычи нефти привел к снижению ее текущей себестоимости и стал основанием для снижения цен производителей. Аналогичный феномен имеет место и в Иркутской области в 2013 г.: в первом полугодии индекс физического объема по добыче полезных ископаемых составил 137,2%, в номинальном выражении рост был заметно меньшим – 107%. Негативное воздействие на экономику ценового фактора проявляется не только в нефтегазовых регионах. Так, например, в 2011 г. в Новосибирской области зарегистрирован очень высокий индекс физического объема ВРП – 108,4% против 105,4% в целом по России, но доля области в суммарном ВРП хотя и не намного, но уменьшилась по сравнению с 2010 г.

Основной результат предшествующего десятилетия – повышение доли СФО в общем объеме добычи топливно-энергетических полезных ископаемых. В суммарной по стране добыче угля доля округа увеличилась к 2010 г. до 83,6% против 75% в 2000 г. К 2012 г. эта доля возросла до 83,9%, и в целом за период после 2000 г. весь прирост добычи угля в стране обеспечивается за счет СФО. В 2000 г. на округ приходилось лишь 2,2% всей нефтедобычи России, в 2010 г. – уже 5,8%, в 2012 г. – 8,1%. Это 42 млн т – намного больше, чем требуется для производства потребляемых на территории округа нефтепродуктов, и тем самым регион получил право считать себя участником формирования и той части ВВП, которая не имеет пространственного разреза (доходы от внешнеэкономической деятельности федерального бюджета). В отношении добычи природного газа округ остается боль-

ше потребителем, чем производителем: на него пока приходится лишь немногим более 1% от всей добычи по стране.

По другим агрегатам – обрабатывающей промышленности, производству и распределению электроэнергии, газа и воды СФО в целом продолжает отставать от остальной части России. Валовая выработка электроэнергии в регионе за 2001–2010 гг. увеличилась лишь на 8% (по России – на 18%); аналогичное, еще более выраженное соотношение имеет место и в 2011–2012 гг.: за два года лишь 0,5% против 2,9% по стране в целом. В округе пониженные темпы роста электропотребления плюс усилившийся разрыв между объемами производства и потребления электроэнергии, т.е. регион с потенциально самой дешевой электроэнергией стал энергодефицитным (если в 2000 г. показатели производства и потребления электроэнергии практически совпадали, то к 2010 г. отрицательное сальдо ввоза-вывоза превысило 7 млрд кВт·ч).

На этом фоне самое позитивное для СФО изменение макропоказателей – это динамика инвестиций в основной капитал. На протяжении обоих пятилетий и в номинальном выражении, и по физическому объему показатели роста в округе заметно опережали средние по стране. К 2010 г. доля СФО в суммарных инвестициях увеличилась до 10,7%, вновь, хотя и символически, превысив долю в суммарном ВРП; в 2012 г. инвестиции в экономику округа составили уже 11,7% от суммарных по стране объемов. Позитивные для СФО тенденции в изменении пространственной структуры инвестиций произошли и в производственной их части, и в части жилищного строительства: к 2012 г. объемы ввода жилья в округе по сравнению с 2000 г. увеличились в 2,67 раза (по России – в 2,15 раза), доля региона по этому показателю выросла более чем на 2 п.п. – до 11,4%, хотя по-прежнему душевые показатели продолжают отставать от средних по России. Вместе с тем пониженная в течение всего последнего десятилетия доля округа в суммарных инвестициях по сравнению с его долей в основных фондах на начало периода определила дальнейшее заметное падение последней – с 13,2% на конец 2000 г. до 9,7% на конец 2010 г. Но главную роль в этом снижении сыграл «столичный фактор», обусловивший концентрацию в Москве и Московской области стоимости основного капитала в результате ее переоценки: одни и те же материальные ценности имеют здесь намного большую рыночную стоимость, чем

в периферийных регионах (в Москве на конец 2010 г. была сосредоточена почти половина – 49% – основного капитала по виду деятельности «оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного потребления»).

Отраслевой разрез валовой добавленной стоимости, сопоставимые данные по которому имеются фактически лишь с 2005 г. (табл. 2), позволяет констатировать, что за последние годы СФО достиг заметных успехов в повышении своей роли в суммарных экономических результатах лишь в части добычи полезных ископаемых, обеспечившей относительную стабилизацию доли региона в суммарном ВРП. По остальным видам деятельности либо имеют место небольшие годовые колебания, либо продолжается тенденция к уменьшению сибирской доли в валовых доходах.

Следует отметить, что доля СФО по многим важнейшим отраслям превышает его долю в суммарных результатах – и по сельскому хозяйству, и по всей промышленности, и по транспорту и связи, и даже по государственному управлению, образованию и здравоохранению она выше главного итога. И одной из основных причин пониженного уровня экономического развития региона, если этот уровень оценивать по душевым показателям ВРП, является очень низкая его доля в добавленной стоимости двух крупнейших в современной экономике видов деятельности – торговли и операций с недвижимостью, аренды и предоставления услуг, суммарный объем добавленной стоимости которых по России в целом уже превышает аналогичный показатель для всей промышленности.

Если бы была поставлена задача рассчитать пространственную структуру для финансовой деятельности, то наилучшей основой для этого послужила бы, по-видимому, налоговая статистика: по этому виду деятельности на СФО в 2011 г. пришлось лишь 6,5% всех налогов и сборов [6], – и тогда доля округа в суммарном ВРП стала бы еще ниже, чем регистрируемая сейчас статистикой. Нет необходимости приводить подробные доказательства очень слабого развития в регионе этой отрасли, если из первой сотни крупнейших российских банков в СФО зарегистрирован лишь один (и тот более чем на порядок уступает по величине тройке лидеров), из второй сотни – только три, а на все зарегистрированные здесь банки приходится менее 1% чистых ак-



Таблица 2

**Изменение доли Сибирского федерального округа в валовой добавленной стоимости РФ по видам деятельности\***

Вид деятельности	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Всего	10,8	10,9	10,7	10,2	10,6	10,9	10,6
Сельское и лесное хозяйство	15,2	15,3	15,7	15,3	15,9	16,5	14,2
Промышленность, всего	13,0	13,1	12,2	11,3	11,9	13,5	12,9
Добыча полезных ископаемых	8,0	7,0	7,7	9,7	9,4	14,3	14,4
Обрабатывающие производства	16,3	17,0	14,7	12,0	13,1	13,5	12,4
Производство и распределение электро- энергии, газа и воды	13,3	13,1	12,3	12,0	12,5	11,5	10,8
Строительство	8,9	10,1	10,3	9,3	8,9	8,9	9,7
Торговля, ремонт АТС, БИ и ПЛП	6,1	6,1	6,7	6,0	7,0	6,7	6,6
Гостиницы и рестораны	9,6	9,1	8,9	9,3	8,5	8,1	8,2
Транспорт и связь	13,6	13,0	13,3	11,6	13,1	12,8	11,6
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	7,6	7,7	7,9	7,4	7,2	7,3	7,3
Государственное управление и обеспе- чение военной безопасности, обяза- тельное социальное страхование	13,3	13,9	14,1	13,9	13,9	13,1	13,3
Образование	15,1	15,0	14,4	14,1	13,5	13,1	13,3
Здравоохранение	14,9	14,4	13,0	13,2	12,7	12,3	12,2
Предоставление прочих услуг	8,1	7,9	7,2	7,5	7,9	8,0	7,9

\* В перечне агрегированных видов деятельности не представлен вид «финансовая деятельность». Росстат не считает возможным осуществить корректный пространственный разрез добавленной стоимости, распределенная по регионам часть составляет менее 15% общего итога по стране. Также здесь не представлен вид деятельности «рыболовство и рыбоводство»: доля СФО в итогах по этому виду близка к нулю.

тивов российской банковской системы [7]. Производительность труда (валовая добавленная стоимость в расчете на одного занятого) для финансовой деятельности составляет 272% (2010 г.) от среднего показателя

теля по всей экономике. Более чем в 2 раза выше средней она и для оптовой торговли, в которой на СФО приходится лишь 7% всего оборота. По виду деятельности «операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг» добавленная стоимость на одного занятого составляет 154% от среднего по экономике. В этих условиях следует признать, что главными факторами, определяющими межрегиональные (и межстрановые) различия в душевых показателях ВРП (ВВП), часто служат не различия в технологиях производства и в квалификации рабочей силы, а особенности специализации регионов (стран) в сложившемся разделении труда между ними. Тем более, что самая выгодная в условиях рыночной экономики специализация позволяет формировать ресурсы для инвестирования в другие регионы и для последующего получения доходов от собственности.

Примечательной особенностью Сибирского федерального округа, в целом считающегося регионом с относительно сложными для ведения сельского хозяйства условиями, является то, что именно по этой отрасли он имел в последние годы наиболее высокую долю в суммарном объеме добавленной стоимости (роль лесного хозяйства в формировании этой доли незначительна). Округ к 2012 г. сохранил 40% поголовья крупного рогатого скота от уровня 1990 г. (РФ в целом – лишь 35%), 57% поголовья свиней (РФ – 45%), стабильной оставалась его доля в общих посевных площадях страны, а в части важнейших культур – зерновых и зернобобовых сокращение площадей имело меньшие масштабы, чем в целом по России (75% против 70,5%). В 2006–2010 гг. на регионы СФО приходилось 17% валового сбора зерновых и зернобобовых, 15,1% производства мяса, 17,4% производства молока. К сожалению, как и для многих других отраслей, относительно благоприятная динамика натуральных показателей не сопровождается адекватной динамикой сводных стоимостных: если в 1996–2000 гг. доля округа в валовой продукции сельского хозяйства составила 16,6%, то в 2001–2005 гг. – 15,4%, в 2006–2010 гг. – 14,6%. По-видимому, эта тенденция сохранится и в текущем пятилетии, в том числе и потому, что такого низкого урожая, как в 2012 г., в округе не было в течение более чем 20 лет и он оказал соответствующее негативное воздействие на динамику поголовья скота и производство продукции животноводства.

Сравнительная динамика многих других важных статистических показателей демонстрирует более заметные позитивные изменения в развитии экономики и социальной сферы округа. Прежде всего следует отметить изменения в демографии. В 2006–2010 гг. в Сибирском федеральном округе миграционная убыль населения уменьшилась почти в 3 раза по сравнению с предшествующим пятилетием (табл. 3), а сальдо международной миграции стало положительным. За последние два года округ потерял вследствие миграции всего 5,2 тыс. чел. Значительно улучшились и показатели естественного прироста: если в целом по России естественная убыль населения снизилась на 54%, то по СФО – более чем в 4 раза. Коэффициенты рождаемости во всех сибирских субъектах Федерации превышают среднероссийские показатели. В 2011 г., 2012 г. и первой половине 2013 г. показатели естественного прироста в целом по округу стали положительными.

На позитивные перемены в демографической ситуации определенное воздействие оказали благоприятные изменения на рынке рабочей силы. В последнее пятилетие рост численности занятых в эконо-

Таблица 3

**Прирост численности населения, занятых и безработных в Сибирском федеральном округе**

Показатель	2001–2005	2006–2010
Миграционный прирост населения за период, тыс. чел.	–363	–126
В том числе за счет:		
международной миграции	–25	+128
межрегиональной миграции	–338	–254
Естественный прирост населения за период, тыс. чел.	–475 (–4407)	–115 (–2008)
Рост численности занятых в экономике, % за период	102,5 (103,5)	101,3 (101,2)
Численность безработных, динамика за период, %	73,1 (68,4)	94,5 (107,1)

*Примечание:* миграционный прирост определен как расчетный показатель – исходя из численности населения (с учетом поправок, внесенных в ретроспективные данные по итогам переписи), числа родившихся и числа умерших. Имеющиеся прямые данные по межрегиональной миграции недостоверны. В скобках приведены данные по РФ.

мике СФО хотя и символически, но превысил аналогичный показатель в целом по стране, в то время как в 2001–2005 гг. занятость здесь увеличивалась пониженными темпами, а еще ранее в округе имели место более высокие темпы сокращения численности занятых. Аналогичные соотношения зафиксированы и в части изменения общей численности безработных: в 2010 г. она в СФО была ниже, чем в 2005 г., тогда как по России среднегодовая численность безработных в 2010 г. была больше, чем в 2005 г. Однако уровень безработицы в округе остается пока более высоким, чем в среднем по стране. И относительное улучшение состояния сибирского рынка труда пока не стало устойчивой тенденцией.

Достаточно заметные позитивные изменения произошли в прошлом десятилетии в области межбюджетных отношений. Главная его особенность – существенное увеличение объемов федеральной поддержки слабых региональных экономик и установление более благоприятных для большинства сибирских регионов отношений с федеральным бюджетом. Если в 2002 г. в федеральный бюджет с территории СФО перечислялось 42% всех налогов и сборов, поступающих в бюджетную систему [8], то к 2008 г. этот показатель снизился до 31%, а в самый тяжелый 2009 г. – до 22%. В последующем доля федерального бюджета вновь стала увеличиваться, но и в 2011 г. она составила лишь 32% – меньше чем в 2007 г. В 2012 г. этот показатель вырос до 35,7%, прежде всего благодаря существенному увеличению объемов НДПИ в Красноярском крае и Иркутской области.

Докризисный период последнего десятилетия отличался все возрастающей степенью «реципиентства» Сибирского федерального округа. Если в 2000 г. отношение доходов (и практически совпадающих с ними расходов) консолидированных бюджетов субъектов Федерации СФО к суммарным поступлениям налогов и сборов в бюджетную систему составляло 84,5%, то в последующем этот показатель почти монотонно увеличивался, в 2008 г. достигнув 111,1%. То есть даже если бы все собираемые в округе налоги и сборы направлялись в региональные бюджеты, то этих денег не хватило бы для финансирования бюджетных расходов его субъектов Федерации. В 2009 г. превышение бюджетных доходов СФО над суммарными налогами и сборами достигло 138%.

Сибирский федеральный округ в целом пока продолжает сохранять статус региона-реципиента, однако в последние годы в отличие от периода 2001–2005 гг. здесь имели место повышенные темпы роста поступлений налогов и сборов в бюджетную систему. За 2006–2010 гг. рост номинального объема налогов и сборов на территории СФО составил 173,9% (в целом по РФ – 165,6%). Такая же тенденция сохранялась и в последующие два года (149,3% против 142,5%). В результате в 2011 г. суммарный объем налоговых поступлений сравнялся с суммарными доходами консолидированных бюджетов субъектов округа, а в 2012 г. уже превысил их более чем на 100 млрд руб. Из этого не следует, что округ в целом стал самоокупаемым или, тем более, перешел в группу регионов-доноров, – такие простые сопоставления не учитывают прямого финансирования из федерального бюджета всех федеральных структур и объектов федеральной собственности и других расходов в рамках финансирования федеральных программ. Масштабы такого прямого финансирования для многих регионов существенно превышают объемы перечислений из федерального бюджета в региональные. В 2012 г. из всех субъектов Федерации СФО статус донора могут иметь лишь два – Красноярский край и Томская область, которые в сумме за год перечислили в федеральный бюджет почти 218 млрд руб. Плюс то, что в отличие от других регионов СФО они могут теперь считать себя и фактическими участниками формирования доходов федерального бюджета от внешнеэкономической деятельности.

Рост налоговых поступлений обусловил и повышенные темпы роста доходной части региональных бюджетов, однако в связи с сокращением доли безвозмездных поступлений в них опережение темпов роста бюджетных доходов над средними по России в 2006–2010 гг. было намного менее значительным, чем в период 2001–2005 гг. Более того, в 2011–2012 гг. эта позитивная для сибиряков тенденция сменилась на противоположную: доходная часть бюджетов регионов СФО увеличилась лишь на 15% против 23% в целом по России, т.е. в реальном выражении она осталась практически на уровне 2010 г. В целом доля округа в суммарных доходах консолидированных бюджетов всех субъектов Федерации в последние годы превышает его долю в суммарном ВРП (в 2011 г. 11,6% против 10,6%); в начале десятилетия это соотношение было противоположным (в 2000 г. 10,3% против 11,9%).

В отличие от производственных, демографических и финансовых показателей на протяжении всего рассматриваемого периода (после 2000 г.) как сводные, так и частные душевые показатели конечного потребления на территории СФО оставались пониженными. Более того, имела место тенденция снижения доли округа в конечном потреблении страны, что лишь в малой степени может быть объяснено уменьшением доли СФО в населении России (с 13,9% в начале 2001 г. до 13,5% в конце 2012 г.). В суммарном конечном потреблении домохозяйств в 2011 г. на округ пришлось лишь 10,2% (в 2000 г. его доля составляла 11,5%). Определенное небольшое значение в объяснении пониженных показателей потребления может иметь и наличие на территории СФО временной рабочей силы (вахтовиков и приехавших сюда на некоторое время на заработки, потенциальных мигрантов, собирающихся в перспективе уехать из округа), так как эти люди тратят на месте далеко не все заработанные средства.

Но основной причиной пониженных душевых показателей потребления на территории СФО стали, по-видимому, пониженные темпы роста заработной платы и денежных доходов в целом. Если в 2000 г. номинальная заработная плата в округе составляла 102% от среднего уровня по стране, то к 2012 г. она уменьшилась до 89%. Сильнее всего пострадали субъекты, ранее имевшие наиболее высокий уровень средней заработной платы, – Красноярский край (в 2012 г. 107% против 158% в 2000 г.), Иркутская (97% против 121%), Кемеровская (88% против 109%) и Томская (102% против 114%) области. Процесс снижения заработной платы сибиряков относительно средней по России был почти монотонным. Отличие последних лет от начала периода состоит лишь в замедлении темпов снижения: если за 2001–2006 гг. оно в целом по округу составило 9,2 п.п., то за 2007–2012 гг. – 3,7 п.п. И такая динамика не является особенностью одного лишь СФО. Аналогичные и даже еще более выраженные тенденции имеют место во многих других северных и восточных регионах (в Тюменской области – 177% против 302%, в Республике Саха (Якутия) – 142% против 204%, в Республике Коми – 125% против 160% и т.д.).

Негативная для регионов округа динамика заработной платы обусловила и снижение относительно среднероссийского уровня показа-

теля душевых денежных доходов населения, который за 12 лет уменьшился с 85 до 79%.

Обращает на себя внимание достаточно сильное для короткого двухлетнего периода (2009–2010 гг.) снижение доли СФО в суммарном конечном потреблении и в частных показателях потребления, несмотря на то что масштабы падения и физического, и номинального объема ВРП здесь были меньшими, чем в целом по России. Доля округа в конечном потреблении домохозяйств снизилась в 2010 г. до 10,8% (против 11,6% в 2008 г.), в розничном товарообороте – до 10,7% (против 11,6%), в платных услугах населению – до 9,7% (против 10,1%). Одно из возможных объяснений заключается в том, что в предшествующие годы население Сибири помимо текущих доходов очень активно использовало для финансирования своих расходов заемные средства.

В целом по России долговременной закономерностью является увеличение с течением времени абсолютной разницы между суммой банковских вкладов физических лиц и объемами их задолженности по кредитам. Единственным исключением был 2008 г., в течение которого эта разница уменьшилась, хотя осталась положительной (около 1,9 трлн руб.). В СФО этот показатель стал снижаться уже в 2004 г., к 1 января 2007 г. задолженность по кредитам превысила сумму вкладов, а к началу 2009 г. это превышение уже составило более 203 млрд руб., причем превышение кредиторской задолженности над сбережениями на эту дату имело место у всех субъектов Федерации, входящих в СФО. Как можно объяснить такую высокую склонность сибиряков к заимствованиям? Бедностью и необходимостью обязательного решения своих острых проблем – нельзя: единственным аналогичным регионом, где к 2009 г. задолженность по кредитам превысила сумму вкладов, был достаточно богатый Уральский федеральный округ, в том числе и Тюменская область, а для многих регионов страны, где заработная плата и денежные доходы населения ниже, чем у сибиряков, столь сильной склонности к заимствованиям в этот период не было. Возможно, у сибиряков имела место более высокая уверенность в завтрашнем дне, но доказать это нельзя.

К началу 2011 г. ситуация в части соотношения между объемами вкладов и кредиторской задолженностью изменилась на противоположную, вклады превысили задолженность в целом по округу на

91 млрд руб. Но уже через год это превышение сократилось до 34 млрд руб., а затем повторилось, и даже в более форсированном виде, то, что имело место во взаимоотношениях населения с банками перед последним кризисом. К началу 2013 г. долги сибиряков превысили сумму их вкладов на 102 млрд руб., к 1 сентября 2013 г. это превышение составило уже 225 млрд руб.<sup>3</sup> Отличие от ситуации, имевшей место на начало 2009 г., заключается лишь в том, что на этот раз «союзником» СФО в части повышенной склонности к заимствованиям оказался не Уральский, а Северо-Кавказский федеральный округ. В целом по России на указанную дату объем вкладов населения превышал сумму займов на 6,7 трлн руб. [9].

Возможно, что именно резкое увеличение отрицательного сальдо между вкладами и кредитами, использование заемных средств объясняют хотя и небольшое, но все же превышение темпов роста розничного товарооборота в СФО в 2011–2012 гг. по сравнению со средними по России и сохранение темпов роста ввода жилья на таком же уровне, как и по стране в целом, в условиях, когда в регионе в этот период оставались пониженными темпы роста заработной платы. Возможно, что необходимость расплачиваться по накопленным ранее долгам стала одной из причин относительно низких темпов роста розничного товарооборота и платных услуг населению в 2009–2010 гг., и тогда по аналогии следует уже в ближайшей перспективе ожидать опять снижения этих темпов относительно средних по России. По такой же аналогии можно ожидать и снижения темпов ввода жилья: в СФО в 2009 г. ввод жилья уменьшился на 12,9% (по стране в целом – на 6,5%). Пока по итогам первого полугодия 2013 г. по динамике ввода жилья округ не отстает от показателей по России в целом, но динамика розничного товарооборота здесь уже стала хуже средней по стране (102,5% против 103,7%).

Аналогичным поведению населения было в последние годы и поведение местных органов власти. Если в 2010 г. консолидированные

---

<sup>3</sup> Данную сумму (минус 225 млрд руб.), которая продолжает расти по абсолютной величине, можно интерпретировать уже не как задолженность сибирских заемщиков перед своими земляками, имеющими банковские вклады, а как их задолженность перед населением других регионов. Эти деньги придется возвращать, и с процентами, которые составят десятки миллиардов рублей, что приведет, естественно, к сокращению (понижению темпов роста) спроса населения на внутрирегиональном рынке.



бюджеты сибирских субъектов Федерации в сумме имели превышение доходов над расходами в размере 10,5 млрд руб., то уже в 2011 г. дефицит составил 8,7 млрд, а в 2012 г. расходы превысили доходы уже на 47,9 млрд руб. Причина уже была названа выше – очень низкие темпы роста доходной части консолидированных бюджетов как вследствие увеличения в целом по округу доли перечислений в федеральный бюджет, так и вследствие сокращения объемов безвозмездных перечислений.

Анализируя итоги развития СФО за последние годы, можно сделать два основных вывода. Первый: период радикальных изменений в пространственной структуре показателей производства и потребления в основном закончился. Переход к новой системе организации производства и регистрации доходов, решающую роль в котором сыграло создание вертикально-интегрированных компаний, существенно изменивших пространственную структуру экономики при относительно небольших изменениях реального размещения производства, практически завершен. Благополучие центра, т.е. головных контор крупных корпораций, теперь зависит и будет зависеть в перспективе не от изменений в системе распределения доходов, а от успехов в деятельности непосредственных производителей. Поэтому изменения пространственной структуры экономики с течением времени становятся все менее значительными и все более зависимыми от реальных изменений в размещении производительных сил. Одним из показателей относительной стабилизации пространственной структуры ВРП является очевидная тенденция сокращения разрыва между максимальными и минимальными показателями индексов физического объема ВРП федеральных округов. В 2011 г. этот разрыв составил всего 2,2 п.п., в то время как в период 2006–2010 гг. разница между максимальными и минимальными среднегодовыми индексами была 3,7 п.п., в 2001–2005 гг. – 4,2 п.п., в 1997–2000 гг. – 5,6 п.п.

Второй вывод: признаков устойчивого и, тем более, радикального изменения пространственных пропорций, позволяющих предполагать начало восстановления Сибирским федеральным округом утраченных в прошлом позиций, пока нет. Часть позитивных изменений образует пока самый низкий, первый уровень: «ухудшение позиций округа на фоне всей экономики продолжается, но медленнее, чем это

было ранее». Другая часть составляет более высокий, второй уровень: «ухудшение позиций прекратилось, но восстановления утраченного ранее пока не происходит». Третий уровень – «имеет место улучшение позиций округа, но гарантировать продолжение этой тенденции в перспективе невозможно». Четвертый – «имеет место улучшение позиций, которое продолжится и далее».

Как следует из всего сказанного выше, кроме дальнейшего повышения доли округа в суммарном объеме добычи полезных ископаемых на ближайшие годы к показателям самого высокого уровня отнести нечего. Достаточно значительное увеличение доли СФО в суммарных инвестициях в основной капитал, продолжавшееся по 2012 г. включительно, по-видимому, должно было прекратиться уже в 2013 г. (такой вывод следует из итогов первого полугодия, за которое рост физического объема инвестиций в СФО составил лишь 91,7% против 98,6% в целом по стране). Здесь округ может повторить судьбу Дальнего Востока, где обустройство о. Русский к саммиту АТЭС стало одной из главных причин существенного повышения доли Приморского края и всего округа в суммарных инвестициях. Но уже в 2012 г. физический объем инвестиций в ДВФО упал на 15%, в первом полугодии 2013 г. – на 21%. И в СФО повышенные темпы роста инвестиций в последние годы были сильно связаны с освоением нефтегазовых месторождений Восточной Сибири. Для дальнейшего увеличения объемов добычи таких больших инвестиций уже не требуется. Поэтому вероятнее всего ожидать в ближайшие годы некоторого снижения доли округа в суммарных инвестициях. Конечно, она не опустится до тех минимальных значений, которые имели место в начале прошлого десятилетия, так как накопленный основной капитал требует средств на его поддержание.

Таким образом, большинство позитивных для СФО изменений на фоне российской экономики в целом, произошедших с начала XXI в., относятся пока к первому и второму уровням. Вряд ли будут, по крайней мере в ближайшем десятилетии, восстановлены или превзойдены те позиции, которые регион имел в дореформенные времена (за исключением добычи полезных ископаемых), если рыночная модель экономики России сохранит свои современные особенности. Классические постулаты экономики, вытекающие, например, из модели Со-

лоу, или функции Кобба – Дугласа, определяющие прямую связь производительности труда с наличием капитала в расчете на одного занятого (к капиталу в широком смысле следует относить также землю и все другие природные ресурсы) и в советские времена для многих экономистов служившие основанием прогнозировать опережающие темпы роста экономики в восточных и северных регионах, при межрегиональных сопоставлениях уже не работают.

Такой прогноз может показаться представителям сибирской экономической науки пессимистичным и даже непатриотичным, но повышение доли того или иного региона не может быть главной целью на перспективу, сумма долей все равно останется равной 100%. Более значимой должна быть динамика не доли, а абсолютных объемов производства и потребления.

## Литература

1. **Регионы России:** Социально-экономические показатели. 2012: Стат. сб. / Росстат. – М., 2012.
2. **Национальные** счета России в 2005–2012 годах: Стат. сб. / Росстат. – М., 2013.
3. **Социально-экономическое** положение Сибирского федерального округа в 2012 году / ФСГС. – М., 2013.
4. **Социально-экономическое** положение Сибирского федерального округа в первом полугодии 2013 года / ФСГС. – М., 2013.
5. **Суспицын С.А.** Как регионы России выходят из кризиса // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 2. – С. 274–281.
6. **Статистика** и аналитика: Отчет по форме 1-НОМ по состоянию на 01.01.2013. – URL: <http://www.nalog.ru> (дата обращения 15.10.2013).
7. **Рейтинги** банков России. – URL: <http://www.allbanks.ru> (дата обращения 15.10.2013).
8. **Лавровский Б.Л., Мурзов И.А., Горюшкина Е.А., Мишина А.С.** Структурные и динамические характеристики налоговых ресурсов Сибири // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1 (73). – С. 160–173.
9. **Сведения** о размещенных и привлеченных средствах: Региональный раздел. – URL: <http://www.cbr.ru> (дата обращения 15.10.2013).

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 05.11.2013 г.*

© Ершов Ю.С., 2014

## **РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ**

**А.С. Маршалова, А.С. Новоселов**

*ИЭОПП СО РАН*

*Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН в рамках  
приоритетного направления IX.87.1. «Разработка стратегии  
трансформации социально-экономического пространства  
и территориального развития России» (проект IX.87.1.2)*

### **Аннотация**

Исследуются методологические подходы к обоснованию принципов, форм и методов региональной политики субъекта Российской Федерации. Определены главные задачи, структура и содержание региональной политики. Дан анализ предпосылок и ограничений в социально-экономическом развитии регионов, влияющих на конкурентоспособность их территорий. Рассматриваются инструменты реализации региональной политики, выполняющие распределительные, регулирующие и стимулирующие функции. Сформулированы предложения, направленные на разработку индикаторов оценки эффективности системы управления региональной экономикой, и выделен интегральный индикатор. Обоснована потребность в применении кластерного подхода для реализации конкурентных преимуществ территории. Выделено два типа региональных кластеров. Показано, что эффективность разработки и реализации региональной политики определяется такими факторами, как участие в этих процессах местного сообщества и мониторинг социально-экономических процессов.

**Ключевые слова:** субъект Федерации, региональная экономическая политика, управление экономикой региона, конкурентоспособность, кластерный подход

### **Abstract**

The paper analyzes the methodological approaches to choosing principles, forms, and methods of regional policies pursued by the RF subjects, as well as major objectives, structure and content of such policies. The paper also analyzes the preconditions and limits of the regional socio-economic development, which impact on competitiveness of the regions, and instruments of regional policy, which perform distributive, regulative, and stimulating functions. The authors present their recommendations on building indicators, including an integrated one, which would show how effective the regional development administration is. The application of a cluster approach to realize the competitive advantages of regions is considered necessary. Two types of regional clusters are specified. How effective the elaboration and implementation of regional policy could be depends on such factors as the involvement of local communities in these processes and monitoring of the socio-economic processes.

**Keywords:** RF subject, regional economic policy, regional development administration, competitiveness, cluster approach

Возрастающее внимание к вопросам региональной политики определяется многими обстоятельствами, и главными являются следующие. Во-первых, государственная экономическая стратегия, оторванная от проблем развития регионов, становится нежизнеспособной, о чем свидетельствует падение экономического роста, которое продолжается, несмотря на достаточно высокие цены на энергетические ресурсы на мировом рынке. Во-вторых, государственная экономическая политика противоречива. Это проявляется в том, что декларируемые приоритеты имеют мало общего с крайне дорогостоящими представительскими инвестиционными проектами («Сколково», мост на о. Русский и строительный комплекс на этом острове, Олимпиада в Сочи, студенческие спартакиады в Казани и Красноярске), затраты на реализацию которых несоизмеримы с ничтожно малым влиянием этих проектов на развитие экономики территорий их осуществления. В-третьих, все возрастает дифференциация в уровне социально-эко-

номического развития регионов. И чем дольше будет продолжаться эта тенденция, чем дальше значительная часть регионов будет погружаться в депрессию, тем сложнее и дороже будет их выход из тупика. Серьезность экономических и социальных последствий этой ситуации не вызывает сомнений.

Каждый субъект Федерации характеризуется существенными пространственными особенностями, которые влияют на формы проявления тех или иных закономерностей экономического роста и на возможности внутрирегионального взаимодействия. В связи с этим появилась потребность в исследовании проблем субфедеральной политики в целях повышения уровня социально-экономического развития регионов и муниципальных образований, обеспечения их экономического роста, а также в научном обосновании приоритетов пространственного социально-экономического развития в условиях возрастания межрегиональной конкуренции, перехода к новой системе управления, обоснования необходимости усиления инновационной направленности экономики и активизации предпринимательской деятельности, обеспечения устойчивого развития регионов.

В экономических исследованиях проблемы региональной экономической политики исследуются в различных аспектах: с точки зрения отношений между элементами среды региона; обеспечения комплексного социально-экономического развития региона; согласования интересов государства и регионов; комплексного решения проблем социально-экономического развития региона на основе использования их конкурентных преимуществ; совокупности региональных аспектов различных видов политики; взаимодействия интеграции и самостоятельности регионов в едином экономическом пространстве; неравенств в социальном и экономическом развитии регионов [1–5].

В экономической литературе рассматриваются два уровня региональной политики – федеральный и субфедеральный, которые различаются между собой по объекту и субъектам регулирования, по масштабам решаемых задач, по используемым методам и механизмам привлечения инвестиционных ресурсов. Региональные органы власти выступают в двоякой роли: как объекты федеральной региональной политики (в части управления социально-экономическим развитием

региона в целом) и одновременно как основные субъекты федеральной политики (в части территориальной организации хозяйства и условий жизнедеятельности населения региона).

В Российской Федерации, с ее обширными территориями и пространственными особенностями, задача обеспечения относительной равномерности экономического пространства страны крайне актуальна. Активное развитие регионов с высокой конкурентоспособностью и благоприятным предпринимательским климатом приводит к усилению миграции трудовых ресурсов и финансовых потоков. В связи с этим возникает проблема финансово-экономической поддержки депрессивных территорий, чтобы не допустить возникновения социальной напряженности и национально-этнических конфликтов.

Как федеральная региональная политика, так и субфедеральная являют собой определенный пространственный срез единой социально-экономической политики, проводимой соответственно на макро-либо мезоуровне. В отличие от других разновидностей социально-экономической политики (структурной, инвестиционной, промышленной и проч.) региональная политика не имеет столь четких контуров и не столь целостна. Ее основную часть составляет прежде всего стратегия территориального развития, отражаемая в территориальных разделах программ социально-экономического развития страны (региона) и проявляющаяся в адресных мерах поддержки федеральным (региональным) центром конкретных территорий. Наряду с этим основу региональной политики составляет латентная, но не менее значимая ее часть, под которой подразумеваются пространственные аспекты различных политик (социальной, инвестиционной, аграрной, промышленной) на федеральном и субфедеральном уровнях, не имеющие определенной территориальной привязки, но существенно влияющие на развитие территориальных систем.

В такой большой по масштабам стране, как Россия, к тому же отличающейся огромным многообразием экономико-географических условий на различных ее территориях, региональная политика должна опираться на совокупность принципов, включающих использование преимуществ регионального многообразия и межрегиональной интеграции, сочетание интересов региональных субъектов, обеспечи-

вающие социальную справедливость для всех граждан независимо от их места жительства. Региональная экономическая политика должна более активно играть роль интегрирующего ядра системы государственного регулирования.

Проблема совершенствования региональной экономической политики субъекта Федерации, безусловно, является одной из приоритетных в современных исследованиях. Вместе с тем решение этой проблемы происходит в период становления всей системы управления экономикой РФ, когда еще только формируются представления о распределении полномочий, адекватном распределению бюджетных ресурсов, и о разрешении противоречий между правовыми полномочиями территориальных образований различного уровня и финансово-экономическими возможностями реализации этих прав. Актуальность исследования данной проблемы усиливается тем обстоятельством, что региональная политика на субфедеральном уровне лишь формируется, ее становление осуществляется в условиях слабой разработанности вопросов управления пространственным развитием и методов интеграции муниципального уровня в общую систему управления субъектом Федерации. Главная задача региональной политики на субфедеральном уровне – обеспечение роста конкурентоспособности региональных систем и муниципальных образований.

Методологической основой нашего исследования является теория регионального воспроизводства как фундамент для обоснования и разграничения полномочий и функций управления на региональном и муниципальном уровнях. На основе данной методологии предлагается провести комплексное изучение противоречий пространственного развития, форм и методов их разрешения, осуществить анализ функций управления различных уровней территориальной системы, анализ формирования и распределения финансовых потоков в регионе, выполнить оценку источников формирования инвестиционных ресурсов и методов региональной политики [6].

При разработке новой модели региональной экономической политики субъекта Федерации следует опираться на изучение экономических интересов и противоречий, возникающих в развитии регионов,



а также учитывать интересы всех групп местного сообщества в социально-экономическом развитии региона на основе повышения его конкурентоспособности. Для этого предполагается разработка элементов субфедерального механизма финансовой поддержки муниципальных образований, включающего формы и методы оказания финансовой помощи, основанные на реализации как принципов справедливого формирования межбюджетных отношений, так и принципов экономической эффективности.

Под предметом региональной политики субъекта Федерации, как правило, понимается пространственная организация хозяйства и условий жизнедеятельности населения, обеспечивающая сокращение социально-экономических территориальных неравенств. В исследованиях различных ученых предмет региональной политики определяется по-разному: как отношения между элементами среды региона, как обеспечение комплексного социально-экономического развития региона, как согласование интересов государства и регионов, как совокупность региональных аспектов различных видов политики, как взаимодействие интеграции и самостоятельности регионов в едином экономическом пространстве, как неравенства в социальном и экономическом развитии регионов.

Под региональной экономической политикой субъекта Федерации принято понимать совокупность оказываемых органами исполнительной и законодательной власти субъекта Федерации управленческих воздействий на регулируемые процессы с использованием тех или иных способов (лимитирование, стимулирование, консультирование) и законных средств (законодательство, институциональные преобразования, ресурсы воспроизводства), с тем чтобы ориентировать его на достижение сформулированных в результате демократических процедур целей и параметров, обеспечив при этом разумный компромисс интересов субъектов социально-экономических отношений территории, затрагиваемых данной политикой.

В структуре региональной политики субъекта Федерации выделяются следующие подсистемы:

- **региональная экономическая политика**, направленная на повышение конкурентоспособности экономики региона, на под-

держку и развитие реального сектора экономики, на формирование региональной инфраструктуры, на эффективное использование государственной собственности и т.д.;

- **региональная инновационная политика**, направленная на создание благоприятных условий и стимулов для инновационной деятельности в регионе, на развитие региональной инновационной инфраструктуры, на создание и функционирование территорий инновационного развития, инновационных кластеров и сетей;
- **региональная социальная политика**, нацеленная на достижение высокого уровня жизни в каждом регионе, на устранение различий в уровне денежных доходов населения в регионах, на создание равных жизненных возможностей для всех граждан независимо от места жительства, на обеспечение права свободного выбора места проживания и трудовой деятельности, на решение проблем безработицы, включая создание новых рабочих мест, на развитие социальной инфраструктуры, на регулирование межнациональной миграции населения, на возрождение деревень и малых городов, на предотвращение острых социальных конфликтов в регионах;
- **региональная инвестиционная политика**, предполагающая создание благоприятного экономического климата для привлечения в регионы отечественных и иностранных инвестиций, стимулирование инвестиционных программ строительства приоритетных объектов, обеспечение государственных гарантий;
- **региональная конкурентная политика**, направленная на стимулирование конкуренции, обеспечение свободы предпринимательской деятельности, преодоление административных барьеров, предупреждение монополистической деятельности, государственное регулирование деятельности субъектов естественных монополий в регионе;
- **региональная финансово-бюджетная политика**, направленная на эффективное распределение и перераспределение финансовых ресурсов между регионами и муниципальными образованиями;

- **региональная экологическая политика**, включающая реализацию мер по поддержанию необходимого уровня экологической безопасности в регионах, предотвращение кризисных ситуаций в районах с чрезмерными нагрузками на природную среду, поддержку регионов в чрезвычайных экологических ситуациях, регулирование ставок налогов за использование природных ресурсов в зависимости от их качества и местоположения;
- **региональная внешнеэкономическая политика**, включающая стимулирование развития экспортных и импортозамещающих производств в регионах, имеющих для этого благоприятные условия, а также развитие необходимых элементов внешнеэкономической инфраструктуры.

По мере нормализации и развития рыночной среды и соответствующей ей институциональной структуры, вероятно, будут расширяться также возможности использования в России опыта региональной политики развитых стран.

Неравномерность пространственного развития как на национальном, так и на мировом уровне характерна для всех стран. Крупные города, значительно расширяясь, втягивают в себя существенную часть населения сельских районов и приходящих в упадок соседних промышленных центров. Подобная экспансия городов не ослабляет, а усиливает проблемность их экономической жизни. Социально-экономические проблемы, ранее рассредоточенные по обширным регионам, оказываются пространственно сконцентрированными на относительно небольшой части общей площади страны. Это усиливает социальное напряжение, потенциально создавая угрозу экономическому развитию.

Региональные и муниципальные органы управления сталкиваются с проблемами долгосрочного характера, глубинные причины которых лежат в социально-экономической сфере. Поэтому при всей необходимости формирования эффективной экономической и социальной политики стандартные экономические и административные методы управления оказываются несостоятельными [7].

В современных условиях важную роль в экономике развитых стран играют крупные города и агломерации, выполняющие функции источника инноваций и прогресса. Для многих стран характерен высокий уровень пространственной концентрации экономической жизни, что приводит к формированию зон сплошной урбанизации. Города таких зон связаны между собой автомобильными и железнодорожными магистралями, вдоль которых расположены поселения, замыкающиеся в единую сеть. Эти территории получают дополнительные импульсы роста благодаря увеличению транспортных потоков, распространению инноваций, развитию инфраструктуры.

Значительное воздействие на эти процессы оказали региональные бюджетно-финансовые факторы, так как большинство пригородных поселений формально независимы от города-центра. Это снимает с населения пригородных районов экономическую ответственность за решение проблем центральной части города, а выплачиваемые этим населением местные налоги используются для развития инфраструктуры пригородов. Часть городских жителей перемещаются в пригород, а вслед за ними – предприятия сферы обслуживания, ориентированные на близость к потребителям. Кроме того, происходит перемещение в пригороды предприятий других отраслей, что стало возможным благодаря технологическому прогрессу в промышленности и на транспорте.

При переходе к развитым рыночным отношениям меняются объективные факторы формирования субфедеральной экономической политики. Главными условиями, непосредственно влияющими на субфедеральную экономическую политику, являются правовая и экономическая самостоятельность региональных органов управления и хозяйствующих субъектов, демонополизация, активизация рыночных отношений, усиление роли финансово-экономических инструментов в региональном воспроизводственном процессе.

В связи с этим необходимо рассмотреть новые явления, возникающие в процессе взаимодействия региональных органов управления, хозяйствующих субъектов и населения. Региональная экономическая политика субъекта Федерации призвана выполнять интеграционные функции, обеспечивая взаимодействие различных уровней

управления и хозяйствующих субъектов, представленных на территории, и сбалансировать их интересы. Региональная экономическая политика субъекта Федерации должна обладать следующими основными свойствами:

- служить интересам комплексного экономического и социального развития региона, обеспечивать взаимовыгодные производственно-экономические связи между всеми элементами региональной системы, базирующиеся на договорных принципах;
- основываться на приоритетах и задачах развития, включающих долгосрочные ориентиры, определенные федеральными органами управления и регламентирующие экономическое поведение региона по линии вертикальных связей, а также социально-экономические ориентиры, формируемые управляющими органами субъекта Федерации для осуществления пространственной экономической и социальной политики;
- обеспечивать межотраслевое взаимодействие в решении экономических и социальных задач, таких как развитие инвестиционно-строительного комплекса, жилищно-коммунального хозяйства, региональной, социальной и производственной инфраструктуры;
- инструменты региональной политики должны быть нацелены на формирование новых пропорций в соответствии с необходимой модернизацией региональной экономической системы.

Инструменты региональной экономической политики субъекта Федерации могут быть подразделены на следующие группы: выполняющие распределительные функции; стимулирующие осуществление отдельных направлений региональной политики, регулирующие действия предприятий, организаций и региона в целом; обеспечивающие организационно-координационные функции.

Рассмотрим проблемы формирования региональной экономической политики субъекта Федерации на примере Новосибирской области. Главная стратегическая цель региональной экономической политики Новосибирской области состоит в том, чтобы область стала привлекательной для жизни людей и притока инвестиций, сохранила

и упрочила свои позиции научно-образовательного центра и реализовала объективные возможности в сфере инновационного развития.

Основные задачи региональной экономической политики Новосибирской области заключаются в том, чтобы

- сделать не только Новосибирск, но и всю территорию Новосибирской области привлекательной как для жизни людей, так и для притока инвестиций;
- определить ориентиры для потенциальных инвесторов, которые должны увидеть основные направления развития экономики, отражающие долгосрочные интересы бизнеса, населения и власти в местном сообществе;
- создать своевременные предпосылки для реализации поставленных целей каждого этапа развития и достижения целей в долгосрочной перспективе, что выведет Новосибирскую область в число российских лидеров социально-экономического роста.

Для преодоления депрессии и ускорения экономического роста малых городов и районов области необходимо повысить конкурентоспособность и масштабы производства в традиционных базовых отраслях специализации (в сельском хозяйстве, промышленности строительных материалов и пищевой промышленности) на основе использования инновационных технологий, а также стимулировать развитие новых направлений деятельности, обеспечивающих рост привлекательности территорий (новых наукоемких производств, рекреационно-туристического бизнеса) [8].

Мегаполис Новосибирск может динамично развиваться как межрегиональный деловой, торговый и промышленный центр с высокой концентрацией наукоемких отраслей промышленности, науки и образования, квалифицированных медицинских услуг, рыночной инфраструктуры и социального обслуживания. Приоритетными сферами являются машиностроение, химическая промышленность, строительство, торговля и общественное питание, сфера нематериальных услуг.

Формирование технопарка на базе научного потенциала Сибирского отделения РАН призвано ускорить продвижение новейших научных разработок в экономику и окажет влияние на развитие всего

Новосибирска и Новосибирской агломерации, в первую очередь территории по оси Академгородок – Кольцово – Бердск.

В развитии малых городов области необходимо учитывать, что в полном объеме выполнять межселенческие функции по предоставлению всего комплекса бытовых, культурных и социальных услуг способны только крупные города. Поэтому одной из стратегических задач является увеличение численности населения малых городов области и формирование второго крупного промышленного центра на базе Куйбышева и Барабинска. К сожалению, эта объективно назревшая проблема пока не решается, поскольку отсутствует стратегия ее решения, хотя предпосылки имеются: есть возможность объединения этих городов в единую агломерацию, они размещены в непосредственной близости от магистральной железной дороги и автомобильной дороги федерального значения, обладают промышленным потенциалом, относительно развитой социальной сферой.

Развитие других городов и районов Новосибирской области направлено на преодоление депрессии и депопуляции малых городов и поселений за счет повышения конкурентоспособности традиционных отраслей экономики, развития рыночной, транспортной и социальной инфраструктуры и сферы нематериальных услуг.

Приоритетными направлениями ускоренного роста городов и районов области могут стать следующие:

- новые точки роста в сфере нематериальных услуг: 1) рекреационный и туристический бизнес межрегионального значения на базе санаторно-курортных комплексов «Доволенский» и «Краснозерский», минеральных вод и грязей курорта «Карачи», природного комплекса и санаторно-курортных организаций г. Бердска; 2) горно-лыжный туристический комплекс в Маслянино, организация историко-этнографических туров в Здвинском, Кольванском и Сузунском районах; 3) рекреационный и туристический бизнес межрегионального значения на берегах оз. Чаны на территории Барабинского района; 4) создание в районных центрах учреждений среднего профессионального и специального образования для подготовки кадров рабочих и технических специальностей, переоснащение общеобразовательных и до-

школьных учреждений; 5) реконструкция системы учреждений здравоохранения, с тем чтобы обеспечить доступ сельскому населению к квалифицированным медицинским услугам; 6) формирование регионального центра международной торговли с Казахстаном и странами Центральной Азии в г. Карасуке;

- новые точки промышленного роста в малых городах и районах: нефтяная (топливная), нефтеперерабатывающая и нефтехимическая, комбикормовая промышленность, машиностроение, лесная и деревоперерабатывающая промышленность.

Перспективы развития нефтяной промышленности не вызывают сомнений, поскольку набирает темпы разработка Верх-Тарского нефтяного месторождения. Привлечение инвесторов в нефтеперерабатывающую промышленность – стратегическая задача областной администрации. Ее решение может сыграть важную роль в насыщении внутреннего рынка качественным моторным топливом и авиационными керосинами, что должно позитивно сказаться на ценах внутреннего рынка и, как следствие, содействовать развитию автомобильных перевозок. Возможные площадки промышленного строительства вдоль Транссибирской магистрали – Куйбышев и Барабинск.

Развитие комбикормовой промышленности позволит создать надежную кормовую базу для мясомолочного животноводства и свиноводства. Эта отрасль должна стать объектом государственной поддержки, возможно, в рамках национального проекта развития АПК. Потенциальные ареалы размещения – сельскохозяйственные районы с производством фуражного зерна (Татарский, Чановский, Здвинский, Куйбышевский, Барабинский).

В пространственном развитии машиностроения следует выделить такие стратегические направления:

- развитие сервисных предприятий по обслуживанию сельскохозяйственной техники в районных центрах;
- инновационное приборостроение, наукоемкое машиностроение в Новосибирской агломерации (Бердск, Искитим);
- энергетическое машиностроение – производство энергоэкономичных паровых котлов средней и малой мощности для район-



ных котельных и автономного теплоснабжения (Черепановский район).

Проведение пространственной политики требует использования новых подходов, присущих рыночной экономике и обеспечивающих реализацию конкурентных преимуществ территорий. Речь идет прежде всего о кластерном подходе. Кластерный подход к развитию и размещению производительных сил области воплощается в двух направлениях.

Первое направление – это создание территориально-отраслевых кластеров. Реальным примером такого кластера является «Силовая электроника». Этот кластер включает около 20 региональных предприятий и организаций, научных и образовательных учреждений. На различных стадиях реализации находится более 20 проектов. В этом кластере объединены работы по материаловедению, силовым полупроводниковым приборам, микропроцессорной технике, информационным технологиям. Продукция кластера используется в автомобильной электронике, при модернизации электростанций, находит широкое применение в коммунальном хозяйстве.

В Новосибирской области существуют объективные предпосылки для формирования целого ряда новых территориально-отраслевых кластеров.

***Биотехнологический кластер.*** Ядром его могут стать

- крупнейшее биотехнологическое предприятие России ПО «Сиббиофарм». Потребители продукции предприятия – 54 российских спиртзавода, 300 сельскохозяйственных предприятий и животноводческих хозяйств России и ближнего зарубежья, 42 центра государственного санитарно-эпидемиологического надзора России, более 70 нефтедобывающих предприятий и организаций по охране окружающей среды, восемь зарубежных компаний. На предприятии проводятся научные исследования биотехнологического профиля, имеются проекты для стратегического развития;
- ЗАО «Медико-биологический Союз» – третья по величине компания в России по производству тест-систем ИФА для диагнос-

тики заболеваний человека. Эта компания является единственным в стране производителем национальных стандартов для контроля качества диагностических исследований. Производство располагается в Бердске;

- филиал ФГУН ГНЦ ВБ «Вектор» – Институт медицинской биотехнологии. Институт ведет доклинические и клинические испытания, разрабатывает лекарства для борьбы с онкологическими и инфекционными заболеваниями, современные технологии диагностики инфекционных заболеваний, осуществляет пилотное производство лекарств и диагностикумов.

В состав биотехнологического кластера в настоящее время входит 15 малых и средних инновационных предприятий, способных кооперироваться и конкурировать между собой.

Подготовка кадров с высшим образованием для работы в области биотехнологии и в химическом производстве биотехнологического кластера возможна на базе Новосибирского государственного университета, Новосибирского государственного аграрного университета, Новосибирского государственного медицинского университета. Также возможна инженерно-технологическая подготовка кадров в специальной группе в Новосибирском государственном техническом университете для ПО «Сиббиофарм» и других предприятий кластера по специальности «биотехнологические и медицинские аппараты и системы». Работники со средним специальным образованием требуемого профиля в настоящее время готовятся для всей страны в Анжеро-Судженском среднем образовательном учреждении. Аппаратчики-операторы биотехнологии, слесари контрольно-измерительных приборов и рабочие других требуемых специальностей могут быть подготовлены в профессиональном училище № 56 г. Бердска.

Технопарк новосибирского Академгородка обеспечит формирование сервисных структур кластера по продвижению и внедрению инноваций, привлечению инвестиций.

**Кластер деревопереработки и домостроения** включает предприятия по лесозаготовке, производству технологического оборудования для деревопереработки, по проектированию домов, строитель-

ству домов, выставочные площадки. Основой формирования такого кластера может стать ЗАО «Русская усадьба» (Бердск).

**Кластер «Лен».** Его развитие является одной из возможностей сохранить российскую легкую промышленность и обеспечить ее рост. В состав этого кластера должны войти льносемянные станции, льносеющие хозяйства, льнозаводы, льночесальные фабрики, предприятия текстильной и трикотажной промышленности, Дом моделей, торгово-сбытовая сеть, научно-исследовательские и проектно-конструкторские институты и машиностроительные предприятия. Границы этого кластера выходят за пределы Новосибирской области, его ареал в области включает Маслянинский, Черепановский, Искитимский, Сузунский и Тогучинский районы.

**Транспортно-логистический кластер.** Его формирование предопределено целой совокупностью факторов, таких как географическое положение области, пересечение на ее территории маршрутов всех видов транспорта, имеющаяся и формирующаяся современная инфраструктура. Эффективное развитие этого кластера позволит рационализировать товародвижение, пассажирские потоки и усилить позиции области в развитии межрайонных связей.

**Строительный кластер.** Кластерный подход к развитию строительной индустрии призван оптимизировать ее структуру и отношения между ее элементами. Строительный кластер интегрирует в своем составе проектные организации, предприятия по производству строительных материалов, малоэтажных индивидуальных домов, собственно строительство, предприятия коммунального хозяйства, учреждения по подготовке кадров и институциональные структуры, обеспечивающие непрерывность строительного процесса (земельные комитеты, финансовые организации).

**Рекреационно-туристический кластер.** В Новосибирской области многие муниципальные образования планируют развитие туристско-рекреационного бизнеса. В Маслянинском, Искитимском и Тогучинском районах, обладающих исключительно благоприятными условиями для развития горно-лыжного спорта, началось строительство современных горно-лыжных комплексов («Орманка» и «Новососедово»). В Чановском районе на базе подземных источников ле-

чебных вод на протяжении многих лет действует курорт «Карачи», и существуют объективные предпосылки для его превращения в современный курорт российского значения. То же самое относится к Доволенскому и Краснозерскому районам. В Колыванском районе предпосылки для развития туризма связаны с наличием в этом районе большого количества исторических памятников, старинной деревянной архитектуры, женского монастыря, с красивыми природными ландшафтами. В Стратегии социально-экономического развития г. Бердска развитие рекреационно-туристической зоны признано одним из главных стратегических направлений развития, опирающегося на объективные конкурентные преимущества.

В условиях, когда все субъекты Федерации стараются вовлечь в экономическое развитие свой рекреационный потенциал, конкурентоспособность этой сферы в Новосибирской области может быть обеспечена лишь за счет развития инноваций, позволяющих проводить профилактику и восстановление здоровья и предоставлять уникальные качественные услуги, обеспечивающие полноценный и интересный отдых.

Еще одним фактором, благоприятствующим развитию рекреационно-туристической индустрии, является то, что эта сфера привлекательна в первую очередь для малого и среднего бизнеса, поддержка которого выступает частью стратегической экономической политики государства.

Вторым направлением кластерного подхода к развитию производительных сил области является формирование региональных кластеров. В Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области до 2025 года муниципальные образования области объединены в региональные кластеры на основе следующих признаков: территориальная общность, притяжение к транспортным магистралям, относительная однородность специализации хозяйства, направления транспортно-экономических связей между муниципальными образованиями, экономический потенциал, уровень и качество жизни населения. Потребность в формировании региональных кластеров вызвана необходимостью создания и поддержки жизнеспособных точек роста на всей территории области. Емкость рынка и существую-

щая ресурсная база не позволяют иметь в каждом муниципальном образовании свой современный, рентабельный кирпичный завод, свой мясокомбинат или молокозавод. В рамках регионального кластера, объединяющего несколько муниципальных образований, такая задача может быть решена. Региональные кластеры агропромышленного профиля призваны создать производственно-сбытовую основу, которая должна обеспечить бесперебойное снабжение сельхозпроизводителей материальными ресурсами (семена, горючее, удобрения), ремонт и обслуживание техники, организацию сбыта продукции.

Таким образом, в фундаменте региональной экономической политики области лежит система принципов, через призму которых должны рассматриваться управленческие решения, принимаемые на областном и муниципальном уровнях:

- **кластерный подход.** Реализация этого подхода связана с выявлением высокоинтегрированных территориально-отраслевых и региональных структур, объективно взаимосвязанных благодаря общности интересов и необходимости их осуществления в жесткой конкурентной среде. Кластерный подход обеспечивает неформальное объединение районов и их скоординированное развитие, обмен инновациями, определение специализации укрупненных районов с учетом ресурсных возможностей и потребностей рынка;
- **социальная ориентация развития,** обеспечивающая рост занятости населения, создание высокодоходных рабочих мест, строительство объектов социальной инфраструктуры и развитие сферы услуг;
- **государственно-частное партнерство** (участие частных компаний в инвестициях, предоставление им государственных гарантий при привлечении банковского кредита). Участие региональных и муниципальных органов власти в развитии экономики повысит инвестиционную привлекательность территорий и будет способствовать притоку частных инвестиций, так как инвесторы получают объективное подтверждение заинтересованности власти в поддержке конкретных секторов экономики;

- **дифференцированная инвестиционная региональная политика.** Суть этой политики состоит в том, что на территориях, обладающих более высоким инвестиционным рейтингом, задача управления состоит в улучшении условий для инвесторов, в оказании им помощи при продвижении на инвестиционные площадки, в поиске инвесторов. На территориях с низким инвестиционным потенциалом требуются прямое финансирование из средств бюджета для развития производственной и социальной инфраструктуры, софинансирование при создании и реконструкции предприятий;
- **регионально-ориентированная политика.** Этот принцип означает поддержку местного производства качественных товаров и услуг и их продвижение на рынок, участие местных производителей в выполнении региональных и муниципальных заказов.

Реализация указанных принципов станет возможной лишь при условии, что инновационные технологии будут широко внедряться не только в экономику, но и в сам процесс управления.

В комплексе механизмов реализации региональной экономической политики должны быть выделены инструменты, обеспечивающие

- разработку и выполнение проектов, ориентированных на решение ключевых проблем долгосрочного развития территорий;
- отработку механизмов инициирования инвестиционных проектов, их отбора, реализации и контроля за их выполнением;
- создание Инвестиционного совета при губернаторе Новосибирской области для рассмотрения инвестиционных проектов и оценки их эффективности;
- осуществление мониторинга за ходом реализации территориальной составляющей долгосрочной программы развития производительных сил области;
- принятие новых законодательных актов и совершенствование существующего законодательства в части управления развитием области и ее муниципальных образований.

Законодательно-правовая база Новосибирской области дает возможность использовать весь комплекс апробированных механизмов поддержки реализации программы развития и размещения производительных сил. В число основных механизмов входят следующие:

- субсидирование процентной ставки по привлекаемым банковским кредитам;
- предоставление бюджетного кредита за счет средств областного бюджета;
- предоставление налоговых льгот в отношении создаваемого имущества;
- передача в залог государственного имущества области;
- участие средств областного бюджета в формировании уставных средств создаваемых предприятий;
- размещение на конкурсной основе средств областного бюджета для финансирования инвестиционных проектов;
- выпуск облигационных, гарантированных целевых займов;
- финансирование развития инженерной инфраструктуры;
- создание фонда поддержки субъектов малого и среднего бизнеса;
- предоставление преференций по налогам на прибыль и на имущество на период окупаемости проекта для крупных, особо значимых проектов;
- финансирование инвестиционных проектов, реализуемых предприятиями на условиях лизинга;
- возмещение части стоимости оборудования и материальных ресурсов, произведенных на территории области;
- создание особых экономических зон регионального уровня в целях развития инновационных видов деятельности;
- оказание организационной помощи инвесторам, претендующим на получение федеральной поддержки;
- создание фонда поддержки инноваций в социальной сфере и его использование на конкурсной основе;
- нефинансовые формы поддержки инвестиционной деятельности (информационная, организационная, правовая поддержка);

- развитие системы профессионального образования с учетом реализации крупных инвестиционных проектов.

Важным направлением региональной политики Новосибирской области является активное привлечение общественности и институтов гражданского общества к реализации долгосрочных стратегических целей развития всей территории области. Вовлечение населения в обсуждение и реализацию стратегии будет способствовать как предотвращению отчужденности населения от власти, так и становлению новых эффективных рабочих форм и механизмов гражданского общества.

### Литература

1. **Лексин В.Н.** Федеративная Россия и ее региональная политика. – М.: ИНФРА-М, 2008.
2. **Селиверстов В.Е.** Федерализм и региональная политика в современной России // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 1. – С. 251–264.
3. **Клиторин В.И.** Федеративные отношения, региональная политика и проблема деформации экономического пространства России // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 3 (79). – С. 79–95.
4. **Мельникова Л.В.** О риторике региональной науки и региональной политики // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 1. – С. 75–76.
5. **Субфедеральная** экономическая политика: проблемы разработки и реализации в Сибирском федеральном округе / Под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2012. – 408 с.
6. **Маршалова А.С., Новоселов А.С.** Методологические проблемы формирования новой системы регионального управления // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1 (73). – С. 40–58.
7. **Лексин В.Н.** Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможность корректной оценки // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1 (73). – С. 3–39.
8. **Маршалова А.С., Новоселов А.С.** Конкурентоспособность и стратегия развития муниципальных образований // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 3. – С. 219–236.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 21.10.2013 г.*

© Маршалова А.С., Новоселов А.С., 2014



УДК 316.454.3:303.442.23

*Регион: экономика и социология, 2014, № 1 (81), с. 145–162*

## **СОЦИАЛЬНОЕ КАРТИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ**

**Н.Д. Вавилина**

*Новый сибирский институт*

**И.А. Скалабан**

*Новосибирский государственный технический университет*

### **Аннотация**

Анализируются перспективы использования метода совместного социального картирования в целях диагностики и стимулирования общественного участия населения в локальных социально-территориальных общностях, его стратегия и процедура. Показано, что экспертная позиция жителей при работе над картой позволяет не только получить эмпирический материал о характере территориальной идентичности, территориальных интересах и практиках общественного участия в социально-территориальном контексте, но и начать формирование «зон согласия», вовлечение жителей в работу по развитию поселения. Описывается опыт применения метода картирования в сельских поселениях Новосибирской области.

**Ключевые слова:** общественное участие, социальное участие, социальное картирование, социально-территориальная общность, местное сообщество, сельское поселение

### **Abstract**

The paper analyzes perspectives, strategies, and procedures of participatory social mapping to diagnose and encourage public participation in local com-

munities' development. It shows that involving local people in mapping as experts could allow producing not only empirical data concerning the nature of territorial identity, territorial interests and public participation, but also building «zones of agreement» and residents' involvement in their communities' development. We describe residents' involvement in mapping taken place in the rural communities of the Novosibirsk oblast.

**Keywords:** public participation, social inclusion, participatory social mapping, local community, rural settlement

Мировой опыт показывает, что ориентация многих поселений на устойчивое развитие их территорий, на создание в них современной сервисной экономики не может быть реализована без стимулирования социальной и экономической активности жителей, без формирования институтов проактивной мобилизации и общественного участия. При этом, для того чтобы общественное участие обрело институциональную устойчивость и обеспечило реальное вовлечение жителей в решение социально значимых проблем поселения, его векторы должны иметь как вертикальную направленность (участие населения в местном самоуправлении – гражданское участие), так и горизонтальную (участие в структурированной и неструктурированной коллективной деятельности, осуществляемой в рамках повседневной жизни и направленной на удовлетворение общественного интереса, – социальное участие).

Одним из методов, который позволяет диагностировать процессы солидаризации и характер общественного участия в поселении и даже влиять на них с учетом специфики социальных и пространственных факторов поселения, является метод совместного социального картирования [1]. В данной статье проанализированы опыт использования метода социального картирования как инструмента первичной диагностики и перспективы его использования для стимулирования общественного участия населения в развитии территорий\*.

Интерес к методу социального картирования сегодня вызван теми же особенностями социальных процессов, которые обусловили и рост

---

\* Исследование проводилось в марте–июне 2012 г. при поддержке правительства Новосибирской области (конкурс общественных инициатив) и Новосибирского государственного технического университета.

интереса социологов к пространственно-географическим параметрам социальных изменений в целом. В первую очередь это усиление дискретности социального времени и «проектного» характера социального развития с неизбежной актуализацией в этих обстоятельствах горизонтальных связей и сетевых структур. Как заметил Н.Е. Покровский, сегодня жизненные «проекты» становятся все более краткосрочными, меняют ориентацию в траекториях развития, демонстрируя новые формы участия в глобальных феноменах [2]. Проектный характер деятельности как никогда актуализирует необходимость диагностики ситуации и целеполагания как на уровне сетевых отношений индивидов и групп, так и на уровне социального управления локальными сообществами и поселениями.

В этом отношении метод совместного социального картирования представляется особенно перспективным. Находящийся на границе пространственного и когнитивного картирования, он предполагает возможность графической репрезентации или последовательного описания представлений о социальных и социально-пространственных объектах и процессах через их отображение в виде карт. Традиционно метод используется в инструментальных целях на начальном этапе работы с жителями в компактно расположенных локальных социально-территориальных общностях городов и относительно небольших по размеру поселениях.

К преимуществам картирования как способа отображения реальности можно отнести обзорность, опознаваемость, упорядоченность, читаемость информации об объекте [3], доступность ее изложения как для информанта любого возраста и образования, так и для конечного пользователя. Не случайно ряд исследователей относят картоподобные модели, наряду с чтением и счетом, к категории культурных универсалий [4].

Вместе с тем совместное социальное картирование как технология и продукт отличается от классического картографирования по ряду значимых позиций. Во-первых, оно является эскизным, т.е. произвольным отображением пространства группой индивидов без учета масштаба и устоявшейся картографической символики. Будучи одновременно и произвольным, и относительно структурированным продуктом, эскизная карта представляет собой отображение группового

восприятия пространственного объекта, заключающего в себе субъективное семантическое пространство как отдельных индивидов, так и группы в целом. Но являясь продуктом коллективного творчества, карты отражают относительно устойчивые представления их создателей о социально-пространственных зонах, т.е. представляют собой общественные и, до определенной степени, объективированные образы территории. По мнению К. Линча, такие карты – это «своего рода зоны согласия», возникающие между информантами «во взаимодействии общей материальной действительности, общей культуры и базисной физиологической общности» [3, с. 18].

Во-вторых, в процессе совместного картирования в фокус исследования попадает не только собственно карта, но и процедура ее создания [5], обеспечивая возможность, по выражению К. Гирца, ссылающегося, в свою очередь, на Г. Райла, «насыщенного описания» [6, с. 12]. Объектом исследования становятся произвольные объяснения, рассуждения, комментарии жителей при работе над картой, расшифровывающие «субъективные смыслы, заложенные в ментальных картах» [7, с. 76].

В-третьих, карта выполняет двойную функцию: не только служит самостоятельным источником информации, но и стимулирует обсуждение, «структурируя воображение жителей» [8, с. 189], выполняя роль творческой визуальной подсказки, поощряя участников к диалогу на ранней стадии проекта и содействуя проблематизации тех или иных аспектов жизни жителей и поселения. Соответственно и процедура картирования является способом конструирования общего символического пространства и нового для всех участников знания: согласованного образа сообщества, сложившейся ситуации, многообразия существующих в сообществе формализованных и неформализованных практик помощи и участия.

Подобный подход к сбору, систематизации и анализу полученных графических образов и нарративов основан на социально-конструкционистском понимании реальности как воспроизводимой людьми в процессе ее интерпретации. Это обуславливает главную методическую особенность картирования: изучение и одновременно конструирование социальной реальности. Картирование ориентировано на достижение двух взаимосвязанных целей: на диагностику социально-территориаль-

ной общности и на мобилизацию внутренних социальных ресурсов жителей, участвующих в картировании. Последнее особенно актуально, если диагностика является частью проектной деятельности по развитию поселения, предполагающей целенаправленное социальное вмешательство. В этом случае представление о мобилизационном потенциале сообщества особенно значимо и может быть получено и оценено при привлечении местных жителей к самому процессу создания карт, через актуализацию позиции жителя как субъекта, способного оценивать происходящие в поселении процессы и влиять на них.

В данном контексте процедура совместного картирования выполняет одновременно и функции воркшопа. Описывая ландшафт участия в пространственном и темпоральном контексте, жители рассказывают истории о поселке, о людях, о традициях совместной деятельности, о повседневных сельских практиках участия в решении социально значимых вопросов, обсуждают проблемы и риски для сообщества и территории, перспективы их развития. Они озвучивают, одновременно сравнивая, уточняя и согласовывая с мнением других, свое отношение к местным ресурсам или проблемам [9, 10], к барьерам участия [11]. Занимая позицию экспертов, рассказывая не информированным, но «любопытствующим» модераторам о поселении, жители включаются в обсуждение даже тех вопросов, по которым в сообществе нет согласия. Сама сессия выступает как своеобразный социальный тренажер для выработки навыков диалога и для стимулирования процесса формирования субъектности участников через повышение их значимости в складывающейся системе групповых отношений. Безусловно, проявление субъектности в ходе процедуры картирования носит ситуативный характер. Но выслушивая в психологически безопасной среде мнения друг друга об общей картине жизни поселения, интенсифицируя представления об общности, участники обнаруживают стремление к собственной легитимации, сигнификационную активность (производство смыслов, утверждений, «картин мира»). Это стимулирует их к выходу за пределы группы в более широкую систему отношений, в которую они вписаны или на участие в которой могут претендовать [12].

Поэтому объектами анализа исследователей является как сама карта, так и процесс ее построения, в частности порядок нанесения на

нее информации, характер коммуникации участников при работе над картой, их личная вовлеченность в описываемые практики участия и последующая готовность к сотрудничеству. В дальнейшем информация, полученная в ходе построения карт, может быть дополнена данными глубинных интервью с другими жителями поселения, представителями местных органов власти, результатами кратких опросов о традициях, о нормах взаимодействия и мобильности, об уровне доверия, об удовлетворенности отношениями соседства и т.д.

Апробация технологии совместного картирования прошла в двух районных центрах Новосибирской области: Ордынском и Сузуне. Выбор этих поселений был обусловлен их относительно сопоставимыми размерами (10 и 15 тыс. жителей соответственно), одинаковыми природно-климатическими условиями (оба поселка расположены рядом с лесными массивами), относительной удаленностью от мегаполиса, а также схожими ориентирами в социально-экономическом развитии (ориентация на развитие туристическо-рекреационных зон).

В ходе исследования было проведено шесть сессий совместного картирования, по три в каждом поселении, в которых в совокупности приняли участие 62 чел. Выборка носила смешанный характер. Информанты отбирались по квотному принципу в возрастных интервалах 18–28, 29–49, 50–70 лет и по целевому – активности. Признаками активности выступали опыт формализованного или неформализованного социального участия, референтность информанта для группы жителей, высокий уровень контактов в сообществе. Информанты рекрутировались на основании рекомендаций представителей местных органов власти, руководителей общественных объединений, активных жителей, предварительно участвовавших в полустандартизированных интервью, а также на основании их упоминания в контексте социально значимой деятельности на неофициальных сайтах поселений и в социальных сетях.

В зарубежной практике совместного картирования широко применяется и прямое приглашение жителей [11]. Ориентируясь на мнение В.Л. Глазычева и его соавторов о том, что использование подобного метода в российской практике работы в местных сообществах скорее

выводит на тех субъектов, «работа с которыми утомительна, но не продуктивна» [13, с. 28], мы отказались от этого варианта.

В задачи исследования входили как первичная диагностика общности и поселения в контексте перспектив вовлечения населения в развитие территории, так и стимулирование солидаристских процессов, формирование готовности к социальному диалогу и участию жителей – участников процедуры картирования. Содержательная структура сессии предполагала совместную реконструкцию образов общности и поселения, диагностику социальных проблем поселения, манифестирование которых информантами рассматривалось как проявление их социально-территориальных интересов, описание практик и ландшафта участия (субъекты, характер, установки в отношении распределения ответственности и характера взаимодействия внутри общности и с органами местной власти). Уровень доверия к потенциальным субъектам участия в поселении определялся информантами индивидуально с использованием оценочной шкалы до начала процедуры картирования.

Прогноз относительно характера и перспектив общественного участия жителей в поселении делался нами исходя из следующих параметров: количество упоминаемых общественных практик; широта репертуара (качественное разнообразие сфер участия, уровень формализации и широта вовлечения жителей); соотношение в рассказах личного опыта и историй о других; одобрение участниками описываемых практик; готовность к участию в подобных практиках в дальнейшем; уровень и характер доверия к основным субъектам участия и т.д.

Для сравнения и оценки информационной насыщенности и характера репрезентации материала, собранного методом совместного картирования, а также для выявления неформальных лидеров, референтных лиц в поселении первоначально были проведены индивидуальные полустандартизированные интервью с активными жителями и представителями органов власти (34 индивидуальных интервью: 28 – с жителями, шесть – с представителями местных органов исполнительной власти).

Сравнение семантических рядов по нескольким ключевым позициям исследования (образ поселения, проблемы поселения) показало, что как по качественному разнообразию, так и по частоте упоминаний

информация, полученная в результате картирования, не значительно отличается от информации, полученной в ходе всех индивидуальных интервью. Это говорит о существенно более высокой информационной насыщенности эмпирического материала, получаемого исследователем при использовании метода картирования.

Характер участия приглашенных жителей в процедуре картирования продемонстрировал их готовность к обсуждению вопросов, связанных с жизнью поселения, сообщества, и заинтересованность в этом. И хотя на первых порах в мнениях участников некоторых сессий картирования содержался конфликтогенный потенциал, заинтересованность в предмете обсуждения и необходимость следовать принятым правилам вынуждали участников по ходу обсуждения вырабатывать способы конструктивного взаимодействия, выслушивать друг друга и согласовывать между собой точки зрения, постепенно создавая общую картину жизни общности и поселения.

Стартовым элементом диагностики стал анализ характера территориальной идентичности информантов, в частности ее когнитивной (образ общности и поселения), аффективной и ценностной составляющих как осознания и переживания жителями своей общности. Как отметил И.А. Климов, «формирование общей идентичности – это своего рода “открытие теории”, на основании которой для меня и для некоторого числа людей естественным и вполне обоснованным оказывается утверждение: “он такой же, как и я”» [12, с. 86]. Анализа территориальной идентичности требовала не только логика исследования, направленная на реконструкцию социально-пространственных характеристик общности и поселения, но и логика обучения информантов совместной работе. Возникновение «зон согласия» по этому вопросу обеспечило сбалансированное участие в дальнейшем обсуждении жителей разной степени активности, разного социального статуса и разной гендерной принадлежности.

Исследование эмпирического материала, собранного в ходе анализа собственно карт и транскрипций, показало зависимость между значимыми для участников компонентами образа поселения как когнитивной составляющей идентичности и практиками общественного участия, о которых упоминали информанты. Вместе с тем на выделе-



ние и интерпретацию практик повлияли поколенческая принадлежность, хозяйственная и социальная активность участников. Это можно проследить на примере характеристики информантами границ социально-территориальной общности.

Представления о «своей» и «не своей» территориях у жителей в большинстве случаев не совпадают с административными границами поселений. Жители п. Ордынское как единую социально-территориальную общность рассматривают три муниципальных образования: Ордынское, Чернаково и отчасти Вагайцево. При этом связь Чернаково – Ордынское воспринимается ими как более тесная. При сравнении карт различных поколенческих групп от старшей возрастной группы к младшей, от коренных жителей к пришлым наблюдаются расширение и одновременно смещение границ поселения. Смещение происходит в сторону, где нет четких топонимических ограничений, но ведется активное индивидуальное строительство, в том числе молодежью при поддержке социальных программ. Именно на этой территории участниками младшей и средней возрастных групп отмечено наибольшее количество неформальных практик социального участия, направленных на решение проблем благоустройства, организацию детского досуга.

Одновременно от карт старшей возрастной группы к картам младшей наблюдается сокращение границ в другом конце поселения. По картам средней и младшей возрастных групп граница поселения проходит по линиям строительства коттеджей состоятельных горожан, в то время как на картах старшей возрастной группы она включает в себя реку и значительную территорию на другом берегу с пометками «лыжные трассы». Ограничение доступа для жителей поселения к этим территориям привело к сокращению социальной значимости последних. Это проявляется в «выпадении» данных территорий и расположенных за ними мест традиционного зимнего отдыха местных жителей из ментального образа поселения, что обусловило отсутствие этих объектов на картах. Как следствие, наблюдается незначительное число упоминаний информантами практик участия на данной территории.

Несмотря на то что п. Сузун территориально более четко очерчен, ограничен лесом и на границах не соприкасается с другими населенными пунктами, участники картирования в данном поселении проде-

монстрировали слабое конвенциональное единство и более размытые представления о границах поселения. Здесь сильнее проявляется тенденция, наблюдавшаяся на некоторых территориях и в п. Ордынское, – изменение представлений о масштабах поселения, которые сокращаются от карт старшей возрастной группы к картам младшей. Особенно выражено это на тех территориях, которые в прошлые десятилетия были объектами традиционного хозяйственного освоения и производственной деятельности.

В целом, анализ образа территории, репрезентованного участниками картирования обоих поселений, показал, что в основе этого образа лежат ценность и узнаваемость в первую очередь не антропогенных, а природных объектов. Количество упоминаний всех градостроительных, хозяйственных, социокультурных объектов, к примеру, жителями п. Ордынское в совокупности меньше, чем количество упоминаемых ими же природных объектов. Не случайно именно в этом поселении зафиксировано наибольшее беспокойство жителей в отношении экологических проблем, которые они тесно связывают с проблемами благоустройства, чистоты лесов и побережья рек. Участники болезненно реагировали на отчуждение данных объектов, ограничение их доступности для населения, на нелегитимную или неэффективную хозяйственную деятельность, связанную с лесопарковыми зонами.

Вместе с тем значимость природных объектов для информантов из различных поколенческих групп в изучаемых поселениях различается. В п. Ордынское природный фактор сохраняет свою актуальность для всех возрастных групп. Даже наблюдается тенденция к расширению пространственных границ образа поселения, в том числе в сторону лесных массивов на другом берегу р. Оби в картах младшей возрастной группы. Лес для участников картирования из всех возрастных групп выполняет преимущественно рекреационную функцию. Это подтверждается и характером одобряемых практик общественной активности на данных территориях.

Казалось бы, это обстоятельство должно способствовать росту солидарности в общности и стимулировать проактивные мобилизационные процессы. Но ценность одних и тех же природных объектов и связанных с ними ожиданий у различных поколенческих групп при

низкой общей осведомленности населения и слабой возможности влиять на процессы принятия решений в условиях активизации хозяйственной деятельности становятся источником социального напряжения, конфликтов. В процессе картирования это наглядно показали диаметрально противоположные позиции старшей и младшей возрастных групп в отношении перспектив развития парка «Луневка» в п. Ордынское, а также наличие негативных установок в отношении друг друга по этому вопросу. Развернувшаяся в ходе построения карт заочная дискуссия двух поколенческих групп о том, быть ли парку центром активного молодежного досуга или тихой рекреационной зоной, свидетельствует о необходимости зонирования природных комплексов на территории поселения в соответствии с дифференциацией интересов различных социальных и поколенческих групп. Одновременно это демонстрирует готовность жителей принять участие в развитии парковых комплексов. Как следствие, именно в экологической сфере репертуар практик участия жителей п. Ордынское, выделяемых как одобряемые, наиболее сильно варьирует в диапазоне от неформальных до формализованных, от консенсусальных до протестных. При этом действия протестного характера вполне совмещаются в представлениях участников картирования с различными формами диалога с местными органами власти, со стремлением установить депутатский и общественный контроль за рубкой леса, что свидетельствует о пока еще конструктивном характере противостояния.

В другом случае (п. Сузун) наблюдается обратный процесс – исчезновение леса с карты поселения. Для старшего поколения жителей Сузуна бор является одновременно хозяйственной, духовной и эстетической ценностью. У них имеются устойчивые представления о традиционных хозяйственных практиках, индивидуальных формах социального участия, осуществляемых в соответствии с устойчивыми неформальными нормами и правилами природоохранной деятельности и природопользования. В представлениях о природе у средней возрастной группы наблюдается некоторое понижение значимости хозяйственной ценности бора с одновременным усилением ценности его рекреационной функции. Чувствительность данной возрастной группы по отношению к лесу как рекреационному ресурсу отразилась в беспокой-

стве о его качестве и чистоте, в демонстрации определенной готовности к участию в работах по очистке бора. Это единственная группа, отметившая на изображаемой ими карте границы поселения мусорными свалками на территории бора. На карте, изображенной молодыми информантами, бор отсутствует. Он не используется как топонимический ориентир для выделения границ, несмотря на то что плотным кольцом окружает поселение. Одновременно наблюдается сокращение репертуара упоминаемых молодежью социальных практик, связанных с использованием бора как рекреационного ресурса. Ценность для молодежи сохраняют только те его места, которые связаны с водой и могут быть использованы для досуга, кратковременного отдыха.

Как следствие, среди форм участия, выделяемых информантами из п. Сузун в отличие от информантов из п. Ордынское, крайне мал удельный вес деятельности, направленной на решение экологических проблем. Упоминаемые практики часто не связаны с личным опытом такого участия, имеющегося у информанта. Невелико количество упоминаний инициативных действий по решению экологических проблем в системе неформализованных отношений, и эти действия незначительно различаются по содержанию.

Что касается антропогенных объектов и их влияния на сформированный образ территории, то результаты картирования показали, что у жителей поселений они сегодня представлены не столько хозяйственными, сколько культурно-бытовыми объектами, ориентированными в значительной степени на детей и детство. Примечательно, что информанты сами обратили внимание на данную диспропорцию, сформулировав как серьезные проблемы, влияющие на перспективы развития поселения, отсутствие инфраструктуры досуга для взрослых, пассивность населения, для которого сегодня важнее ценности семьи, чем ценности сообщества. Осуждая жителей за редукцию социальной солидарности в социально-территориальной общности, многие из информантов, тем не менее, рассматривают социальную солидарность как существующую вне их личного социального пространства и не связывают будущее своих детей с данной территорией.

Важным индикатором перспектив в отношении активности жителей могут служить темпоральные характеристики образа поселения, их

направленность в прошлое, настоящее или будущее. Так, характеризуя объекты, наносимые на карты, информанты из п. Сузун значительно чаще, чем информанты из п. Ордынское, упоминали связанные с этими объектами прежние успехи и достижения, эмоционально описывая свой поселок в прошлом как одно из самых развитых поселений Новосибирской области. Подобная «развернутость в прошлое» при редких упоминаниях будущего и перспектив развития территории, особенно у хозяйственно и социально активной средней поколенческой группы, может стать препятствием для успешной общественной мобилизации населения. Вместе с тем свойственная жителям поселения социально-историческая чувствительность должна учитываться при разработке проектов по развитию территории. Наблюдается частое стремление информантов к сравнению поселения с другими территориями, что, по мнению Н.Ю. Замятиной, служит косвенным признаком незрелости современного «образа образования» его жителей [14, с. 210].

Наивысшую готовность к обсуждению и активности у участников картирования вызвал блок, нацеленный на обсуждение проблем поселения. Их анализ показал, что сегодня на первый план в поселениях выходит не проблема экономического выживания, а проблема обеспечения качества жизни. Основным маркером качества жизни для информантов стало благоустройство территории: чистота поселений и окружающих территорий, озеленение улиц, качество дорог, освещение, качество услуг социального и особенно социокультурного характера.

В свою очередь, преобразование среды, с той или иной степенью активности осуществляемое в поселениях, в частности реализация местными органами власти проектов по благоустройству, также влияет на действующих субъектов, на интенсивность и качество коммуникаций в общности. К примеру, появление фонтана и асфальтированного тротуара на центральной улице в п. Сузун, благоустройство центра п. Ордынское позитивно оцениваются информантами в первую очередь как новые пространства для коммуникации, как перспективные узлы контактов между жителями. Те же критерии присутствуют и при оценке событий. Главным положительным результатом проводимых фестивалей и праздников участники картирования считают то, что «люди наконец стали выходить на улицы», «чаще встречаться».

Представляется, что это демонстрирует имплицитно присутствующий у информантов из обоих поселений запрос на солидарность.

Важной частью процедуры картирования как инструмента стимулирования общественного участия является совместная реконструкция информантами существующего в поселении ландшафта участия: субъектов, механизмов, норм. Именно она, с точки зрения практиков картирования, использовавших этот метод для вовлечения жителей в проекты по развитию территорий [11], позволяет жителям осознать, насколько многообразны уже имеющиеся формы участия, как практика инициативных социально-ориентированных индивидуальных и коллективных действий изменяет характер социальных сетей, в пределах которых осуществляется активность, как это влияет на более широкую систему отношений и возможности действий. Субъектность вырастает из практик общественного участия как совокупность агентных, деятельностных характеристик общности людей.

Выделение и систематизация практик участия, упоминаемых информантами как одобряемые, продемонстрировали, что безусловный приоритет в сельском поселении отдается социальному участию, направленному скорее на поддержание имеющихся свойств поселения, чем на развитие. Практики участия, как и формирующиеся в ходе совместной деятельности группы, институционально неустойчивы и слабо влияют на принятие управленческих решений. Значительная часть из этих практик прямо или косвенно иницируется местными органами власти. Плотный контроль со стороны местной администрации часто приводит к возникновению феномена «бутылочного горлышка», когда взаимодействие внутри общности, к примеру между религиозной общиной и предпринимателями, может осуществляться через местные органы власти. Это вызывает снижение респонсивности местных органов власти [12, 15], которые замыкают на себе сети общественных коммуникаций и взаимодействия, ослабляет способность других участников сообщества к диалогу, отстаиванию своих интересов.

Вместе с тем наблюдаются изменение традиций участия и усиление дифференциации субъектов участия по поколенческим группам. Если информанты старшего поколения ориентированы в большей степени на формализованные группы – органы власти, НКО, политичес-

кие партии, что отражает и структура общественного сектора поселений, то информанты младшего поколения ориентированы скорее на неформальные связи и группы, что характерно преимущественно для отчужденных общностей и групп. Это подтверждает и характер взаимодействий в системе «органы власти – жители поселения». Система некоммерческих организаций и объединений, в которой преобладают объединения де-факто клубного типа, фактически не ориентирована на молодежь. В рассуждениях участников картирования из других возрастных групп, в интервью с некоторыми представителями местных органов власти присутствует оценочный, часто насыщенный социальными страхами взгляд на молодежь. Это существенно ограничивает перспективы социальной адаптации и мобилизации работающей в поселениях молодежи, особенно тех, кто вернулся после обучения в вузах и ССУЗах, затрудняет восстановление их социальных сетей, провоцирует дальнейший ретритизм в молодежной среде.

Между тем если проанализировать рассуждения участников картирования относительно проблем поселения и способов их преодоления в контексте присутствия в высказываниях дискурса ответственности, то обнаруживается следующее: старшая и средняя возрастные группы, поднимая значимые для поселения проблемы, имплицитно предполагают, что ответственность за их решение ляжет на органы власти. В то же время среди молодежи чаще встречаются индивиды, в рассуждениях которых присутствует дискурс разделения ответственности, партнерства. Это проявляется в рассуждениях молодых участников картирования о развитии предпринимательства, о благоустройстве, организации досуга, строительстве жилья, работе с проблемными семьями и подростками, находящимися в конфликте с законом, и даже об ответственности за создание условий для инвестиционной привлекательности поселения. При этом активная молодежь, будучи потенциально способной стать агентом, обладающим субъектностью и намерением участвовать в разработке и реализации проектов, все-таки рассматривает местные органы власти как аутгруппу с достаточно низким у молодежи, по сравнению с другими возрастными группами, кредитом доверия.

Вероятно, как следствие этого поколенческие группы по-разному видят и возможность взаимодействия с местными органами власти. Так, если информанты из старшей возрастной группы скорее транслировали запрос на социальный диалог с органами власти, содержание которого – привлечение внимания властей к значимым для жителей проблемам, то информанты из младшей возрастной группы скорее ориентированы на участие в деятельности. В свою очередь, органы власти наиболее актуальным направлением и методом взаимодействия с жителями считают информирование.

Безусловно, когда доверие к жителям и формализованным структурам все чаще строится на основе знания, а не тождества, проблема осведомленности является актуальной, но не снимает проблему взаимодействия в системе «жители – местные органы власти». Этому способствуют и различия в том, что ожидают участники взаимодействия от его характера. Конструируя возможное партнерство, представители органов власти ждут от жителей конкретных, квалифицированных предложений, в то время как представления жителей о конкретных видах и формах взаимодействия весьма размыты и требуют постепенного прояснения в процессе социального диалога с местными властями.

В целом, полученные в ходе картирования сведения с точки зрения их мобилизационного потенциала и возможности влияния на готовность к общественному участию можно условно разделить на две группы. Первая группа – сведения, мнения, заявляемые информантами изначально или сформулированные совместно в процессе работы над картой. Они непосредственно в ходе сессии влияют на понимание участниками социальной ситуации, на изменение определенных индивидуальных и групповых образов и позиций, на заявляемую участниками готовность к дальнейшему участию в проекте. Вторая группа – эмпирический материал (факты, позиции, оценки), изложенный информантами в ходе картирования, но требующий дополнительной обработки исследователями до его презентации и обсуждения активными жителями на дальнейших этапах проекта.

По завершении процедуры картирования готовность к продолжению социального диалога, к участию в проектной деятельности по решению проблем поселения высказали большинство участников. Подтверждением этого стало участие более половины информантов из п. Ордынское в дальнейшей работе с результатами картирования,



презентация которых различным общественным группам осуществлялась в режиме обсуждений и дискуссий с депутатами районного совета, с администрацией районов и поселений, а также в режиме общественных слушаний.

Опыт совместного картирования показал, что карта становится информативной только тогда, когда она создается жителями при участии внешних модераторов – «третьей стороны», независимой от местных органов власти. Позиция модераторов – позиция «любопытствующих», которые просят рассказать и объяснить, что происходит, ставят жителей в положение сначала экспертов по своей территории, а затем и ответственных за ее развитие. Удержание их в этом положении возможно при осуществлении согласованной с представителями органов власти деятельности в случае заинтересованности властей в сотрудничестве с жителями.

Рассмотренный метод дает возможность менее затратным, чем массовые опросы, способом не только получить первичную информацию, но и создать в среде участников сессий соответствующий настрой, установки на дальнейшее участие в разработке и реализации механизмов развития территории и сообщества. Он может быть использован в тех населенных пунктах и районах, где существует реальная необходимость увидеть настроения людей в отношении реализуемых инфраструктурных проектов по развитию территории, где требуется оценка готовности жителей и органов власти к сотрудничеству и обеспечению условий для партнерства.

Процесс картирования позволяет структурировать понимание ресурсов, традиций социального участия, его социально-культурного контекста, точек конфликтности и социального согласия в сообществе и оценить перспективы диалога тех или иных групп населения и власти. Полученные данные помогут ответить на вопросы относительно эффективности социальных инвестиций, социальных проектов, программ и проблем, с которыми сопряжено их осуществление.

## Литература

1. **Guijt I., Woodhill J.** Managing for Impact in Rural Development: A Guide for Project M&E. – Rome, Italy: International Fund for Agricultural Development, 2002. – 297 p.

2. **Покровский Н.Е.** Посмотри, кто к нам пришел! Неизбежность странного мира глобализации // Куда пришла Россия? Итоги социетальной трансформации / Под общ. ред. Т.И. Заславской. – М.: МВШСЭН, 2003. – С. 338–348.
3. **Линч К.** Образ города / Пер. с англ. В.Л. Глазычева. – М.: Стройиздат, 1982. – 328 с.
4. **Blaut J.M., Stea D., Spencer C., Blades M.** Mapping as a cultural and cognitive universal // *Annals of the Association of American Geographers*. – 2003. – No. 93 (1). – P. 165–185.
5. **Shalini P.** Vajjhala Mapping Alternatives: Facilitating Citizen Participation in Development Planning and Environmental Decision Making: Thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of: Doctor of Philosophy. – Pittsburgh: Carnegie Mellon University, 2005. – 177 p.
6. **Гирц К.И.** Интерпретация культур: Пер. с англ. – М.: Российская политическая энциклопедия, 2004. – 560 с.
7. **Семенова В.** Картирование городского пространства: основные подходы к визуальному анализу // Визуальная антропология: городские карты памяти / Под ред. П. Романова, Е. Ярской-Смирновой. – М.: ООО «Вариант»; ЦСПГИ, 2009. – С. 67–81.
8. **Андерсен Б.** Воображаемые сообщества: Размышления об истоках и распространении национализма / Пер. с англ. В. Николаева. – М.: КАНОН-Пресс-Ц; «Кучково поле», 2001. – 288 с.
9. **Stakeholder Engagement Strategies for Participatory Mapping.** – NOAA Coastal Services Center, 2009. – 24 p.
10. **McCall M.K.** Seeking good governance in participatory-GIS: A review of processes and governance dimensions in applying GIS to participatory spatial planning // *Habitat International: A Journal for the Study of Human Settlements*. – 2003. – V. 27, No. 4. – P. 549–573.
11. **Using Participatory Mapping to Explore Participation in Three Communities //** Pathways through Participation, 2010. June. – 15 p.
12. **Климов И.А.** Респонсивность власти как баланс суверенитета и социальной поддержки // *Социологический журнал*. – 2006. – № 3-4. – С. 69–88.
13. **Городская среда: Технология развития: Настольная книга /** Глазычев В.Л., Егоров М.М., Ильина Т.В. и др. – М.: Ладыя, 1995. – 240 с.
14. **Замятина Н.Ю.** Территориальная идентичность: типы формирования и образы территории // Идентичность как предмет политического анализа. – М., ИМЭМО РАН, 2011. – С. 203–211.
15. **Etzioni A.** The Active Society. – N.Y.: Free Press, 1968. – 698 p.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 14.05.2013 г.*

© Вавилина Н.Д., Скалабан И.А., 2014

## **ТРАНСФОРМАЦИЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ В ЯКУТИИ**

**А.А. Пахомов**

*Отдел региональных экономических и социальных исследований  
ЯНЦ СО РАН*

**Т.С. Мостахова**

*Департамент по делам народов Севера Республики Саха (Якутия)*

### **Аннотация**

Анализ трансформаций в воспроизводстве населения Якутии показывает, что изменяются источники формирования населения. Естественный прирост не компенсирует миграционный отток. Сокращение численности населения – основной современный тренд демографического развития региона. Сохраняются высокие показатели общего и суммарного коэффициентов рождаемости. Несмотря на рост рождаемости в течение последнего десятилетия, складывается простое воспроизводство населения. Характерной чертой трансформационных процессов остается высокий показатель внебрачных рождений, позволяющий оценить степень распространения новых форм матримониального поведения населения региона. Сохраняются высокая смертность и низкая ожидаемая продолжительность жизни населения. Трансформации обусловлены в основном позитивной динамикой младенческой смертности. В последние годы коэффициент миграционного оттока снижается, но остается в 2 раза выше, чем по Дальневосточному федеральному округу в целом.

**Ключевые слова:** Якутия, демографические показатели, трансформация, рождаемость, смертность, брачные отношения, миграция, тенденции

### **Abstract**

Our analysis of the population reproduction transformations observed in Yakutia shows that sources of the population changed. The natural population

growth in the region does not balance the outward migration flows, and depopulation could be regarded as a current trend of the regional demographic development. The aggregate and crude birth rates are still high. Despite the rise in births over the previous decade, the population replacement has been observed. The high indicators of bastardy are still characteristic and this displays the existence of new forms of matrimonial behavior in the region. The number of deaths in the region still remains high whereas the expected lifespan is low. The transformations observed take place due to positive dynamics of infant mortality. In recent years a coefficient of outward migration flow dropped but it is twice as much in the region than in the Far East District in whole.

**Keywords:** Yakutia, demographic indicators, transformation, birth rate, death rate, marital relations, migration, trends

В Республике Саха (Якутия) тенденцией демографического развития является сокращение численности населения, начавшееся с 1991 г. Свертывание градообразующего горно-добывающего производства привело к переселению жителей из неперспективных поселений и, соответственно, к интенсивному миграционному оттоку. В формировании населения региона произошла смена составляющих его роста: миграционный фактор перестал играть главенствующую роль, характерную для предыдущего периода. Отток населения за пределы республики не компенсируется его естественным приростом, который пока имеет положительную величину. В 2000 г. он составил 3,9‰, в 2006 г. – 4,7, в 2011 г. – 7,8‰ (табл. 1).

В 2011 г. по общему коэффициенту рождаемости, который составлял 17,1‰, Якутия занимала первое место в Дальневосточном федеральном округе и шестое – в Российской Федерации. По итогам 10 месяцев 2012 г. Якутия, имея общий коэффициент рождаемости 17,5 ‰, располагается на седьмом месте в РФ после Республики Тывы (26,7‰), Чеченской Республики (26,3‰), Республики Алтай (22,8‰), Республики Ингушетии (22,5‰), Республики Дагестан (18,7‰) и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (17,7‰).

Динамика рождаемости последних лет отмечена позитивными изменениями. Это рост абсолютного числа родившихся и общего коэффициента рождаемости (табл. 2).

В 2000 г. общий коэффициент рождаемости в Якутии был в 1,57 раза выше, чем соответствующий показатель в целом по Российской Фе-

Таблица 1

**Динамика коэффициентов естественного прироста населения в Российской Федерации, Дальневосточном федеральном округе и Республике Саха (Якутия) за 2000–2011 гг., ‰**

Год	Российская Федерация	Дальневосточный федеральный округ	Республика Саха (Якутия)
2000	–6,7	–3,4	3,9
2001	–6,5	–3,3	3,6
2002	–6,5	–3,3	4,4
2003	–6,2	–3,3	4,8
2004	–5,6	–3,1	5,3
2005	–5,9	–3,8	4,1
2006	–4,8	–2,5	4,7
2007	–3,3	–1,2	6,4
2008	–2,5	–1,0	6,1
2009	–1,8	–0,3	7,0
2010	–1,7	–0,6	7,0
2011	–0,9	–0,3	7,7
2011 / 2000	0,13	0,09	1,97

дерации, и в 1,41 раза выше по сравнению со средним коэффициентом рождаемости в Дальневосточном федеральном округе. К 2011 г. разница сократилась соответственно до 1,36 и 1,3 раза. Иными словами, происходит сближение показателей рождаемости в Якутии, на Дальнем Востоке и в России в целом.

Несмотря на рост рождаемости, имеющей место в последние годы, в качестве долговременной тенденции следует отметить ее снижение. Об этом свидетельствует показатель, не подверженный прямому влиянию возрастной структуры населения, – коэффициент суммарной рождаемости.

В Республике Саха (Якутия) суммарный коэффициент рождаемости практически в течение всего периода 2000–2011 гг. возростал.

Таблица 2

**Динамика общих коэффициентов рождаемости в Российской Федерации,  
Дальневосточном федеральном округе и Республике Саха (Якутия)  
за 2000–2011 гг., ‰**

Год	Российская Федерация	Дальневосточ- ный федераль- ный округ	Республика Саха (Якутия)	Разница показателей	
				РС(Я) / РФ	РС(Я) / ДВФО
2000	8,7	9,7	13,7	1,57	1,41
2001	9,0	10,3	13,9	1,54	1,35
2002	9,7	11,0	14,6	1,51	1,33
2003	10,2	11,6	15,0	1,47	1,29
2004	10,4	11,9	15,5	1,49	1,30
2005	10,2	11,5	14,3	1,40	1,24
2006	10,4	11,5	14,4	1,38	1,25
2007	11,3	12,3	16,1	1,42	1,31
2008	12,1	12,6	16,2	1,34	1,29
2009	12,4	13,0	16,8	1,35	1,29
2010	12,5	13,2	16,8	1,34	1,27
2011	12,6	13,2	17,1	1,36	1,30
2011/2000	144,83	136,08	124,82	—	—
2011/2006	121,15	114,78	118,75	—	—

Исключением стал только 2005 г. (табл. 3). Предпринятые меры по стимулированию рождаемости оказали непосредственное воздействие на динамику суммарного коэффициента рождаемости. Данный показатель за 2006–2011 гг. увеличился почти на 20%, приблизившись к границе простого замещения поколений. Такие же тенденции отмечались как в целом по Российской Федерации, так и по Дальневосточному федеральному округу.

Таким образом, анализ суммарной рождаемости подтверждает вывод о том, что в настоящее время наблюдается приближение к про-

Таблица 3

**Динамика суммарного коэффициента рождаемости населения Российской Федерации, Дальневосточного федерального округа и Республики Саха (Якутия) за 2000–2011 гг., среднее число детей на одну женщину**

Год	Российская Федерация	Дальневосточный федеральный округ	Республика Саха (Якутия)
2000	1,195	1,225	1,753
2001	1,223	1,290	1,760
2002	1,286	1,392	1,847
2003	1,319	1,443	1,865
2004	1,340	1,466	1,907
2005	1,287	1,404	1,738
2006	1,296	1,392	1,734
2007	1,406	1,487	1,921
2008	1,494	1,524	1,921
2009	1,537	1,575	2,000
2010	1,567	1,625	1,998
2011	1,582	1,657	2,057

стому воспроизводству поколений, при котором материнское поколение замещается дочерним.

Существенной особенностью современного процесса рождаемости является увеличение количества внебрачных рождений. Изучение внебрачной рождаемости позволяет косвенно оценить распространенность новых форм брачных отношений. Число детей, рожденных вне зарегистрированного брака, – это тот показатель демографической статистики, который опосредованно отражает распространение новых, неофициальных форм брака.

В послевоенный период в России был относительно высокий уровень внебрачной рождаемости по сравнению с другими странами, что связывалось с вынужденной послевоенной «безотцовщиной». В 1960 г. этот показатель был выше только в Эстонии. Но к концу 1960-х годов

в Европе массовое добровольное рождение детей вне зарегистрированного брака получило достаточное распространение. В 1990-х годах это социальное явление распространилось и в России. Сейчас по доле внебрачных детей (около 30%) Россия занимает среднее положение в Европе. В 2010 г. максимальное значение отмечалось в Эстонии (59,7%), минимальное – в Греции (8,1%) [1]. Рост внебрачной рождаемости не является специфическим только для России демографическим феноменом. Увеличение числа нерегистрируемых браков и внебрачных рождений – тенденция, которая находится в русле второго демографического перехода и имеет универсальный характер.

В России за последние 20 лет внебрачная рождаемость увеличилась в 2,6 раза во всем населении, в 2,8 раза – в городском, в 2,2 раза – в сельском. Как показывают статистические данные, доля внебрачных рождений росла и у женщин Республики Саха (Якутия) (табл. 4). Наибольший удельный вес был достигнут в 2006 г. – 39,5%. Начиная с 2007 г. тенденция изменилась: доля внебрачных рождений в регионе стала снижаться, как и в целом по России. По всей вероятности, на подобной динамике отразились принимаемые меры по стимулированию рождаемости в семье. Каждый четвертый родившийся в Якутии у городской женщины и каждый пятый родившийся у сельской женщины появились у матерей, не состоящих в зарегистрированном браке. Причем только двое из трех таких детей были первенцами. Внебрачная рождаемость дает около 20% вторых и 10% третьих детей. К сожалению

Таблица 4

**Удельный вес детей, рожденных вне зарегистрированного брака, в Республике Саха (Якутия) в 2000–2011 гг.**

Показатель	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Всего родилось детей, чел.	13147	13591	13713	15268	15363	15970	16109	16418
В том числе у матерей, не состоящих в зарегистрированном браке, %	32,7	38,3	39,5	38,5	38,2	38,6	37,8	36,7
То же по Российской Федерации, %	28,0	30,0	29,2	28,0	26,9	26,1	24,9	24,6



нию, удельный вес внебрачных рождений в Якутии намного выше, чем в среднем по РФ. В 2000 г. их удельный вес по республике отличался от среднероссийского уровня на 4,7 п.п., а в 2011 г. – на 12,1 п.п.

Среди субъектов Дальневосточного федерального округа Якутия не выделяется самыми высокими показателями внебрачной рождаемости [2]. В 2010–2011 гг. ее значительно опережали Чукотский автономный округ и Еврейская автономная область, которые являются «лидерами» по этому показателю (табл. 5). В Чукотском АО чуть ли не половина всех рожденных детей появились вне официально зарегистрированного брака.

Безусловно, есть различные причины рождения детей вне официально зарегистрированного брака. Это, например, целенаправленное желание женщины иметь детей, но не иметь семью, отсутствие возможности вступления в брак и т.д.

Таблица 5

**Внебрачная рождаемость в субъектах Федерации Дальневосточного федерального округа**

Субъект РФ	2010		2011	
	Всего родившихся вне брака, чел.	% к общему числу родившихся	Всего родившихся вне брака, чел.	% к общему числу родившихся
Российская Федерация	444891	24,9	441531	24,6
Дальневосточный ФО	28785	34,7	28129	33,9
Республика Саха (Якутия)	6089	37,8	6016	36,7
Камчатский край	1258	32,4	1228	30,7
Приморский край	7100	30,7	7029	30,1
Хабаровский край	6289	36,1	6061	35,1
Амурская обл.	4011	34,9	3857	34,4
Магаданская обл.	685	37,9	686	38,1
Сахалинская обл.	2105	35,0	1992	34,0
Еврейская авт. обл.	952	39,5	972	39,1
Чукотский АО	296	39,7	288	41,9

Внебрачная рождаемость имеет определенную значимость для дальнейшего развития рождаемости, поскольку у женщин, воспитывающих детей в неполной семье, рождаемость, как правило, существенно ниже. Число детей у одиноких матерей зачастую ограничивается только одним ребенком. В этом аспекте рост внебрачной рождаемости означает ограничение рождаемости в целом.

Современная трансформация рождаемости отчетливо связана с изменением у женщин ценностных ориентаций. Стремление женщин к более взвешенному выбору матримониального и репродуктивного поведения сформировало значимость другой жизненной стратегии помимо материнства. В демографическом плане результатом этих изменений стала трансформация модели рождаемости.

Значительно большим кругом проблем характеризуется другая демографическая сфера – смертность населения.

В начале 1960-х годов ожидаемая продолжительность жизни при рождении в Российской Федерации была значительно выше, чем в странах так называемого третьего мира. Россиянки жили на 17 лет дольше, чем женщины Турции, почти на 20 лет больше, чем китайские женщины. У мужчин показатели ожидаемой продолжительности жизни были выше соответственно на 13 и 16 лет [3]. Российские мужчины только на 3,4 года отставали от мужчин, живших в США или Японии. Российские женщины имели вероятность дожить почти до такого же возраста, что японки, и только на 2,5 года прожить меньше, чем американки. Иными словами, в России ожидаемая продолжительность жизни не намного отличалась от этого показателя в развитых странах Запада.

В настоящее время ситуация в сфере смертности кардинально изменилась. Низкие показатели ожидаемой продолжительности жизни – это свидетельство не только плохого состояния здоровья населения, но и в целом социального неблагополучия в стране.

Значимое улучшение было характерно только для показателей младенческой смертности. В Якутии за 2000–2011 гг. она сократилась более чем в 2 раза. Но хотя в младенческой смертности в республике отмечается позитивная тенденция снижения, все же общий ее уровень достаточно высок даже по сравнению со среднероссийским уровнем.

Таблица 6

**Динамика общего коэффициента смертности в Российской Федерации  
и Республике Саха (Якутия), на 1000 чел. населения**

Территория	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011 / 2000
Республика Саха (Якутия)	9,6	10,2	9,7	9,7	10,1	9,8	9,8	9,4	0,98
Российская Федерация	15,3	16,1	15,2	14,6	14,6	14,2	14,2	13,5	0,88

Существенные трансформации, произошедшие в стране за период с 1989 г., сформировали почву для роста смертности населения, характерного как для городской, так и для сельской местности (табл. 6). Основной тенденцией в сфере смертности было увеличение общего коэффициента смертности. Его динамика приводит к заключению об относительном благополучии Республики Саха (Якутия) в этом плане, так как смертность здесь остается ниже, чем в среднем по России. Однако существует специфика возрастной структуры населения республики, значительно влияющая на общий коэффициент смертности. В населении Якутии преобладают дети и лица молодого трудоспособного возраста, тогда как самые высокие показатели смертности имеют старшие возрастные группы. В силу значительной обусловленности возрастным составом населения общий коэффициент смертности в республике достаточно низок. Действительное же положение в этой сфере далеко не столь благополучно. Если перейти к рассмотрению стандартизованного коэффициента смертности населения Якутии, то он окажется выше (табл. 7).

Ожидаемая продолжительность жизни в Якутии все еще остается низкой. В 2009 г. продолжительность предстоящей жизни составляла 66,5 года (у мужчин – 60,9, у женщин – 72,5). Рекомендуемый ВОЗ уровень общей продолжительности жизни в 70 лет достигнут только по женскому населению. Опыт западно-европейских стран показывает, что основой для общего сокращения смертности и роста ожидаемой продолжительности жизни является снижение смертности от болезней системы кровообращения. Между тем в Якутии смертность от этого класса причин не только растет, но и «молодеет». Республике,

Таблица 7

**Стандартизованные коэффициенты смертности в Российской Федерации,  
Дальневосточном федеральном округе и Республике Саха (Якутия)  
в 2007–2010 гг., на 100 тыс. чел. населения**

Территория	2007	2008	2009	2010
Российская Федерация:				
оба пола	1313,3	1291,3	1235,1	1234,7
мужчины	1877,1	1846,3	1768,3	1764,4
женщины	921,7	905,1	869,1	872,0
Дальневосточный ФО:				
оба пола	1515,2	1504,2	1448,4	1453,6
мужчины	2144,5	2138,8	2060,8	2092,5
женщины	1076,5	1064,2	1023,7	1019,4
Республика Саха (Якутия):				
оба пола	1436,3	1442,5	1367,2	1362,4
мужчины	1963,4	1978,6	1864,0	1896,3
женщины	1045,9	1046,3	989,5	961,7

как и России в целом, еще предстоит осуществить «второй эпидемиологический переход».

Существенной характеристикой современных процессов смертности является сверхсмертность мужчин. Сохраняется превышение коэффициентов смертности у мужчин по сравнению с аналогичными показателями у женщин, особенно в группе трудоспособных возрастов [4]. В структуре причин смерти длительное время остается значительным удельный вес умерших от несчастных случаев, отравлений и травм. Трансформация процессов смертности, к сожалению, далека от таких параметров, при которых можно утверждать о благоприятном развитии народонаселения в регионе.

Современные составляющие кризиса общественного здоровья в регионе формировались на протяжении последних десятилетий. Причем «они характерны в большей или меньшей степени для многих бывших стран СССР и Восточной Европы. Феномен такого типа мо-

жет быть объяснен только какими-то фундаментальными неблагоприятными факторами длительного действия, такими как низкие стандарты жизни... некачественное питание и доступность медицинской помощи, широкое распространение пьянства, алкоголизма и курения среди населения, загрязнение окружающей среды, действие производственных вредностей и т.п.» [5, с. 103]. Можно также согласиться с утверждением, что немаловажную роль играет низкая стоимость индивидуальной человеческой жизни в системе общественных ценностей и собственного здоровья в системе жизненных ценностей личности.

Специфическим демографическим процессом, занимающим особое место в формировании населения, является миграция населения. Если естественное движение населения имеет в достаточной степени инерционный характер, то для миграции характерна более высокая степень реагирования на те или иные факторы. В результате миграционные потоки активно и быстро воздействуют на демографическую ситуацию, изменяя численность населения, его структуру по возрасту и полу, другие демографические характеристики.

Дальневосточный регион в отличие от Российской Федерации в целом на протяжении последних двух десятилетий теряет свое население, хотя отрицательный коэффициент сальдо миграции у него несколько снизился. Еще более сложное положение отмечается в Республике Саха (Якутия): хотя в последние годы коэффициент миграционного оттока снижается, он, тем не менее, остается в 2 раза большим, чем по Дальневосточному федеральному округу в целом.

Как видно из проведенного анализа, в Республике Саха (Якутия) происходят значительные трансформационные процессы в воспроизводстве населения, что актуализирует выработку новых подходов к содержанию и механизму реализации демографической политики.

В области рождаемости требуются меры, направленные на снижение рисков для тех, кто стремится создать семью или уже создал ее, кто хочет иметь или уже имеет детей. Несмотря на активную поддержку семей с несовершеннолетними детьми, наличие детей в семье остается одним из основных факторов ее бедности. Необходимы действия по перераспределению государственных средств в пользу тех, кому приходится заботиться о детях, кто непосредственно участвует в воспроизводстве демографического потенциала.

В целях сохранения демографической безопасности политика в области увеличения рождаемости и поддержки семей с детьми должна включать социальные гарантии семьям в части поддержки со стороны государства при рождении и воспитании детей (оплачиваемые отпуска, пособия, налоговые, пенсионные и жилищные льготы, доступность дошкольных учреждений и т.д.), а также меры, направленные на подготовку к семейной жизни, сохранение и укрепление репродуктивного здоровья. Обязательным компонентом этой политики должны стать специальные меры, которые могли бы стимулировать рождение второго и третьего ребенка, без чего невозможно сохранение на должном уровне такого индикатора демографической безопасности, как суммарная рождаемость.

В этом аспекте вполне действенными мерами могли бы стать, в частности, такие, как субсидирование процентной ставки по ипотечным кредитам для семей с детьми (например, в размере 0,5 ставки refinансирования ЦБ РФ).

Для того чтобы стимулировать матерей полностью использовать отпуск, предоставляемый им до достижения ребенком возраста 1,5 лет, что может положительно сказаться на здоровье и ребенка, и матери, целесообразно ввести дополнительную выплату тем женщинам, кто использует отпуск до достижения ребенком 1 года, и существенный бонус тем, кто полностью использует отпуск до 1,5 лет. В качестве дополнительной меры стимулирования рождаемости можно предложить продление выплаты пособия на период отпуска по уходу за ребенком с 1,5 до 3 лет. Актуальным было бы расширить спектр размеров пособия по уходу за детьми в зависимости от очередности рождения детей. Например, для работающих женщин – в размере 40% среднего заработка по уходу за первым ребенком, 50% – по уходу за вторым, 60% – по уходу за третьим и следующими детьми. На наш взгляд, привлекательной была бы такая мера, как увеличение стандартного налогового вычета до размеров прожиточного минимума детей и повышение планки дохода, дающего право на налоговую льготу, что позволит значительной части родителей пользоваться налоговой льготой не несколько месяцев в году, как сейчас, а практически весь год.

Стимулирование новых рождений, безусловно, имеет определенное влияние на воспроизводство населения. Однако нам представляется, что гораздо важнее сохранить уже рожденных детей живыми и здоровыми. Меры демографической политики по снижению смертности, на наш взгляд, должны иметь бóльшую приоритетность по сравнению с мерами в отношении рождаемости. В этом аспекте представляются значимыми меры по поддержке самосохранительного поведения, по формированию представления о здоровом образе жизни как одной из важных жизненных ценностей.

\* \* \*

Демографические исследования в Республике Саха (Якутия) охватывают широкий спектр вопросов, касающихся развития народонаселения региона. Новизна проведенного анализа трансформаций демографических процессов в республике заключается в развитии оценочных аспектов в целях совершенствования демографической политики.

Анализ трансформаций в воспроизводстве населения Якутии показывает, что происходят кардинальные изменения в источниках формирования населения, естественный прирост не компенсирует миграционный отток. В итоге основной современной тенденцией демографического развития представляется сокращение численности населения. Трансформации в сфере рождаемости обусловлены в основном изменениями ценностных ориентаций у женщин. Это выражается в приближении модели рождаемости к простому воспроизводству поколений, несмотря на сохранение высоких показателей общего и суммарного коэффициентов рождаемости. Характерной чертой трансформационных процессов является высокая внебрачная рождаемость. Рост ее показателей свидетельствует о распространении новых форм брачных отношений и матримониального поведения населения.

Основные проблемы в сфере смертности связаны с сохранением высокой смертности и низкой ожидаемой продолжительности жизни населения. Позитивная динамика характерна только для показателей младенческой смертности.

Специфика возрастной структуры населения республики нивелирует общий коэффициент смертности. Стандартизированные же коэффи-

циенты смертности показывают, что ситуация в сфере смертности далека от благополучия. Сохраняются достаточно высокие показатели сверхсмертности мужчин. Продолжается превышение коэффициентов смертности у мужчин по сравнению с аналогичными показателями у женщин, особенно в группе трудоспособных возрастов. В структуре причин смерти длительное время сохраняется значительный удельный вес умерших от несчастных случаев, отравлений и травм.

Трансформации миграционных процессов связаны с изменением направленности потоков мигрантов, выразившимся в формировании отрицательного миграционного сальдо. В Якутии сохраняется напряженность в миграционной сфере, что выделяет регион среди других субъектов Федерации Дальнего Востока. Хотя в последние годы коэффициент миграционного оттока снижается, он, тем не менее, остается в 2 раза большим, чем по Дальневосточному федеральному округу в целом.

Трансформация воспроизводства населения актуализирует выработку новых подходов к содержанию демографической политики и механизму ее реализации.

### Литература

1. **Доля** внебрачных рождений (на 100 родившихся). – URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/app/app4013.php> (дата обращения 15.04.2013).
2. **Барашкова А.С., Сукнёва С.А.** Конфликтотенные факторы брачного поведения населения Якутии // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 4. – С. 116–132.
3. **Смертность** населения: тенденции, методы изучения, прогнозы. – М.: МАКС Пресс, 2007. – 332 с.
4. **Народонаселение:** Энциклопедический словарь. – М.: Большая Российская энциклопедия, 1994. – 448 с.
5. **Школьников В., Милле Ф., Валлен Ж.** Ожидаемая продолжительность жизни и смертность населения России в 1970–1993 годах: анализ и прогноз. – М.: Фонд «Здоровье и окружающая среда», 1995. – 103 с.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 20.04.2013 г.*

© Пахомов А.А., Мостахова Т.С., 2014



## **ВЛИЯНИЕ КАЧЕСТВА ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ И УРОВНЯ УНИВЕРСИТЕТСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ НА ПРЕДПОЧТЕНИЯ АБИТУРИЕНТОВ ПРИ ВЫБОРЕ МЕСТА УЧЕБЫ**

**В.В. Крюков**

*Владивостокский государственный университет экономики и сервиса*

### **Аннотация**

Составлен перечень городов России с высоким уровнем университетского образования, выполнен анализ качества условий проживания в выбранных городах и получен сводный рейтинг привлекательности городов для молодежи. Анализ показывает, что Москва имеет явное преимущество и продолжит привлекать таланты, несмотря на высокую стоимость жизни, дорогое жилье и социальные перекосы. Конкуренцию за таланты Москве могут составить городские агломерации из «пояса знаний», который включает несколько городов, лежащих в направлении от Москвы до Новосибирска.

**Ключевые слова:** университет, уровень образования, качество жизни, таланты, знания, рейтинг, абитуриент, пояс знаний, инфраструктура, экономика

### **Abstract**

The paper presents a list of the Russian cities with the high number of higher education institutions, the analysis of quality of life in the cities chosen, and composite city rating according to the young people's attractiveness when they chose where to continue their education. The analysis show that Moscow, according to its high rank, is still the most attractive city to the young people

despite high cost of living there, expensive housing, and social misbalances. Only several urban agglomerations between Moscow and Novosibirsk may stand against Moscow in fight for the talents.

**Keywords:** university, educational level, quality of life, the talents, knowledge, rating, university enrollee, knowledge zone, infrastructure, economy

Обосновывая ответ на вопрос о том, сколько в России нужно вузов, необходимо учитывать, что при решении задач модернизации экономики, построения экономики, основанной на знаниях, недостаток инвестиций в человеческий капитал несет угрозу для стабильного роста экономики и приводит к ухудшению социально-экономических условий жизни населения [1], а это негативно сказывается на конкурентоспособности страны и ее регионов. Люди с недостаточными профессиональными знаниями чаще других сталкиваются с экономическими затруднениями и безработицей. Организация экономического сотрудничества и развития призывает правительства увеличивать инвестиции в общее и профессиональное образование, а также в повышение квалификации кадров.

В настоящее время самые высокие навыки чтения среди 15-летних граждан имеют корейцы, молодежь Гонконга, финны и японцы. Россия в этом рейтинге занимает место ниже среднего по ОЭСР (выше нас Турция и Дубай, ниже – Чили и Уругвай). Позиции у России такие: в чтении – 43-е место, в математике – 38-е, в науках – 39-е. В этой связи национальная стратегия развития образования должна включать эффективные меры, направленные на повышение уровня общеобразовательной и профессиональной компетентности молодежи и взрослого населения и приведение его в соответствие с потребностями экономики.

В России нет избыточного выпуска специалистов с профессиональным образованием, есть избыток ничем не обеспеченных университетских дипломов. Предполагается, что рынок труда «экономики знаний» будет продолжать поглощать растущее количество дипломированных специалистов. Нет никаких предпосылок для уменьшения дефицита молодых кадров в образовании и науке, – напротив, нехват-

ка кадров будет увеличиваться. Конечно, нужен баланс возрастов, чтобы зрелые и опытные выступали в роли наставников, а молодые таланты были инициаторами внедрения современных образовательных технологий и генераторами идей.

Снижение привлекательности карьеры преподавателя или ученого характерно для многих развитых стран. В настоящее время для молодежи в развитых странах более привлекательны гуманитарные, творческие и «медийные» профессии, а инженерные профессии теряют популярность у коренного населения. Процент молодых людей в возрасте от 15 до 29 лет, которые выбрали для себя инженерную карьеру, в развитых странах сегодня не превышает 10% [2]. В России молодежь идет учиться на естественно-научные или инженерные направления (по данным ОЭСР, 12% в 2010 г.) по инерции, поскольку во многих семьях сохраняются представления о том, что в будущем спрос на исследователей и инженеров восстановится. Однако в среднесрочной перспективе действие инерции может прекратиться, в том числе на это может повлиять то, что все чаще высокотехнологичная продукция для нужд обороны, инфраструктуры и безопасности закупается за рубежом, так как компетенции в области производства уже потеряны и конкурентоспособными на мировом рынке остаются всего несколько отечественных отраслей промышленности.

## **ОЦЕНКА УРОВНЯ УНИВЕРСИТЕТСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РЕГИОНАХ**

Несмотря на вхождение России в Болонский процесс, академическая мобильность до сих пор развита крайне слабо. Для этого существуют объективные причины. Во-первых, Болонский процесс в нашей стране еще не имеет той степени развития и институционализации, которая характерна для европейских стран. Во-вторых, особенности территории, административно-регионального ландшафта, системы расселения и возможности мобильности населения в России принципиально отличаются от тех, что имеют место в Европе. Тем не менее

система образования, особенно высшего профессионального, и миграционные процессы в России взаимосвязаны и влияют друг на друга.

Прежде всего эта взаимосвязь проявляется в выборе вуза для обучения. Развитие с 2009 г. системы единого государственного экзамена в последние годы серьезно упростило процесс подачи документов для конкурсных испытаний на поступление в высшие учебные заведения и сделало возможным дистанционное участие в конкурсе, следовательно, многократно снизило издержки абитуриентов. Теперь выпускники школ из самых удаленных и порой труднодоступных регионов могут без труда подавать документы для поступления в вузы Москвы, Санкт-Петербурга и других городов европейской части страны.

Для оценки уровня университетского образования в регионах России использовались международные и национальные рейтинги вузов [3–7]. Уровень университетского образования в определенном городе оценивался путем подсчета количества имеющихся в данном городе университетов-лидеров, занявших верхние места в рейтингах. Для рейтинга QS лидирующей группой были определены первые 600 вузов, для Webometrics – первые 50 вузов в национальной части рейтинга. Для рейтингов, составленных рейтинговым агентством «Эксперт РА», Фондом Потанина, информационным агентством «Интерфакс» и радиостанцией «Эхо Москвы», – первые 25 вузов. В итоге определена первая десятка городов-лидеров и дополнительно для целей сравнения в список добавлены города, в которых созданы федеральные университеты, – Ставрополь, Калининград, Архангельск, Красноярск и Якутск (табл. 1).

Как и следовало ожидать, безусловным лидером является Москва. Ожидаемое второе место занял Томск, очень близки позиции Казани, Екатеринбурга и Новосибирска. Анализируя географическое положение городов – лидеров по уровню образования, можно выделить три зоны: А – федеральные города (Москва и Санкт-Петербург), В – территория между Уралом и Восточной Сибирью, С – Восточная Сибирь и Дальний Восток, Северо-Запад и южная окраина РФ. Зона А означает высокий национальный уровень образования, зона В – средний уровень, зона С – ниже среднего. Отметим, что в зоне С находятся го-

Таблица 1

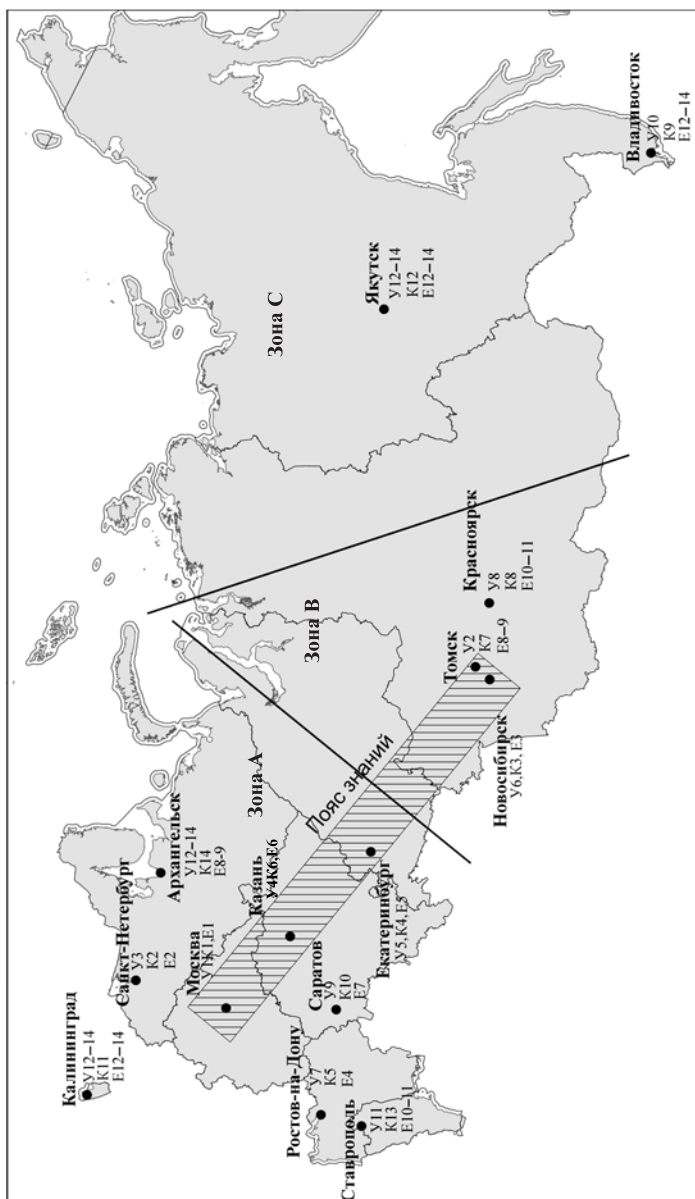
**Оценки уровня университетского образования в городах России**

Регион	Рейтинги				
	QS	«Эксперт РА»	Webomet- rics	«Интер- факс»	Фонд Потанина
Москва	6	13	11	7	9
Томск	2	2	4	2	2
Санкт-Петербург	1	3	5	0	2
Казань	1	2	1	3	2
Екатеринбург	1	1	2	1	2
Новосибирск	1	1	2	1	1
Ростов-на-Дону	0	1	1	1	1
Красноярск	0	1	2	0	1
Саратов	0	0	1	1	1
Владивосток	1	0	0	1	1
Ставрополь	0	0	1	0	0
Калининград	0	0	0	0	0
Архангельск	0	0	0	0	0
Якутск	0	0	0	0	0

рода, где созданы пять федеральных университетов, которые не являются пока университетами с высокими образовательными стандартами. Кроме того, можно выделить своеобразный «пояс знаний», который проходит от Москвы до Новосибирска и включает Томск, Казань и Екатеринбург (см. рисунок).

## АНАЛИЗ КАЧЕСТВА СРЕДЫ ОБИТАНИЯ

Целью анализа качества среды обитания в российских городах является формирование рейтинга привлекательности городов с точки зрения молодежи, чтобы в дальнейшем сопоставить полученные



Картохема рейтингов городов России по уровню образования, качеству городской среды и количеству абитуриентов с высоким баллом ЕГЭ

У – уровень образования; К – качество жизни; Е – средний балл ЕГЭ

результаты с уровнем образования в этих городах. Поэтому при формировании критериев оценки и выборе весовых коэффициентов для индикаторов учитывались как необходимость объективной комплексной оценки уровня развития большинства сфер жизнедеятельности города, так и предпочтения молодежи в определении значимых социально-экономических и инфраструктурных факторов привлекательности городской среды. По данным зарубежных исследований, к критериям предпочтений молодежи можно отнести возможность трудоустройства, доступность жилья, уровень жизни, соотношение количества приезжих и коренных жителей, уровень безработицы, присутствие внутренних и внешних работодателей [8].

Для анализа качества условий проживания в выбранных городах используем Генеральный рейтинг привлекательности российских городов за 2011 г. [9], подготовленный Союзом российских инженеров. Определяющим фактором для применения этого рейтинга являются комплексность и методическая обоснованность, отличающие его от других известных социальных рейтингов. Для сбора и обработки информации составителями рейтинга был разработан интегрированный методологический аппарат, основанный на принципах экономико-статистического анализа и методах квалиметрии. Целевые установки указанного рейтинга были скорректированы исходя из задач анализа, что нашло отражение в выборе критериев и применении новых весовых коэффициентов (табл. 2). В список индикаторов, формирующих рейтинг, вошли динамика численности населения, транспортная инфраструктура, доступность жилья и уровень развития жилищного сектора, инновационная активность предприятий, инженерная и социальная инфраструктура, кадровый потенциал и социальная характеристика общества, благосостояние граждан и экономика города.

В качестве наиболее значимых факторов, определяющих предпочтительность того или иного города для молодежи, выбраны доступность жилья и благосостояние граждан. К наименее значимым факторам в рамках нашего анализа отнесены инженерная и социальная инфраструктура, кадровый потенциал. Сводные данные значений выбранных индикаторов представлены в табл. 3, а итоговый рейтинг

Таблица 2

**Индикаторы качества городской среды в Генеральном рейтинге  
привлекательности российских городов за 2011 г.**

Индикатор	Обозначение	Вес
Динамика численности населения	И1	0,1
Транспортная инфраструктура	И2	0,1
Доступность жилья	И3	0,15
Жилищный сектор	И4	0,1
Инновационная активность	И5	0,1
Инженерная инфраструктура	И6	0,03
Кадры	И7	0,02
Социальная инфраструктура	И8	0,05
Социальная характеристика общества	И9	0,1
Благосостояние граждан	И10	0,15
Экономика городов	И11	0,1

городов, рассчитанный как среднее геометрическое взвешенных значений индикаторов, приведен в табл. 4 (для удобства использования итоговые значения рейтинга умножены на 1000).

Для интерпретации полученных результатов обратимся к сводным данным по индикаторам рейтинга (см. табл. 3) и выделим города с экстремальными значениями индикаторов. Лидерами по отдельным критериям качества городской среды являются Санкт-Петербург и Саратов (социальная инфраструктура), Ставрополь (жилищный сектор и инженерная инфраструктура), Якутск (доступность жилья). Аутсайдерами по ключевым критериям качества городской среды оказались Москва (доступность жилья), Саратов (благосостояние граждан и динамика численности населения), Томск (транспортная и инженерная инфраструктура), Якутск (жилищный сектор), Калининград (инновационная активность), Красноярск (социальная характеристика общества), Ставрополь (экономика города).



Таблица 3

**Сводные данные значений индикаторов рейтинга качества городской  
среды обитания**

Город	Индикатор рейтинга (вес)										
	И1 (0,1)	И2 (0,1)	И3 (0,15)	И4 (0,1)	И5 (0,1)	И6 (0,03)	И7 (0,02)	И8 (0,05)	И9 (0,1)	И10 (0,15)	И11 (0,1)
Москва	<b>1,00</b>	<b>0,69</b>	0,46	0,28	<b>1,00</b>	0,45	<b>1,00</b>	0,65	<b>0,83</b>	<b>0,68</b>	<b>0,33</b>
Санкт-Петербург	0,19	0,64	0,60	0,35	0,43	0,45	0,37	<b>0,68</b>	0,81	0,34	0,30
Новосибирск	0,07	0,54	0,86	0,34	0,12	0,44	0,07	0,52	0,53	0,27	0,13
Екатеринбург	0,07	0,54	0,66	0,37	0,08	0,45	0,06	0,56	0,56	0,33	0,14
Ростов-на-Дону	0,09	0,67	0,69	0,41	0,05	0,39	0,05	0,37	0,64	0,23	0,14
Казань	0,08	0,64	0,66	0,36	0,05	0,31	0,05	0,54	0,60	0,20	0,16
Томск	0,08	0,42	0,82	0,33	0,10	0,26	0,04	0,54	0,55	0,28	0,12
Красноярск	0,08	0,62	0,82	0,35	0,03	0,33	0,04	0,50	0,50	0,32	0,15
Владивосток	0,06	0,57	0,67	0,33	0,03	0,32	0,03	0,66	0,59	0,33	0,17
Саратов	0,04	0,61	0,77	0,37	0,03	0,36	0,03	<b>0,68</b>	0,67	0,16	0,11
Калининград	0,07	0,49	0,66	0,41	0,01	0,38	0,02	0,45	0,79	0,24	0,26
Якутск	0,06	0,47	<b>0,87</b>	0,25	0,01	0,39	0,01	0,40	0,55	0,42	0,20
Ставрополь	0,09	0,49	0,82	<b>0,45</b>	0,01	<b>0,56</b>	0,02	0,45	0,66	0,19	0,10
Архангельск	0,04	0,45	0,81	0,26	0,02	0,47	0,01	0,64	0,65	0,30	0,11

Москва занимает первое место в итоговом рейтинге качества городской среды (см. табл. 4), лидируя по семи критериям из одиннадцати, хотя в мировом рейтинге 50 лучших городов для обучения «QS Best Student Cities in the World 2012» она лишь на 37-м месте (другие города России в этот рейтинг не вошли) [8]. Высокий итоговый рейтинг качества городской среды Москвы по сравнению с другими городами определили следующие конкурентные преимущества: динамика численности населения, инновационная активность, кадровый потенциал и благосостояние граждан. Отметим, что города – лидеры по качеству среды находятся в выделенном ранее «поясе знаний», т.е.

Таблица 4

**Итоговый рейтинг качества городской среды**

Место в рейтинге	Город	Итоговое значение рейтинга
1	Москва	48,2
2	Санкт-Петербург	34,0
3	Новосибирск	20,5
4	Екатеринбург	19,6
5	Ростов-на-Дону	18,2
6	Казань	18,0
7	Томск	17,8
8	Красноярск	17,5
9	Владивосток	16,4
10	Саратов	15,7
11	Калининград	14,7
12	Якутск	13,7
13	Ставрополь	13,5
14	Архангельск	13,4

университеты, обеспечивающие высокий уровень образования, расположены в городах, где обеспечена качественная среда обитания. Исключением является Томск, в котором достигнуты высокие стандарты университетского образования при среднем уровне качества городской среды.

**КАЧЕСТВЕННЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ПРИЕМА В ВУЗЫ**

Через введение ЕГЭ запущен механизм национальной конкуренции в системе образования, и все чаще не только бренд, но и место вуза в рейтинге является индикатором для абитуриентов. Что самое значимое в рейтингах сейчас? Репутация, которая в первую очередь формирует и бренд, а то, как бренд влияет на конкуренцию и качество

приема, было продемонстрировано в 2013 г. на примере набора в государственный университет «Высшая школа экономики»: после присоединения МИЭМ к ВШЭ первый улучшил на 10 пунктов показатель по среднему баллу ЕГЭ абитуриентов.

Для оценки качества приема в российские государственные вузы, расположенные в выбранных ранее городах, были использованы данные проекта «Общественный контроль за процедурами приема в вузы как условие обеспечения равного доступа к образованию» [10]. Оценка качества приема абитуриентов в государственные вузы за 2010–2012 гг. произведена по аналогии с определением уровня образования. Оценивались количество вузов, расположенных на территории рассматриваемого города, и число зачисленных в вузы со средним баллом ЕГЭ выше 70. Установленная планка в 70 баллов означает, что мы выделяем вузы, которые приняли в соответствующем году больше половины «отличников».

Результаты оценки (табл. 5) показывают, что наиболее подготовленные абитуриенты устремлены в государственные вузы Москвы и Санкт-Петербурга. Конечно, существенное влияние на такой результат оказал фактор масштаба, однако наблюдается тенденция увеличения доли иногородних абитуриентов с высоким баллом ЕГЭ, поступающих в столичные вузы. Так, по итогам набора в 2011 г. две трети из поступивших с высокими баллами ЕГЭ в вузы Санкт-Петербурга на бюджетные места – это иногородние студенты. В показателе оценки деятельности центральных вузов следовало бы включить сведения о том, какой процент иногородних студентов возвращается в свои регионы, так как представители центральных вузов утверждают, что они работают не только на свой регион, но и на всю страну. Полезно иметь подтверждение этому, поскольку пока получается, что в Москве и Санкт-Петербурге создаются новые рабочие места за счет регионов.

Также нужно учесть, что Санкт-Петербург демографическую «яму» уже преодолел (с 2011 г. начался рост числа выпускников школ), тогда как в среднем по стране она будет преодолена только в 2015 г., т.е. привлекая абитуриентов из регионов, центр еще больше

Таблица 5

**Качество приема абитуриентов в государственные вузы, число вузов,  
принявших абитуриентов со средним баллом ЕГЭ выше 70**

Город	2010	2011	2012
Москва	18	24	33
Санкт-Петербург	8	12	11
Новосибирск	3	2	5
Ростов-на-Дону	1	3	3
Екатеринбург	2	2	4
Казань	0	2	2
Саратов	1	1	2
Архангельск	0	1	1
Томск	1	1	1
Ставрополь	0	0	1
Красноярск	0	0	1
Калининград	0	0	0
Владивосток	0	0	0
Якутск	0	0	0

усугубляет положение окраин. За последний год Дальний Восток покинуло 14,7% молодого населения, тогда как приехало в несколько раз меньше, причем уезжают молодые и образованные, а приезжают люди более старшего возраста и с более низким уровнем образования. Всего за 20 последних лет с Дальнего Востока уехало более 1,5 млн чел. [11]. Для страны в целом это не очень много, но для территории с населением около 6 млн чел. это внушительное количество.

Как уже отмечалось, одним из аргументов в пользу введения ЕГЭ является то, что такая форма проверки знаний выпускников обеспечивает условия для мобильности абитуриентов и возможности для талантливой молодежи из разных слоев общества и разных регионов получить доступ к качественному образованию. Принято считать, что

качественное образование такие абитуриенты могут получить в федеральных университетах, к которым и должна устремиться талантливая молодежь. Однако приведенные данные мониторинга качества приема показывают, что в пяти федеральных университетах в 2011 г. и трех университетах в 2012 г. средний бал ЕГЭ у принятых студентов менее 70. Следовательно, абитуриенты с высоким уровнем знаний стремятся в вузы Москвы и Санкт-Петербурга, и для них социальный лифт означает возможность попасть в эти города и закрепиться там.

Сопоставление приведенных результатов о качестве приема в вузы с рейтингом городов по уровню образования и качеству среды обитания (см. рисунок) показывает, что талантливая молодежь стремится воспользоваться возможностью изменить место проживания и выбрать вуз, расположенный в городе с высоким качеством жизни, так как выявлена сильная корреляция между результирующим рейтингом качества городской среды и качеством приема в вузы. Эта зависимость объясняет результаты Томска: здесь высокий уровень университетского образования, но среднее качество среды обитания, поэтому город находится на уровне ниже среднего по качеству приема.

Практика применения стандартов мобильности должна учитывать национальную специфику и полезный опыт других стран. Например, за рубежом стандарты мобильности принудительны. Во Франции и США не самые сильные выпускники школы остаются обучаться дальше в том же городе. Если магистратуру закончил в одном университете, то в аспирантуру надо поступать в другой – таково внешнее требование, мотивирующее мобильность. ЕГЭ должен иметь несколько профилей, в зависимости от профиля по-разному взвешиваются предметы или изменяется состав предметов. Варианты профилей – инженерный, гуманитарный, экономический, медицинский. Во Франции, например, выпускники вузов имеют ограничение: они должны поступать в вузы по месту жительства, но если нет рядом вуза с выбранным профилем, тогда можно поступать в вуз другого города. Вузы должны иметь экономические стимулы жестко контролировать достижения студентов и тех, кто не успевает, отчислять.

\* \* \*

Раньше, в период активной урбанизации и в начале индустриализации, университет был успешным и мог существовать как самодостаточная, закрытая система, так как его задача состояла в передаче знаний и воспроизводстве педагогов и ученых. Поскольку сейчас университет воспринимается как центр инноваций и источник кадров, востребованных экономикой, он должен быть открытой системой с высокой степенью автономности. В середине XIX столетия появился новый институциональный формат академической структуры – исследовательский университет, объединивший два вида деятельности: обучение и исследование. Российская образовательная система пропустила этот переход, который мог позволить естественным путем трансформировать классический университет в исследовательский. Основная причина – отсутствие институциональных, экономических и политических условий для такого перехода, связанных и с тем, что наука была отделена от университетов. Ключевая задача российских университетов сегодня – выстроить отношения сотрудничества с бизнесом, обществом и партнерами, чтобы установить связи между людьми и наполнить образовательный процесс реальной проблематикой, которой живут экономика и общество.

Общепризнано, что движителями инноваций и развития являются молодые и талантливые люди. В глобальном плане центрами притяжения талантов оказываются страны, где обеспечены высокое качество жизни, социальная справедливость и перспективы развития для молодых и энергичных людей, стремящихся к профессиональному росту и признанию. На национальном уровне такими центрами притяжения являются городские агломерации, оценка привлекательности которых для молодежи была сделана в данной статье. Результаты оценки показывают, что Москва имеет явное преимущество и продолжит привлекать таланты, несмотря на высокую стоимость жизни, дорогое жилье и социальные перекосы. Конкуренцию за таланты Москве могут составить города из «пояса знаний», который включает несколько городов, лежащих в направлении от Москвы до Новосибирска, а направление это совпадает с Транссибирской магистралью.

Перекосы в развитии российских территорий очевидны и указывают на необходимость срочных политических решений, направленных на улучшение качества жизни вдали от центра. Но в правительственных решениях мы фиксируем следующее: инвестиций в развитие Дальнего Востока в бюджете на 2013–2015 гг. не предусмотрено, однако в него внесена «налоговая скидка» «Газпрому», который и так является самой прибыльной в мире компанией нефтегазовой отрасли. Обещанного президентом повышения зарплаты профессорско-преподавательскому составу в бюджете тоже нет, но есть повышение пенсий военным, которые будут индексироваться на 2% сверх инфляции. В отношении остальных пенсионеров, чья пенсия в разы меньше, чем у военных, такой меры нет. Негативные последствия таких стратегических решений для демографии и привлечения талантов в сферу образования очевидны.

В регионах с низким качеством среды обитания нужно создать условия для развития и закрепления талантливой молодежи, иначе они так и останутся поставщиками талантов в центральную часть страны, главным образом в федеральные города. Для этого необходимо субсидировать регионы для инвестиций в социальную сферу, культуру и инфраструктуру, строить больше дорог, повысить эффективность строительства и доступность жилья для молодежи, стимулировать развитие городской экономики.

Международные рейтинги вынуждают университеты приглашать преподавателей из других стран, и это полезно для обмена знаниями и повышения уровня компетенций в национальных университетах. Но с другой стороны, американские и европейские университеты притягивают за счет своих высоких рейтингов самых талантливых преподавателей из других стран, большинство из которых не возвращаются. Рейтинги заставляют и правительства более ответственно относиться к финансированию образования для развития исследований и инноваций, чтобы собственная талантливая молодежь не покидала страну. Если нет работающей и конкурентоспособной экономики, качественных условий для жизни людей, то нет и брендов! Это правило действует для любой отрасли, и в том числе для образования.

Вхождение ведущих национальных университетов в мировые рейтинги не должно быть самоцелью, достижение которой может привести к развалу системы высшего образования: в регионах России некому и некого будет учить. Зачем нам элитные вузы мирового уровня? Чтобы готовить элитных выпускников, которые будут трудоустраиваться за границей? Перспектива международного найма персонала приведет к тому, что мы будем создавать университеты мирового класса, пока в них не останется ни одного национального профессора.

### Литература

1. **Калугина З.И.** Ресурсный дефицит развития человеческого потенциала как угроза модернизации // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 1. – С. 50–70.
2. **The OECD Perspective.** – URL: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-today-2013\\_edu\\_today-2012-en](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-today-2013_edu_today-2012-en) (дата обращения 12.05.2013).
3. **Рейтинг** ведущих университетов мира 2011. – URL: <http://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings> (дата обращения 24.03.2013).
4. **Рейтинг** университетов Webometrics 2011. – URL: <http://www.webometrics.info/en/Europe/Russian%20Federation> (дата обращения 24.03.2013).
5. **Рейтинговое** агентство «Эксперт Ра»: Рейтинг ВУЗов России 1997–2012 гг. – URL: <http://www.raexpert.ru/rankings/vuz/> (дата обращения 24.03.2013).
6. **Сводный** рейтинг университетов России 2011. – URL: [http://www.univer-rating.ru/rating\\_common.asp?per=5&p=1](http://www.univer-rating.ru/rating_common.asp?per=5&p=1) (дата обращения 15.01.2013).
7. **Благотворительный** фонд В. Потанина: Рейтинг ВУЗов 2011/2012. – URL: <http://www.fondpotanin.ru/rejting-vuzov-c63> (дата обращения 24.03.2013).
8. **Рейтинг** привлекательности городов для студентов 2012. – URL: <http://www.topuniversities.com/student-life> (дата обращения 24.03.2013).
9. **Генеральный** рейтинг привлекательности российских городов 2011: Союз российских инженеров. – URL: <http://www.российский-союз-инженеров.рф> (дата обращения 15.01.2013).
10. **Качество** приема в ВУЗы – 2012. – URL: [http://www.hse.ru/ege/second\\_section2012/](http://www.hse.ru/ege/second_section2012/) (дата обращения 25.01.2013).
11. **Что** ждет Владивосток после саммита АТЭС. – URL: [http://www.vedomosti.ru/library/news/6206941/lesha\\_daj\\_kopechku#ixzz2ChjIAm9I](http://www.vedomosti.ru/library/news/6206941/lesha_daj_kopechku#ixzz2ChjIAm9I) (дата обращения 12.11.2012).

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 14.06.2013 г.*

© Крюков В.В., 2014



УДК 336.2 (470)

ББК 65.261.41 (2 Рос)

*Регион: экономика и социология, 2014, № 1 (81), с. 193–217*

## **ПРОЯВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ РОССИЙСКОГО БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

**А.П. Киреенко, Е.Н. Орлова**

*Байкальский государственный университет экономики и права*

### **Аннотация**

Анализируются возможности формирования и реальные проявления налоговой политики на региональном уровне. Представлен анализ двух направлений региональной налоговой политики: налогового регулирования и налогового контроля. Исследование построено на основе межрегиональных сопоставлений данных налоговой статистики и показателей, характеризующих экономику регионов. Для характеристики региональной налоговой политики проведен сравнительный анализ эффективности предоставления налоговых льгот, налоговой нагрузки, налоговой задолженности и недоимки, расходов на содержание налоговых органов, а также прямых и обратных финансовых потоков по регионам Сибирского федерального округа. Показано, что существенные различия в результатах налогового контроля определяются не только экономической дифференциацией регионов – они также отражают налоговую политику, проводимую субъектами Федерации. На основании выполненного исследования выделены типы налоговой политики, проводимой конкретными регионами.

**Ключевые слова:** Сибирский федеральный округ, региональная политика, налоговая политика, налоговый контроль, налоговые льготы, бюджетная эффективность

## **Abstract**

The paper analyzes how fiscal policy could be set at the regional level and how tax regulation and tax control could be realized. The study bases on comparison of the regional tax statistics data and indicators. To characterize a regional fiscal policy, we present a comparative analysis of efficiency of tax advantages, tax burdens, tax arrears, tax office expenditures, and direct and reverse financial flows in the SFD regions. We show that regional results of the tax control depend not only on regional differentiation, but also reflect the policy pursued by the RF subjects, and there are three types of fiscal policies pursued by the different regions.

**Keywords:** Siberian Federal District, regional policy, fiscal policy, tax control, tax advantages, fiscal efficiency

Вопросы региональной налоговой политики достаточно редко рассматриваются в отечественной научной литературе, посвященной налогообложению. В публикациях по данной тематике исследуется понятие налоговой политики в целом и приводится детализация налоговой политики по целям, субъектам и уровням, включая региональный [1], дается теоретическое обоснование региональной налоговой политики [2], выявляются институциональные условия, необходимые для расширения налоговой базы территорий [3], раскрываются налоговые аспекты увеличения доходов местных бюджетов [4], рассматриваются проблемы оценки налогового состояния регионов на основе количественных показателей и качественных параметров [5, 6] и комплексной оценки эффективности налоговой политики в регионах [7]. Также исследуются методологические вопросы субфедеральной экономической политики, в том числе и финансово-бюджетной, направленной на повышение уровня социально-экономического развития регионов и муниципальных образований в условиях возрастания межрегиональной конкуренции, рассматривается влияние налоговой политики на малое предпринимательство [8].

Вместе с тем налоговые полномочия субфедеральных органов власти и местного самоуправления в РФ минимальны. Субъекты Федерации в настоящее время могут определять налоговые ставки, порядок и сроки уплаты, налоговые льготы по региональным налогам

(с 1 января 2014 г. по налогу на имущество – определять налоговую базу отдельных объектов недвижимого имущества), вводить патентную систему налогообложения и устанавливать размеры потенциально возможного к получению годового дохода – это всего 11% доходов, поступающих в их бюджеты (они также вправе понизить ставку по федеральному налогу на прибыль на 4,5 пункта и по налогу, взимаемому при упрощенной системе налогообложения, – на 10 пунктов). Органы местного самоуправления могут также при введении системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход определять виды деятельности и значения корректирующего коэффициента и устанавливать ставки, порядок и сроки уплаты, дополнительные налоговые льготы в отношении налога на имущество физических лиц, земельного налога, что составляет только 20% от всех доходов местных бюджетов. Поэтому само существование обособленной региональной налоговой политики в государстве, где налоговые полномочия субъектов Федерации сведены к минимуму, ставится под сомнение.

В данной статье представлен анализ двух направлений региональной налоговой политики: налогового регулирования и налогового контроля. Исследование базируется на данных официальной статистики об уровне ВРП, доходах, внешнеэкономической деятельности, рентабельности и на данных ведомственной статистики Федеральной налоговой службы. Рассмотрим оба указанных направления региональной налоговой политики на примере субфедеральных регионов Сибирского федерального округа.

**Налоговое регулирование**, как уже было сказано, предусмотрено налоговым законодательством и в соответствии с ним может включать в себя предоставление налоговых льгот, введение патентной системы налогообложения, предоставление инвестиционных налоговых кредитов. Не все из возможных к применению мер используются на практике. Так, например, одним из инструментов налогового регулирования выступает инвестиционный налоговый кредит, который может предоставляться организациям наряду с федеральным законодательством (ст. 67 Налогового кодекса), когда дело касается региональных налогов, также законами субъектов. В шести регионах СФО

(Томской, Омской, Кемеровской областях, Красноярском и Забайкальском краях и Республике Бурятия) приняты нормативные правовые акты, определяющие условия предоставления инвестиционного налогового кредита. На практике инвестиционный налоговый кредит не используется ни в одном регионе округа. Об этом свидетельствуют данные налоговой отчетности (Ф4-НМ «О задолженности по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации»), в соответствии с которой за период 2008–2012 гг. задолженность по налогам и сборам в федеральную бюджетную систему в связи с предоставлением инвестиционного налогового кредита по субъектам СФО отсутствует. Таким образом, налоговое регулирование на региональном уровне сводится к предоставлению льгот – мерам, улучшающим положение налогоплательщиков, но сокращающим доходы региональных бюджетов. Поэтому региональное налоговое регулирование носит ограниченный характер, и даже ограниченные меры не всегда используются эффективно.

Охарактеризуем региональную налоговую политику субъектов СФО в сфере налогового регулирования через сравнительный анализ эффективности предоставления налоговых льгот. Оценка эффективности, как правило, заключается в сопоставлении результата того или иного действия с потребовавшимися для его осуществления затратами. В отношении налоговых льгот такая оценка предполагает определение соотношения, с одной стороны, выпадающих доходов (затраты) и, с другой стороны, налоговых поступлений, экономических (объем производства, финансовый результат, инвестиции в основной капитал) и социальных (доходы населения, занятость и т.п.) показателей (результаты). Единой методики оценки эффективности налоговых льгот сегодня не существует. В последнее время во многих российских регионах приняты нормативные правовые акты, касающиеся установления порядка оценки бюджетной, социальной и экономической эффективности налоговых льгот, предоставляемых (планируемых к предоставлению) отдельным категориям налогоплательщиков по различным видам налогов. Из 12 субъектов, входящих в СФО, только в десяти проводят расчет бюджетной эффективности, социальную эф-

Таблица 1

**Расчет субъектами Сибирского федерального округа бюджетной, социальной  
и экономической эффективности**

Субъект СФО	Бюджетная эффективность	Социальная эффективность	Экономическая эффективность
Республика Бурятия	+	+	—
Республика Алтай	+	+	+
Республика Тыва	+	—	+
Республика Хакасия	+	+	+
Алтайский край	—	—	—
Забайкальский край	+	+	—
Красноярский край	+	—	+
Иркутская обл.	—	—	—
Кемеровская обл.	+	+	+
Новосибирская обл.	+	+	+
Омская обл.	+	+	+
Томская обл.	+	+	—

*Примечание:* «+» означает, что проводится расчет эффективности в данном субъекте, «—» — что эффективность не оценивается.

эффективность рассчитывают в восьми, а экономическую — лишь в семи регионах (табл. 1).

Анализ эффективности льгот для целей межрегиональных сравнений помимо отсутствия единой методики имеет еще один недостаток: в статистической налоговой отчетности отсутствует информация по полному кругу имеющихся налоговых льгот в разрезе категорий налогоплательщиков и видов льгот (до 2012 г.), которая позволила бы в динамике проследить суммы налоговых льгот в полном объеме. В сложившейся ситуации проведение анализа возможно лишь с применением коэффициента бюджетной эффективности. Под бюджетной эффективностью принято понимать влияние налоговой льготы на нало-

говые поступления бюджета. Данный показатель определяется путем сравнения выпадающих доходов от предоставления льготы с приростом налоговых платежей в результате ее применения.

Поскольку данные налоговой статистики позволяют принять в расчет исключительно показатели, имеющие отношение к экономике в целом, а не к налогоплательщикам – получателям льгот, постольку для межрегиональных сопоставлений оценку бюджетной эффективности проведем с применением коэффициента, который рассчитывается на основе соотношения количественных показателей – прироста соответствующего налога в отчетном периоде по сравнению с предыдущим в связи с расширением налоговой базы по налогам и объема налоговых расходов (сумма налога, не поступившая в бюджет в связи с предоставлением налоговых льгот) в отчетном финансовом году:

$$K_{\text{бюдж.эф}} = \frac{\sum_i^n \Delta D_i}{HP_i},$$

где  $K_{\text{бюдж.эф}}$  – коэффициент бюджетной эффективности;  $\sum D_i$  – объем прироста налогов в бюджет за  $i$ -й год;  $HP_i$  – налоговые расходы бюджета в  $i$ -м году. При этом объем прироста поступлений налогов в бюджет рассчитывается как разница между фактическим поступлением налогов за отчетный период и фактическим поступлением налогов за год, предшествующий отчетному периоду.

При оценке бюджетной эффективности за основу приняты следующие критерии:

- эффективность льгот низкая – коэффициент бюджетной эффективности ниже либо равен 0,5;
- эффективность льгот достаточная – коэффициент эффективности более 0,5 и не превышает 1;
- эффективность льгот высокая – коэффициент эффективности равен 1 и более, т.е. прирост соответствующих налогов превышает налоговые расходы (или равен им).

Практически все субъекты СФО имеют за 2011 г. низкую эффективность льгот по земельному налогу с организаций. Лишь в Омской

области коэффициент показывает высокую эффективность, а значит, предоставление льгот по этому налогу оправдано. В отношении транспортного налога с юридических лиц в восьми субъектах оценка эффективности налоговых льгот показывает низкие величины рассчитываемых коэффициентов: показатели менее 0,5. Лишь у трех регионов (Республика Бурятия, Республика Тыва и Омская область) по данному налогу эффективность льгот высокая. Льготы, установленные по налогу на имущество организаций, только в Омской области имеют высокую эффективность. Достаточной эффективностью обладают по данному налогу льготы в Республике Алтай и Республике Тыве. Расчеты по остальным субъектам СФО демонстрируют низкую эффективность льгот (табл. 2).

Как показывают данные табл. 2, только один субъект СФО – Омская область эффективно применяет льготы по большинству налогов (эффективно используются льготы по шести налогам из семи). Достаточно эффективно используют льготы Республика Бурятия и Республика Тыва. Недостаточно эффективно применяются льготы в Томской и Иркутской областях, Республике Хакасии и Республике Алтай. Неэффективно используются льготы в Кемеровской и Новосибирской областях, Алтайском, Красноярском и Забайкальском краях.

Как отмечалось ранее, существует как минимум еще одно проявление региональной налоговой политики – **налоговый контроль**. При этом, в отличие от налоговых льгот, которые закреплены в нормативных правовых актах, региональные особенности налогового контроля не декларируются и скорее всего даже не формулируются, так как принципы и формы налогового контроля едины на всей территории страны.

Региональных различий в налоговом контроле теоретически быть не должно, поскольку первая часть Налогового кодекса, посвященная налоговому контролю, действует на всей территории Российской Федерации, а территориальные налоговые управления входят в структуру Федеральной налоговой службы и выполняют ее указания. Однако работа налоговых органов в различных субъектах Федерации приносит разные результаты. Можно предположить, что эти различия объясняются экономической дифференциацией регионов, и часто это

Таблица 2

Результаты оценки бюджетной эффективности налоговых льгот по субъектам Сибирского Федерального округа за 2011 г.

Субъект СФО	Земельный налог с юр. лиц	Земельный налог с физ. лиц	Транспортный налог с юр. лиц	Транспортный налог с физ. лиц	Налог на имущество физ. лиц	Налог на имущество организаций	Налог на прибыль
Омская обл.	<b>Высокая</b>	<b>Высокая</b>	<b>Высокая</b>	<b>Высокая</b>	Низкая	<b>Высокая</b>	<b>Высокая</b>
Республика Бурятия	Низкая	<b>Высокая</b>	<b>Высокая</b>	<b>Высокая</b>	Достаточная	Низкая	<b>Высокая</b>
Республика Тыва	Низкая	<b>Высокая</b>	<b>Высокая</b>	<b>Высокая</b>	Достаточная	Достаточная	–
Республика Хакасия	Низкая	<b>Высокая</b>	Низкая	<b>Высокая</b>	Низкая	Низкая	<b>Высокая</b>
Республика Алтай	Низкая	<b>Высокая</b>	Низкая	<b>Высокая</b>	Достаточная	Достаточная	Низкая
Иркутская обл.	Низкая	<b>Высокая</b>	–	<b>Высокая</b>	Низкая	Низкая	<b>Высокая</b>
Томская обл.	Низкая	<b>Высокая</b>	Низкая	Низкая	Достаточная	Низкая	<b>Высокая</b>
Кемеровская обл.	Низкая	<b>Высокая</b>	Низкая	Низкая	Низкая	Низкая	<b>Высокая</b>
Новосибирская обл.	Низкая	<b>Высокая</b>	Низкая	<b>Высокая</b>	Низкая	Низкая	Низкая
Алтайский край	Низкая	<b>Высокая</b>	Низкая	<b>Высокая</b>	Достаточная	Низкая	–
Красноярский край	Низкая	<b>Высокая</b>	Низкая	<b>Высокая</b>	Низкая	Низкая	Низкая
Забайкальский край	Низкая	<b>Высокая</b>	Низкая	Низкая	Достаточная	Низкая	Низкая

Примечание: показатели рассчитаны на основе сведений ФНС и ее территориальных управлений (Ф1-НМ «Отчет о поступлении налоговых платежей в бюджетную систему Российской Федерации», Ф5-П «Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на прибыль организаций», Ф5-МН «Отчет о налоговой базе и структуре начислений по местным налогам», Ф5-НИО «Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на имущество организаций», Ф5-ТН «Отчет о налоговой базе и структуре начислений по транспортному налогу» и др.).



предположение подтверждается. Но в некоторых случаях регионы с похожей экономической ситуацией демонстрируют резкие различия в результатах контрольной работы налоговых органов, и такие различия не объясняются объективными причинами. Можно предположить, что это проявления региональной налоговой политики в сфере налогового контроля, которая в отличие от региональной налоговой политики в сфере налогового регулирования не декларируется и законодательно не оформляется.

Прежде всего следует оговорить, что мы будем понимать под налоговым контролем. На наш взгляд, налоговый контроль можно рассматривать и в узком смысле – как деятельность налоговых органов в сфере контроля за своевременностью и полнотой исчисления и перечисления налогов и сборов, и в широком – как деятельность государственных органов, направленную на обеспечение соблюдения налогового законодательства. Такое понимание налогового контроля позволяет оценивать его результаты как по показателям контрольной работы налоговых органов (доначисления налогов, затраты на содержание налоговых органов), так и по показателям соблюдения налогового законодательства в целом (налоговые поступления, налоговая задолженность).

При анализе объема налоговых поступлений и их динамики по регионам СФО, на наш взгляд, целесообразно использовать не абсолютные показатели, а относительный показатель уровня налоговой нагрузки, рассчитанный как отношение фактических налоговых поступлений с территории субъекта (без учета обязательных страховых взносов) к ВРП (табл. 3). Налоговая нагрузка по регионам округа варьирует в пределах от 10 до 13% (среднее значение по округу – 17,8%).

Чтобы определить, зависят ли налоговые поступления от уровня экономического развития, сравним их с уровнем валового регионального продукта на душу населения. Для наглядности среднее значение по СФО примем за единицу и сравним ВРП на душу населения каждого из регионов с его средним значением по округу (табл. 4).

Данные табл. 4 показывают, что экономическое положение регионов СФО неоднородно. В самых благополучных регионах – Красноярском крае и Томской области отношение ВРП на душу населения к среднему значению по округу в среднем за 2006–2011 гг. составляет

Таблица 3

**Динамика налоговой нагрузки по субъектам Сибирского федерального округа за 2006–2011 гг.**

Год	СФО	Томская обл.	Республика Алтай	Новосибирская обл.	Омская обл.	Красноярский край	Кемеровская обл.	Иркутская обл.	Республика Бурятия	Забайкальский край	Алтайский край	Республика Хакасия	Республика Тыва
2006	17,8	31,4	29,4	19,2	18,7	16,2	16,9	14,1	14,8	11,7	11,7	10,6	
2007	19,2	26,9	25,8	21,1	20,7	20,0	18,6	15,4	14,7	14,1	12,1	12,4	9,7
2008	19,1	30,4	18,0	20,3	18,9	18,9	19,8	16,0	14,6	13,3	13,3	9,5	10,4
2009	15,7	25,1	13,9	19,6	18,0	14,0	13,2	13,3	14,5	13,8	11,2	11,0	9,7
2010	16,5	28,4	20,3	20,0	20,2	15,7	15,2	11,6	13,0	15,0	14,4	10,6	10,7
2011	18,5	32,3	14,3	19,1	22,5	17,0	16,6	20,0	14,0	12,5	14,1	10,7	9,3
Сред. значение	<b>17,8</b>	<b>29,1</b>	<b>20,3</b>	<b>19,9</b>	<b>19,8</b>	<b>17,0</b>	<b>16,7</b>	<b>15,1</b>	<b>14,3</b>	<b>13,9</b>	<b>12,8</b>	<b>11,0</b>	<b>10,1</b>

*Примечание:* составлено по данным налоговой отчетности (Ф1-НМ «О поступлении налогов сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ») УФНС по субъектам СФО за соответствующие годы [9] и данным Федеральной службы государственной статистики.

соответственно 1,6 и 1,4, а в Республике Алтай и Республике Тыве этот показатель в 3 раза ниже: 0,5 и 0,4 от среднего значения по округу.

При сравнении налоговой нагрузки и уровня экономического развития по регионам СФО обращает на себя внимание следующее: в регионах с одинаковым уровнем экономического развития показатели налоговой нагрузки значительно дифференцированы. Например, налоговая нагрузка в Томской области на две трети выше, чем в Красноярском крае. При относительно равных показателях ВРП на душу населения (на уровне среднего по округу) в Иркутской и Кемеровской областях налоговая нагрузка заметно ниже по сравнению с Новосибирской и Омской областями. Далее, в Забайкальском крае и Республике Бурятии, которые по уровню экономического развития находятся в числе относительно неблагополучных регионов округа, налого-

Таблица 4

**Динамика отношения валового регионального продукта на душу населения  
в субъектах Сибирского федерального округа к среднему значению по СФО  
за 2006–2011 гг.**

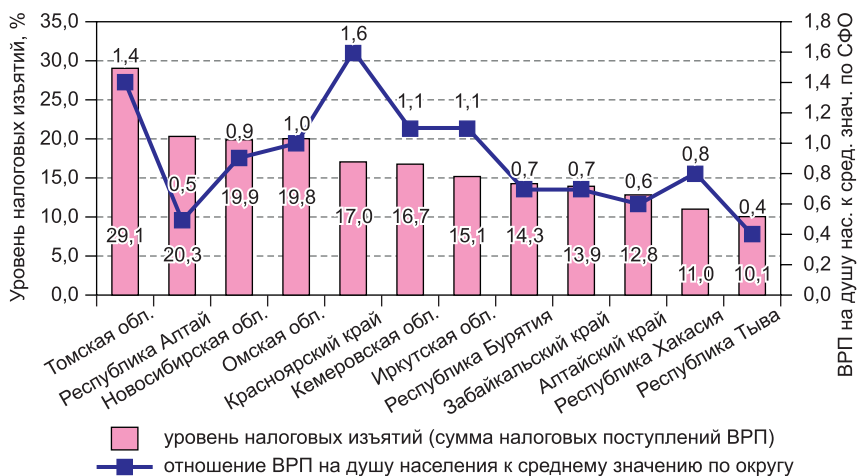
Год	СФО	Краснояр- ский край	Томская обл.	Иркутская обл.	Кемеровская обл.	Омская обл.	Новосибир- ская обл.	Республика Хакасия	Республика Бурятия	Забайкаль- ский край	Алтайский край	Республика Алтай	Республика Тыва
2006	1,0	1,6	1,5	1,1	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7	0,6	0,5	0,4
2007	1,0	1,7	1,4	1,1	1,0	1,0	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6	0,5	0,4
2008	1,0	1,5	1,4	1,0	1,2	1,0	1,0	0,8	0,7	0,7	0,6	0,5	0,4
2009	1,0	1,5	1,3	1,1	1,1	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,6	0,6	0,5
2010	1,0	1,7	1,3	1,0	1,1	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5
2011	1,0	1,7	1,3	1,0	1,1	0,9	0,9	0,9	0,6	0,8	0,6	0,5	0,4
Сред. значение	<b>1,0</b>	<b>1,6</b>	<b>1,4</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>

*Примечание:* составлено по данным Федеральной службы государственной статистики.

вая нагрузка составляет соответственно 13,9 и 14,3%. Однако в Республике Хакасии, относящейся к этой же группе по уровню экономического развития, налоговая нагрузка составляет 11,0% (см. рисунок).

Определенную роль в дифференциации уровня налоговой нагрузки играет отраслевая специфика субъектов, и в первую очередь внешнеэкономическая деятельность налогоплательщиков, функционирующих на территории того или иного субъекта. Так, чем выше доля экспорта в ВРП (табл. 5), тем больше налога на добавленную стоимость нужно возместить экспортерам и, следовательно, тем ниже поступления НДС в бюджетную систему.

Экспортной составляющей экономики региона объясняются различия в уровне налоговой нагрузки в Красноярском крае (доля экспорта в ВРП в среднем за исследуемый период составила 33,4%) и Томской области (доля экспорта в ВРП – 8,7%), а также низкий уровень налоговой нагрузки в Республике Хакасии, где доля экспорта



Сравнительная характеристика уровня налоговой нагрузки и уровня экономического развития субъектов СФО в среднем за 2006–2011 гг.

Таблица 5

Динамика доли экспорта в ВРП по субъектам Сибирского федерального округа за 2006–2011 гг.

Год	СФО	Республика Алтай	Республика Бурятия	Республика Тыва	Республика Хакасия	Алтайский край	Красноярский край	Иркутская обл.	Кемеровская обл.	Новосибирская обл.	Омская обл.	Томская обл.	Забайкальский край
2006	34,0	5,3	8,6	0,4	64,9	9,3	40,4	37,0	51,8	9,9	51,4	10,7	7,8
2007	29,4	3,8	8,6	0,1	83,5	10,8	46,0	31,9	44,5	10,9	5,3	11,2	8,9
2008	25,7	4,3	7,6	0,1	80,9	12,6	33,2	33,1	47,4	9,7	4,5	8,3	4,4
2009	22,2	3,8	11,2	0,8	49,1	9,0	29,0	25,3	45,9	7,9	3,5	7,5	4,7
2010	27,7	6,0	10,2	0,3	59,9	5,2	28,4	28,4	50,1	10,5	54,9	8,1	2,4
2011	20,3	3,5	13,9	0,2	43,5	4,6	23,2	29,7	45,9	6,9	3,4	6,2	3,0
Сред. значение	26,5	4,5	10,0	0,3	63,6	8,6	33,4	30,9	47,6	9,3	20,5	8,7	5,2

в ВРП составляет 63,6% (среднее значение по округу – 26,5%). Однако экспортная составляющая не объясняет различий в налоговой нагрузке регионов с примерно одинаковой долей экспорта в ВРП. Так, в Республике Алтай налоговая нагрузка составляет 20,3%, в Забайкальском крае – 13,9%, а в Республике Тыве – 10,1%, при этом доля экспорта в ВРП в этих регионах – 4,5, 5,2 и 0,3% соответственно.

Следующим показателем, характеризующим состояние налогового контроля, является налоговая задолженность. Этот показатель позволяет оценить и уровень налоговой дисциплины налогоплательщиков, и организацию работы налоговых органов по сбору начисленных налоговых платежей. Для анализа будем использовать показатели совокупной налоговой задолженности и недоимки\*. Как и в случае с налоговыми поступлениями, будем рассматривать относительные показатели: для анализа совокупной налоговой задолженности рассмотрим отношение задолженности к фактическим налоговым поступлениям, а для анализа недоимки – отношение недоимки к совокупной задолженности. Данные табл. 6 показывают огромный разброс значений. Так, доля налоговой задолженности в налоговых поступлениях в Томской области (3,8%) почти в 22 раза ниже, чем в Забайкальском крае (85,6%).

Наиболее высокая задолженность по налогам отмечается в Забайкальском крае, Республике Тыве и Алтайском крае. Республика Тыва и Республика Алтай имеют сопоставимые показатели экономического развития. Но при существенном уровне налоговых изъятий в Республике Алтай (20,3%) налоговая задолженность составляет 15,9% от суммы налоговых поступлений в среднем за 2006–2011 гг., в Республике Тыве налоговая нагрузка в 2 раза ниже (10,1%), а налоговая задолженность почти в 2 раза выше (28,4%).

Возможным объяснением могут быть различия в отраслевой структуре ВРП. Однако сравнение отраслевой структуры Республики Алтай и Республики Тывы не показывает кардинальных различий,

---

\* Под совокупной налоговой задолженностью подразумевается сумма обязательств, возникших в процессе неисполнения налогоплательщиком обязанности по уплате налога и сбора, пеней и налоговых санкций или в результате изменения условий ее исполнения. Под недоимкой подразумевается задолженность по уплате налогов и сборов без пени, налоговых санкций и отсроченных платежей.

Таблица 6

**Динамика задолженности субъектов Сибирского федерального округа  
по налогам и сборам за 2006–2012 гг.**

Год	СФО	Республика Алтай	Республика Бурятия	Республика Тыва	Республика Хакасия	Алтайский край	Красноярский край	Иркутская обл.	Кемеровская обл.	Новосибир- ская обл.	Омская обл.	Томская обл.	Забайкаль- ский край
2006	20,6	13,5	8,2	33,7	12,5	31,1	16,4	27,5	16,4	16,5	14,4	4,7	169,9
2007	14,7	9,6	5,1	41,1	8,0	25,0	9,3	19,1	10,7	12,1	11,2	4,5	144,8
2008	13,2	14,8	4,7	29,3	12,7	18,4	9,3	13,3	11,5	10,9	9,1	3,4	125,6
2009	18,8	15,7	5,2	27,3	10,3	32,2	16,3	17,3	23,5	14,9	9,6	4,9	119,5
2010	11,9	20,1	6,1	22,7	11,5	20,7	8,3	17,0	18,7	13,0	8,0	3,8	15,3
2011	8,7	21,9	6,5	16,1	9,0	17,6	5,5	7,3	15,4	12,3	6,1	2,7	12,2
2012	9,2	21,1	7,7	16,6	8,8	16,9	6,7	7,2	18,4	15,5	5,6	2,7	11,8
Сред. значение*	14,6	15,9	6,0	28,4	10,7	24,2	10,9	16,9	16,0	13,3	9,7	4,0	97,9
<i>Доля недоимки в задолженности по налогам и сборам</i>													
2006	54,3	33,1	8,4	40,0	52,6	33,5	61,2	33,6	31,4	28,8	27,6	27,3	95,7
2007	57,7	47,7	10,1	37,5	64,9	35,8	60,1	36,4	39,7	40,1	28,8	27,4	96,1
2008	62,3	77,0	15,5	37,3	62,2	44,2	66,5	51,5	42,7	47,4	28,9	37,5	95,1
2009	60,6	62,8	18,8	50,3	55,3	47,6	57,6	56,6	45,2	45,4	34,5	41,0	92,8
2010	43,9	60,6	23,3	33,3	59,0	45,8	45,0	52,4	41,0	48,2	35,6	34,3	32,4
2011	47,3	47,6	33,2	48,4	54,2	48,5	49,9	57,0	47,2	46,1	40,0	38,4	38,7
2012	50,7	52,3	41,5	55,5	52,3	48,8	35,8	57,1	59,8	57,0	48,5	45,5	41,4
Сред. значение*	54,4	54,8	18,2	41,1	58,0	42,6	56,7	47,9	41,2	42,7	32,6	34,3	75,1

\* За период 2006–2011 гг.

способных повлиять на результаты налогового контроля. На долю государственного сектора в ВРП Республики Тывы приходится 46,8%, в ВРП Республики Алтай – 36,7%. Казалось бы, наоборот, чем больше количество государственных учреждений, тем выше и стабильнее платежеспособность в регионах. Прочие отраслевые особенности также не в пользу налогового потенциала Республики Алтай: развитое сельское хозяйство (19,3% против 10,2% в Тыве) предполагает льготный режим, а соответственно, и более низкий уровень налоговых изъятий. Кроме того, в Республике Тыве добыча полезных ископаемых в структуре ВРП составляет 5,0% против 1,4% в Республике Алтай, а это само предполагает уплату налога на добычу полезных ископаемых в больших размерах, чем в Республике Алтай.

Можно думать, что задолженность связана с платежеспособностью налогоплательщиков: чем ниже платежеспособность, тем выше доля убыточных организаций. Для определения влияния платежеспособности налогоплательщиков на налоговую задолженность рассмотрим сравнительные данные о динамике убыточных организаций в субъектах СФО (табл. 7).

Сравнивая данные о налоговой задолженности и доле убыточных организаций, можно отметить, что различия в доле убыточных организаций гораздо менее существенны, чем различия в уровне задолженности. Например, уровень налоговой задолженности и недоимки существенно ниже в Республике Бурятия, чем в Кемеровской области, при практически одинаковой доле убыточных организаций. Поэтому можно сказать, что показатели налоговой задолженности отражают организацию и качество налогового контроля. Низкие показатели задолженности демонстрируют, что налоговые органы не только используют весь арсенал средств по взысканию задолженности и своевременно списывают задолженность, безнадежную к взысканию, но и не допускают возникновения задолженности, т.е. проводят информационно-разъяснительную работу с налогоплательщиками и своевременно уведомляют их о возникновении задолженности. Доля недоимки в задолженности показывает своевременность проведения контроля (если эта доля велика, то контроль проводится своевременно) и лояльность к налогоплательщикам (чем выше недоимка, тем меньше штрафов).

Таблица 7

**Динамика доли убыточных организаций в общем количестве организаций  
по Сибирскому федеральному округу**

Год	СФО	Республика Алтай	Республика Бурятия	Республика Тыва	Республика Хакасия	Алтайский край	Краснояр- ский край	Иркутская обл.	Кемеровская обл.	Новосибир- ская обл.	Омская обл.	Томская обл.	Забайкаль- ский край
2006	34,2	30,4	36,2	38,2	35,1	36,2	33,4	33,9	34,1	28,9	37,9	30,5	45,6
2007	25,2	25,0	24,9	32,1	30,1	23,7	23,3	23,2	27,9	21,5	25,2	25,8	37,4
2008	28,5	31,5	29,4	38,5	27,1	26,8	24,6	30,3	28,6	24,5	31,7	32,5	37,4
2009	32,8	25,6	36,1	28,8	32,9	29,2	28,4	33,7	34,1	30,6	37,4	36,7	37,6
2010	29,4	39,7	25,4	29,3	27,8	21,2	29,0	29,6	31,5	27,0	33,9	34,1	35,3
2011	28,7	32,1	30,3	32,3	29,6	21,4	27,1	29,2	31,1	27,0	30,2	31,5	35,3
Сред. значение	29,8	30,7	30,4	33,2	30,4	26,4	27,6	30,0	31,2	26,6	32,7	31,9	38,1

Низкая доля недоимки в совокупной задолженности по налогам свидетельствует либо о том, что в регионе широко развита практика изменения срока уплаты налога (отсрочка, рассрочка, реструктуризация задолженности), либо о недостатках организации налогового контроля.

Качество налогового контроля в узком смысле – это результаты проведенных камеральных и выездных проверок. Такими результатами являются дополнительно начисленные в бюджет налоги и платежи. Как и в случае с налоговой задолженностью, будем рассматривать относительные показатели: отношение дополнительно начисленных платежей к фактическим налоговым поступлениям (табл. 8).

Данные табл. 8 демонстрируют значительный разброс уровня доначислений в различных регионах. Максимальные показатели доначисленных налогов – в Забайкальском крае, Республике Тыве, Республике Алтай и Алтайском крае. Однако не следует считать, что высокий уровень доначислений демонстрирует хорошую работу налоговых органов, скорее наоборот. Если совместить данные о доначислениях и о задолженности по налогам, то становится очевидным, что



Таблица 8

**Динамика отношения дополнительно начисленных платежей к фактическим  
налоговым поступлениям по Сибирскому федеральному округу**

Год	СФО	Республика Алтай	Республика Бурятия	Республика Тыва	Республика Хакасия	Алтайский край	Краснояр- ский край	Иркутская обл.	Кемеровская обл.	Новосибир- ская обл.	Омская обл.	Томская обл.	Забайкаль- ский край
2006	9,5	10,8	6,4	16,4	9,1	22,6	6,9	20,4	9,5	8,3	8,2	2,7	31,9
2007	6,2	10,9	5,0	19,7	6,0	14,3	3,2	9,0	5,0	8,6	7,8	2,1	24,1
2008	5,7	16,0	4,6	18,8	11,7	10,2	3,2	8,0	5,0	7,0	5,9	1,9	25,2
2009	8,9	16,5	4,9	22,0	7,4	26,8	6,7	8,8	12,1	9,8	5,7	3,3	33,7
2010	7,5	9,9	18,0	10,5	8,5	12,2	6,5	8,5	10,1	7,2	5,4	2,3	10,8
2011	4,6	10,2	5,6	7,8	6,1	7,7	2,6	4,6	5,7	7,4	4,0	1,2	9,2
2012	4,1	11,3	5,3	8,5	8,1	8,0	2,1	5,4	6,0	6,3	2,5	1,4	8,7
Сред. значение*	7,1	12,4	7,4	15,9	8,1	15,6	4,8	9,9	7,9	8,1	6,2	2,2	22,5

\* За период 2006–2011 гг.

большие доначисления не поступают в бюджет, а только увеличивают задолженность.

Важным показателем, характеризующим организацию налогового контроля, с нашей точки зрения, являются расходы, направленные на содержание налоговых органов. Для этих целей может использоваться доля расходов на содержание налоговых органов в налоговых доходах, которая может выражаться в налоговых поступлениях на 1 руб. затрат или в затратах на сбор 100 руб. налоговых доходов (табл. 9). Следует отметить значительный разброс показателей по регионам округа.

Теоретически различия в уровне расходов налоговых органов должны зависеть от следующих объективных факторов: от состава налогоплательщиков (чем выше концентрация налоговых доходов, т.е. доля налогов, уплачиваемых крупными плательщиками, в общей сумме налогов, уплачиваемых налогоплательщиками-организациями,

Таблица 9

**Расходы на содержание налоговых органов Сибирского федерального округа  
(в разрезе субъектов) в 2010–2012 гг.**

Субъект СФО	Налоговые поступления на 1 руб. затрат				Затраты на 100 руб. налоговых поступлений			
	2010	2011	2012	в среднем за 2010–2012	2010	2011	2012	в среднем за 2010–2012
РФ	79,15	96,57	105,99	94,20	1,26	1,04	0,94	1,06
СФО	47,72	63,95	75,78	62,22	2,10	1,56	1,32	1,61
Томская обл.	88,02	118,26	139,26	115,33	1,14	0,85	0,72	0,87
Омская обл.	66,20	92,30	116,82	91,13	1,51	1,08	0,86	1,10
Красноярский край	65,25	80,76	111,77	85,52	1,53	1,24	0,89	1,17
Кемеровская обл.	57,72	71,08	56,87	61,91	1,73	1,41	1,76	1,62
Новосибирская обл.	50,10	61,19	75,75	61,76	2,00	1,63	1,32	1,62
Иркутская обл.	26,17	63,02	75,75	52,96	3,82	1,59	1,32	1,89
Алтайский край	33,66	35,45	39,99	36,35	2,97	2,82	2,50	2,75
Забайкальский край	31,05	32,11	35,09	32,73	3,22	3,11	2,85	3,05
Республика Бурятия	27,58	32,19	33,74	31,18	3,63	3,11	2,96	3,21
Республика Хакасия	26,70	31,91	34,78	31,17	3,75	3,13	2,88	3,21
Республика Алтай	16,76	13,86	16,10	15,56	5,97	7,22	6,21	6,43
Республика Тыва	10,51	9,72	10,80	10,33	9,51	10,29	9,26	9,68

тем меньше затрат требуется на налоговое администрирование и контроль, так как гораздо проще собирать налоги с небольшого числа

крупных организаций, чем с огромного числа мелких), а также от уровня налоговой нагрузки (в субъектах с более высокой налоговой нагрузкой, при прочих равных условиях, затраты на сбор 100 руб. налоговых доходов ниже, чем в субъектах с более низкой налоговой нагрузкой). Кроме того, на уровень расходов оказывают влияние организационные характеристики налоговых органов. Уровень затрат будет в определенной степени зависеть от того, насколько рационально организованы налоговое администрирование и контроль за соблюдением налогового законодательства.

Практически же финансирование налоговых органов в РФ зависит от количества налогоплательщиков, зарегистрированных на определенной территории, от их концентрации и от специфики территории.

Затраты на содержание налоговых органов обратно пропорциональны налоговой нагрузке. В целом по СФО эта тенденция прослеживается, однако есть и исключения: Республика Алтай, Республика Бурятия и Республика Тыва. Уровень расходов на содержание налоговых органов в этих регионах значительно выше, чем в субъектах с сопоставимым уровнем налоговой нагрузки. Скорее всего, это связано с политическими соображениями в распределении средств в пользу республик.

Кроме показателей, связанных с налоговым контролем, определенный интерес для характеристики региональной налоговой политики представляет баланс межбюджетных финансовых потоков. Сегодня наша страна – одна из немногих, где через центральный бюджет идут огромные суммы на перераспределение бюджетов регионов. Большинство регионов страны относятся к дотационным, т.е. финансовый поток из федерального бюджета в виде субвенций, дотаций и трансфертов больше, чем поступления в федеральный бюджет налогов и сборов. Не составляют исключения и субъекты СФО: из 12 субъектов только четыре имели за 2008–2012 гг. положительный баланс. Баланс в данном случае отражает превышение поступлений в федеральный бюджет, по данным ФНС, над безвозмездными перечислениями из федерального бюджета в консолидированный бюджет субъекта. Регионы, имеющие отрицательный показатель баланса, получают из федерального бюджета больше денежных средств, чем направляется в него с территории субъ-

екта. В таблице 10 регионы расположены по возрастанию величины баланса финансовых потоков за анализируемый период.

Сравнивая данные о балансе финансовых потоков и о распределении регионов по уровню ВРП на душу населения и уровню налоговой нагрузки, можно заметить, что прямой связи между ними нет. Конечно, все регионы с уровнем ВРП ниже среднего имеют отрицательный баланс, но регионы с уровнем ВРП средним и выше среднего также периодически имеют отрицательный баланс. При этом наблюдается определенная связь между обратным финансовым потоком и эффективностью налогового регулирования и контроля (у регионов с менее высокими показателями налогового регулирования и контроля отмечается отрицательный баланс).

Совместив рассмотренные данные, построим рейтинг субъектов СФО. Присвоим каждому субъекту баллы в зависимости от его места в рейтинге по каждому из показателей, характеризующих налоговое регулирование и налоговый контроль (табл. 11). Лучший показатель – 1 балл, худший – 12 баллов. Для сравнения в таблице приведены данные об уровне ВРП на душу населения, доле экспорта в ВРП и доле убыточных организаций.

Проведенный анализ показателей, характеризующих состояние налогового регулирования и налогового контроля в субъектах СФО, и построенный рейтинг субъектов позволяют сделать следующие общие выводы.

**Во-первых**, несмотря на то что деятельность налоговых органов основана на едином нормативном регулировании, она имеет региональную специфику, объяснить которую региональной социально-экономической дифференциацией можно лишь частично.

**Во-вторых**, оказывать реальное воздействие на уровень налоговой нагрузки можно не только путем установления или отмены налогов или введения налоговых льгот. Значительное влияние на уровень налоговой нагрузки в субъектах Федерации оказывает контрольная работа налоговых органов. Особенно показательна работа с налоговой задолженностью. В некоторых случаях органы государственной власти вместо ужесточения налогового контроля вступают с предприятиями, накапливающими просроченную кредиторскую задолженность по налогам

Таблица 10

Оценка прямых и обратных финансовых потоков с территории Сибирского федерального округа  
в федеральный бюджет в разрезе регионов в 2008–2012 гг.

Субъект СФО	Баланс, млн руб.					Отношение безвозмездных перечислений к поступлениям в федеральный бюджет, %					
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012	
Алтайский край	-20445,8	-27885,9	-21664,9	-25215,0	-35098,4	377,1	658,1	304,8	330,2	415,1	
Республика Бурятия	-14240,1	-20467,7	-18723,6	-19950,5	-28262,6	426,0	688,0	1023,4	879,5	2989,1	
Забайкальский край	-12596,2	-14286,3	-12842,1	-13577,3	-22790,3	503,8	482,9	385,4	458,1	920,5	
Республика Тыва	-9636,2	-12039,6	-10921,7	-12602,3	-16941,3	3148,0	6773,8	2101,4	8906,6	...	
Республика Алтай	-5590,7	-9527,4	-7580,5	-9890,2	-9317,4	556,8	1389,1	626,2	894,5	787,2	
Республика Хакасия	-5487,2	-4616,0	-6246,9	-6591,8	-9295,2	...	...	...	...	...	
Иркутская обл.	-3595,9	-19555,1	-28001,1	15892,5	5548,5	124,0	871,6	...	60,4	85,4	
Кемеровская обл.	17183,3	-11142,9	3583,6	16329,8	-13041,3	48,1	183,5	83,8	45,8	182,5	
Омская обл.	7040,1	109,2	7202,0	16902,4	13442,9	67,8	99,2	60,6	48,0	66,2	
Новосибирская обл.	17731,4	9905,1	10625,5	12274,3	890,5	45,7	62,9	63,7	62,5	97,6	
Красноярский край	-5389,1	-38355,4	-1915,8	26026,8	76197,9	116,6	507,6	107,7	52,4	39,1	
Томская обл.	42038,8	24862,9	41875,4	61127,2	73723,1	18,3	32,0	20,6	20,3	20,3	

Примечание: там, где показатель отсутствует, он не рассчитывался по причине отрицательной величины налоговой по-  
ступлений с территории в федеральный бюджет.

Таблица 11

Ранжирование субъектов Сибирского федерального округа в соответствии с показателями налогового регулирования и контроля

Показатель	Краснояр- ский край	Томская обл.	Иркутская обл.	Кемеровская обл.	Омская обл.	Новосибир- ская обл.	Республика Хакасия	Республика Бурятия	Забайкаль- ский край	Алтайский край	Республика Алтай	Республика Тыва
Отношение ВРП на душу населения к среднему значению по СФО (в среднем за 2006–2011 гг.)	1	2	3	3	4	5	6	7	7	8	9	10
Доля экспорта в ВРП	3	8	4	2	5	7	1	6	10	9	11	12
Налоговая нагрузка (в среднем за 2006–2011 гг.)	5	1	7	6	4	3	11	8	9	10	4	12
Доля задолженности по налогам и сборам в факти- ческих налоговых поступлениях (в среднем за 2006–2011 гг.)	5	1	9	8	3	6	4	2	12	10	7	11
Доля недоимки в задолженности (в среднем за 2006–2011 гг.)	10	3	8	5	2	7	11	1	12	6	9	4
Доля убыточных организаций в общем количестве организаций	3	8	4	7	9	2	5	5	11	1	6	10
Отношение дополнительных начислений к налого- вым поступлениям (в среднем за 2006–2011 гг.)	3	1	8	5	2	6	7	4	12	10	9	11
Налоговые поступления на 1 руб. затрат (в среднем за 2010–2012 гг.)	3	1	6	4	2	5	10	9	8	7	11	12
Бюджетная эффективность налоговых льгот	6	5	5	6	1	6	4	2	7	6	4	3
Баланс прямых и обратных финансовых потоков	2	1	6	5	4	3	7	11	10	12	8	9

и сборам, в неформальные переговоры. Предметом неформального торга, как правило, становится пополнение доходов регионального бюджета в обмен на особый режим деятельности этих предприятий, зачастую связанный с неконкурентными преимуществами.

Текущая кредиторская задолженность по налоговым платежам, по существу, является источником финансирования организаций (удобным и дешевым). Если же она переходит в разряд безнадежной и списывается, то происходит перераспределение финансовых ресурсов государства (в форме национального дохода) в пользу хозяйствующих субъектов. Такое перераспределение, по нашему мнению, крайне неэффективно, поскольку преимущество получают недобросовестные налогоплательщики, использующие недостатки действующего законодательства, а совсем не те, кто действительно нуждается в государственной поддержке.

*В-третьих*, влияние экспортной ориентации региона на налоговую нагрузку и баланс финансовых потоков между субъектом и Федерацией показывает, что существующий режим налогообложения при экспорте является одним из скрытых механизмов перераспределения бюджетных средств между территориями и налогоплательщиками и в то же время используется для отмыwania денег и служит материальной базой коррупции. Например, при экспорте леса экспортеры для получения возмещения НДС из бюджета привлекают подставные фирмы, лес приобретается в большинстве случаев за наличный расчет, налоги от вырубки и перепродажи леса в бюджет не поступают, а денежные средства, полученные из бюджета, обналичиваются и используются в теневом обороте. При этом региональные и местные органы власти не заинтересованы в сокращении возврата НДС, так как этот налог полностью зачисляется в федеральный бюджет, увеличение теневого денежного оборота позволяет поддерживать уровень жизни населения, не тратя на это бюджетные средства, и, кроме того, как уже было сказано, это питает коррупцию.

Также проведенный анализ позволяет сделать некоторые выводы о налоговой политике, проводимой конкретными субъектами Федерации. На наш взгляд, можно выделить по крайней мере три типа региональной налоговой политики.

Первый тип – это жесткая налоговая политика, преследующая в первую очередь фискальные цели. Такая политика реализуется в Томской и Омской областях, частично в Республике Алтай и Новосибирской области. Жесткая налоговая политика характеризуется высокой налоговой нагрузкой, высокой налоговой дисциплиной налогоплательщиков, активной работой налоговых органов по взысканию задолженности. Результатами такой налоговой политики являются большая по сравнению с другими субъектами доля убыточных организаций и отток финансовых потоков с территорий субъектов.

Второй тип налоговой политики – это мягкая налоговая политика, направленная на защиту налогоплательщиков, находящихся на территории субъекта. Примером такой политики можно считать ту, которая реализуется в Республике Бурятия. Такая налоговая политика характеризуется низкой налоговой нагрузкой, достаточно высоким уровнем соблюдения налогового законодательства налогоплательщиками и активной работой налоговых органов по взысканию задолженности, высоким уровнем эффективности налоговых льгот. Результатами такой политики являются более низкая доля убыточных организаций, а также увеличение финансовых потоков на территорию субъекта.

Третий тип налоговой политики – это политика иждивенчества. Она характеризуется низкой налоговой нагрузкой, низкой налоговой дисциплиной и низкими результатами налогового контроля. К субъектам, которые проводят такую налоговую политику, относятся Алтайский и Забайкальский края, Республика Хакасия, Республика Тыва, Иркутская и Кемеровская области. Анализ результатов налогового контроля показывает, что в большинстве случаев регионы не заинтересованы в увеличении сбора налогов и усилении налогового контроля: низкие результаты налогового контроля и низкая налоговая дисциплина плательщиков не мешают получать средства из федерального бюджета в большем объеме по сравнению с субъектами, проводящими жесткую налоговую политику.

Таким образом, отсутствие возможности принятия самостоятельных законодательных решений в налоговой сфере, возможность проведения определенной политики в области налогового контроля и перераспределение налоговых доходов через федеральный бюджет порождают иждивенческие настроения в субъектах Федерации и негативно сказываются на соблюдении налогового законодательства.



Поэтому проблема предоставления региональным и местным органам власти более широких налоговых полномочий требует обсуждения и законодательного решения. Право самостоятельно устанавливать отдельные налоги и сборы не только позволит субъектам Федерации и муниципальным образованиям развиваться за счет собственной налоговой базы, но и повысит их ответственность за развитие экономики и проводимую налоговую политику.

### Литература

1. **Налоговая** политика: Теория и практика: Учебник / Под ред. И.А. Майбу-рова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 519 с.
2. **Майбуров И.А., Соколовская А.М.** Теория налогообложения. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 591 с.
3. **Пинская М.Р.** Налоговая база территории: конкуренция и меры по расширению // Налоговая политика и практика. – 2011. – № 8 (104). – С. 26–30.
4. **Ермакова Е.А.** Проблемы и возможности увеличения доходов местных бюджетов: налоговый аспект // Наука и общество. – 2012. – № 4. – С. 27–31.
5. **Вылкова Е.С., Позов И.А.** Система показателей, характеризующих налоговое состояние региона // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2013. – № 3 (47). – С. 96–100.
6. **Лавровский Б.Л., Мурзов И.А., Шильцин Е.А.** Тенденции поступления и опыт моделирования сибирских налогов // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 1 (77). – С. 173–187.
7. **Сысоева Е.Ф., Мельник Е.Н.** Комплексный подход к оценке эффективности налоговой политики в регионах // Международный бухгалтерский учет. – 2012. – № 31. – С. 26–39.
8. **Буров В.Ю.** Тенденции и закономерности развития современного российского малого предпринимательства: методологические подходы // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права): Эл. журнал. – 2013. – № 1.
9. **Федеральная** налоговая служба. – URL: [www.gks.ru](http://www.gks.ru), [www.nalog.ru](http://www.nalog.ru) (дата обращения 12.09.2013).
10. **Региональная** экономическая политика субъекта Федерации: принципы, формы и методы реализации / Под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2010. – 520 с.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 22.11.2013 г.*

© Кирееенко А.П., Орлова Е.Н., 2014

---

УДК 332.14

ББК 65.05-551+ 65.9(2Рос)

*Регион: экономика и социология, 2014, № 1 (81) с. 218–241*

## **СИБИРЬ: ОГРАНИЧЕНИЯ И ВОЗМОЖНОСТИ ИННОВАЦИОННОГО РЫВКА**

**Г.А. Унтура**

*ИЭОПП СО РАН,*

*Новосибирский национальный исследовательский  
государственный университет*

*Статья подготовлена в рамках Программы фундаментальных  
исследований Президиума РАН № 35 «Экономика и социология  
науки и образования»*

### **Аннотация**

Исследуются противоречивые реалии освоения Сибири, которые пока недостаточно учитывают роль Сибирского региона в подъеме экономики России. Рассмотрены некоторые инвестиционные предпосылки для новой индустриализации Сибири и Дальнего Востока. Оценено влияние науки и инноваций на экономический рост регионов Сибирского федерального округа. Показана возможность участия региональных отделений академий наук в научном сопровождении ряда технологических платформ и кластеров для ускорения инновационного развития новых и традиционных отраслей в восточных районах страны. Описаны действующие и потенциальные формы интеграции региональных отделений РАН с другими участниками инновационной деятельности при создании территорий опережающего экономического развития в восточных регионах.

**Ключевые слова:** Сибирь, наука, образование, технологии, инвестиции, инновации, технологические платформы, кластеры, отделения РАН

## Abstract

The paper analyzes the contradictory features of the Siberian development which do not fully reflect what Siberia contributes to the growth of the country's economy. We consider several investment preconditions which would allow new industrialization in Siberia and the Far East, and what our science and innovations could contribute to the SFD regional development. We describe how regional branches of the RAS could be involved in scientific supervising a number of technological platforms and clusters to enhance the development of the new and traditional sectors in the eastern regions of the country and how the existed and potential forms of regional branches of the RAS could cooperate with other participants of innovation activities for this purpose.

**Keywords:** Siberia, science, education, technologies, investments, innovations, technological platforms, clusters, regional branches of the RAS

Современные исследования убедительно показывают, что место Сибири в общероссийской жизни совершенно не соответствует ее потенциалу [1]. Этот диссонанс пытались устранить в нескольких версиях стратегии развития Сибири, предлагая сценарии ускоренного и масштабного развития региона, сопровождаемого усилением социальной справедливости в отношении условий труда и жизни населения восточных районов страны. Но в Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 г. в редакции Правительства РФ региональный аспект был в очередной раз значительно «купирован» [2]. Как отмечают эксперты (см., например, работу [3]), за последнее десятилетие не удалось осуществить серьезные сдвиги в реализации в Сибири крупных проектов таким образом, чтобы они стали драйверами социально-экономического развития восточных территорий. Проживание в Сибири не стало более комфортным, а напротив, социальные индикаторы резко ухудшаются [4]. Из региона опережающего роста Сибирь превращается в проблемный регион. В прессе появились публикации с пессимистическими заголовками: «Мы теряем Сибирь» и т.п.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Подобное говорилось и про Россию в целом, когда Правительство РФ, заметив существенное отставание от ведущих стран мира в технологической сфере и риск потери доходов от ресурсной ренты, стало призывать переходить к развитию страны

Поэтому с определенной долей оптимизма (или пессимизма?) можно воспринять в очередной раз выдвинутую Президентом России в Послании Федеральному собранию в 2013 г. задачу подъема экономики Восточной Сибири и Дальнего Востока как национальный приоритет в XXI в. Государственный приоритет в пространственной политике России обязывает осуществить освоение ресурсного региона при одновременном инновационном подъеме. Предлагается активизировать использование научно-технического потенциала регионов Сибирского федерального округа, где будет принципиально развита инновационная инфраструктура, усиливающая трансфер научных разработок в производство. Президент В.В. Путин предлагает сформировать в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке «сеть специальных территорий опережающего экономического развития, с особыми условиями для создания несырьевых производств, ориентированных в том числе и на экспорт» [5]. Специальные территории опережающего экономического развития предполагается поддерживать ресурсами государственных и частных компаний.

По мнению специалистов, появился новый геополитический шанс, причем для его реализации существуют предыстория и экономические предпосылки. Например, в работах ИЭОПП СО РАН, отражающих результаты многолетних исследований по экономике и социальной сфере Сибири на современном этапе, рассмотрены разные сценарии, позволяющие реализовать такую установку. В этих сценариях заложены возможности не только ресурсного развития Сибири, что бесспорно необ-

---

на инновационной основе. Между тем эту установку нельзя, на наш взгляд, воспринимать как противопоставление путей развития – инновационного или ориентированного на ресурсы, хотя так считают многие публицисты. Понятно, что Россия в значительной мере объективно остается ресурсной державой и ее стратегические конкурентные преимущества еще долго будут связаны с удовлетворением мирового спроса на природные ресурсы. Однако пример развитых ресурсодобывающих стран, в частности Норвегии, показывает возможность естественного сочетания обоих направлений. Более того, развитие экономики знаний в Норвегии не только увеличило мировую конкурентоспособность страны за счет того, что знания, компетенции и новые технологии «прикладываются» к добыче нефти, но также существенно повысило уровень развития человеческого потенциала. По названным индикаторам Норвегия занимает первые места, а Россия – 60-е в мировых рейтингах.

ходимо и чему нет альтернативы в ближайшие 10 лет, но и активного использования инноваций как при создании новых отраслей, так и при модернизации традиционных производств в этом регионе.

В перспективе в составе населения Сибири сформируется критическая масса образованных людей, владеющих современными информационно-коммуникационными технологиями, не задавленных криминалом, способных генерировать идеи, превращать знания в технологии для развития любого типа экономики, т.е. формировать экономику знаний.

### **ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ДЛЯ НОВОЙ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИИ СИБИРИ**

С учетом того, что государственная политика освоения восточных территорий страны имеет несколько составляющих, инновационная политика в отношении Сибири может быть рассмотрена с позиций необходимости сочетания ресурсных и инновационных возможностей ее развития. Кроме того, в составе инновационной политики необходимо иметь концепцию целостной системы технологической модернизации крайне неоднородных по своему развитию сибирских регионов. На наш взгляд, регионы могут использовать созданный научно-технологический потенциал страны и мира, а также реализовать возможности интеграции науки, образования и бизнеса на базе эффективно действующих региональных отделений академий наук, размещенных в регионах в разные годы, вузов, отраслевых институтов, предприятий, имеющих спрос на инновации как в ресурсных, так и в высокотехнологичных отраслях экономики Сибири.

В инновационных разделах стратегий развития, например, Новосибирской области, Красноярского края рассматриваются социально-экономические условия для инновационной деятельности, научно-технический потенциал регионов, направления и проекты для инновационной деятельности субъектов хозяйствования и меры инновационной политики регионов (административные, финансовые, законодательные). Более того, принимается во внимание, что государство как стратегический партнер частного бизнеса может оказать влияние

на выбор приоритетов развития и инвестиционные возможности движения к новейшим технологическим укладам в Сибири с учетом опыта развитых стран мира. Однако, на наш взгляд, для реальной практики только идеологической доктрины и перечня приоритетов недостаточно, поскольку трансформация структуры экономики страны и Сибири зависит от ряда основных условий, которые повлияют на менеджмент проектов.

***Макроэкономические и региональные условия*** включают в себя

- технологический уровень уже созданного технического базиса экономики, степень его изношенности и возможности его радикального технического переоснащения;
- масштабы инвестиций по секторам экономической деятельности, в том числе в новые производства и модернизацию традиционных отраслей;
- региональную дислокацию производств, определяющих специализацию компаний и масштабность обслуживающих пространство инфраструктурных объектов;
- масштабы и скорость инновационного перевооружения высоко- и среднетехнологичных отраслей и сферы услуг.

***Научно-образовательный потенциал и развитие элементов экономики знания*** опираются на

- научно-технический потенциал регионов, в том числе наукоемкость ВРП;
- развитие образования, здравоохранения и информационно-коммуникационных технологий как созидających элементов экономики знания в регионах.

***Институциональные предпосылки*** – это

- институты развития и риски, сдерживающие технологические преобразования в экономике;
- ход реформирования образования, науки, отношений собственности, регионального управления и т.д.

По нашему мнению, неизбежно происходит сочетание «позитива» – возможностей и «негатива» – пределов, т.е. ограничений при

взаимном наложении указанных групп условий. При формировании экономических механизмов и создании институциональных условий в Сибири важно обеспечить целостность всего инновационного процесса, т.е. начиная от научной идеи способствовать движению результатов НИОКР к рынку. Собственно, по такой схеме в мировой практике оценивается эффективность реализации как самой научно-технической и инновационной политики, так и инновационных проектов. Если в Сибири будет сформирована критическая масса проектов, охваченная такой практикой реализации коммерческих и общественных эффектов, то это и будет в идеале определять возможность инновационного прорыва в развитии региона.

Пока нет единого субъекта, отвечающего за реализацию стратегии развития Сибири, но представляется полезным для всех регионов СФО рассмотреть некоторые граничные условия текущего момента, влияющие на скорость трансформации структуры экономики всей страны и Сибири. Это важно для реализации как региональных, так и межрегиональных проектов при разработке концепции модернизации технологической базы и институтов развития в Сибири.

Выделим некоторые макроэкономические факторы, чтобы понять, насколько они ограничивают или стимулируют опережающее развитие Сибири. Статистика обширна, поэтому будем ссылаться только на отдельные показатели федеральной статистики, которую можно проверить и обновить.

**Технологический уровень.** Доля основных фондов СФО в начале 1990-х годов составляла около 15% в общем объеме российских основных фондов. В первое десятилетие постсоветского развития она неуклонно снижалась и в 2000 г. составила около 8,5%, к 2011 г. выросла до 11,7%, но не достигла показателя того периода, когда опережающее развитие Сибири оценивалось как условие развития народно-хозяйственного комплекса СССР. В целом в стране технологический базис в 1990-е годы начал устаревать. К 2010 г. степень износа основных фондов выросла до 47,1%, а их обновление не сопровождалось радикальными инновациями в гражданских производствах. Отраслевая структура инвестиций складывалась не в пользу высокотехнологичных отраслей, при этом модернизация даже средне- и низкотехнологичных про-

изводств шла медленно. В СФО соответствующие данные существенно варьируют для отдельных отраслей и субъектов. Заметным трендом явилось то, что в Сибири с 2000 по 2012 г. в отраслевой структуре промышленного производства (по классификатору ОКВЭД) доля обрабатывающих производств сократилась с 71,2 до 60,7%, а добыча полезных ископаемых выросла с 16,5 до 27,7%. В целом доля топливно-энергетического комплекса увеличилась с 35 до 50% [1]. В Энергетической стратегии России сформулированы проблемы, касающиеся технологического уровня действующего производственного оборудования отдельных подотраслей ТЭК, и намечены контуры его инновационной замены. Однако процесс идет достаточно медленно.

Состояние основных производств на предприятиях оборонно-промышленного комплекса Сибири не отвечает требованиям обеспечения национальной безопасности страны. Доля устаревшего промышленного оборудования составляет около 60% [6].

**Инвестиции в основной капитал.** Это ресурсный фактор новой индустриализации Сибири. Динамика инвестиций за последнее десятилетие замедлилась как в РФ в целом, так и в СФО. Если в 2000 г. инвестиции в России и в Сибири росли примерно одинаковыми темпами, то к 2010 г. темп роста инвестиций в СФО стал существенно выше, чем в РФ, что создало условия для реализации новых проектов и освоения новых территорий Восточной Сибири. Так, индекс роста инвестиций в основной капитал в 2000 г. в РФ составлял 117,4%, а в СФО – 118,4%, в 2010 г. – соответственно 106 и 113,2%. В 2011 г. в СФО индекс роста инвестиций в основной капитал составил 116%, в 2012 г. – 108,5% [7]. Такое увеличение капиталовложений после кризисных лет было предпринято в основном для ввода в эксплуатацию новых нефтяных месторождений в Восточной Сибири, но в ближайшей перспективе, по мнению экспертов, инвестиционный бум не ожидается.

Видовая структура инвестиций в России и в Сибири в 2010 г. почти не различалась. В РФ здания (кроме жилья) составляли 42,6%, машины, оборудование и транспортные средства – 38,6%, в Сибири – соответственно 40,1 и 38%. Вместе с тем по сравнению с 2005 г. в СФО произошел более заметный сдвиг в видовой структуре основных фондов. Доля машин уменьшилась почти на 10%, что, по-видимому,



обусловлено сокращением обрабатывающих производств в промышленности. Отметим, что одновременно имели место и обнадеживающие признаки частичной модернизации, прежде всего за счет создания новых производственных объектов.

Анализ инвестиций в основной капитал по направлениям<sup>2</sup> показал, насколько активно обновляется или модернизируется та часть, которая связана с машинами и оборудованием, транспортными средствами. Они меняются в силу их физической и моральной изношенности, замещающая выбытие ОФ, способствуют росту производительности труда. Последняя заметно увеличивается, если ОФ активно «абсорбируют» инновационные решения. Модернизация и обновление оборудования в Сибири на фоне этих процессов в России в 2010 г. шли более интенсивно. Так, в 2010 г. в СФО доля средств, выделяемая на модернизацию и покупку нового оборудования, была выше, чем в среднем в РФ и в Центральном федеральном округе: по направлению «модернизация» инвестиции, предназначенные на машины и оборудование, в СФО составили 43% против 33% в РФ (в удельном выражении от всего объема средств в ОФ). Инвестиции, предназначенные на машины и оборудование по направлению «приобретение новых основных средств», в СФО поглотили 91,5% совокупных средств этого направления, несколько превышая средний показатель по РФ – 89% (рис. 1). Отчасти это было компенсирующим явлением для замены сильно изношенных основных фондов, а также для ввода новых (не считая здания).

Особая разновидность инвестиций, связанных с инновационными процессами, – это затраты на технологические инновации [8]. Для этого вида инвестиций также отметим изменение в структуре их распределения по федеральным округам и их медленный рост в Сибири (рис. 2), однако пока не ясно, станет ли это стабильным явлением.

Тенденции наращивания финансовых ресурсов для научной и инновационной деятельности в целом в СФО указывают на усиление тех-

---

<sup>2</sup> Техническое перевооружение основных фондов ведется в трех основных направлениях: новое строительство; модернизация и реконструкция; приобретение новых основных средств. Инвестиции по каждому направлению расходуются на две основные группы ОФ: здания и сооружения; машины, оборудование и транспортные средства.

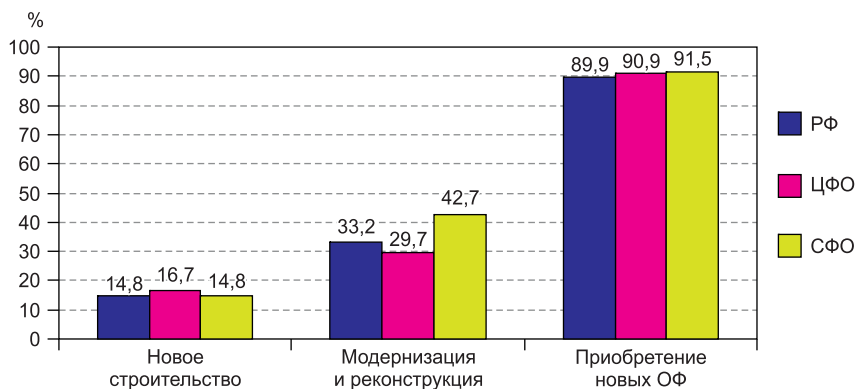


Рис. 1. Удельный вес инвестиций в основные фонды по группе «машины, оборудование и транспортные средства» в общем объеме средств по направлениям технологического использования в некоторых регионах РФ в 2010 г. [7]

нологической составляющей в новой индустриализации Сибири. В совокупности названные ресурсы включают как собственно затраты на технологические инновации, так и затраты на проведение научных ис-

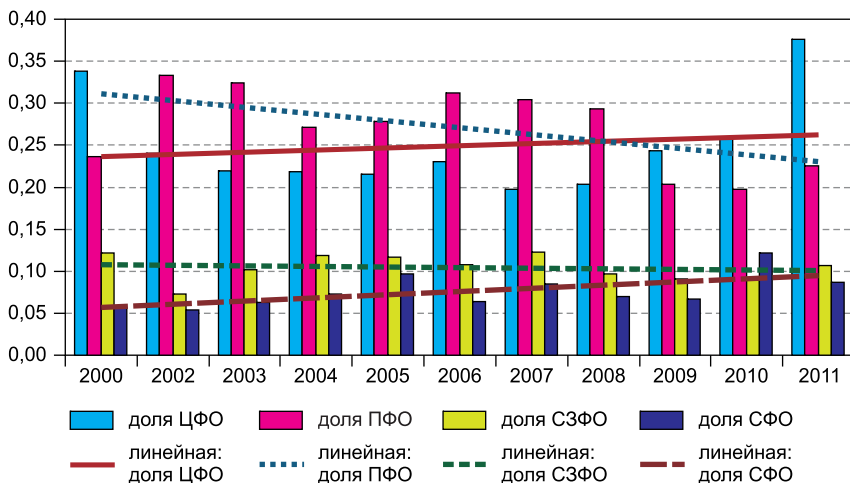


Рис. 2. Изменение доли федеральных округов в общем объеме затрат на технологические инновации в РФ [8]

следований. Если в 2000 г. пропорция затрат на технологические инновации и науку в СФО была 30:70, то в 2011 г. – уже 70:30, что имеет и положительные, и отрицательные последствия. Удельный вес затрат на исследования и разработки снижается в общем объеме перспективных инвестиций, и главное – не перейти тот предел, когда технологии перестанут основываться на новейших достижениях фундаментальных исследований, которые, в свою очередь, также требуют значительных затрат. Неясно, как будет организована схема финансирования в условиях реформирования РАН и ее региональных отделений.

Заметно, что доля СФО в общероссийских затратах на технологические инновации за период 2000–2011 г. возросла с 5 до 10%, однако затем произошло ее снижение. В 2011 г. наблюдался резкий всплеск аналогичных затрат в Центральном и других федеральных округах европейской части страны. Затраты на технологические инновации на 60–75% состоят из затрат на приобретение оборудования (как импортного, так и российского, причем не самого современного). Доля затрат на исследования и разработки на предприятиях мала – не более 10%, т.е. значительный объем исследовательских работ продолжают выполнять научные институты РАН и ведущие вузы.

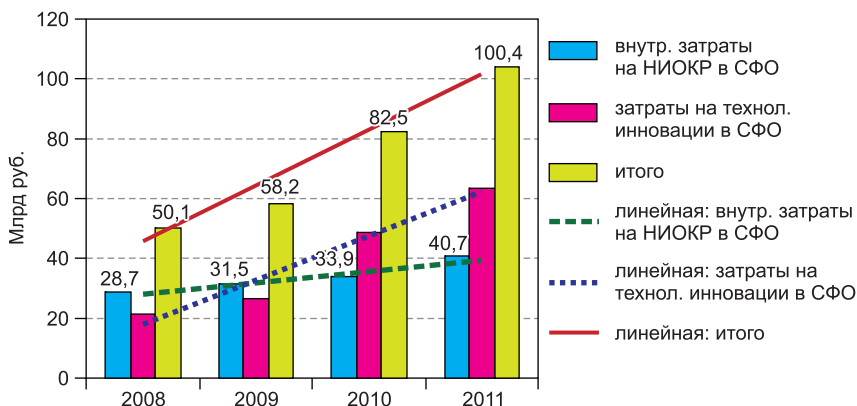


Рис. 3. Динамика инвестиций в научно-технический комплекс СФО: затраты на технологические инновации и внутренние затраты на исследования и разработки за 2008–2011 гг. [8]

Динамика внутренних затрат на исследования и разработки показывает, что наметилась стагнация в финансировании НИОКР в СФО на фоне некоторого наращивания после 2009 г. затрат на технологические инновации (рис. 3). Экономика региона носит открытый характер и может рассчитывать на внешние источники знаний, однако, на наш взгляд, именно региональные отделения РАН в контакте с отраслевыми и проектными организациями (которых сейчас осталось крайне мало) могут комплексно учесть местную специфику в технологическом плане, разрабатывая адаптированные к условиям Сибири технологии, особенно для ресурсного сектора.

### ВЛИЯНИЕ НАУКИ И ИННОВАЦИЙ НА ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ В СФО

Отметим связь научно-образовательных и инновационных предпосылок, которая важна для сбалансированного влияния науки и инноваций на экономический рост. Ранее [9] мы выявили, какие из факторов оказались значимыми для роста ВРП в СФО и России на первых этапах реализации Стратегии инновационного развития. Использована система показателей, принятых в мировой практике для описания уровня инновационного развития регионов. Результаты наших расчетов для периода 2007–2010 гг. показали существенную значимость трех групп факторов.

Первую группу – **затраты на исследования и разработки и человеческий капитал, результативность** образовали показатели, характеризующие ресурсы: количество организаций, выполнявших НИОКР; численность персонала, занятого исследованиями и разработками; внутренние затраты на НИОКР, – а также показатели результативности: количество созданных передовых технологий.

Вторая группа характеризует **затраты на технологические инновации**, которые включают как непосредственно финансовые затраты (затраты на технологические инновации), так и трансфер технологий (количество использованных передовых технологий).

Третья группа отражает состояние **инновационной активности** по показателю «удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации».

Согласно результатам факторного анализа, главное отличие инновационных процессов в Сибири от таковых в России состоит в том, что объем инновационной продукции в этот период не являлся значимым фактором для Сибири. Объяснить это можно, по-видимому, технологической структурой производства в Сибири, где много ресурсодобывающих и инфраструктурных производств, у которых на фоне всей перерабатывающей промышленности мала доля инновационной продукции. Кроме того, инновационные процессы в традиционных (низко- и среднетехнологичных) отраслях шли достаточно медленно, на что указывает существенное невыполнение запланированных показателей инновационных стратегий России и Сибири [10].

Построение регрессионных зависимостей от выявленных групп факторов (и вошедших в них показателей) подтверждает их разное количественное и даже разнонаправленное влияние на рост валового регионального продукта СФО. Пока заметный вклад обеспечивают только целевые инвестиционные средства, т.е. затраты на внутренние исследования и разработки (на 1 руб. вложений в НИОКР прирост ВРП составлял 47 руб.) и затраты на технологические инновации (на 1 руб. вложений в технологические инновации прирост ВРП составлял 12 руб.). Показано, что производство инновационной продукции даже уменьшает объем ВРП, что бывает в ситуации, когда сама продукция не обладает высокой добавленной стоимостью. В настоящее время добавленная стоимость, например, в нефтяной отрасли выше, чем в машиностроении и ряде высокотехнологичных производств. Также показано, что вложения в подготовку кадров, науку и технологические инновации приводят к росту ВРП, а их консолидация требует участия государства и бизнеса в формате мер региональной политики сибирских субъектов Федерации. Пока же наукоемкость ВРП Сибири мала – всего 8 руб. на 1 тыс. руб. ВРП, тогда как в РФ – 13 руб.

Существуют проблемы с реализацией в Сибири высокотехнологичных проектов в форме государственно-частного партнерства, что следует из обзора хода реализации некоторых проектов с участием «Роснано» и других крупных компаний [10]. Пока не полностью решены вопросы паритетности участников ГЧП в затратах и результатах реализации проектов [11], при этом государство остается в явном

выигрыше, а обеспечение интересов частных инвесторов зависит от ряда институциональных норм. Кроме того, неопределенность рыночных перспектив может сдерживать выход на высокотехнологичные рынки и впоследствии оборачиваться потерей конкурентных позиций.

### **УЧАСТИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОТДЕЛЕНИЙ РАН В СОЗДАНИИ ТЕРРИТОРИЙ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В ВОСТОЧНЫХ РЕГИОНАХ**

Сегодня роль региональных отделений РАН в обеспечении инновационного рывка в Сибири и на Дальнем Востоке, на наш взгляд, явно недооценена. Кроме того, сейчас их деятельность является стабилизирующим фактором, не позволяющим начать развал созданного задела фундаментальных исследований РАН. Наиболее развитое на данный момент Сибирское отделение РАН может стать «флагманом всей армады научных институтов» восточных районов страны, прокладываящим курс для развития новейших укладов на Востоке России, и особенно в Арктике. Именно междисциплинарность будет важна для обеспечения на инновационной основе кумулятивного эффекта от использования огромных ресурсных возможностей Сибири при сохранении национальной безопасности страны. Недофинансирование науки в России потенциально опасно с точки зрения попадания в когорту «догоняющих» государств, перманентно заимствующих технологии.

Приведем наши аргументы относительно значения региональных отделений, их возможностей в создании научных заделов мирового уровня для технологического рывка на востоке страны.

Доля затрат на исследования и разработки в СО РАН постепенно возрастала и в 2011 г. составила примерно половину всех внутренних затрат на НИОКР в Сибирском федеральном округе (рис. 4). Распределение затрат на НИОКР по научным центрам СО РАН и их вклад в общее финансирование науки соответствующих субъектов свидетельствуют о значимости присутствия учреждений СО РАН на территориях. Лидером является Новосибирский научный центр, кроме того заметна роль Томского, Красноярского и Иркутского научных центров.

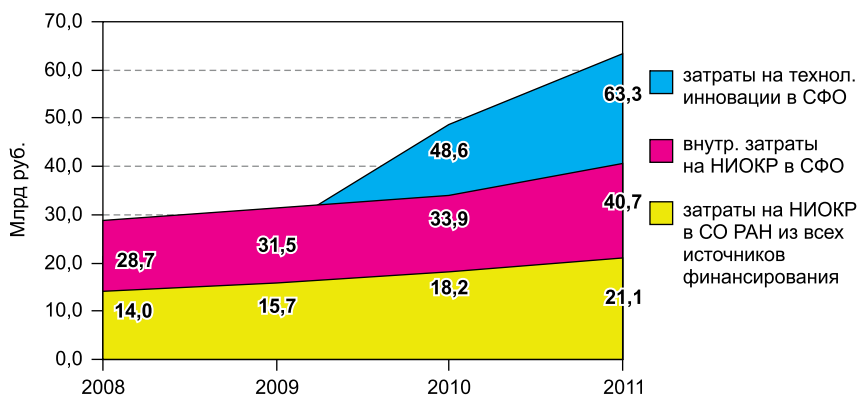


Рис. 4. Затраты на технологические инновации, исследования и разработки в СФО, в том числе затраты на научные исследования в СО РАН [8, 12]

Анализ удельного финансирования в расчете на одну организацию региональных отделений и РАН показывает, что учреждения СО РАН относительно хорошо обеспечены финансовыми ресурсами по сравнению с европейской частью РАН, где сосредоточено достаточно много организаций. Однако в посткризисный период начиная с 2009 г. наметилась общая тенденция снижения затрат на содержание научных учреждений (рис. 5).

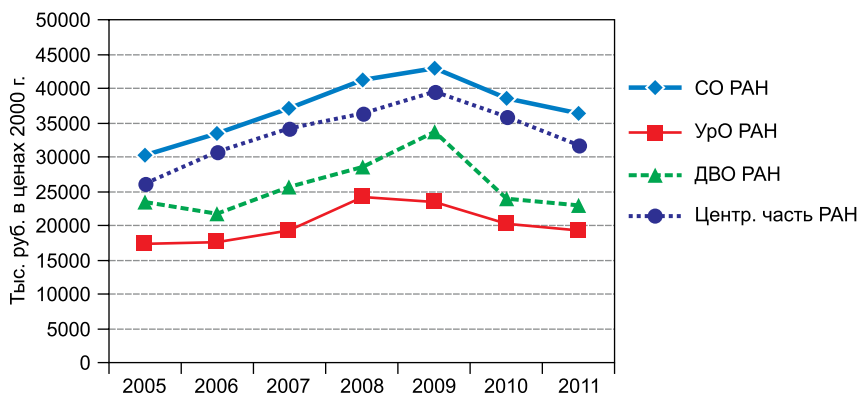


Рис. 5. Внутренние затраты на НИОКР в расчете на одну организацию [12]

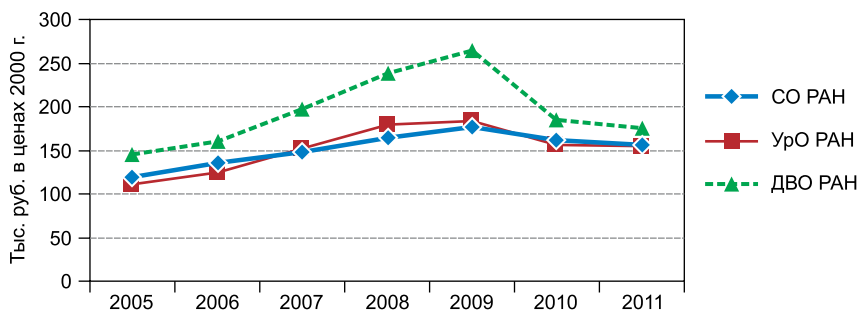


Рис. 6. Внутренние затраты на НИОКР в расчете на одного работника в региональных отделениях [12]

Аналогичную тенденцию отметим для показателя удельных затрат на НИОКР на одного занятого в научных учреждениях РАН. Он вырос к 2008 г. по всем региональным отделениям примерно в 1,5 раза, но вследствие кризисной ситуации, несмотря на сокращение общей занятости в науке, затем заметно снизился к 2011 г. (рис. 6). Поскольку в структуре затрат доля заработной платы увеличилась почти до 60%, вызывает тревогу «консервация» доли капитальных затрат, связанных с приборным обеспечением центров коллективного пользования и созданием уникальных установок, без чего невозможны развитие научных кадров и получение результатов мирового уровня.

СО РАН не менее продуктивно, чем центральная часть РАН, участвует в воспроизводстве научных кадров. Анализ влияния СО РАН на воспроизводство научных кадров за период с 2005 по 2011 г., показывает, что наметилась тенденция сокращения выпуска квалифицированных кадров с защитой кандидатской диссертации в учреждениях как РАН, так и ее региональных отделений. Однако в СО РАН данный процесс идет достаточно медленно на фоне аналогичного процесса в РАН, что указывает на относительное противодействие в региональном отделении этой негативной тенденции и на стремление обеспечить воспроизводство квалификационного уровня молодых кадров (рис. 7). Деятельность докторантуры в учреждениях РАН демонстрирует особенности подготовки кадров уже зрелых исследователей.



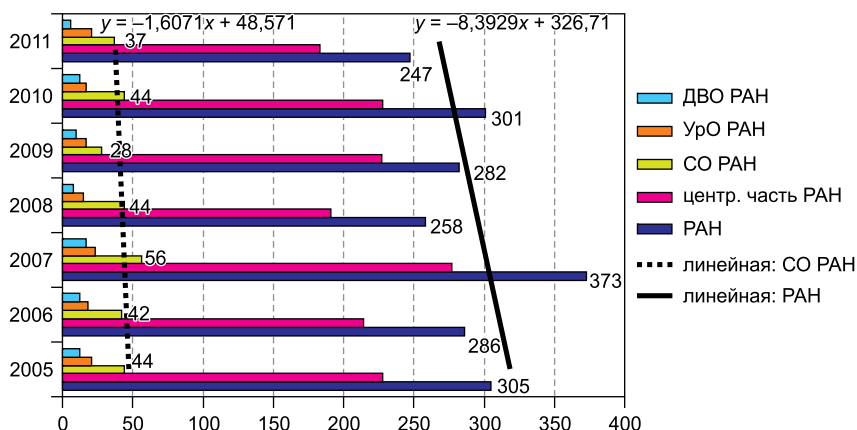


Рис. 7. Выпуск аспирантов с защитой кандидатских диссертаций в региональных отделениях РАН [12]

В целом по РАН намечается более заметное снижение количества защит диссертаций докторантами, чем по СО РАН, которое лидирует по числу успешных защит подготовленных докторских диссертаций на фоне других региональных отделений, но все же большинство докторантов защищаются в центральной части РАН.

Патентная активность – один из международных индикаторов, характеризующих продуктивность науки. Он показывает успешность СО РАН в области внутреннего патентования и проблемную ситуацию в области патентования международного. Количество патентов в СО РАН значительно превышает значение этого показателя по другим отделениям. Доля СО РАН в общей доле патентов РАН в 2012 г. составляла 33,2% и была сравнима с долей центральной части РАН – 48,7%, в то время как в центральной части было занято в 3,7 раза больше научных сотрудников (33677 чел. против 8960 чел. в СО РАН) [12].

К сожалению, наметилась динамика снижения количества полученных международных патентов. Даже у СО РАН, которое являлось лидером по этому показателю среди региональных отделений, число полученных зарубежных патентов сократилось примерно в 5,5 раза по сравнению с предкризисным периодом, что является неблагоприятной тенденцией при вступлении в ВТО [12].

Упреки, звучавшие в адрес РАН при подготовке к ее реформе, в том, что Академия наук уклоняется от инноваций, на наш взгляд, беспочвенны, если учесть, что участие в ведомственных и региональных программах уже давно практикуется в СО РАН как вид инновационной деятельности. Региональные отделения играют важную роль в технологическом переоснащении территорий. Механизмом инновационного развития территорий при участии РАН является участие отделений Академии в региональных программах. Лидер по участию в региональных программах – Сибирское отделение РАН, на его долю приходится более 40% всего количества региональных программ, в реализацию которых вовлечена РАН (рис. 8). После 2011 г. значительное финансирование для выполнения региональных программ было направлено в Сибирь (рис. 9).

СО РАН участвует в 87 региональных программах, при этом последние два года наибольшее количество финансовых средств приходилось на программы развития Республики Бурятия (29,6 млн руб. в 2012 г.). ДВО РАН участвует в крупномасштабной программе по технологическому переоснащению в Республике Саха (Якутия) (28,9 млн в 2012 г.). Самая крупная региональная программа УрО РАН реализуется в Тюменской области, объем ее финансирования в 2012 г. составил 10,8 млн руб. По мнению президента РАН В.Е. Фортова, пользу от региональных отделений для развития территорий Сибири нельзя недооценивать. Именно региональным отделениям РАН регионы

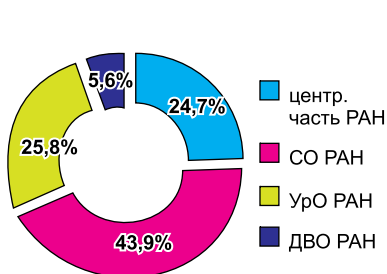


Рис. 8. Доля участия научных учреждений региональных отделений РАН в региональных программах в 2012 г. [12]

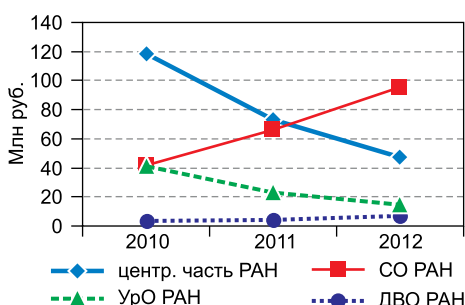


Рис. 9. Динамика расходов на участие в региональных программах в региональных отделениях РАН [12]

обязаны открытием рудных и нефтегазовых месторождений, развитием лесного и сельского хозяйства. Участие СО РАН и УрО РАН в ведомственных программах составляет суммарно около 30%, однако эта доля варьирует в зависимости от конкретных годовых целевых заказов крупных компаний, и понятно, что основная часть заказов пока приходится на центральные регионы страны. Тем не менее доля внебюджетного финансирования, например, в СО РАН выросла за последние пять лет почти в 1,5 раза.

С учетом многоканальности финансирования науки и инноваций в СО РАН постоянно наращивается доля средств по договорам. В 2012 г. они составляли примерно четверть всего финансирования из 23 млрд руб. Часть средств, поступающих на конкурсной основе и по международным контрактам, пока невелика, но она крайне значима для разработки новых технологий как в традиционных отраслях, так и для новых производств и услуг, соответствующих международным стандартам новейшего, шестого, уклада.

В контексте создания новой экономики в последние годы РАН как основной исполнитель фундаментальных исследований усилила деятельность по созданию интеграционных связей нового качества как внутри самой Академии, так и с ее основными контрагентами в рамках следующих институциональных структур:

- крупные отраслевые центры и Курчатовский институт (аналог системы организации науки в США);
- федеральные целевые программы, 30 технологических платформ (ТП), 14 кластеров, утвержденных Министерством экономического развития;
- ассоциации (научные, отраслевые, инновационные), совместные предприятия с малым бизнесом.

В частности, СО РАН в течение ряда лет участвовало в ФЦП «Научные и педагогические кадры России», ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы». Доля финансирования, направляемого на эти цели, составляла около 6% от всего объема российских затрат на эту программу.

В перечне технологических платформ представлено 11 коммерчески перспективных крупных технологических направлений, сгруппиро-

ванных в 30 ТП [13]. Как следует из перечня, большая часть из них имеют отношение к новейшим укладам (например, медицинские технологии и биотехнологии, информационно-коммуникационные технологии, фотоника, авиакосмические технологии и др.) или к инновационной модернизации традиционных направлений (транспорт, энергетика, добыча природных ресурсов и нефтепереработка, промышленные технологии). РАН принимает участие в 18, а СО РАН – в 11 платформах из 30, причем в трех ТП является ведущим исполнителем в стране.

Например, институты СО РАН активно участвуют в технологических платформах, имеющих значительный рыночный потенциал как для развития новейших отраслей, так и для общей модернизации производства с учетом социально-экономических и экологических критериев. В частности, для ТП «Медицина будущего» рынок будет состоять из следующих основных сегментов: инновационные фармацевтические препараты на основе биотехнологий; биокомпозиционные материалы для медицины; медицинские приборы и оборудование; тест-системы для диагностики. Общий объем спроса в сегментах рынков, на которые оказывают воздействие технологии, развиваемые в рамках ТП «Медицина будущего», на конец 2010 г. оценивается в 150 млрд руб. К 2020 г. он вырастет до 700 млрд руб. Ожидается доминирование отечественной биомедицинской и фармацевтической продукции и импортозамещение на рынках РФ и стран СНГ и значительное увеличение доли отечественной продукции по ключевым товарным группам.

ТП «Фотоника» – другое новейшее направление, в котором мировой рынок составляет сегодня около 420 млрд долл. в год, а темпы его роста – 6–8% в год. Россия, обладая большим научно-промышленным потенциалом в области фотоники, к сожалению, существенно уступает развитым странам по масштабам практического ее использования, что наносит заметный ущерб российской экономике и замедляет ее модернизацию. Однако оценки показывают, что при правильной организации деятельности технологической платформы и при наличии поддержки со стороны государства объем российского рынка продукции фотоники за 4–5 лет может быть доведен до 40–50 млрд руб. (в настоящее время – не более 10 млрд руб.), объем экспорта – до 10–12 млрд руб. в год. РАН и СО РАН имеют большой научно-технический потенциал в этой области, целый ряд пионерных разработок,

которые могут быть востребованы для модернизации отечественной промышленности и для развития экспорта в сфере высоких технологий.

В перечне технологических направлений, поддержанном Министерством экономического развития, присутствует также научное направление «Добыча природных ресурсов и нефтегазопереработка», которое крайне важно для ресурсного лидерства РФ на мировом рынке. СО РАН, дислоцированное в Сибири – месте добычи основных ресурсов, принимает непосредственное и основное участие в двух из трех технологических платформ в реализации этого важнейшего для страны направления. Ресурсная и национальная безопасность России обеспечивается разработкой ТП «Твердые полезные ископаемые» и ТП «Глубокая переработка углеводородных ресурсов», в рамках которых осуществляется активное сотрудничество с рядом госкорпораций, такими как ОАО «Сибирская угольная энергетическая компания», ОАО «ВНИПИнефть», ОАО «Роснефть», ОАО «Газпром» и др., что позволяет считать достаточно реальным значительный народно-хозяйственный эффект от этих платформ в будущем.

Другая форма инновационного продвижения разработок СО РАН, финансируемая как государством, так и частным бизнесом, связана с участием в инновационных кластерах. Объем планируемых средств государственной субсидии для кластеров составляет на период 2013–2017 гг. 1,5 трлн руб. При этом реализация данной разновидности государственно-частного партнерства потребует примерно паритетных затрат: обобщенно по всем направлениям внебюджетные источники составят 53%, а бюджетные средства – 47%, в том числе доля федерального бюджета примерно в 2 раза выше доли местных и региональных бюджетов – соответственно 33 и 14%. В 2013 г. в расчете на один кластер предусмотрена субсидия в размере 1,3 млрд руб., далее ожидаются приблизительно равномерные транши до конца периода. В частности, уже сейчас реально поддержаны три региона СФО, которые участвуют в федеральных целевых программах, технологических платформах и кластерах, используя фундаментальные заделы базовых проектов НИИ.

По мнению И. Дежиной, «в российской практике мероприятия по поддержке техплатформ и кластеров в определенной степени переплелись, но ведущая роль стала отводиться именно кластерной политике» [14, с. 57]. Вместе с тем в отношении и техплатформ, и кластеров «пра-

вительство предлагает практически идентичный подход с точки зрения принципов финансирования. Кластеры, как и техплатформы, должны взаимодействовать с институтами развития, а также работать с государственными компаниями, реализующими программы инновационного развития. МЭР рекомендовал начать такие взаимодействия, которые не связаны с выделением бюджетных средств» [14, с. 57].

В Сибири получили «федеральную прописку» относительно небольшого кластеров (см. таблицу).

На сегодняшний момент, по нашему представлению, в РФ вырисовывается некоторое дублирование тематики в федеральных целевых программах, технологических платформах и кластерах. Особенно в ситуациях, ориентированных на запросы производства, наблюдается значительное пересечение тематик и средств при недостаточно четко налаженном мониторинге реализации этих инструментов. Вместе с тем новые механизмы стимулирования инновационного рывка, озвученные президентом В.В. Путиным, представляются своевремен-

#### Инновационные территориальные кластеры Сибири

Регион	Инновационный территориальный кластер	Основная специализация
Красноярский край	Кластер инновационных технологий ЗАТО г. Железногорск	Ядерные технологии; производство летательных и космических аппаратов
Новосибирская обл.	<i>Объединенная заявка</i> Инновационный территориальный кластер в сфере информационных и телекоммуникационных технологий Новосибирской области «СибАкадемСофт».	Информационно-коммуникационные технологии.
	Биофармацевтический кластер Новосибирской области	Медицина и фармацевтика
Томская обл.	<i>Объединенная заявка</i> Кластер фармацевтики и медицинской техники Томской области.	Медицина и фармацевтика.
	Кластер информационных технологий и электроники Томской области	Информационно-коммуникационные технологии

ными, особенно для наиболее развитых инновационных территорий Сибири: Томска, Новосибирска, Красноярска [15].

Институциональные условия, касающиеся пространственной организации институтов развития, в практике российских инновационных институтов развития пока только создаются. Так, применялись два принципа размещения институтов: «с чистого листа» («Сколково») или с учетом предыстории и накопленного потенциала, когда институты сосредоточиваются на узком пространстве и в рамках сложившейся конфигурации действующих организаций на территориях наукоградов, региональных научных центров и академгородков. Вторая форма организации науки в Сибири под руководством Сибирского отделения РАН доказала свою состоятельность с точки зрения производства новых знаний – основной цели развития науки, а в настоящий момент «наращивается», дополняется организациями инновационной инфраструктуры. Появляется возможность реализации полного инновационного цикла – от фундаментальной идеи до коммерциализации на вновь создаваемых или действующих производствах.

В Стратегии инновационного развития РФ выделен раздел «Территории инноваций», предусматривающий государственную поддержку для регионов – инновационных лидеров и инновационных кластеров. Основой для формирования инновационной экономики должны стать инновационные центры – региональные и федеральные инновационные центры образования, науки и разработок, сочетающие в себе научно-образовательные комплексы, инновационную инфраструктуру, инновационное предпринимательство, а также создающие условия для жизни и работы занятых в этих секторах. Первый в Сибирском регионе инновационный центр в Томской области находится в стадии формирования.

В ходе реформирования РАН еще только предстоит понять целесообразность разделения научных и хозяйственных функций ее региональных отделений. С учетом взаимосвязанности научной и инновационной деятельности в мегарегионах было сделано предложение о новых формах пространственной организации науки и инноваций в виде Межрегионального центра науки, образования и высоких технологий с ориентацией на сетевое взаимодействие его участников в восточных районах [1]. В частности, в Сибири на основе преемственности в деятельности региональных отделений всех академий наук и ведущих вузов СФО такими формами целенаправленной орга-

низации научной и инновационной деятельности могут стать, согласно Федеральному закону «О некоммерческих организациях» [16], фонды и госкорпорации, по своему юридическому статусу имеющие право самостоятельной хозяйственной деятельности. Этот процесс требует глубокого и всестороннего изучения и обоснования.

Осуществление Сибирским отделением РАН функций государственной корпорации возможно при создании соответствующей организационно-управленческой структуры. Для этой структуры еще предстоит уточнить функции, связанные с оперативным и хозяйственным управлением, исходя из того, что большая часть научных институтов на данный момент отнесена к ведению Федерального агентства научных организаций России [17], на которое возлагаются обязанности по исполнению функций и полномочий собственника федерального имущества, закрепленного за указанными организациями, а также полномочия учредителя этих организаций.

Таким образом, возрастает роль государства и крупных акторов в смягчении ограничений и усилении возможностей модернизации как технологической базы, так и институтов инновационного развития в восточных регионах страны. Возможности Сибирского отделения РАН могут быть расширены и усилены за счет институциональных преобразований, позволяющих осуществлять научные и инновационные функции в интересах комплексного развития Сибири. Прежде всего необходима ориентация на тандем науки и крупного и малого бизнеса, на привлечение инвестиций в значимые инвестиционные проекты, на государственные и региональные заказы, повышающие спрос на инновации. Крайне важно создать благоприятные условия для привлечения молодых кадров в сферу науки, образования, инноваций и информационно-коммуникационной деятельности.

## Литература

1. **Современная** роль экономики Сибири в народно-хозяйственном комплексе России / Под ред. В.В. Кулешова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2014. – 325 с.
2. **Стратегия** социально-экономического развития Сибири до 2020 года. – URL: <http://www.severcom.ru/law/item38-1.html> (дата обращения 10.11.2013).
3. **Ефимов В.С., Ефимов А.В.** Сибирь в современной России: Что происходит с Сибирью в новой истории России? – URL: [http://foresight.sfu-kras.ru/sites/foresight.sfu-kras.ru/files/Statya\\_Sibir\\_v\\_sovremennoy\\_Rossii.pdf](http://foresight.sfu-kras.ru/sites/foresight.sfu-kras.ru/files/Statya_Sibir_v_sovremennoy_Rossii.pdf) (дата обращения 01.09.2013).



4. **Формирование** благоприятной среды для проживания в Сибири / Отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – 281 с.
5. **Сибирь** станет главной задачей в XXI веке. – URL: <http://www.dni.ru/economy/2013/12/12/265803.html> (дата обращения 17.12.2013).
6. **Выступление** секретаря Совета безопасности РФ Николая Патрушева на выездном совещании в Бийске. – URL: [http://www.bbc.co.uk/russian/rolling\\_news/2012/03/120322\\_ru\\_siberia\\_patrushev.shtml](http://www.bbc.co.uk/russian/rolling_news/2012/03/120322_ru_siberia_patrushev.shtml) (дата обращения 15.09.2013).
7. **Инвестиции** в России. 2013 г. – URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1136971099875](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1136971099875) (дата обращения 24.12.2013).
8. **Регионы** России: социально-экономические показатели / Росстат. – М., 2012. – 990 с.
9. **Канева М.А., Унтура Г.А.** Диагностика инновационного развития Сибири // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 2. – С. 173–196.
10. **Кравченко Н.А., Кузнецов А.В.** Проблемы реализации инновационного сценария развития Сибири // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 4. – С. 113–134.
11. **Горбачёва Н.В., Евсеенко А.В., Новикова Т.С., Суслов Д.В., Унтура Г.А., Шмагирев А.В.** Государственно-частное партнерство: оценка паритетности взаимодействия участников инновационных проектов // Инновации. – 2013. – № 5. – С. 45–55.
12. **Российская академия наук в цифрах: 2012.** – М.: Ин-т проблем развития науки РАН, 2013. – 239 с.
13. **Перечень** технологических платформ (утвержден решениями Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 1 апреля 2011 г.). – URL: [http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/innovations/formation/doc20120403\\_11](http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/innovations/formation/doc20120403_11) (дата обращения 12.06.2013).
14. **Дежина И.** Технологические платформы и инновационные кластеры: вместе или порознь. – М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2013. – 120 с.
15. **Kravchenko N.A., Untura G.A.** Possibilities and prospects for Siberia's innovative development // Regional Research of Russia. – 2011. – V. 1, No. 3. – P. 253–258.
16. **Федеральный закон** «О некоммерческих организациях» № 7-ФЗ от 12.01.1996 (ред. от 02.07.2013, с изм. от 02.11.2013). – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_148898](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148898) (дата обращения 12.12.2013).
17. **Перечень** организаций, подведомственных ФАНО России: Приложение к Распоряжению Правительства Российской Федерации № 2591 от 30.01.2013. – URL: <http://government.ru/media/files/41d4b2ee4aa4fdc62ccb.pdf> (дата обращения 09.01.2014).

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 13.01.2014 г.*

© Унтура Г.А., 2014

## **НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ: СИБИРСКОЕ НАПРАВЛЕНИЕ**

**Б.Л. Лавровский**

*Новосибирский государственный технический университет*

**Е.А. Горюшкина**

*Новосибирский национальный исследовательский  
государственный университет*

**И.А. Мурзов**

*ИЭОПП СО РАН*

*Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда  
фундаментальных исследований (проект № 13-06-00392/13)*

### **Аннотация**

Анализируется налогово-бюджетная политика федерального центра применительно к сибирским регионам. Оценка возможностей формирования межбюджетных отношений на рациональной основе в духе бюджетного федерализма связывается прежде всего с соотношением общей массы налогов, формируемых на территории, и расходов территориального бюджета. Речь идет о соотношении во времени потребностей региона в бюджетных расходах и возможностей их удовлетворения за счет локализованных на его территории налоговых и неналоговых доходов (без привлечения внешних ресурсов). Показано, что за исключением кризисных годов, в целом по Сибирскому федеральному округу наблюдается равновесие потребностей и локализованной на территории ресурсной базы. Округ можно рассматривать как практически самодостаточную территорию, способную поддерживать,

хотя и чрезвычайно зыбкое, равновесие между всеми налоговыми ресурсами территории и расходными полномочиями. По отдельным сибирским регионам оценки соотношения бюджетных потребностей и ресурсных возможностей заметно различаются. Нехватка локализованных на территории налоговых ресурсов для удовлетворения потребностей региона в бюджетных расходах восполняется внешними ресурсами. Позиция авторов состоит в том, что масштабы централизованной поддержки регионального бюджета должны адекватно учитывать значение региона в наполнении бюджетной системы страны. Вопрос о том, в какой мере реальная налогово-бюджетная политика соответствует указанным условиям, исследуется в статье. Сделаны выводы: для регионов-аутсайдеров бюджетная обеспеченность не может быть меньше их вклада в бюджетную систему, меньше интегральных налоговых усилий; вклад регионов-лидеров в бюджетную систему в силу социальных и политических требований не может не являться верхней границей их действительной бюджетной обеспеченности.

**Ключевые слова:** регионы Сибирского федерального округа, налоги, федеральный бюджет, доходы, расходы, безвозмездные перечисления, консолидированный региональный бюджет

## Abstract

The paper analyzes Russian fiscal policy toward Siberian regions. The assessment of efficiency of intergovernmental relations set in the spirit of fiscal federalism, in the author's opinion, should be connected, first of all, with a balance between fiscal revenues and expenditures in regions. It is a matter of correlation of the demand for fiscal expenditures in time and opportunities to meet them by tax and non-tax revenues located in regions (without external resources). In general the SFD showed a good balance of regional demand and local resources to meet them except the recession years. The District could be considered as a self-sufficient region which can maintain its balance, although extremely vulnerable, of the regional revenues and spending. The opportunities to cover the demands by their own revenues significantly differ in the different regions, and a lack of own revenues is reimbursed through outer support. The question is a scope of such support to regions since any centralized support should take into account what appropriate share the region contributes to the total revenues of the country. To what degree our current fiscal policy meets these conditions is in focus of this paper. Our conclusions are: fiscal capacities of region-outsiders could not be less than their contributions to the total revenues

of the country; and region-leaders' contributions could not be an upper limit of their fiscal capacities due to the social and political requirements.

**Keywords:** regions of the Siberian Federal District, taxes, federal budget, revenues, expenditures, compensation-free transfers, consolidated regional budget

Региональный аспект вопроса о консолидированном государственном бюджете, его существенная пространственная специфика заключаются в том очевидном обстоятельстве, что экономическое пространство России, по аналогии с географическими понятиями, отнюдь не напоминает ровную долину, скорее – сильно пересеченную местность. Чрезвычайно велико разнообразие, связанное с налоговым потенциалом, с условиями и возможностями развития, а также с социальными притязаниями населения в разных частях этого пространства и т.д.

Мало сказать, что в федеративном государстве без адекватного учета этого обстоятельства согласование интересов (финансовых) государства, его граждан и отечественного бизнеса, достижение долгосрочного устойчивого состояния государственного бюджета едва ли возможны. Более точное утверждение состоит, по нашему мнению, в том, что институциональный фактор реального административно-территориального деления страны, наличие региональных специфических интересов могут способствовать либо препятствовать достижению глобального финансового равновесия в зависимости от проводимой бюджетно-налоговой политики.

Дилемма, которая возникает при «структурированном» подходе к налоговому пространству, может быть сформулирована следующим образом. Цели и задачи социально-экономического развития территории отнюдь не сводятся к формированию ее налоговых ресурсов. Интерес к ней только как поставщику бюджетных ресурсов и лишь со стороны налоговых органов был бы чрезвычайно односторонен. В то же время государство по объективным причинам не может игнорировать необходимость приведения к равновесию как общегосударственного, так и региональных бюджетов, оставить вне своего контроля и мониторинга оценку их состояния. Нарушение по разным основаниям, условно говоря, «федерально-регионального партнерства» может привести к тому, что бюджеты одних территорий оказываются (неза-

служенно) в исключительно тяжелом, других – в чересчур благоприятном положении. Ни то, ни другое не способствует консолидации региональных интересов, достижению глобальных целей.

Неустойчивость как региональной, так и вертикальной структуры налоговых поступлений в бюджетную систему страны, изменение налогового законодательства приводят к тому, что федеральный центр вынужден систематически, по известным политическим и социальным основаниям, заметно пересматривать географию, региональный вектор своей (бюджетной) поддержки, увеличивая или уменьшая ее масштабы в каждом конкретном случае в зависимости, в том числе, от макроэкономической ситуации. Важные аспекты этой налогово-бюджетной политики применительно к сибирским регионам и составляют предмет настоящей статьи.

## НАЛОГОВАЯ БАЗА И РАСХОДЫ СИБИРСКИХ РЕГИОНОВ

Оценку возможностей формирования межбюджетных отношений на рациональной основе в духе бюджетного федерализма мы связываем прежде всего с соотношением общей массы налогов<sup>1</sup>, формируемых на территории, и расходов территориального бюджета. Речь идет о соотношении во времени потребностей региона в бюджетных расходах и возможностей их удовлетворения за счет локализованных на его территории<sup>2</sup> налоговых и неналоговых доходов (без привлечения внешних ресурсов) [1, 2]. Применительно к Российской Федерации и Сибирскому федеральному округу в целом это соотношение за период 2006–2012 гг. выглядит так, как показано на рис. 1.

Как видно, за исключением кризисного периода 2008–2010 гг., в целом по СФО наблюдается известное равновесие потребностей и локализованной ресурсной базы. Округ можно рассматривать в качестве практически самодостаточной территории, способной поддерживать равновесие, хотя и чрезвычайно зыбкое, между *всеми* налоговыми ресурсами территории и расходными полномочиями.

---

<sup>1</sup> Здесь и в дальнейшем речь идет исключительно о налогах и иных доходах, администрируемых Федеральной налоговой службой.

<sup>2</sup> Напрашивается термин «собственные доходы», но он, как известно, занят.

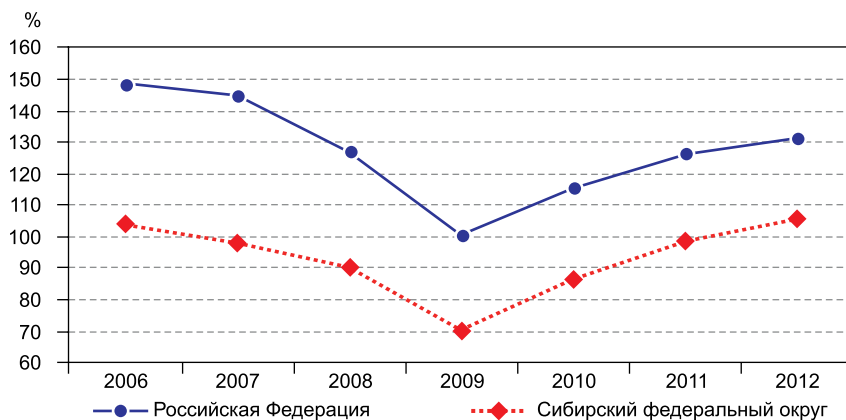


Рис. 1. Поступление налогов в бюджетную систему по отношению к расходам бюджета

Что касается страны в целом, то общая масса поступающих с территории налогов, вообще говоря, превышает расходы консолидированных бюджетов, но в кризисном 2009 г. – лишь едва. Нельзя не заметить также, что уровень превышения, достигнутый к 2012 г., заметно ниже показателей предкризисных 2006 и 2007 гг., кроме того, тенденция к росту затухает.

По конкретным сибирским регионам оценки соотношения бюджетных потребностей и ресурсных возможностей заметно различаются. В соответствии с этими оценками, исчисленными без учета кризисных 2008–2010 гг., все сибирские субъекты можно разбить на следующие группы: в Томской области налоги в бюджетную систему по отношению к расходам бюджета составляют примерно 180–240%, в Красноярском крае, Иркутской, Кемеровской, Новосибирской и Омской областях – в основном 100–130%, в Алтайском, Забайкальском краях, Республике Хакасии и Республике Бурятии – в основном 50–70%, в Республике Тыве и Республике Алтай – примерно 20–45%.

Видно, что индустриально развитые регионы (Красноярский край, Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская области), правда, с существенными оговорками, но все же обеспечивают или почти обеспечивают бюджетные потребности за счет всей совокупности проду-

цируемых налоговых ресурсов. Томская область в этом ряду по известным причинам заметно выделяется.

Что касается остальных шести регионов, которые в дальнейшем будем называть аутсайдерами, то они обеспечивают решение региональных задач пока в существенной, хотя и разной, степени за счет внешних ресурсов. Объема производимых налогов заметно (на 50% и более) не хватает для осуществления расходных полномочий. Сравнительно благополучная общесибирская картина получается за счет ресурсов прежде всего Томской области, а также, в известной мере, Омской области и Красноярского края. Пожалуй, уместно говорить применительно к регионам-аутсайдерам о застойном характере процессов, связанных с развитием налогового потенциала территорий, о глубоком и не преодоленном дисбалансе инфраструктурных потребностей, социальных притязаний и реальных экономических и фискальных возможностей удовлетворить эти потребности.

## НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНАЯ ВЕРТИКАЛЬ

Нехватка локализованных на территории налоговых ресурсов для удовлетворения потребностей региона в бюджетных расходах восполняется внешними ресурсами. В качестве этих ресурсов обычно выступают безвозмездные перечисления (межбюджетные трансферты) из федерального бюджета. В этой связи целесообразно исследовать характер межбюджетных финансовых потоков «регион – федеральный центр».

Налогово-бюджетную вертикаль можно измерить и оценить двумя основными потоками денежных средств. Первый (прямой) поток идет снизу, из регионов от налогоплательщиков в центр в виде налоговых и других доходов, собранных на территории соответствующего субъекта и подлежащих согласно налоговому законодательству перечислению в федеральный бюджет. Второй (обратный, встречный) поток возвращается сверху, из федерального бюджета в бюджет нижестоящего уровня (рис. 2). Два основных налоговых ведомства страны – Федеральная налоговая служба и Федеральная таможенная служба в соответствии со своими функциями и задачами обеспечивают администрирование налогов. ФНС администрирует нало-

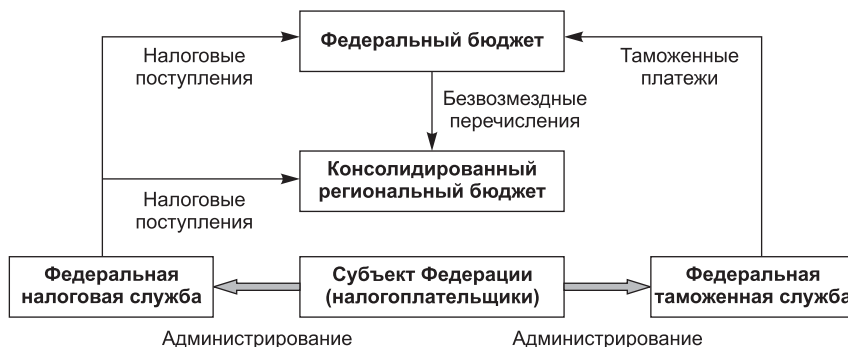


Рис. 2. Принципиальная ведомственная структура бюджетных потоков

ги и сборы, поступающие в федеральный бюджет и консолидированный региональный бюджет. Платежи, администрируемые ФТС, концентрируются в федеральном бюджете. Наконец, из федерального бюджета поступают безвозмездные перечисления в консолидированный региональный бюджет.

Назовем разницу между прямым и обратным потоками чистым поступлением в федеральный бюджет. Эта разница характеризует объем налоговых ресурсов территории, направленных на решение общегосударственных задач. Если чистые поступления являются отрицательной величиной, это означает, что территория не участвует своими налоговыми ресурсами в решении общегосударственных проблем и, более того, привлекает общегосударственные ресурсы для решения региональных задач.

В этой связи возникает два важных взаимосвязанных вопроса, неизбежно включающих политическую составляющую:

1) в какой мере сложившаяся география налоговых ресурсов, их территориальная рассредоточенность обеспечивают условия для реализации известных фундаментальных принципов бюджетного федерализма?

2) как меняется соотношение прямых и обратных бюджетных потоков в динамике, какие особенности характерны для регионов Сибирского федерального округа?



## БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПЕРЕЧИСЛЕНИЯ: СТРУКТУРА И ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ

Само существование института безвозмездных перечислений из федерального бюджета связано с политической и социальной необходимостью поддерживать известное равновесие, баланс региональных доходов и расходов, определенный объем государственных услуг на всей территории страны, с недостаточностью налоговых ресурсов территории для решения социальных, инфраструктурных и иных задач, стоящих перед региональной и местной властями в связи с выполнением возложенных на них конституционных и иных обязательств. Причем эта «недостаточность» может быть обусловлена сугубо объективными обстоятельствами.

Встречный поток неоднороден, достаточно сложно структурирован. Об этом скажем специально. Со стороны федерального бюджета безвозмездные перечисления (межбюджетные трансферты) в консолидированные бюджеты регионов осуществляются в следующих формах (ст. 129 Бюджетного кодекса РФ [3]):

**дотации** на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации. Образуют Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. В структуре безвозмездных перечислений в консолидированные региональные бюджеты в целом по всем федеральным округам по итогам 2012 г. составили 32,4%<sup>3</sup>;

**субсидии** – межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Федерации в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам ведения субъектов Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопро-

---

<sup>3</sup> Фонд финансовой поддержки субъектов РФ был образован в 1994 г. и вплоть до 2000 г. оставался единственным формализованным каналом предоставления федеральной финансовой помощи.

сам местного значения (ст. 132 Бюджетного кодекса РФ<sup>4</sup>). До 2013 г. совокупность субсидий бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета образовывала Федеральный фонд софинансирования расходов (соответствующие изменения внесены в Бюджетный кодекс Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ [4].) Субсидии составляют 35,3% безвозмездных перечислений в консолидированные региональные бюджеты в целом по всем федеральным округам;

**субвенции** – межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Федерации и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Федерации и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке (ст. 133 Бюджетного кодекса РФ). Совокупность субвенций бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета образовывала Федеральный фонд компенсаций также вплоть до мая 2013 г. (17,6%). Кроме того, существуют иные межбюджетные трансферты (13,9%).

В формальном смысле предназначение межбюджетных трансфертов сводится к балансированию доходов и расходов региональных бюджетов. В самом деле, доходы бюджета субъекта Федерации в соответствии с данными федерального казначейства складываются из налоговых и неналоговых доходов. Будем называть их собственными доходами. Наряду с собственными доходами бюджет формируется за счет безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Третьей составляющей доходов в казначейской статистике являются доходы от приносящей доход деятельности; они составляют мизерную величину и здесь не рассматриваются.

Разница между доходами и расходами бюджета, например, сибирских регионов на протяжении рассматриваемого периода доста-

---

<sup>4</sup> В редакции Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ (изменения, внесенные в Бюджетный кодекс указанным законом, вступили в силу 1 января 2008 г.).

точно стабильна, в большинстве случаев она не выходит за пределы  $\pm 1\%$  ВРП. Но это воистину «лукавая» цифра: отношение собственных доходов к расходам применительно даже к округу в целом колеблется примерно от 65 до 80%. В регионах это колебание еще больше. Становится очевидным тот факт, что известная стабильность бюджетов достигается за счет внешнего рычага – безвозмездных перечислений.

Ключевой вопрос, который здесь возникает: на какой теоретический фундамент опирается политика центра, чем обусловлены те или иные объемы безвозмездной поддержки, насколько они обоснованы?

Здесь необходимо оговорить один момент. Применительно к тем компонентам безвозмездной поддержки, которые учитываются при расчете показателей бюджетной обеспеченности регионов, государство, преимущественно в лице Министерства финансов, и теорию, и методику разработало<sup>5</sup>. Здесь мы говорим о федеральной поддержке, относящейся ко всей массе безвозмездных перечислений. Причем обсуждается один сравнительно узкий, хотя и важный, вопрос, касающийся размеров ее нижней границы. Наша позиция состоит в том, что масштабы централизованной поддержки регионального бюджета должны соответствовать значению этого региона в наполнении бюджетной системы страны.

## ТЕОРИЯ И НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА

Результаты исследований, касающиеся взаимоотношений территории с центром в налогово-бюджетной сфере, если эта территория охватывает в целом федеральный округ или совокупность субъектов Федерации (скажем, лидеры, аутсайдеры), представляют преимущественно академический интерес<sup>6</sup>. Федеральный округ, как и другая совокупность субъектов, реально, как известно, не имеет единого

---

<sup>5</sup> Критический анализ используемых методик см., например, в работе [5]. О значении именно этой статьи свидетельствует ссылка на нее в докладе Мирового банка «Об экономике России» (ноябрь 2005 г.).

<sup>6</sup> Результаты именно такого анализа изложены в работе [6].

бюджета, поэтому «межбюджетные» отношения носят здесь виртуальный характер.

Другое дело, если территория жестко привязана к границам территориально-административного образования. В этом случае налоговая вертикаль превращается из абстрактной категории в конкретный инструмент взаимосвязи территориальной единицы, ее бюджета с ресурсами центральной власти, может приобрести для региональной власти, жителей территории важное значение. Дальнейший анализ осуществляется применительно к субъектам Федерации, расположенным на территории СФО.

Для того чтобы корректно оценить связь между масштабом централизованной поддержки регионального бюджета и значением региона в наполнении бюджетной системы страны, необходимо соизмерить, собственно говоря, два показателя: налоговые поступления с территории региона в бюджетную систему страны в сопоставлении с общероссийским показателем и налоговые поступления в консолидированный региональный бюджет с учетом безвозмездных поступлений из федерального бюджета также в сопоставлении с общероссийским показателем (тот и другой – на душу населения).

Основной посыл состоит в следующем.

1. Если налоговые поступления с территории региона  $i$  в бюджетную систему страны в расчете на душу населения составляют величину  $p_i$  и  $p_i < p$  (соответствующего российского показателя), то  $s_i$  – объем безвозмездной поддержки из федерального бюджета в консолидированный бюджет региона  $i$  должен удовлетворять условию

$$\frac{t_i + s_i}{t + s} \geq \frac{p_i}{p}, \quad (1)$$

где  $t_i$  – душевые налоговые поступления в консолидированный бюджет региона  $i$ ;  $s, t$  – соответствующие показатели в среднем по России.

Смысл условия (1) состоит в том, что для регионов-аутсайдеров «бюджетная обеспеченность» не может быть меньше их вклада в бюджетную систему, меньше интегральных налоговых усилий. Если условие (1) реализуется как равенство, то объем безвозмездной поддержки из федерального бюджета осуществляется на нижнем

уровне. Вопрос о том, насколько объем безвозмездной поддержки может быть больше ее нижней границы, хотя и является исключительно интересным, здесь не обсуждается в связи с чрезвычайной его сложностью.

2. Если  $p_i > p$ , то величина  $s_i$  должна удовлетворять следующему условию:

$$\frac{t_i + s_i}{t + s} \leq \frac{p_i}{p}. \quad (2)$$

Смысл условия (2) состоит в том, что вклад регионов-лидеров в бюджетную систему в силу социальных и политических требований не может не являться верхней границей их действительной «бюджетной обеспеченности». Вопрос заключается в следующем: в какой мере реальная налогово-бюджетная политика соответствует условиям (1) и (2)? Результаты расчетов представлены в таблице.

При оценке результатов стоит обратить внимание на следующие обстоятельства. Сибирский федеральный округ в целом последовательно наращивает свой вклад в бюджетную систему страны (см. таблицу), соответствующий показатель за последние четыре года составляет в среднем около двух третей от российского уровня. Позитивная тенденция характерна для Иркутской, Омской, Томской областей. Показатели Томской области лучше общероссийских примерно на треть в 2009 г. и на 60% в 2012 г.

Одновременно многие регионы сдают свои и без того далеко не блестящие позиции. Прежде всего это относится к регионам-аутсайдерам (четыре республики и Забайкальский край). Например, в Республике Бурятия в 2009 г. налоговые поступления в бюджетную систему страны в расчете на душу населения составляли 42,3% от общероссийского показателя, в 2012 г. – только 28,7%.

Ухудшает свои позиции и Новосибирская область. Ее показатели в 2009–2010 гг. лучше, чем в среднем по округу, но в последующие два года область утратила это преимущество.

Особый интерес представляет, конечно, соотношение показателей, характеризующих наполнение, с одной стороны, общероссийского, с другой – регионального бюджета (в последнем случае с учетом

**Налоговые поступления с территории Сибирского федерального округа  
(на душу населения), %, РФ = 100**

Субъект РФ	Налоговые поступления в бюджетную систему					Налоговые поступления в консолидир. рег. бюджет с учетом безвозмезд. поступлений из федер. бюджета				
	2009	2010	2011	2012	2009–2012	2009	2010	2011	2012	2009–2012
СФО	61,3	65,4	67,6	68,9	65,8	90,4	90,8	88,9	86,8	89,2
Республика Алтай	30,6	39,9	26,9	27,2	31,2	162,3	141,7	137,2	117,3	139,6
Республика Бурятия	42,3	34,0	32,9	28,7	34,5	107,9	91,1	89,0	86,7	93,7
Республика Тыва	19,6	19,8	14,9	13,6	17,0	130,2	112,1	106,0	126,0	118,6
Республика Хакасия	39,5	34,7	34,0	32,4	35,2	70,6	73,6	73,8	73,5	72,9
Алтайский край	27,7	33,2	28,8	27,7	29,4	64,1	64,8	62,4	58,7	62,5
Красноярский край	84,3	108,3	105,3	123,6	105,4	137,2	142,7	129,6	114,1	130,9
Иркутская обл.	56,3	47,9	76,0	78,8	64,8	88,7	90,2	93,8	100,4	93,3
Кемеровская обл.	55,1	63,7	65,4	48,2	58,1	76,6	79,8	80,1	69,9	76,6
Новосибирская обл.	71,3	67,5	60,6	61,7	65,3	75,0	78,2	76,1	80,9	77,6
Омская обл.	68,9	70,5	75,1	81,1	73,9	82,1	83,0	88,3	98,3	87,9
Томская обл.	134,1	144,7	153,0	160,4	148,1	94,8	90,7	95,1	86,3	91,7
Забайкальский край	41,8	41,0	34,6	32,3	37,4	84,8	81,4	74,3	74,0	78,6

безвозмездных поступлений). Иначе говоря, речь идет о соответствии налоговых ресурсов, поступающих с территории субъекта в общерос-

сийский бюджет, и финальных последствий общих налоговых усилий региона для его бюджета.

Прежде всего зафиксируем одно принципиальное обстоятельство. Вклад всех регионов СФО в бюджетную систему страны в рассматриваемом смысле за период составляет около двух третей по отношению к российскому показателю, в то время как бюджетная обеспеченность с учетом безвозмездных поступлений из федерального бюджета – почти 90%. Это означает, что масштаб безвозмездных перечислений из федерального бюджета в бюджеты сибирских субъектов выше теоретической нижней границы, Сибирь в этом плане не обижают.

Заметно превосходит нижнюю границу объем федеральной поддержки для всех регионов-аутсайдеров. Например, в Республике Бурятии при фактических поступлениях в бюджет в среднем за период на уровне 34,5% от российского значения показатель обеспеченности составил 93,7%. В ряде случаев перечисления из федерального бюджета настолько щедры, что показатель обеспеченности заметно превысил средний по стране уровень. Это относится к Республике Алтай и Республике Тыве. Таким образом, в этом (исключительно) смысле не приходится говорить о дискриминации сибирских регионов-аутсайдеров.

Ситуация с сибирскими, но не российскими лидерами уже не выглядит столь однозначной и оптимистичной. Объем федеральной поддержки превосходит нижнюю границу для Иркутской, Кемеровской, Новосибирской и Омской областей. Например, в Новосибирской области при фактических поступлениях в бюджет в среднем за период на уровне 65,3% от российского значения показатель обеспеченности составил 77,6%. Что касается Красноярского края, то при фактических поступлениях в бюджет в среднем за период на уровне чуть более российского значения показатель обеспеченности составил 130,9%. Иначе говоря, объем федеральной поддержки превосходит, в соответствии с нашими представлениями, верхнюю границу. Особенно это характерно для 2010–2011 гг. Пристрастное отношение к краю с очевидностью сокращает источник межрегионального перераспределения. Известное «исправление ошибок» относится к 2012 г.

Специфическая ситуация, вызывающая недоумение, складывается в Томской области. Имея показатели вклада в бюджет заметно лучше средних по стране (в среднем за период – 148,1%), область остается откровенно обделенной в плане федеральной поддержки. Налоговые поступления в консолидированный региональный бюджет с учетом безвозмездных поступлений из федерального бюджета в рассматриваемые годы даже не дотягивают до среднероссийских показателей, составляя 91,7%. Все это означает, что объем федеральной поддержки заметно ниже теоретической нижней границы, минимального уровня. Область вынуждена «делиться» с другими территориями вопреки не просто собственным интересам, но разумной управленческой логике. Ситуация, сложившаяся в 2012 г., в этом смысле просто абсурдна. Ни о каком «исправлении ошибок» не может быть и речи. Роковую роль сыграл, похоже, «нефтяной след».

### Литература

1. Горюшкина Е.А., Мишина А.С., Мурзов И.А. Доходы региональных бюджетов Сибирского федерального округа во время кризиса // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 4. – С. 120–132.
2. Лавровский Б.Л., Горюшкина Е.А., Мурзов И.А., Мишина А.С. Структурные и динамические характеристики налоговых ресурсов Сибири // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1 (73). – С. 160–173.
3. Бюджетный кодекс РФ (ред. от 02.11.2013). – URL: [http://www.consultant.ru/popular/budget/56\\_1.html](http://www.consultant.ru/popular/budget/56_1.html) (дата обращения 12.11.2013).
4. Федеральный Закон от 07.05.2013 № 104-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_150353/?frame=10#cont](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_150353/?frame=10#cont) (дата обращения 12.11.2013).
5. Лавровский Б.Л., Постникова Е.А. Трансфертный механизм: преодолен ли кризис? // Вопросы экономики. – 2005. – № 8. – С. 84–96.
6. Лавровский Б.Л. Сколько с сошкой и сколько – с ложкой (региональные измерения налогового поля в России) // ЭКО. – 2012. – № 12. – С. 126–140.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 02.12.2013 г.*

© Лавровский Б.Л., Горюшкина Е.А., Мурзов И.А., 2014



УДК 332.142.4+630\*43

*Регион: экономика и социология, 2014, № 1 (81), с. 257–271*

## **ПРИЧИНЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ ПОЖАРОВ В БОРЕАЛЬНЫХ ЛЕСАХ СИБИРИ**

**Ю.Н. Самсонов**

*Институт химической кинетики и горения им. В.В. Воеводского СО РАН*

**Г.А. Иванова**

*Институт леса им. В.Н. Сукачева СО РАН*

*Статья подготовлена по планам НИР Института химической кинетики и горения СО РАН в рамках приоритетного направления V.46 «Физико-химические основы рационального природопользования и охраны окружающей среды» (проект V.46.5.3) и Института леса СО РАН в рамках приоритетного направления VI.5. «Биологическое разнообразие» (проект VI.52.2.5)*

### **Аннотация**

В период 2000–2010 гг. проведено свыше 30 натурно-модельных экспериментов по исследованию пожаров в бореальных лесах Красноярского края. Получены репрезентативные и статистически достоверные экспериментальные данные по поведению лесных пожаров в климатических и ландшафтных условиях Сибири, по энергетическим параметрам горения лесной биомассы, по эмиссии дымового вещества в атмосферу и по его воздействию на химические, оптические и респираторные свойства приземной атмосферы, по степени послепожарной гибели древостоя в зависимости от интенсивности лесных пожаров, по воздействию пожаров на лесные биоценозы и по динамике их послепожарного восстановления. Практически

все таежные пожары в Сибири являются низовыми, распространяющимися по напочвенной лесной подстилке. Эксперименты показали, что в случае невысокой интенсивности горения лесной подстилки доля погибших деревьев составляет 10–15%. Это означает, что хвойный древостой за время своей естественной продуктивной жизни (150–200 лет) сможет благополучно пережить три-пять пожаров с межпожарным интервалом примерно в 30–40 лет. Полученные экспериментальные данные могут быть использованы при оценках экологического воздействия и экономического ущерба от лесных пожаров в сосновых и лиственничных лесах, наиболее распространенных на территории Сибири.

**Ключевые слова:** лесные ресурсы, горение лесной биомассы, лесной пожар, дымовая эмиссия, погодно-климатические изменения, ущерб от лесных пожаров

## Abstract

The authors carried out more than thirty simulative fire experiments in the forests of Krasnoyarsk Krai within the framework of the international projects on fires in boreal forests. We obtained the representative and statistically-valid experimental data on how wildfires behave in the conditions of Siberian climate and landscape; what energy combustion properties of the forest biomass are; what smoke emissions into atmosphere are and how they impact on the chemical, optic, and respiratory properties of the near-earth atmosphere as well as weather and climate; to what degree, depending on fire intensity, the forest stand is destructed after fires; how physical and chemical properties of the forest soils can change; how fires impact on forest biocoenosis; and for how long biocoenosis can be restored after wildfires. In practice, almost all fires in Siberian taiga forests are surface ones and they are spread on the forest ground cover. The experiments show that a share of the destructed trees is 10–15% when combustion intensity is not so high. This means that the softwood timber stand may well survive three-five fires with intervals approximately of 30–40 years over its natural productive life. The data obtained could be applied to assessing ecologic and economic damages from fires happened in the pine and larch forests commonly observed in Siberia.

**Keywords:** forest resources, combustion of the forest biomass, forest fire, smoke emission, weather and climate changes, ecologic and economic damage from fires

Бореальные (таежные) леса Северного полушария, площадь которых насчитывает примерно 1,2 млрд га, представляют собой одну из величайших растительных зон мира (30% от всех мировых лесов) и составляют примерно 25% мировых запасов наземной биомассы. Российские бореальные леса оцениваются в 620–774 млн га, причем их большая часть (520–540 млн га) – это почти сплошные хвойные леса в Сибири.

Лесные пожары являются главным процессом, воздействующим на леса и лесные экосистемы. Хотя официальная статистика недооценивает масштабы лесных пожаров в России, спутниковые наблюдения и наземные обследования показывают, что пожары ежегодно происходят на площади 5–14 млн га в лесных и прилегающих к ним лесостепных зонах Сибири, Якутии и Дальнего Востока<sup>1</sup> [1, 2]. Следует уточнить широко распространенное мнение, что пожары в основном вызываются неосторожным обращением людей с огнем. Действительно, причиной большинства пожаров являются человеческие действия. Однако надо учитывать, что эти пожары происходят вблизи населенных мест, быстро обнаруживаются и тушатся, их площадь не превышает нескольких гектаров. Напротив, природный пожар (здесь можно использовать термин «wildland fire» – пожар в «диких» местах) обычно происходит на удаленных лесных территориях, к нему трудно, а часто и невозможно добраться. При таком пожаре фронт огня самопроизвольно продвигается на многие километры, до тех пор пока не выйдет к естественному препятствию, которым может быть лесной ручей, увлажненный болотистый участок, выгоревшая ранее лесная территория. Площадь одного такого пожара может составлять несколько тысяч гектаров.

Основной причиной пожаров на удаленных лесных территориях являются «сухие грозы» – молниевые разряды, но без выпадения дождя. Возгорание возникает вследствие попадания молнии в дерево. В зоне удара молнии древесина дробится на горящие крупинки, образуя источники возгорания для подсушенной наземной растительной подстилки или для хвои в кроне дерева. Далее происходит распрост-

---

<sup>1</sup> В экстремально пожароопасные сезоны 2003, 2008 и 2011 гг. пожары таежных лесов охватывали площади 18–20 млн га.

ранение огня вокруг первичного очага возгорания, что при определенных условиях (достаточное количество горючих материалов на поверхности, их сухость) приводит к лесному пожару [3]. Нельзя также исключать возгорание леса от регулярно падающих на землю малых метеоритов, из-за самовозгорания выходящих из земли газовых метановых выделений, от разрядов статического электричества между ветками и землей. Существует также мнение, что иногда возгорание может возникнуть при интенсивном микробиологическом гниении биомассы, например в муравьиных кучах. Однако этот процесс маловероятен и труднодоказуем в отличие от повсеместно наблюдаемых «сухих гроз», сопровождаемых молниевыми разрядами.

Исследованием лесных пожаров в Сибирском регионе в течение многих лет занимались сотрудники Института леса СО РАН. Новый этап исследований лесных пожаров осуществлялся начиная с 2000 г. специалистами из Института леса СО РАН, Института химической кинетики и горения СО РАН, Сибирской государственной геодезической академии, Американского агентства по аэрокосмическим исследованиям, Лесных служб США и Канады в рамках нескольких проектов, финансово поддержанных российскими фондами (РФФИ, интеграционные программы СО РАН) и международными организациями (USDA Forest Service, CRDF, NASA, Natural Resources of Canada, ISTC). Особенности этих исследований являлись проведение серии натурных пожарных экспериментов по моделированию поведения пожаров непосредственно на лесной территории, применение комплекса современных приборов для количественного измерения тех или иных показателей горения лесной биомассы в разных гео-, биоландшафтных и погодных условиях, использование спутниковых данных по лесным пожарам в Сибири, регулярный многолетний мониторинг послепожарного восстановления лесных экосистем. Ниже мы представим некоторые результаты экспериментов по моделированию пожаров. Эти эксперименты и результаты актуальны для лесной пирологии, биологии и экологии, они также имеют экономическое и социальное значение.

Целью исследований было получение репрезентативного и статистически достоверного количества экспериментальных данных по

поведению лесных пожаров в климатических и ландшафтных условиях Центральной Сибири, по энергетическим параметрам горения лесной биомассы, по эмиссии дымового вещества в атмосферу и по его воздействию на химические, оптические и респираторные свойства приземной атмосферы, по балансу (стоку-притоку) углерода на выгоревших лесных территориях, по изменению общей биомассы и послепожарному отпаду (гибели) древостоя, по изменению свойств лесных почв, по воздействию на лесные экосистемы и по их послепожарному восстановлению в зависимости от интенсивности лесных пожаров. В период 2000–2010 гг. было выполнено свыше 30 натурно-модельных пожарных экспериментов в нескольких таежных районах Красноярского края.

Остановимся на исследованиях, проводившихся на участке «Ярцево» в 2000–2002 гг. Это был изолированный лесной участок («остров») размером примерно 3×2 км, окруженный со всех сторон болотами, что гарантировало невозможность распространения пожара на большую территорию в случае чрезвычайных ситуаций. Участок был разбит на отдельные площадки размером 200×200 м, по границам которых были проложены защитные противопожарные полосы, не позволявшие огню переходить на соседние площадки. Несколько площадок предназначалось для экспериментов по моделированию пожаров (всего было проведено 10 модельных пожаров), остальные были использованы в качестве сравнительных (контрольных) участков для последующего многолетнего мониторинга восстановления лесных экосистем на «пожарных» площадках.

Выжигание площадок проводилось после выполнения подготовительных мероприятий, включавших количественное и качественное описание различных видов лесной растительности до пожара, структуры и исходного запаса основных лесных горючих материалов на площадке, а также их пирологического состояния (степени сухости материалов). Устанавливалась необходимая измерительная аппаратура в 49 позициях по территории площадки (в виде сетки 25×25 м). Текущая информация с датчиков температур во время пожара передавалась на запоминающие электронные устройства, укрытые от перегрева слоем земли, с последующей перезаписью в цифровой форме для

хранения и обработки полученных данных. Зажигание горючего лесного материала осуществлялось зажигательными аппаратами одновременно по всей длине подветренного или пониженного края площадки. Эта операция, контроль за распространением фронта огня, а также суточное наблюдение за послепожарным тлением на площадке выполнялись привлекаемым для этих целей персоналом местных лесных служб.

Для визуализации процесса продвижения огня использовалась видеокамера, помещенная в теплозащитный кожух и установленная непосредственно в зоне лесного горения. С вертолета, зависающего на высоте 1000 м над горящим участком, проводилась инфракрасная регистрация пожара, позволяющая следить, несмотря на сильную задымленность, за продвижением фронта огня и за последующим догоранием лесной биомассы и температурами тления в тыловой части пожара. В дальнейшие после эксперимента дни вновь проводились инспекция и количественный учет послепожарного состояния разных компонентов лесных биоценозов, в том числе определялось количество сгоревшей биомассы в расчете на 1 га выгоревшей площади.

Сравнительно большие размеры опытных площадок позволяли считать, что горение лесной биомассы на них вполне соответствует особенностям природного лесного пожара. Именно в таких натурно-модельных пожарных экспериментах можно было проводить вышеперечисленные допожарные, пожарные и послепожарные количественные и качественные инспекции, учеты и измерения. При природных лесных пожарах получать такие количественные данные было бы физически и технически невозможно.

Во время горения и некоторое время после того, как фронт огня дошел до края площадки, но еще продолжались горение и тление в тыловой зоне пожара, проводился отбор дымовых аэрозолей прокачкой дыма через аэрозольные фильтры. Фильтродержатели располагались непосредственно над «горящей и дымящей» лесной подстилкой на высоте 0,5–1 м, причем потоки дыма здесь имели почти вертикальное восходящее направление. В такой позиции на фильтры попадали только что образовавшиеся горячие дымовые аэрозольные частицы, еще не подвергнутые вторичным физико-химическим трансформаци-

ям (например, насыщению атмосферной влагой) и химическим реакциям в атмосфере (например, с окислами азота и серы). В этом также заключается особенность натурно-модельных пожарных экспериментов, в которых имеется возможность отбора в контролируемых условиях дымовых аэрозолей с их исходным химическим и дисперсным составом, что практически невозможно обеспечить в условиях «диких» лесных пожаров. Отбор газообразных продуктов горения осуществлялся накачкой задымленного воздуха в специальные сосуды. Помимо этого производился забор дымовых аэрозольных и газовых проб во время пролета вертолета на высотах 100–300 м через дымовой шлейф над горящим лесным участком. Пролеты на этих и других высотах (500–700 м) позволяли визуальное оценивать высоту подъема дымовых шлейфов после пожаров разной интенсивности. Высота первичного подъема дымового шлейфа в решающей степени предопределяет дальнейшее распространение дымового вещества на локальные, региональные и даже глобальные расстояния.

В последующие 5–12 лет проводились регулярные наблюдения, во время которых количественно оценивалась динамика послепожарного восстановления различных видов лесной растительности и лесных биоценозов на исследуемых участках. До и после пожарных опытов осуществлялись панорамные (в том числе в 3D-формате) фотосъемки избранных мест пожарных площадок. Фотосъемки выполнялись с фиксированных точек периодически в течение нескольких лет после горения леса, что позволяло визуализировать как степень начального повреждения лесной растительности, так и динамику послепожарного отпада лесного древостоя и последующего восстановления лесных экосистем после горения разной интенсивности. Такие данные дают возможность количественно и качественно прогнозировать характер и степень повреждений сибирских лесов от природных пожаров, которые ежегодно и неизбежно происходят на огромных таежных территориях.

Одним из практических результатов экспериментов является опрелделение истории пожаров, например, на лесном участке «Ярцево». Каждый низовой лесной пожар оставляет на комле дерева ожоговый след на текущем годичном древесном кольце. С годами след покрывается новыми кольцами, и дерево продолжает расти. Спилев дерево

(живое или старые пни) у комля и отшлифовав спил, можно видеть на срезе ряд «черных» пятен на годовых кольцах. Подсчитав количество колец между ними, можно восстановить историю лесных пожаров на том или ином лесном участке. Нам удалось выявить 14 пожаров (1599, 1661, 1701, 1722, 1737, 1744, 1779, 1813, 1860, 1869, 1912, 1919 и 1956 гг.) за 450-летний период, которые происходили с разной силой на территории участка «Ярцево» в среднем каждые 30–40 лет с вариацией межпожарных промежутков от 7 до 62 лет. За указанное время происходило восстановление наземной растительности после предыдущего пожара, формировался достаточный слой растительных горючих материалов, способствующий возникновению и распространению пожара. Вариация промежутков между пожарами связана скорее всего со случайностью «сухих гроз». Можно предположить, что горение участка после длительного межпожарного периода должно быть более интенсивным из-за большего количества накопленного горючего материала. Однако это не всегда так, поскольку большое значение имеют также текущие погодные условия, которые определяют пирологические свойства (высушенность) лесных горючих материалов.

Выявленная история пожаров позволяет сделать два важных вывода. Во-первых, поскольку лесные участки находятся среди болот и недоступны для людей в летний период (наши экспедиции доставлялись вертолетом), все пожары возникали здесь только по естественным причинам. Во-вторых, из среднего межпожарного периода в 30–40 лет следует, что на таежной территории Сибири ежегодно могут происходить пожары на площади 13–18 млн га (общая площадь 520–540 млн га, деленная на межпожарный интервал 30–40 лет). Эти оценки близки к спутниковым данным – 5–14 млн га [1, 2, 4].

Практически все таежные пожары в Сибири являются низовыми, когда огонь распространяется только по напочвенной лесной подстилке (мох, лишайник, древесный и хвойный опад, упавшие ветки и валежник, кустарнички). Верховые пожары здесь практически невозможны, поскольку для этого необходимы сомкнутость крон хвойных деревьев и/или большое количество разновысокой растительности (растительные ярусы), через горение которых огонь будет подниматься до кроны. Из-за сурового и сухого климата полог древостоя в сосновых лесах Си-



бири весьма разреженный (как правило, деревья не соприкасаются кронами), здесь редко встречаются древесные ярусы, наземная растительность не очень высокая, и, следовательно, нет условий для устойчивого распространения кроновых пожаров. В этом сибирские леса отличаются от бореальных лесов Северной Америки, где тихоокеанские воздушные потоки смягчают климат и увлажняют леса, формируя густые древостои и богатую наземную растительность.

Можно полагать, что низовые пожары не должны вызывать катастрофических последствий для древостоя в сибирской тайге. Натурно-модельные эксперименты показали, что в случае невысокой интенсивности горения лесной подстилки (это типичный пожар в тайге) доля погибших деревьев составляет 10–15%. Это означает, что хвойный древостой за 150–200 лет своей естественной продуктивной жизни сможет более или менее благополучно пережить три-пять таких пожаров с межпожарным интервалом примерно 30–40 лет. В случае высокоинтенсивного низового пожара восходящие потоки горячего воздуха от сгорающих напочвенных горючих материалов повреждают крону деревьев на высоте 10–20 м, что приводит в последующие годы к гибели 70–100% древостоя (рис. 1). К счастью для сибирских лесов, высокоинтенсивные пожары возникают только в экстремальные пожароопасные сезоны на фоне длительных засух, поскольку для таких пожаров необходимо сочетание нескольких факторов, например наличие большого количества лесного горючего материала, его низкое влагосодержание и, главное, появление в это время источника возгорания.

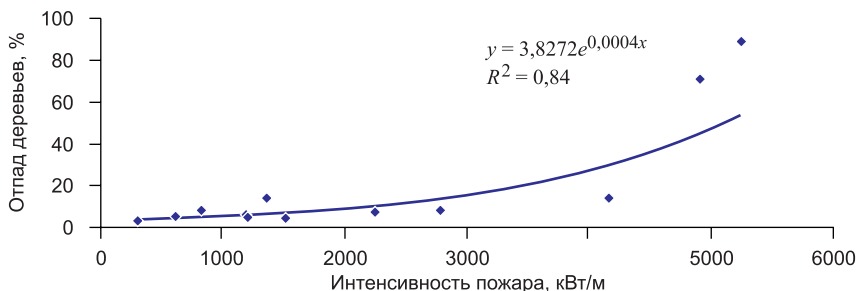


Рис. 1. Зависимость степени отпада (гибели) деревьев в сосняках от интенсивности пожара

В модельных опытах мы имели возможность организовывать пожары низкой, средней и высокой интенсивности, получать при этом не только качественные, но и количественные результаты, используя данные по температурам на разных высотах пламенного горения и по скорости продвижения кромки пламени. Установлено, что максимальные значения температур иногда достигали 1000 °C в зоне пламенного горения напочвенного покрова. Такие пожары и сопутствующие им высокие температуры оказывали губительное воздействие на компоненты экосистемы сосняков. Однако в почве на глубине 5 см температура редко превышала 50°C, в большинстве случаев она повышалась лишь на несколько градусов. Поэтому воздействие лесных пожаров на почвенную микробиоту и на корневую систему некоторых видов растительности оказалось не столь существенным. Количественные данные об уровнях тепловыделения в совокупности со сведениями о запасах и структуре горючих материалов и о сгоревшем их количестве (10–30 т/га для пожаров разной силы) могут служить основой для создания теплофизических моделей горения на огромных лесных территориях и для оценки воздействия пожаров на лесные экосистемы.

Важной особенностью уже выполненных и продолжающихся до настоящего времени работ является комплекс биологических и экологических исследований. Их цель состояла в том, чтобы количественно оценить прямое и косвенное воздействие лесных пожаров разной интенсивности на различные компоненты лесных экосистем. В последующие годы проводился мониторинг послепожарной сукцессии (постадийного восстановления) растительности, отслеживались изменения химических и физических свойств почвы, почвенной микробиоты и прочих компонентов лесных экосистем. Кроме того, наблюдались благоприятные для жизни леса изменения, которые были вызваны лесными пожарами.

После пожаров низкой интенсивности (типичный случай для сибирской тайги) восстановление напочвенной растительности и почвенной микробиоты проявлялось в заметной степени уже через два-три года. Через 7–10 лет многие компоненты экосистемы восстановились практически до допожарного уровня. Полученные данные могут быть использованы при оценке экологического ущерба от лес-

ных пожаров в сосновых и лиственничных лесах, наиболее распространенных на территории Сибири.

Наши исследования показали, что от лесных пожаров имеется по крайней мере один положительный эффект. На выгоревших площадках всегда наблюдается хорошее лесовозобновление хвойных пород (в нашем случае – сосны *Pinus sylvestris*). Такое происходит не случайно, поскольку естественное лесовозобновление на лесных территориях крайне затруднено тем, что почва там обычно покрыта толстым слоем мха, лишайника, травами и кустарничками. Семена (шишки) хвойных деревьев падают на этот слой, они не могут проникнуть через него в почву, где могли бы прорасти. При пожаре лесная подстилка полностью или частично выгорает, шишки падают на обнаженную почву, и семена прорастают. Как следствие, на выгоревших участках появляется большое количество всходов. Вероятно, лесные пожары играют эволюционную роль в периодическом обновлении хвойного древостоя в сибирских лесах. Кроме того, пожары способствуют обновлению ягодников и травяного покрова, создают благоприятную кормовую базу для лесных животных.

Постоянный мониторинг лесных пожаров на территории Сибири с использованием спутниковых систем NOAA/AVHRR и Terra/MODIS и последующая обработка данных (несколько сотен космоснимков) позволили создать геоинформационную базу о лесных и лесостепных пожарах в азиатской части России за 1993–2012 гг. Оценки площадей пожаров в Сибири за 2000–2011 гг. по данным спутниковых наблюдений и по сведениям от региональных лесных служб приведены на рис. 2 (использованы данные из работы [4]). Видим, что статистика лесных служб в 5–20 раз занижает реальные площади пожаров, что связано с невозможностью наземных учетов пожаров на удаленных таежных территориях.

Наши измерения и оценки показывают, что при лесных пожарах в Сибири ежегодно в атмосферу поступает 300–500 млн т продуктов сгорания растительной биомассы в виде газообразных веществ (главным образом это двуокись углерода) и жидко-твердых аэрозольных частичек (дым). Массовая доля аэрозольной эмиссии варьирует от 1–2 до 5–7% от количества сгоревшей биомассы в зависимости от условий

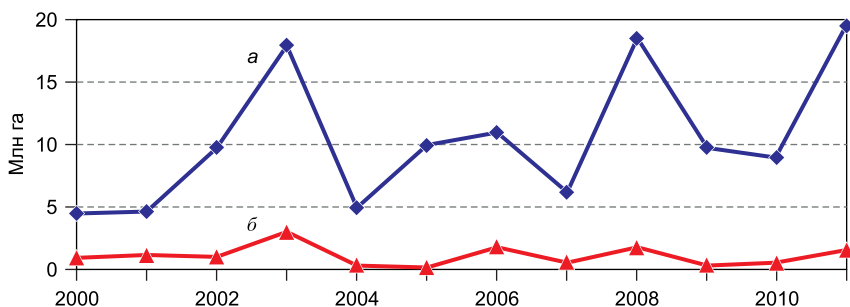


Рис. 2. Площади лесных и лесостепных пожаров в 2000–2011 гг. по спутниковым наблюдениям AVHRR/MODIS (а) и по данным лесных служб России (б)

горения (собственные и литературные данные), однако роль аэрозольной эмиссии в атмосферном теплообмене часто является доминирующей. Это связано с тем, что в дымовой эмиссии присутствуют тонкодисперсные (субмикронные) частицы, в значительной мере состоящие из элементарного углерода (сажа, черный углерод). Такие частицы, длительно находясь во взвешенном состоянии в атмосфере, эффективно поглощают и рассеивают солнечное излучение, т.е. могут влиять на теплообмен между атмосферой, земной поверхностью и солнечной радиацией и, следовательно, могут воздействовать на локальную погоду и глобальный климат. Здесь важно отметить, что потенциальное климатическое действие аэрозольной дымовой эмиссии (охлаждение?) является компенсирующим по отношению к воздействию газовых продуктов горения (диоксида и окиси углерода, метан, другие «парниковые» химические соединения), гипотетически приводящему к глобальному потеплению. Поэтому сведения о количестве, химическом и дисперсном составе дымовой эмиссии от крупномасштабных лесных пожаров являются необходимыми для создания и верификации прогностических компьютерных моделей глобального или регионального погодного-климатического тренда. Они важны для исследований оптических и химических свойств атмосферы, а также для оценки респираторного качества приземного воздуха.

На рисунках 3 и 4 показаны результаты измерения дисперсных размеров и химического состава дымовых аэрозольных частиц. Мате-

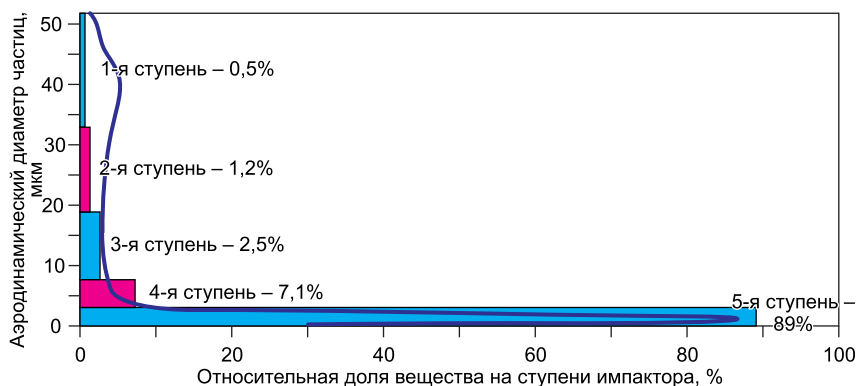


Рис. 3. Массовое распределение дымовой эмиссии от лесных пожаров по дисперсным фракциям, измеренное инерционным каскадным импактором с пятью рабочими ступенями

Гистограммные прямоугольники – прямые импакторные данные; двумодовая кривая – результаты, скорректированные на особенности импакторного отбора дымовых аэрозолей

матическая обработка этих и других измерений показала, что, во-первых, около 90% от полной массы дымовых частиц имеют размеры меньше и около 1 мкм по диаметрам. Такие частицы могут эффективно рассеивать солнечное излучение в атмосфере. Во-вторых, частицы содержат значительное количество – примерно 3–18% – элементного углерода (сажи, черного углерода), который может эффективно поглощать солнечный свет. Все это подтверждает тезис, что дымовые эмиссии от широкомасштабных лесных пожаров являются существ-

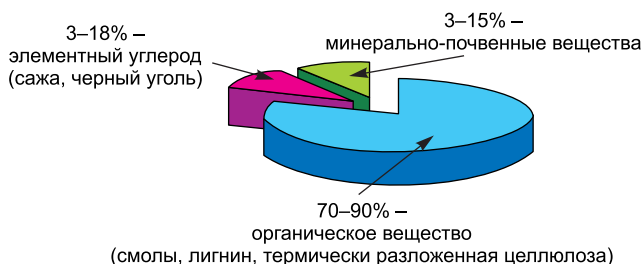


Рис. 4. Обобщенный химический состав дымовых частиц

венным фактором в постоянно проходящем теплообмене между атмосферой, земной поверхностью и солнечным излучением. Эти процессы в той или иной степени связаны с погодно-климатическими изменениями, по крайней мере в региональных масштабах.

Дымовые частицы с субмикронными и околомикронными размерами могут попадать в органы дыхания людей и животных и задерживаться там, что потенциально опасно для здоровья. Полученные данные о концентрациях и дисперсных размерах дымовых частиц дают основу для количественных и качественных прогнозов химического, экологического и медицинского воздействия пожарных дымов на качество приземной атмосферы, на здоровье населения на территориях, находящихся в створе ветрового переноса дымов от лесных пожаров. Эти данные необходимо учитывать при прогнозе и категоризации экологических и санитарно-гигиенических условий проживания людей на тех или иных сибирских территориях. Отметим также, что помимо спонтанного горения природной биомассы проводится сжигание больших количеств биотоплива (дров) для бытовых целей.

Экономическое значение воздействия лесных пожаров двоякое. Пожары в удаленных и недоступных лесных массивах (в большинстве случаев эти пожары не катастрофические) не наносят какого-либо прямого экономического ущерба. Однако пожары на лесных участках в зоне эксплуатационной доступности существенно влияют на кадастровую стоимость этих участков<sup>2</sup>. Во-первых, ухудшается возможность для лесничеств и населения использовать природные ресурсы (ягоды, грибы, древесную живицу, объекты охоты) на выгоревшей площади леса. Во-вторых, снижается категория (ценность) оставшегося древостоя при последующей вырубке участка. В-третьих, ослабленные огнем деревья часто подвергаются атакам вредных насекомых, повреждающих древесину. Поэтому выгоревшие лесные участки необходимо как можно быстрее выделять для сплошной рубки. Отметим, что сплошная рубка, которая обычно сопровождается разрушением (сдиранием) живого напочвенного покрова и дернины,

---

<sup>2</sup> Сведения об экономическом ущербе от лесных пожаров приведены в работах [5, 6].

способствует попаданию семян в почву и успешному росту новой генерации хвойных деревьев.

Общий ущерб от лесных пожаров в России оценивается в 3–7 млрд руб. ежегодно [6]. Суммарный ущерб включает в себя потери древесины на корню в средневозрастных, приспевающих, спелых и перестойных насаждениях. Номинально эти потери составляют 50–100 млн куб. м древесины в расчете на полную площадь пожаров в 5–14 млн га, что в денежном выражении составит сумму в десятки миллиардов рублей. Однако столь большой ущерб экономически не проявляется из-за того, что большинство пожаров происходит на эксплуатационно недоступных таежных территориях. Сюда также входит ущерб от повреждения молодняков естественного и искусственного происхождения, прямые затраты на организацию противопожарной службы и расходы на тушение лесных пожаров, а также разного рода косвенные расходы, например на расчистку горельников, на дополнительные санитарные рубки, на лесопосадки на выгоревших площадях.

### Литература

1. **Conard S.G., Ivanova G.A.** Wildfires in Russian boreal forest: Potential impacts of fire regime characteristics on emission and global carbon balance estimates // *Environmental Pollution*. – 1997. – V. 98. – P. 305–313.
2. **Cahoon D.R., Stocks B.J., Levine J.S. et al.** Satellite analysis of the severe 1987 forest fires in northern China and southeastern Siberia // *J. Geophys. Research*. – 1994. – V. 99. – P. 18627–18638.
3. **Иванов В.А., Иванова Г.А.** Пожары от гроз в лесах Сибири. – Новосибирск: Наука, 2010. – 164 с.
4. **Kukavskaya E., Soja A., Petkov A. et al.** Fire emission estimates in Siberia: evaluation of uncertainties in area burned, land cover, and fuel consumption // *Canadian J. Forest Research*. – 2013. – V. 43. – P. 493–506.
5. **Global Forest Resources Assessment 2010 Main Report**. – URL: <http://www.foris.fao.org/static/data/fra2010/KeyFindings-ru.pdf> (дата обращения 16.12.2013).
6. **Воробьев Ю.Н., Акимов В.А., Соколов Ю.И.** Лесные пожары на территории России: состояние и проблемы. – М.: ДЭКС-ПРЕСС, – 2004. – 312 с.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 16.12.2013 г.*

## **ВЛИЯНИЕ УГОЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПО МОДЕЛИ ДЕКАПЛИНГА**

**А.О. Акулов**

*Кемеровский государственный университет*

### **Аннотация**

На примере Кемеровской области определено влияние угольной промышленности на окружающую среду в регионе индустриального типа. Выявлено, что рост добычи угля обуславливает увеличение сбросов загрязняющих веществ в водный бассейн, но не имеет однозначной связи с выбросами в атмосферу. Эффект декаплинга в регионе отсутствует. Получены статистические оценки влияния прироста добычи угля на загрязнение окружающей среды. Определен ряд институциональных и экономических условий и инструментов снижения воздействия угольной отрасли на окружающую среду, потенциально способствующих переходу региона к развитию по модели декаплинга.

**Ключевые слова:** индустриальный регион, угольная промышленность, окружающая среда, ассимиляционный потенциал, экономический рост, декаплинг

### **Abstract**

The paper analyzes ecologic impacts of coal mining observed in industrial regions and it presents a case-study for Kemerovo Oblast. We can state that the increased coal production brings higher pollution of water basins whereas its impact on the atmosphere is not so unambiguous. There is also no effect of decoupling observed in the region. We obtain the statistical estimates of environmental



pollution from the increased coal production and recommend a number of institutional and economic tools to reduce ecologic impacts which would contribute to transition to a decoupling model of the development by the region.

**Keywords:** industrial region, coal industry, environment, assimilatory potential of biosphere, economic growth, decoupling

Одной из основных проблем в социально-экономическом развитии России продолжают оставаться рост нагрузки на окружающую среду, ассимиляционный потенциал биосферы, сохранение неудовлетворительной экологической обстановки в ряде регионов. Увеличиваются выбросы загрязняющих веществ в атмосферу, нестабилен объем сбросов в водный бассейн, образуется все больше отходов. Негативное воздействие на окружающую среду усиливается, экологическая ситуация ухудшается, что обуславливает рост заболеваемости и смертности [1].

Сложность и вариативность эколого-экономических проблем на уровне отдельных регионов требуют детального анализа конкретных ситуаций, складывающихся в процессе взаимодействия отраслей специализации и окружающей среды. В ходе такого анализа можно выявить степень и характер влияния различных отраслей на экологическую обстановку и на этой основе определить наиболее результативные методы управления природопользованием.

Одними из наиболее сложных в плане состояния окружающей среды являются регионы индустриального типа с преобладанием традиционных отраслей (характерные примеры – Вологодская, Кемеровская, Челябинская области, Республика Хакасия). Здесь экологические проблемы тесно смыкаются с общеэкономическими. Базовые отрасли тяжелой индустрии не только не способны обеспечить динамичный экономический рост в силу спросовых и инвестиционных ограничений, но и крайне негативно влияют на окружающую среду.

Между тем экономический рост таких регионов в 2000-е годы происходил за счет традиционных отраслей с соответствующими экологическими последствиями. Хотя в публичной риторике и документах органов власти постоянно декларируется необходимость диверсификации, дополнения традиционных отраслей инновационными, тех-

нологической модернизации существующих производств, в какой-то мере претворяется в жизнь в лучшем случае последний тезис. Практически экономический рост индустриальных регионов обеспечивается увеличением объемов производства в традиционных отраслях. При этом может происходить даже реверсификация. При этом экологические последствия такого типа роста остаются недостаточно изученными (они рассматриваются, например, в работах [2–4]). Поэтому актуальной задачей является количественное исследование влияния отраслей тяжелой промышленности на экологическую обстановку.

Одну из таких отраслей представляет собой угольная промышленность. Она оказывает существенное негативное воздействие на окружающую среду [4], но вносит значительный вклад в экономику ряда регионов, особенно Сибири и Дальнего Востока. Например, экономический подъем Кемеровской области обусловлен в основном ростом данной отрасли.

Однако потенциал роста угольной промышленности оценивается не столь оптимистично. Существуют разноречивые прогнозы относительно емкости и динамики цен угольного рынка. По среднесрочному прогнозу Мирового энергетического агентства, к 2017 г. общий спрос на уголь в мире увеличится до 6184 млн т, или на 10% по отношению к уровню 2012 г. Но этот прирост весьма неравномерно распределится по странам и регионам. Он придется на Китай, Индию и другие азиатские страны, тогда как в развитых странах спрос на уголь будет стагнировать [5]. В России также сложно ожидать роста потребности в угле вследствие ограниченного спроса на него со стороны энергетики. Поэтому прогнозы, касающиеся добычи угля в ведущем в России угольном бассейне, – Кузнецком довольно резко различаются [6].

В данной ситуации необходимо выявить влияние угольного производства на окружающую среду в период динамичного роста отрасли. В качестве примера для исследования выбрана Кемеровская область – регион индустриального типа с развитой угольной промышленностью. Исследование проводилось в два этапа. Первоначально были определены показатели, которые характеризуют темпы развития отрасли, а также формирование экологического ущерба. Затем вы-

полнялись непосредственно диагностика и описание связей между показателями развития и показателями загрязнения окружающей среды.

Для характеристики темпов роста угольной промышленности использован объем добычи угля в натуральном выражении как в целом, так и отдельно по предприятиям открытой и подземной добычи (поскольку влияние на окружающую среду шахт и разрезов существенно различается). Для определения показателей, отражающих отрицательное воздействие на окружающую среду, мы исходили из того, что угольная промышленность влияет на нее по следующим направлениям:

- изъятие земель, их загрязнение отходами (это особенно свойственно разрезам). Характеризуется показателем площади нарушенных земель (га);
- изменение гидрологического режима, истощение водных ресурсов. Характеризуется показателями забора воды, использования воды (куб. м);
- загрязнение водных объектов сточными водами. Характеризуется показателями сброса сточных, транзитных, шахтно-рудничных вод в водные объекты, а также сброса загрязненных вод (куб. м);
- загрязнение воздушного бассейна. Характеризуется показателями общего выброса в воздушный бассейн загрязняющих веществ, а также выброса метана (т).

Эмпирические данные для анализа представлены в табл. 1.

Поскольку с 2012 г. отсутствует информация о водопотреблении и сбросе сточных вод по видам экономической деятельности, хронологические рамки исследования ограничены периодом 2005–2011 гг. (для загрязнения атмосферного воздуха и нарушения земель – 2005–2012 гг.).

Для выявления влияния добычи угля на загрязнение окружающей среды рассчитаны коэффициенты корреляции (табл. 2). Как свидетельствуют полученные данные, загрязнение водного бассейна и площадь нарушенных земель имеют значимую связь с объемами добычи. Показатели загрязнения воздушного бассейна демонстрируют более слабые связи, коэффициенты корреляции несколько ниже кри-

Таблица 1

**Показатели, используемые для исследования влияния угольной промышленности на окружающую среду Кемеровской области\***

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Добыча угля, млн т	164,3	174,8	181,4	182,8	179,2	181,8	188,3	201,5
В том числе:								
открытым способом	87,6	91,1	97,4	103,5	95,2	131,8	113,7	120,9
подземным способом	76,7	83,7	84,0	79,3	84,0	50,0	74,6	80,6
Площадь нарушенных земель, га	62783	62386	62361	62511	62700	63700	63531	66800
Площадь рекультивированных земель, га	908,0	1209,0	1062,1	1097,0	1073,2	706,2	698,0	495,6
Общие выбросы загрязняющих веществ в воздушный бассейн, тыс. т	590,9	625,2	798,2	852,1	851,4	826,9	804,3	786,0
Выбросы метана, тыс. т	522,3	555,1	735,5	792,2	781,2	770,8	748,2	735,1
Выбросы загрязняющих веществ в воздух, кг на 1 т угля	3,60	3,58	4,40	4,66	4,75	4,55	4,27	3,90
Забор воды, млн куб. м	274,2	298,4	316,2	323,9	327,5	328,9	329,1	...
Использование свежей воды, млн куб. м	57,8	69,2	69,0	64,0	59,9	60,3	60,1	...
Сброс сточных, транзитных, шахтно-рудничных вод, млн куб. м	240,9	260,2	283,5	291,2	293,6	295,3	297,1	...
В том числе загрязненных	202,0	217,0	233,6	251,8	245,7	249,7	248,6	...

\* Показатели добычи угля взяты из официального статистического справочника «Кузбасс в цифрах», издаваемого территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Кемеровской области. Другие показатели взяты из ежегодных государственных докладов о состоянии и охране окружающей среды в Кемеровской области за 2005–2012 гг., публикуемых департаментом природных ресурсов и экологии администрации Кемеровской области (URL: <http://kuzbasseco.ru/doklady/>).

тического уровня. Следовательно, в первом приближении можно сделать вывод о существенном влиянии угольной отрасли на экологическую обстановку. Коэффициент корреляции между добычей угля

Таблица 2

**Коэффициенты корреляции показателей добычи угля и загрязнения  
окружающей среды**

Показатель	Добыча угля в це- лом	В том числе		Число сте- пеней сво- боды	Критический уровень ко- эффициента корреляции
		открытым способом	подзем- ным спо- собом		
Площадь нарушенных зе- мель	0,7872	0,6441	-0,1462	6	0,7067
Площадь рекультивиро- ванных земель	-0,6425	-0,7768	0,4652	6	0,7067
Общие выбросы загрязня- ющих веществ в воз- душный бассейн	0,6021	0,5501	-0,1910	6	0,7067
Выбросы метана в воз- душный бассейн	0,6381	0,5909	-0,2133	6	0,7067
Забор воды	0,9298	0,6704	-0,2657	5	0,7545
Использование свежей воды	0,1584	-0,2622	0,4330	5	0,7545
Сброс сточных, транзит- ных, шахтно-руднич- ных вод	0,9302	0,6776	-0,2746	5	0,7545
Сброс загрязненных вод	0,9016	0,6922	-0,3112	5	0,7545

и площадью нарушенных земель превышает статистически значимый уровень. В то же время в течение рассматриваемого периода по мере замедления темпов добычи прирост площади нарушенных земель оставался стабильным. В 2006–2007 гг. их площадь сокращалась на фоне растущей добычи. Быстрое увеличение добычи в 2010–2011 гг. не привело к ускорению нарушения земель. Если рассчитывать коэф-фициент корреляции, исключив данные 2012 г., то он составит 0,37, что говорит об отсутствии связи. Превышение статистически значи-мого уровня при вовлечении в расчеты данных 2012 г. объясняется

скорее выявлением новых площадей нарушенных земель, чем их реальным приростом.

Обращает на себя внимание отсутствие корреляции между площадью нарушенных земель и подземной добычей угля. Это говорит о том, что к нарушению земель ведет в основном добыча угля открытым, а не подземным способом. Мало того, наблюдается отрицательная корреляция между добычей угля на разрезах и площадью рекультивированных земель. Следовательно, в условиях активного развития открытой добычи темпы проведения рекультивации стали явно недостаточными.

Рассмотрим влияние угольной промышленности на загрязнение атмосферы. Расчет коэффициента корреляции общих объемов добычи с суммарными выбросами дает величину 0,6021, с выбросами метана – 0,6381. Это не превышает критический уровень. Следовательно, в рассматриваемом периоде статистически значимое влияние добычи угля на загрязнение атмосферы не доказано. Однако коэффициенты корреляции довольно близки к критическому уровню. Если рассматривать регрессионную модель, то парная линейная регрессия между добычей угля и выбросами загрязняющих веществ объясняет 38% дисперсии. Связь является достаточно слабой. Более того, если обратиться к данным 2010–2012 гг., то появляются основания для определенного оптимизма. При увеличении объемов добычи угля произошло сокращение выбросов в воздушный бассейн на 65,4 тыс. т, или на 7,7%, хотя добыча за этот период возросла на 22,3 млн т, или на 12,5%. Заметна также тенденция снижения удельных выбросов загрязняющих веществ: с 2009 г. они сократились в 1,2 раза. Уменьшились и выбросы метана, которые в основном связаны с деятельностью угольной промышленности, однако снижение составило менее чем 10%.

Ослабление связи между динамикой добычи угля и выбросами в воздушный бассейн, снижение удельных выбросов позволили сделать вывод о проявлении эффекта декаплинга в экономике Кемеровской области [7]. Он рассматривается как наиболее желательный вариант развития промышленности индустриальных регионов и одновременно как средство снижения остроты экологических проблем при сохранении прежнего типа экономического роста.

Использование термина «декаплинг» (от англ. decoupling – развязывание, расщепление, разъединение, нарушение связи) для анализа эколого-экономических проблем – явление относительно новое. Понятие декаплинга применимо к ситуациям, когда два процесса или два ряда показателей, которые должны бы иметь корреляционную зависимость, движутся в разных направлениях. Этим термином обозначают, в частности, нарушение синхронности в траекториях роста и спада экономики развитых и развивающихся стран. В сфере эколого-экономических проблем термин «декаплинг» первоначально характеризовал разделение трендов прироста ВВП и потребления первичной энергии. В настоящее время декаплинг понимается как рассогласование темпов роста благосостояния людей, с одной стороны, и потребления ресурсов и экологического воздействия – с другой. Декаплинг означает, что достижение экономического прогресса основывается на более низких темпах ресурсопотребления [8].

Применительно к экономике природопользования декаплинг – это рассогласование, расхождение темпов экономического роста и темпов изменения показателей, характеризующих отрицательное воздействие на окружающую среду. Иными словами, если при положительной динамике экономического роста показатели отрицательного воздействия на окружающую среду остаются стабильными или даже снижаются, то имеет место эффект декаплинга. Но можно ли говорить о наличии этого феномена в Кемеровской области? По нашему мнению, такая постановка вопроса как минимум преждевременна, поскольку расхождение динамики добычи угля и выбросов загрязняющих веществ в атмосферу наблюдается лишь за три года. Это не позволяет получить статистически значимые оценки. Только в качестве гипотезы можно предположить, что в 2010–2012 гг. наметилась некоторая тенденция к расхождению темпов роста добычи угля и выбросов загрязняющих веществ в воздушный бассейн. Но период ее наблюдения слишком мал для выводов.

Кроме того, существующие статистические данные по загрязнению атмосферы являются неполными по ряду причин. Во-первых, возможности действующей системы мониторинга состояния воздуха в Кемеровской области ограничены. Посты наблюдения существуют

лишь в Кемерово, Новокузнецке и Прокопьевске, а в ряде центров угледобычи (Белово, Киселевск, Междуреченск) они отсутствуют. При этом не учитываются объективно существующие переносы загрязняющих веществ между Кемеровской областью и другими регионами. Вследствие этих причин общая картина загрязнения атмосферного воздуха в области является неполной. Это также ставит под сомнение возможность существования в области эффекта декаплинга.

Во-вторых, наряду с угольной отраслью крупными загрязнителями воздуха в Кемеровской области выступают тепловые электростанции, черная и цветная металлургия, а также химическая промышленность. Для системной оценки возможностей декаплинга в промышленном регионе необходимы отдельные исследования влияния данных отраслей на воздушный бассейн.

Что касается влияния угольной промышленности на водный бассейн, то из данных, приведенных в табл. 2, видно, что три из четырех показателей потребления и загрязнения воды имеют сильную связь с ростом добычи. Увеличение добычи тесно коррелирует с объемом забора свежей воды, общим сбросом вод в водные объекты, сбросом загрязненных вод. Увеличение добычи угля приводит к росту забора свежей воды, что объясняется технологическими особенностями. Как-либо снизить объемы осушения горных выработок при использовании существующих технологий не представляется возможным. При этом основной объем забранной воды все же возвращается в природную среду. Это отражается на отсутствии статистической связи между ростом добычи и использованием свежей воды.

Сброс сточных вод в целом и сброс загрязненных сточных вод непосредственно связаны с изменением объемов добычи угля. Сброс сточных вод как таковой объясняется возвратом ранее забранной воды при осушении горных выработок и объективно будет иметь сходную динамику с объемом добычи угля. Более серьезной проблемой является тесная связь с объемом добычи сбросов загрязненных сточных вод, что можно описать уравнением регрессии, объясняющим 87% дисперсии:

$$C = 2,6231D - 189,14,$$



где  $C$  – объем сброса сточных, транзитных, шахтно-рудничных вод в водные объекты, млн куб. м;  $D$  – объем добычи угля, млн т.

Получается, что каждый миллион тонн угля в сложившейся ситуации увеличит сброс загрязненных стоков примерно на 2,6 млн куб. м. Рост добычи напрямую влияет на загрязнение водной среды. Ни о каком эффекте декарпинга в этом отношении говорить не приходится. Основная причина заключается в том, что доля нормативно-чистых вод в стоках угольной промышленности невелика в силу технологических особенностей, а очистных сооружений не хватает. По химическому составу сточные воды угольных предприятий содержат в основном взвешенные вещества (частишки породы, угля), а также соли азота (это особенно характерно для разрезов), нефтепродукты, металлы, фенолы, шестивалентный хром. Однако какой-либо статистики относительно химического состава стоков не ведется в связи с низкой обеспеченностью средствами измерений.

Таким образом, воздействие угольной отрасли на окружающую среду достаточно тесно связано с объемами добычи. Говорить о наличии эффекта декарпинга по меньшей мере преждевременно. В отношении загрязнения атмосферного воздуха отрицательное влияние роста добычи угля, вероятно, постепенно ослабляется. Но в плане загрязнения водного бассейна наблюдается сильное влияние роста добычи на сбросы загрязняющих веществ. Это необходимо учитывать, рассматривая перспективы развития угольной отрасли.

Согласно Стратегии социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 г., в регионе в 2025 г. будет добываться около 270 млн т угля. Долгосрочной программой развития угольной промышленности России на период до 2030 г. предусматривается гораздо меньший объем добычи: 200 млн т в 2015 г. и 182–185 млн т в 2030 г. [9]. Однако ассимиляционный потенциал биосферы уже близок к исчерпанию. По оценкам Санкт-Петербургского государственного горного института, емкость природной среды Кемеровской области позволяет при существующих технологиях добывать только до 10 млн т угля в каждом из семи угледобывающих районов. Базовые угледобывающие районы (Беловский, Новокузнецкий и Прокопьевский), где объемы добычи существенно выше, признаны зоной экологического

бедствия. Следовательно, даже при существующем объеме добычи необходим пересмотр экологической политики для практической реализации эффекта декарпинга.

В управлении снижением экологического ущерба на основе взаимодействия региональных органов власти и природопользователей, в проведении ими согласованной технической и экологической политики по скорейшему переходу на наилучшие доступные технологии (НДТ) можно выделить два направления. В отношении уже действующих предприятий необходимо осуществлять постепенную экологизацию деятельности, модернизацию технологий и производства, внедрение современных технических средств по очистке выбросов и сбросов. При строительстве новых угледобывающих мощностей следует добиваться минимального экологического ущерба, требовать достижения мирового уровня экологичности с использованием НДТ. Это тем более актуально, что до 2030 г. предполагается значительный ввод новых мощностей.

При экологизации деятельности существующих угольных предприятий необходимо исходить из плановых, целевых показателей по снижению выбросов и сбросов в окружающую среду на основе использования НДТ [10]. Пока же угольные предприятия не имеют четкой цели относительно снижения выбросов и сбросов. Установленные лимиты явно превышают ассимиляционный потенциал окружающей среды и требуют корректировки. Рекомендуется при определении целевых значений снижения выбросов исходить из того, что в настоящее время для Кемеровской области (как и для других сходных регионов) определена экологическая емкость – потенциально возможные объемы выбросов и сбросов, которые еще способна «переварить» окружающая среда. В перспективе следует ориентироваться на соблюдение данных ограничений.

Перед угольной отраслью должна быть поставлена задача в среднесрочной перспективе уложиться в установленные лимиты. Для этого необходимо разработать в рамках инвестиционных программ мероприятия по переходу на НДТ, по снижению экологического ущерба с оценкой как финансово-экономических последствий, так и экологической результативности и эффективности. После утверждения про-

граммы на уровне комиссии, включающей представителей федеральных и региональных органов власти, предприятия и компании могли бы получить право на налоговые льготы. Это даст положительные стимулы к активной экологической политике.

При вводе в строй новых угледобывающих предприятий следует требовать использования НДТ с соответствующим низким уровнем выбросов, что должно стать обязательным лицензионным требованием. Исходя из возможного уровня выбросов и сбросов по вновь вводимым мощностям при условии использования НДТ, а также из величины снижения выбросов и сбросов по выводимым мощностям можно определить плановый максимум экологического ущерба от действующих предприятий, разработать областную программу экологизации угольных предприятий. Таким образом, подход к различным угольным предприятиям будет следующий:

- в отношении закрывающихся – жесткие обязательства по компенсации экологического ущерба, в особенности в плане рекультивации земель, с использованием специального регионального фонда;
- в отношении вновь открывающихся – требование минимизации экологического ущерба, согласование лицензирования на региональном уровне только при соответствии производства современному экологическому уровню на основе НДТ;
- в отношении действующих – поэтапное снижение экологического ущерба до целевых значений посредством реализации инженерно-технических и организационных мероприятий при переходе на НДТ.

Финансовые, технические и организационные возможности угольных компаний по переходу на НДТ объективно ограничены. Поэтому необходимы ранжирование НДТ с точки зрения их эффективности с позиции охраны окружающей среды, расстановка приоритетов при внедрении. За основу здесь целесообразно взять стандарт РФ «Ресурсосбережение. Наилучшие доступные технологии обращения с отходами в горнодобывающей промышленности» [11], где представлен комплекс НДТ. Для решения такой острой проблемы, как сокращение

сбросов сточных вод, результативны применение биогидроботанического метода очистки сточных вод, активная и пассивная обработка сточных вод, технологии сокращения сбросов в водоемы.

При утилизации метана могут быть применены такие НДТ, как предварительная дегазация с использованием вертикальных скважин с поверхности, предварительная дегазация с использованием горизонтальных скважин в толще пласта, текущая дегазация с использованием перекрестных скважин [12]. В то же время экологическая и экономическая эффективность этих НДТ требует исследования и обоснования применительно к конкретным условиям Кузнецкого бассейна.

Для снижения воздействия на окружающую среду необходимо изменить условия платности природопользования, расширить спектр экономических стимулов. В настоящее время экологические платежи и штрафы, налагаемые Росприроднадзором, не являются ощутимыми для нарушителей. В этой связи необходимо существенное увеличение экологических санкций, с тем чтобы они оказывали реальное воздействие на природопользователей. Сегодня штрафы Росприроднадзора ничтожно малы по сравнению с выручкой и прибылью (в среднем несколько десятков тысяч рублей, что меньше стоимости одного вагона угля). Поэтому целесообразно пересмотреть подход к их установлению. Предлагается взимать штрафы в размере определенного процента от выручки угольного предприятия, что сделает наказание ощутимым. В противном случае продолжится природопользование «как обычно», без системной работы по снижению экологического ущерба и без внедрения НДТ.

Необходимо ввести дифференцированную плату за негативное воздействие на окружающую среду с учетом региональных особенностей. Существующий уровень дифференциации явно недостаточен, он требует корректировки с учетом мнений органов власти субъектов Федерации, экспертного сообщества и общественности. Так, коэффициент, учитывающий состояние водных объектов Кемеровской области, составляет лишь 1,16 – примерно средний уровень по стране, и это при крайне высокой степени загрязненности водных объектов. Коэффициент, учитывающий состояние атмосферного воздуха в Кемеровской области, составляет 1,2. При реальном состоянии воздушного

бассейна области это существенно заниженный уровень. Представляется, что устанавливать одинаковый коэффициент для всех регионов Сибирского федерального округа неоправданно.

Однако радикальное повышение платы за природопользование само по себе не может изменить ситуацию. К ее изменению должны быть готовы сами угольные предприятия и компании. Безусловно, обоснованное нормирование платы за природопользование – крайне сложный вопрос, сопряженный со столкновением множества интересов. Но постепенное, последовательное повышение платежей за природопользование с перспективой на 5–10 лет позволит создать для природопользователей предсказуемые условия работы, даст возможность планировать экологические мероприятия, инвестиции на средне- и долгосрочную перспективу.

Наряду с повышением платы за природопользование необходимо использовать новые экономические инструменты. Целесообразно создание фонда рекультивации, в котором будут аккумулироваться средства природопользователей, нарушающих земельный покров, с последующим их целевым использованием. Заблаговременное накопление средств необходимо потому, что недобросовестный природопользователь может досрочно прекратить угледобычу, утратить лицензию с целью избежать затрат на рекультивацию. В перспективе возможно применение налоговых льгот для природопользователей, имеющих существенные результаты в сфере снижения выбросов и сбросов. Однако эти вопросы не входят в компетенцию регионов и требуют решения на федеральном уровне.

Назрела необходимость изменить систему управления природопользованием и охраны окружающей среды на основе передачи части полномочий на уровень субъектов Федерации. Согласно ст. 72 Конституции РФ, вопросы владения, пользования, распоряжения природными ресурсами, а также вопросы природопользования, охраны окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Но на деле регионы имеют право распоряжаться только участками недр, содержащими общераспространенные полезные ископаемые. Что касается участков недр с месторождениями угля, то Кемеровская область (как и другие субъекты Федерации) не

имеет не только права совместного распоряжения, но даже права согласования пользования. Федеральные органы, предоставляя права на недропользование, исходят в основном из фискальных интересов. Поэтому необходимо некоторое перераспределение функций федерального центра в пользу регионов в части предоставления недр и последующего надзора за недропользователями. Целесообразно предусмотреть в качестве условия допуска к конкурсам в сфере распределения недр согласование с комиссией из представителей органов власти субъекта Федерации. Такая комиссия могла бы осуществлять отбор природопользователей и формировать требования к их технической и экологической политике более продуманно.

Также предлагается закрепить за субфедеральными властями право обращаться в орган, предоставивший лицензию, с обязательным рассмотрением данного обращения по существу в оптимальные сроки. В этом случае можно, не дожидаясь результатов периодического контроля, при возникновении сложной экологической ситуации незамедлительно обратиться в федеральный орган власти, выдавший лицензию, для рассмотрения вопроса по существу. Подобная практика в принципе существует, но ее необходимо законодательно оформить.

Например, в 2011 г. одна из угольных компаний-природопользователей нарушила ряд норм законодательства в сфере природопользования и экологии, проводила горные работы с нарушениями и до перевода участков земли в земли промышленного назначения. Надзорные органы неоднократно выявляли нарушения, однако эти работы продолжались. Лишь после многочисленных жалоб местных жителей, после вмешательства в ситуацию органов власти Кемеровской области управление Росприроднадзора по региону инициировало отзыв лицензии на федеральном уровне. Таким образом, права и законные экологические интересы жителей области нарушались достаточно долго, а инвестиции природопользователя были потрачены без какого-либо позитивного результата.

В целом за 2009–2011 гг. были лишены лицензий 12 природопользователей в связи с нарушением экологических интересов региона и жителей при наличии обращений областных властей в Росприроднадзор. В 2009 г. лицензий на право пользования недрами были лише-

ны пять угольных предприятий (ЗАО «Жерновская-3», ООО «Шахта «Зеленогорская-Новая», ООО «ВАРД», ООО «Энергоуголь», ООО «ШахтИнвестКузбасс»), в 2010 г. – два предприятия (ЗАО «Разрез Купринский», ООО «Максим»), в 2011 г. – пять предприятий (ОАО «ОУК Южкузбассуголь» по шахте «Томская-Глубокая», ООО «Шахтоуправление Бунгурское», ООО «Разрез Бунгурский-Северный», ОАО «Луговое», ООО «Разрез им. В.И. Черемнова»).

Между тем если бы предоставление лицензий изначально согласовывалось с регионом, а определенные параметры работы недропользователей были своевременно скорректированы, можно было бы избежать как бесплодной потери инвестиций собственником, так и нанесения экологического ущерба Кемеровской области. Согласование права пользования недрами на уровне субъекта Федерации, формирование правовой основы для обращений региональных властей в федеральные органы даст возможность учитывать региональные интересы в сфере недропользования, более оперативно блокировать их нарушение.

В сфере охраны воды и атмосферного воздуха также необходимо расширить участие региона. Субъект Федерации должен принимать участие в установлении технических нормативов выбросов и предельно допустимых выбросов. Они должны варьировать от региона к региону и определяться на основе нормативов, существующих для НДТ.

Особенности ключевых промышленных регионов России, таких как Кемеровская область, с весьма специфической структурой экономики и одновременно тяжелой экологической обстановкой требуют дифференциации правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды. Экологические нормативы в таких субъектах Федерации должны быть более жесткими, природопользование – более дорогим, а система управления должна в большей степени ориентироваться на региональный уровень, чем в целом по стране. Осуществление указанных мероприятий позволит снизить негативное воздействие на окружающую среду регионов индустриального типа, сформировать предпосылки к развитию эффекта декарпинга.

## Литература

1. **Бурматова О.П.** Модернизация инструментов экологической политики и проблемы их внедрения // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 3. – С. 170–194.
2. **Мазикин В.П., Шевелев А.Ю., Наседкин С.Ю.** Перспективы снижения негативного воздействия угольной промышленности на экологию Кузбасса // Уголь. – 2005. – № 7. – С. 3–5.
3. **Сафронов А.Е.** Воздействие угледобывающей отрасли на окружающую среду // Вестник Московского университета. Сер. 6: Экономика. – 2011. – № 1. – С. 51–60.
4. **Журавель Н.М., Накорякова В.К.** Эколого-экономические последствия доминирования угля в энергетике Сибири // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 4. – С. 275–292.
5. **Coal Medium-Term Market Report: Market Trend and Projection to 2016.** – P.: IEA Publications, 2012. – 240 p.
6. **Чурашев В.Н.** Альтернативы развития Кузнецкого угольного бассейна // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 2 (74). – С. 206–226.
7. **Доклад о состоянии и охране окружающей среды Кемеровской области в 2011 году.** – URL: <http://www.kuzbasseco.ru/doklady> (дата обращения 10.07.2013).
8. **Бобылев С.Н., Захаров В.М.** «Зеленая» экономика и модернизация: Эколого-экономические основы устойчивого развития // На пути к устойчивому развитию России. – 2012. – № 60. – 90 с.
9. **Распоряжение** Правительства РФ от 24.01.2012 № 14-р «Об утверждении долгосрочной программы развития угольной отрасли на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 9. – Ст. 1132
10. **Журавель Н.М.** Экологизация финансовых показателей при реализации наилучших доступных технологий // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 4. – С. 212–229.
11. **Ресурсосбережение.** Наилучшие доступные технологии обращения с отходами в горнодобывающей промышленности. Аспекты эффективного применения: Национальный стандарт Российской Федерации. ГОСТ Р 55100-2012. – М.: Стандартинформ, 2013. – 31 с.
12. **Руководство** по наилучшей практике эффективной дегазации источников метановыделения и утилизации метана на угольных шахтах. – Нью-Йорк; Женева: ООН, 2010. – 107 с.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 14.08.2013 г.*

© Акулов А.О., 2014



УДК 332.14

*Регион: экономика и социология, 2014, № 1 (81), с. 289–309*

**АСПЕКТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ  
РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ  
И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ В КОНТЕКСТЕ  
ИЗМЕНЕНИЙ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ**

**Д. Хорват**

*Институт региональных исследований Центра экономических  
и региональных исследований Венгерской академии наук*

*Статья подготовлена при поддержке Венгерского национального  
фонда научных исследований*

**Аннотация**

Анализируется опыт структурной политики и «политики сплочения» в странах Восточной и Центральной Европы в период членства в Европейском союзе. Показано, что в странах – новых членах ЕС отмечается рост экономических, социальных и инфраструктурных неравенств. Рассматриваются факторы, ключевые для подготовки к планированию на 2014–2020 гг. и важные для объяснения снижающейся конкурентоспособности пространственной политики: точка институционального равновесия в пространственной политике, неизбежный фактор трансграничного сотрудничества и управление планами развития. Сделан вывод о том, что для изменения факторов, определяющих региональное развитие, необходимо изменить региональную политику – ее цели, соответствующие инструменты и институты, что предполагает и соблюдение национальных интересов.

**Ключевые слова:** Европейский союз, страны Восточной и Центральной Европы, пространственная политика, конкурентоспособность, субсидиарность, децентрализация, полномочия регионов

## Abstract

The paper analyzes the experience of structural and cohesion policies pursued by the countries of the Eastern and Central Europe during their membership in the European Union. We can state that the countries – new members of the EU – displayed the increased economic, social, and infrastructural disparities. The paper considers the factors of the lowered effectiveness of regional policies such as the point of institutional equilibrium in regional policy, inevitable transboundary cooperation, and management of development plans as they are important for the purpose of coming planning for 2014–2020. The conclusion is to change factors of regional development means to change regional policies, their goals, tools, and institutions with safeguarding national interests.

**Keywords:** European Union, countries of the Eastern and Central Europe, regional policy, competitiveness, subsidiarity, decentralization, regional powers

## НОВЫЕ ФАКТОРЫ В ЕВРОПЕЙСКОЙ ПАРАДИГМЕ РАЗВИТИЯ

Одним из последствий неблагоприятных изменений в экономике Европейского союза может стать сокращение софинансирования сообществами выполнения основных задач структурной политики. Влияние философии развития будет усиливаться через привлечение дополнительных ресурсов государства и других заинтересованных сторон. Но новое пространственное развитие Европы, напротив, требует активизации интегрированной политики и увеличения вклада региональных и локальных сообществ и центральных бюджетов на разных уровнях стратегических решений в формирование структурных фондов в будущем (см., например, [1–7]).

Успешное применение основных принципов структурной политики, действующих во всех странах – членах ЕС, требует модернизации всей системы организации государственной региональной политики. Некоторым государствам, к примеру Греции или большинству цент-

рально- и восточно-европейских стран – членов ЕС, не удалось выполнить это требование. Последовательное же применение базовых принципов некоторыми государствами – членами ЕС способствовало эффективному региональному развитию и укреплению сплоченности.

Новые цели финансовой политики ориентированы на увеличение конкурентоспособности и содействие устойчивому развитию регионов. Самое главное – это то, чтобы членство в ЕС не ограничивалось доступом к структурным фондам. Наиболее существенные выгоды от интеграции связаны скорее с получением доступа к рынку с 500 млн потребителей. Вышесказанное позволяет сделать вывод, что поиск средства для дальнейшего проведения региональной политики следует связывать не с приобретением, распределением и перераспределением средств государств или Европейского союза, а с возможностями мобилизации внутренних и внешних ресурсов региона.

Преодоление «отсталости» и развитие регионов – ключевые стратегические цели Европейского союза, на реализацию которых выделяется в общей сложности около 40% бюджета ЕС. Для сокращения разрыва в социально-экономическом развитии государства – члены ЕС и регионы получают значительные средства из общего бюджета в зависимости от уровня их развития. Тем не менее позитивные сдвиги в положении отдельных государств – членов ЕС имели место только в тех случаях, когда освоение фондов ЕС было основано на последовательной структурной политике, проводимой в течение ряда лет. В политике развития такие регионы не делали упор на развитии традиционных элементов инфраструктуры, а сосредоточили свои усилия на актуальных стимулах пространственного развития (инновации, бизнес-услуги, современные решения в области организации производства, развитие человеческих ресурсов). Те же регионы, которые в основу своего будущего развития закладывали исключительно поддержку со стороны ЕС и стремились достичь текущих целей политики развития, не смогли улучшить свое положение.

На примере большинства государств – членов ЕС видно, что *распределение власти и развитие институтов многоуровневого управления* и увеличивают экономическую продуктивность, и улучшают благосостояние отдельных регионов. Лоббистская политика

сменяется политикой, ориентированной на развитие, которая регулирует локальное автономное развитие в долгосрочной перспективе посредством законодательства, а также через укрепление европейского сотрудничества и выстраивание партнерских отношений между заинтересованными сторонами на региональном уровне. Успешное развитие многих западно-европейских регионов подтверждает и эффективность такого подхода, и важную роль, которую он играет в становлении региональных идентичностей.

Процесс вступления в ЕС имел крайне неблагоприятный «централизирующий эффект» в каждом из новых государств – членов этого союза. Государственные планы развития основывались на подходе «сверху вниз»: центральные правительства играли ведущую роль в разработке программ развития, а развиваемые регионы, не будучи самостоятельными административными единицами, могли отстаивать свои интересы лишь частично, как правило, их роль сводилась лишь к осуществлению проектов. Планы развития на уровне страны в целом также предписывали и большинство задач отраслевого развития. Региональные оперативные программы разрабатывались без увязки с общими идеями развития региона, а те задачи, которые выпадали из отраслевых рабочих программ, воспринимались как вопросы регионального значения.

Недооценка регионов и их роли в планировании собственного развития отражается и на доле финансирования, выделяемого на реализацию региональных программ. Ни в одной из стран эта доля не превысила 25% от общих расходов на развитие. Зависимость от центра приводит к игнорированию локальной и региональной синергии. Опыт выполнения текущих планов развития и результаты завершенных демонстрируют, что централизованный механизм принятия решений не способствует сокращению диспропорций территориального развития, а напротив, увеличивает их.

В странах – новых членах ЕС сложно интегрировать традиционные принципы политики развития в процесс принятия решений. Планируемые преобразования пространственной структуры и философия полицентричного развития, по мнению многих, являются необходимыми требованиями, которые прописаны на бумаге, но, к сожалению,

выполняются только с целью получения доступа к структурным фондам ЕС (к финансовым ресурсам), и их выполнение не приводит к эффективной децентрализации.

Другая, не менее серьезная, проблема состоит в том, что на практике техническим и административным вопросам в политике финансирования, реализуемой ЕС, придается намного больший приоритет, чем они заслуживают. Например, в Венгрии, в то время как «новая индустрия» по сбору тендерных досье, по подготовке письменных заявок на получение финансовой поддержки увеличила свои масштабы, содержательным аспектам, таким как продвижение национальных особенностей или учет пространственных закономерностей, внимания практически не уделяется. Существенное изменение приоритетов и относительного веса этих двух компонентов является одним из самых важных факторов, которые необходимо учесть при подготовке планов на 2014–2020 гг.

## НЕДОСТАТКИ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

В странах – новых членах ЕС отмечается *увеличение экономических, социальных и инфраструктурных неравенств* между их регионами. Однако масштаб пространственных неравенств в разных странах неодинаков. Анализ ВВП на душу населения показывает растущий разрыв между регионами ядра и периферии (рис. 1). Динамика среднедушевых доходов также отражает тренд значительных изменений в масштабах межрегиональных различий. Индикаторы, рассчитанные для столичных городов, в 3–4 раза превышают соответствующие показатели наименее экономически развитых регионов страны. Подобные тенденции наблюдались в межвоенный период (1920–1940 гг.), однако в настоящее время разрыв растет. Такие масштабы неравенств, как сегодня, в Западной Европе наблюдались 20–30 лет назад.

Разрыв по показателям функционального разнообразия между столицами стран Восточной и Западной Европы существенно меньше, чем между крупнейшими городами периферии Восточной Европы и региональными центрами Западной Европы. Бизнес-услуги

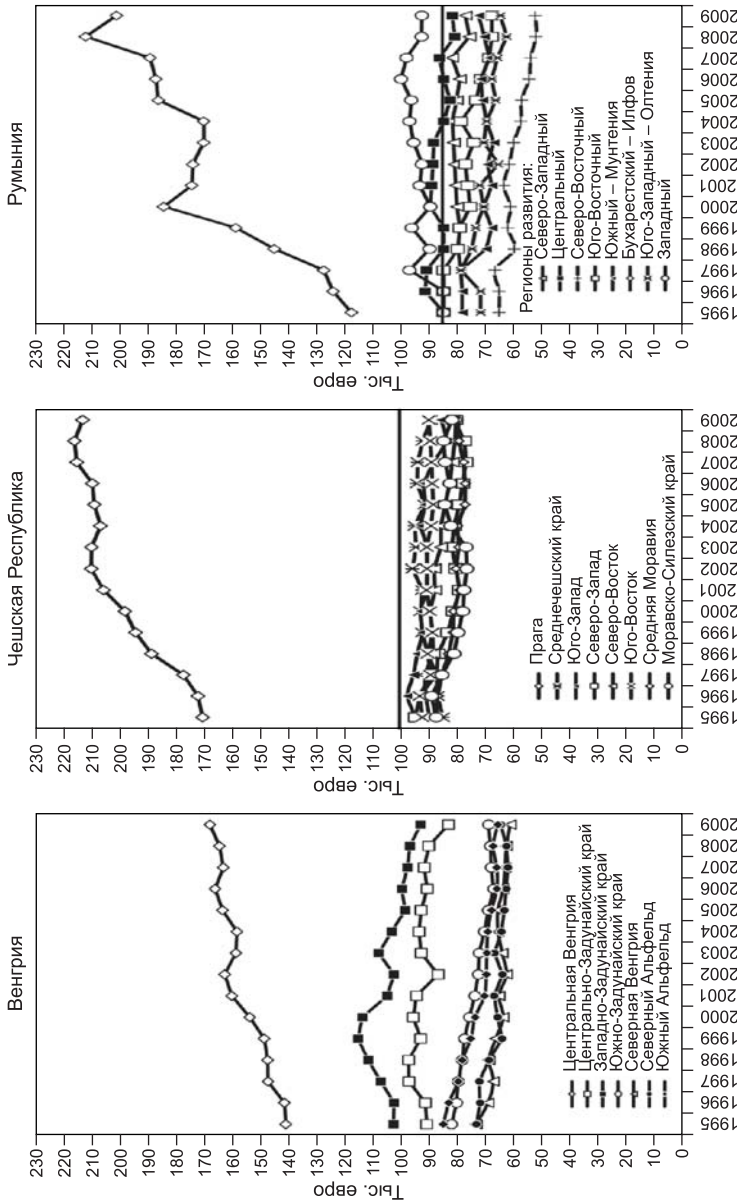


Рис. 1. Динамика валового регионального продукта на душу населения в некоторых странах Европейского союза

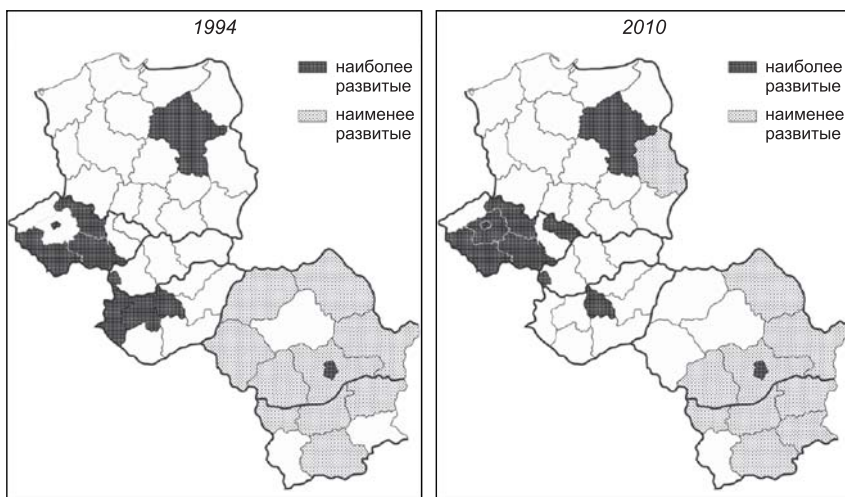


Рис. 2. Пространственная локализация 10 наиболее и 10 наименее развитых регионов Восточной Европы

в восточных региональных центрах развиты слабо, большинство регионов не имеют аэропортов, торгово-выставочных центров, технопарков. Еще хуже обстоит дело с международными и трансграничными функциями. Феномен региональной дифференциации находит отражение в изменении позиций в рейтинге развития европейских регионов [8]. Благодаря качеству экономической инфраструктуры, например, в середине 1990-х годов три венгерских региона оказались в числе 10 наиболее развитых, в то время как в 2008 г. – только один. Беднейшие регионы также изменили свои позиции (рис. 2).

В Венгрии в середине 1990-х годов специалисты в области отраслевой политики в сотрудничестве с представителями региональной науки впервые в Центральной и Восточной Европе разработали комплексную систему законодательного регулирования региональной политики. Закон о территориальном развитии и постановление венгерского парламента о национальной концепции пространственного развития не могли регулировать изменения из-за отсутствия реформ в других сферах государственного управления.

То, что со времени смены режима так и не было создано *стабильных структур государственного управления* решением таких задач – верный признак имеющейся неопределенности в отношении пространственного развития. В Венгрии сменилось уже 10 государственных организаций, ответственных за управление пространственным развитием. Каждый новый цикл реорганизации на уровне центрального правительства порождает недоверие и ослабляет авторитет венгерской пространственной политики в Европе. В государственном управлении важен вдумчивый, теоретически обоснованный подход: сильным регионам выгодны более слабые позиции центрального правительства, слабым же регионам нужен сильный центр по управлению региональным развитием. В Венгрии ни та, ни другая модель в настоящее время не функционирует. В Болгарии, Польше, Словакии и Чехии, например, за координацию деятельности по решению задач пространственного развития на протяжении уже более 10 лет отвечает одно и то же министерство.

Вместо того чтобы постепенно переходить на путь европеизации, страны новые – члены ЕС попались в ловушку провинциальности. Такая ситуация делает задачу модернизации пространственных структур этих стран еще более «безнадежной», являясь дополнительным препятствием к экономическому росту. Ресурсы становятся фрагментированными, и никто уже не обладает полной компетентностью при рассмотрении стратегий и программ на уровне регионов и округов [9, 10]. Фонды пространственного развития становятся объектами мелких сражений между микрорегиональными группами с их собственными интересами, и посредством стратегических альянсов, выгодных сделок и соглашений незначительные суммы «ресурсов на развитие» случайным образом распределяются между множеством мест, без видимых свидетельств того, что какие-либо новые процессы запускаются при помощи указанных фондов.

Соответственно, вместо того чтобы постепенно набирала силу региональная политика по западно-европейскому образцу, наблюдаются выживание и консервация провинциальности, даже во вновь появляющихся организациях регионального развития, следующих стандартам ЕС.



## **СУБСИДИАРНОСТЬ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ – НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ МОЩНОСТЕЙ**

Принцип субсидиарности и его реализация на практике оказали положительное влияние на проведение в Европе политики территориального сплочения [11–13]. Успеха добились те страны, которые рассматривали принцип субсидиарности в качестве ключевого условия трансформации организационной системы функционирования государства и комплексно его реализовывали. Другими словами, с трансформацией тотально иерархической системы принятия решений произошло и перераспределение компетенций: вслед за перераспределением централизованных функций компетенции на более низких уровнях были также перераспределены. Существует множество доказательств тому, что система общественного контроля только тогда может быть конкурентоспособной, когда соблюдается организационное требование не перегружать более низкие уровни иерархии задачами, которые они не способны решить, при этом передача полномочий должна сопровождаться передачей источников финансирования. Страны Центральной и Восточной Европы добьются успеха только если также будут учитывать эти требования, а это предполагает существенное реформирование государственного устройства.

Бывшие социалистические страны, как и многие европейские страны, в прошлом представляли собой централизованные государства с очень ограниченной автономией территориальных администраций. После смены режима в 1990-х годах отдельные населенные пункты получили значительную независимость, а территориальные управления окружного уровня утратили существенную часть своих функций. Например, в Венгрии в законе о местном самоуправлении не проводится различие между типами самоуправления. Область более не является административным органом, управляющим населенными пунктами на своей территории, координирующим программы развития территории, а представляет собой орган самоуправления, который обслуживает некоторые институты (средние школы, культурные ассоциации, социальные институты и т.д.).

Численность населения в 19 областях Венгрии существенно различается (от 200 до 1200 тыс. чел.), и в такой ситуации уже невозмож-

но регулировать факторы, влияющие на современное территориальное развитие, старыми способами. Для коммунистического периода было характерно стремление политических лидеров получить для своих областей максимум вне зависимости от реальных потребностей территориальных образований. Именно по этой причине, к примеру, в каждой области был создан хотя бы один вуз. Новая, демократическая Венгрия осталась унитарным государством и не изменила систему управления, центральное правительство не передало часть своих компетенций и функций на региональный уровень. Соответственно, в процессе интеграции в ЕС страна столкнулась с рядом трудностей. Все еще заметен чрезмерный акцент на интересах округов, но готовность к территориальной кооперации пока достаточно слабая.

Процессы регионализации начались в Венгрии еще в 1970-х годах. За прошедший период Европа осознала важность регионального развития, были определены новые принципы экономической политики, учрежден целый ряд институтов территориального развития, начавшиеся изменения в системе государственного управления и процессы децентрализации распространялись на все большее число территорий. Одним из последствий венгерской реформы 1968 г. стало появление государственного регулирования в области территориального развития. Территория Венгрии была разделена на шесть планово-экономических регионов, многие государственные институты и организации (организации по защите окружающей среды, железные дороги, структуры управления водными ресурсами, почта, телевидение и т.п.) были децентрализованы и получили региональные отделения. Однако полноценное развитие регионализма было невозможно из-за существовавшего политического устройства, и поэтому позитивных эффектов от таких изменений не последовало. В состоянии эйфории от смены режима новая политическая элита пренебрегала региональными вопросами, так же как и вопросами планирования.

Запрос на возрожденное на новой основе общественное планирование и усиление роли регионов встретил удивление и непонимание на определенном этапе европейской интеграции. В венгерском законе о территориальном развитии, принятом в 1996 г., регионы также занимали весьма скромное место. В соответствии с требованиями ЕС закон регулировал учреждение «статистических» регионов развития. По-прежнему создание регионов предполагалось как самостоятель-

ная инициатива ассоциации округов, но ни сами округа, ни их количество не были определены. Противоречивость такого подхода вскоре была замечена. Изменения и дополнения к закону, принятые в 1999 г., определили семь статистических регионов развития, также в законе были перечислены округа, входящие в эти регионы. Сформированные регионы стали территориальными единицами, в отношении которых разрабатывались общенациональные планы развития. В 2006 г. правительство Венгрии предприняло попытки организовать регионы в форме самостоятельных административных единиц, но оппозиционные партии не поддержали проект закона, хотя и включали реформу регионального управления в предвыборные программы 1998 г.

Новое венгерское правительство, сформированное партиями правого толка, победившими на выборах 2010 г. большинством в две трети голосов, реорганизовало государственную систему страны с акцентом на централизацию. Новый закон о региональном управлении лишает локальные администрации ряда ключевых полномочий: задачи, связанные с образованием, здравоохранением и защитой от стихийных бедствий, теперь находятся полностью в компетенции центрального правительства. Большинство местных служб государственного управления были объединены в окружные государственные учреждения (возглавляемые представителем правительства, которого назначает премьер-министр). Прежние агенты регионального управления (агентства по развитию, децентрализованные органы центральных министерств) в большинстве своем исчезли. Области стали объектами новой территориальной политики, для осуществления которой нет компетентного органа (министерства, ведомства) на уровне государства. Венгерский экономист Я. Корнаи призывает обратить внимание на опасности централизации: «...Правительство добилось своей реальной цели – быстро захватило власть. Укрепляя централизацию и расширяя пространство своего влияния, государство получает безграничную власть. Но автократический режим, безудержная централизация и чрезмерное расширение сфер влияния государства несовместимы со здоровым развитием современной капиталистической рыночной экономики и с выходом из ловушки, из состояния стагнации на путь устойчивого роста» [14].

Как показывают западно-европейские примеры, регионы как самостоятельные единицы в Центральной и Восточной Европе будут

существовать только если экономические акторы будут инициировать и форсировать процесс их создания. Необходима активность экономических и предпринимательских альянсов. Скорость их реакции и принятия решений характеризует экономический потенциал страны, и новая открытость регионов к институционализации теперь будет зависеть от них.

Для того чтобы влиять на факторы, определяющие региональное развитие, необходимо изменить цели, соответствующие инструменты и институты региональной политики. Давние тенденции в территориальном развитии Европы и различные традиции стран ставят задачу поиска широкого круга институциональных форм децентрализации. Страны Центральной и Восточной Европы – новые члены ЕС смогут выполнять единые требования ЕС только при наличии децентрализованных институтов. Это не только вопрос государственного регулирования, но и условие развития конкурентоспособности. Осуществление политики регионального развития приведет к модернизации пространственных структур. К примеру, известно, что в децентрализованных странах распространение наукоемкой экономики происходит быстрее, чем в странах с высокой централизацией [8].

Потребность в *полицентричном региональном развитии* может существенно изменить иерархию власти в трансформирующихся странах. Именно субнациональные уровни властных структур, т.е. регионы, являются территориальными единицами, которые обеспечивают устойчивое развитие экономики и осуществляют модернизацию пространственной структуры, располагая собственными финансовыми ресурсами и проводя автономную политику развития, основанную на наличии прав у местных органов власти. Регионы становятся ареной инновационного развития, и степень их включенности в основные институты инновационного процесса повышается. При недостатке государственных реформ, направленных на децентрализацию, реализация лиссабонских критериев в унитарных государствах Европы невозможна.

Государства – новые члены ЕС должны прежде всего доказать, что региональные институты могут эффективно осваивать структурные фонды, способствующие сплочению в Европе. При отсутствии автономной политики регионального развития реализация приоритетов новой европейской политики сплочения натолкнется на серьезные препятствия. Даже если объемы финансирования из фондов ЕС будут

достаточными, уменьшение разрыва в уровне развития регионов невозможно при освоении фондов в существующей отраслевой структуре, а политика сплочения ЕС, в свою очередь, не будет иметь полноценного эффекта без улучшения экономических показателей стран.

## **ТРАНСГРАНИЧНАЯ КООПЕРАЦИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

Политические изменения и экономические реформы 1990-х годов привели к противоречивым результатам в развитии естественных регионов, экономических пространств и административных единиц Карпатского бассейна<sup>\*</sup>. Среди факторов, благоприятно влияющих на структурные преобразования в экономике этих территорий, важную роль играют отношения, связанные с интеграцией стран, недавно вступивших в ЕС, с другими странами Европы. Одним из основных условий присоединения к ЕС новых государств являлась их готовность к реализации эффективной региональной политики, к определению задач и применению инструментов экономической политики, направленной на снижение пространственных различий, к созданию новых институтов и возможностей развития трансграничной региональной сплоченности [14–17]. Политика государственных субсидий может позитивно влиять на развитие в отдельных областях; государство может оказывать как поощряющее, так и сдерживающее влияние. В некоторых странах Западной Европы особые условия создавались для развития экономически отсталых регионов, населенных этническими меньшинствами, выделялись дополнительные ресурсы на развитие культуры и образования.

---

<sup>\*</sup> Карпатский, или Паннонский, бассейн – большой регион в Центральной Европе, охватывающий всю территорию Венгрии и Словакии, а также часть территорий Сербии, Хорватии, Словении, Австрии и Украины. Он представляет собой масштабную, топографически дискретную часть европейского ландшафта. До XX в. эта область была одной из наиболее этнически и конфессионально разнородных на континенте, здесь веками жили бок о бок, естественно сосуществуя, различные языковые, этнические и конфессиональные группы. Более 2,5 млн венгров живут на этой территории за пределами Венгрии.

В странах Центральной и Восточной Европы, напротив, областями, в населении которых преобладают этнические меньшинства, долгое время пренебрегали, и даже сейчас в политике регионального развития присутствует дискриминация в отношении этих территорий. Пространственно равномерное распределение экономических выгод необходимо определить в качестве приоритета современной региональной политики на всех уровнях, включая структурную политику и политику сплочения ЕС. Это, в свою очередь, означает равномерное распространение позитивных эффектов экономического роста на все этнические группы, проживающие на определенной территории [18].

В ходе подготовки к следующему этапу реализации программы ЕС в политике развития при определении объема и содержания планируемых мер должны быть четко сформулированы приоритеты в пользу укрепления экономической интеграции регионов Карпатского бассейна. Эти приоритеты должны быть видны и в различных формах государственной поддержки. Применение такой новой философии – крайне сложная задача, и результаты ее выполнения, возможно, не столь впечатляющие, но она более эффективна.

Целью решения вопросов трансграничного взаимодействия являются поддержание и укрепление национальной идентичности. Развитие экономических отношений должно быть организовано с помощью передовых методов, множества формальных и неформальных инструментов создания партнерств. В будущем приток капитала в венгерскую экономику должен стать более интенсивным, и возможными направлениями экспорта капитала могут быть также и трансграничные регионы, в которых проживает венгерское население. Экономическая рациональность также подсказывает, что этим регионам надо готовиться к приходу венгерского капитала. В то же время в экономической политике Венгрии должны быть предусмотрены специальные правила, регулирующие экспорт капитала и инвестиции в такие трансграничные регионы, поскольку здесь при принятии рациональных экономических решений необходимо взвешивать большее число факторов.

Политика поддержки, осуществляемая венгерским правительством, и логическая система национального развития, лежащая в основе этой политики, до настоящего времени не предусматривали эффектов трансграничного сотрудничества нескольких регионов. Деятель-

ность, направленная на экономическое и культурное развитие венгерских этнических территорий, не представляет собой целостной системы, осуществляется автономно, независимо от развития венгерской экономики. Региональное распределение трудовых ресурсов недоучитывается. В отсутствие органической связи между различными элементами последствия такой деятельности непредсказуемы, ее результаты невелики, синергетический эффект отсутствует, а возможности устойчивого развития ограничены. Примером отсутствия координации является рассогласованность инициатив по экономическому развитию территорий проживания венгерского населения и по развитию в Венгрии высшего образования и науки.

Наряду с наличием положительного опыта интеграции в современной европейской истории можно привести следующие аргументы в пользу необходимости территориального сотрудничества в Карпатском бассейне:

- проблемы равномерности на разных частях данной территории сходны (плохая транспортная доступность, устаревшая экономическая структура, большой отрыв региональных столиц по уровню модернизации от остальных поселений), и общие цели могут способствовать определению направлений развития современной Европы и способов финансирования реализации программ;
- эффективность единого подхода к защите окружающей среды и общих программ по предотвращению затоплений может быть повышена;
- трансграничное сотрудничество отвечает современным стимулам модернизации (бизнес-услуги высокого качества, НИОКР), следовательно, расширяются возможности для реализации конкурентных преимуществ;
- организация региональных столиц (крупных и средних городов) в сети кооперации будет способствовать внедрению принципов полицентрического развития, что является важным стратегическим требованием ЕС;
- могут быть определены и новые цели трансграничного сотрудничества, такие как оптимальное использование возможностей местных рынков труда, усиление сервисных сетей через взаимосвязи и кооперацию соседствующих территорий;

- благодаря уникальной для Европы этнической структуре территория Карпатского бассейна может стать экспериментальной площадкой для реализации демократических принципов управления и для создания региональных автономий;
- организация транснациональных макрорегионов поможет преодолеть национально-специфические препятствия на пути к формированию децентрализованной и регионально-ориентированной политической системы.

В противовес существующей практике, необходимо уделять особое внимание развитию кооперации между крупными городами, расположенными вблизи границ. Слабость рассматриваемой территории заключается в низкой развитости бизнес-услуг, а их развитие, лежащее в основе экономики знаний, возможно только в пространстве мегаполисов. Более того, объем и качество доступной информации всегда существенно влияли на кооперацию между рынками труда.

Крупные города, расположенные вблизи границ, либо уже являются, либо могут стать основными национальными центрами знаний. Основная проблема пяти соседствующих стран состоит в том, что их исследовательский потенциал не достигает объема, достаточного для того, чтобы конкурировать на европейском рынке знаний. Развитие общих исследовательских центров способствует усилению связей между естественно-научными исследованиями и производством, распространению малых и средних наукоемких компаний, увеличивает экспортный потенциал регионов. Также необходимо проработать концепцию технологических центров. Стратегия развития должна опираться на специализацию в области НИОКР, фокусируясь на нескольких продуктах и услугах, востребованных на мировом рынке.

Сходные возможности сотрудничества открываются в области развития существующих или создания новых региональных аэропортов вблизи границ. Воздушный транспорт существенно повышает доступность территорий. В настоящее время в Румынии несколько крупных городов имеют аэропорты третьей категории, тогда как в Венгрии только аэропорт г. Дебрецена потенциально способен переместиться в более высокую категорию. Для того чтобы повысить уровень доступности, агломерацию нужно расширить, включив в нее об-



ласть Бихор и г. Сату-Маре с миллионным населением. Рыночный охват международного аэропорта г. Тимишоара может расширяться в сторону юго-восточных округов Венгрии, а аэропорт г. Кошице мог бы работать на восточные части северного региона Венгрии. Также нужен баланс в распределении трудовых ресурсов между аэропортами городов Печ и Осиек.

\* \* \*

С разработкой национальных планов развития стран – членов ЕС на 2004–2006 и 2007–2013 гг. началась новая эра в определении направлений развития регионов Центральной и Восточной Европы, поскольку планы разрабатывались с использованием методологии ЕС. Количество и назначение оперативных программ, как и национальных планов развития, различаются по странам. Программы могут быть разделены на группы по направлениям деятельности, соответствующим требованиям ЕС.

Оперативная программа развития экономической конкурентоспособности направлена на развитие малых и средних предприятий, поддержку НИОКР и осуществление инвестиций в технологии. Программа защиты окружающей среды и развития инфраструктуры фокусируется на формировании здоровой среды, на повышении экологической безопасности и также направлена на развитие транспортной инфраструктуры. Целями программы развития человеческих ресурсов являются повышение стандартов образования, повышение конкурентоспособности рабочей силы, содействие социальной инклюзии. Программа сельскохозяйственного развития направлена на модернизацию и повышение эффективности сельскохозяйственного производства, с одной стороны, через совершенствование технологий производства продуктов питания, с другой – через развитие сельских районов, создание для населения альтернативных возможностей заработка.

Негативный момент состоит в том, что процесс вступления в ЕС имел последствия в виде растущей централизации. Как отмечалось выше, национальные планы развития формировались «сверху вниз», правительство играло решающую роль в разработке программ, остав-

Таблица 1

**Финансовая поддержка оперативных региональных программ Европейским союзом в 2007–2013 гг.**

Направление программ	Венгрия		Румыния		Словакия	
	Млн евро	%	Млн евро	%	Млн евро	%
Экономическая конкурентоспособность	2,810	11,3	2,724	14,2	2,975	26,4
Окружающая среда и инфраструктура	10,905	43,8	9,286	48,3	5,007	44,5
Развитие человеческих ресурсов	5,430	21,8	3,476	18,1	1,750	15,5
Региональное развитие	5,771	23,1	3,726	19,4	1,532	13,6
<b>В с е г о</b>	<b>24,916</b>	<b>100,0</b>	<b>19,212</b>	<b>100,0</b>	<b>11,264</b>	<b>100,0</b>

для регионам роль исполнителей. Более того, планы формировались на отраслевой основе и не опирались на идеи развития регионов. Доля финансирования, выделяемого на реализацию региональных программ, например, в Венгрии, Румынии и Словакии, как уже говорилось, не превысила 25% от общих расходов на развитие (табл. 1).

ЕС в основном будет финансировать программы, связанные с инфраструктурой и защитой окружающей среды (48% расходов в Румынии, 45% – в Словакии). Это позволит временно улучшить условия для местных предпринимателей, которые задействованы в названных отраслях, улучшить транспортную доступность и повысить жизненные стандарты, но этого недостаточно для обеспечения устойчивого роста. В Румынии на развитие конкурентоспособной экономики и на реализацию региональных программ направляется намного меньше, чем требуется. Соответственно, для укрепления экономического базиса нужны другие, рыночно-ориентированные, технологии и методы развития экономики (к примеру, производство товаров и услуг, востребованных на международном рынке). Это необходимо, поскольку в проводимой Европейским союзом политике поддержки с 2014 г. ожидаются фундаментальные изменения. Мы должны быть к ним го-

товы, и население должно быть вовлечено в эту подготовку. Даже в Венгрии все еще популярна ложная концепция, согласно которой создание конкурентоспособной экономики возможно исключительно с помощью средств, выделяемых из фондов поддержки ЕС.

Региональные финансовые ресурсы не могут быть инвестированы в проекты трансграничного сотрудничества, поскольку в основном они направляются на выполнение задач, связанных с жильем, образованием, культурой и туризмом. Результаты международных исследований, проведенных на венгерско-румынской приграничной территории, предупреждают: эффективность программ развития периферии, контролируемых из центра, крайне низкая, представители центральных правительств на приграничных территориях не чувствительны к локальной специфике, а бюрократическая организация делает невозможным сотрудничество между агентами пространственной политики развития.

При разработке новой структурной политики кроме задач, связанных с ресурсами и структурными инструментами, следует также принимать к рассмотрению использование новых стимулов пространственного развития. И если первый вопрос касается представительства национальных интересов в ЕС, то второй относится к области внутренней национальной отраслевой политики и институциональных структур.

Несмотря на сходные параметры изменений в пространственной структуре стран Восточной Европы, различная реакция этих стран на вопросы, касающиеся регионального развития, и очень разные результаты в области развития свидетельствуют о том, что восточно-европейский блок ЕС является столь же гетерогенным, как и весь Европейский союз. Реформа структурной политики ЕС должна учитывать это наряду со стратегическими факторами регионального развития.

Децентрализованная, регионально-ориентированная политика развития может способствовать успешному преодолению кризиса в Европе, но она требует принципиально новой парадигмы пространственного развития. В течение последних полутора десятилетий была создана система целей, инструментов и институтов региональной политики. В предстоящее десятилетие необходимо наряду с радикальным пересмотром функций государства законодательно закрепить га-

Таблица 2

**Некоторые направления изменения парадигмы пространственной политики**

Направление	Существующая парадигма	Новая парадигма
Объект пространственного развития	«Устранение недостатков» (помощь отстающим)	Повышение экономической эффективности
Перспектива децентрализации	Региональные операционные программы соответствуют формальным требованиям децентрализации	Финансирование региональных оперативных программ составляет не менее половины структурных расходов
Формат координации	Центральная межсекторная	Горизонтальная региональная
Цели развития государственного управления	Повышение эффективности государственного управления	Развитие пространственных основ социально-экономического благосостояния

рантии полномочий регионов и решить проблемы финансирования региональной политики (табл. 2).

Страны Центральной и Восточной Европы добьются успеха и смогут эффективно осваивать фонды ЕС для выравнивания уровня развития регионов и их сплочения только если примут во внимание данные требования.

### Литература

1. **Bachtler J., Mendez C., Kah S.** Reflections on the performance of cohesion policy // Territorial Cohesion in Europe: International Conference for the 70th Anniversary of the Transdanubian Research Institute. – Pécs: Institute of Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, 2013. – P. 46–58.
2. **Barca F., McCann P.** Outcome Indicators and Targets: Towards a New System of Monitoring and Evaluation in EU Cohesion Policy / European Commission, DG Regio. – Brussels, 2011.
3. **Servillo L.** Territorial cohesion discourses: Hegemonic strategic concepts in European spatial planning // Planning Theory & Practice. – 2010. – No. 3. – P. 397–416.
4. **Singhal M.** Special interest groups and the allocation of public funds // Journal of Public Economics. – 2008. – No. 2. – P. 548–564.
5. **Steiner M.** Challenges for regional policy – old dilemma, new perspectives and the importance of institutions // Territorial Cohesion in Europe: International Conference

for the 70th Anniversary of the Transdanubian Research Institute. – Pécs: Institute of Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, 2013. – P. 59–72.

6. **Streitenberger W.** The new EU regional policy: fostering research and innovation in Europe // Territorial Cohesion in Europe: International Conference for the 70th Anniversary of the Transdanubian Research Institute. – Pécs: Institute of Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, 2013. P. 36–45.

7. **Хорват Д.** Региональная неравномерность научно-исследовательских работ в Восточной и Центральной Европе // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 4. – С. 259–277.

8. **Horváth Gy.** Cohesion Deficiencies in Eastern and Central Europe – Inequalities of Regional Research Area / Centre for Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences. Discussion Papers. – Pécs, 2009.

9. **Pálné Kovács I.** Regionalization in Hungary: Options and scenarios on the «road to Europe» // De-Coding New Regionalism: Shifting Socio-Political Contexts in Central Europe and Latin America. – L.: Routledge, 2009. – P. 199–214.

10. **Somlyódyné Pfeil E.** Mozaikok a regionális identitás értelmezéséhez // Tér és Társadaló. – 2007. – № 4. – P. 57–71.

11. **Subsidiarity** Governance: Theoretical and Empirical Models / Ed. by A. Colombo. – N. Y.: Palgrave Macmillan, 2012.

12. **Faludi A.** Territorial cohesion and subsidiarity under the European Union treaties: A critique of the «territorialism» underlying // Regional Studies. – 2012. – No. 1. – P. 1–13.

13. **Horváth Gy.** Ways and experiences of regional transition to market economy in Eastern and Central Europe: The case of research area // 20 Jahre deutsche Einheit: Von der Transformation zur europäischen Integration. – Halle: Institut für Wirtschaftsforschung, 2010. – S. 133–147.

14. **Kornai J.** Centralization and the capitalist market economy // Népszabadság. – 2012. – Feb. 1.

15. **Kocsis K., Váradi M.** Borders and neighbourhoods in the Carpatho-Pannonian area // The Ashgate Research Companion to Border Studies. – Farnham: Ashgate, 2011. – P. 585–606.

16. **Medve-Bálint G., Svensson S.** Diversity and development: policy entrepreneurship of Euroregional initiatives in Central and Eastern Europe // Journal of Borderlands Studies. – 2013. – No. 1. – P. 15–31.

17. **Scott J.W.** Borders, border studies and EU enlargement / The Ashgate Research Companion to Border Studies. – Farnham: Ashgate, 2011. – P. 123–142.

18. **Horváth Gy.** Territorial Cohesion in the Carpathian Basin: Trends and Tasks. – Pécs: Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences, 2010.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 05.11.2013 г.*

© Хорват Д., 2014

УДК 331.522

*Регион: экономика и социология, 2014, № 1 (81), с. 310–315*

## ОСНОВНЫЕ ТРЕНДЫ В РАЗВИТИИ ТРУДОВЫХ РЕСУРСОВ ПОВОЛЖЬЯ

**М.В. Симонова**

*Самарский государственный экономический университет*

### **Аннотация**

Анализируется динамика трудовых ресурсов Приволжского федерального округа за последние десятилетия. Состояние и тенденции развития трудовых ресурсов определяют экономическое и социальное развитие региона. Анализ и прогноз развития трудовых ресурсов позволяют государственным органам, образовательным учреждениям и коммерческим организациям планировать деятельность на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Качественные характеристики трудовых ресурсов показаны на основе структуры и динамики уровня образования по областям региона. Отмечается необходимость повышения качественного уровня трудовых ресурсов в условиях их количественного дефицита.

**Ключевые слова:** трудовые ресурсы, Поволжье, структура трудовых ресурсов, трудоспособное население, рынок труда, демографическая ситуация, профессиональное образование, квалификация

### **Abstract**

The paper analyzes the labour dynamics in the Volga Federal District over the past decades. The condition of labor resources and their development trends impact on regional development. Research and forecasting allow public authori-

ties, educational institutions, and commercial organizations to make medium- and long-term plans. The structure and dynamics of education of the labour resources in the different oblasts of the District reflect their qualitative characteristics. The lack of labour resources requires their higher quality.

**Keywords:** labour resources, Volga region, structure of the labour resources, employable population, labour market, demographic situation, professional education, qualification

Приволжский федеральный округ – один из развитых регионов России, состояние трудовых ресурсов которого влияет на экономику самого региона и соседних территорий. Между тем формирование и развитие трудовых ресурсов округа происходят в условиях продолжающегося демографического кризиса. По данным последней переписи, население ПФО составило 29899,7 тыс. чел., что на 1255 тыс. меньше, чем в 2002 г. К настоящему времени не перейден порог простого воспроизводства населения. Несмотря на наметившийся в последние годы рост рождаемости вследствие проводимой государственной политики, численность жителей округа продолжает уменьшаться (рис. 1).

Миграционный прирост населения в ПФО незначителен и не компенсирует сокращение количества трудовых ресурсов. В последние годы наблюдается отток населения из округа, а миграционный приток происходит в основном за счет трудовых ресурсов ближнего зару-

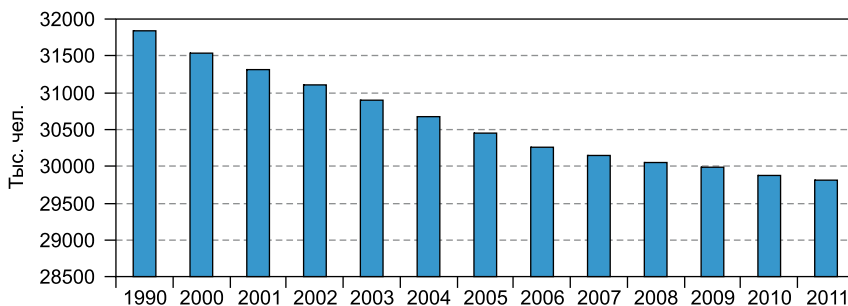


Рис. 1. Численность населения Приволжского федерального округа

бежья, качественный состав которых не удовлетворяет потребности экономики региона [1, 2].

В ПФО отмечается сокращение численности населения моложе трудоспособного возраста (рис. 2). В последние годы недостаток молодых трудовых ресурсов начинает испытывать на себе и рынок труда, который реагирует на колебания демографической волны с некоторым запозданием, необходимым для профессионального образования молодежи. Эта тенденция имеет место на фоне увеличения доли населения старше трудоспособного возраста и сокращения доли населения в трудоспособном возрасте.

Изменения в структуре экономически активного населения позволяют прогнозировать уменьшение количества трудовых ресурсов в ближайшем будущем и существенные изменения в возрастных группах в сторону увеличения группы старшего возраста. Это видно по сопоставлению возрастных групп в динамике по годам (см. рис. 2). В ПФО снижается численность трудовых ресурсов в настоящее время, и с учетом демографической и миграционной ситуации последних двух десятилетий можно ожидать сокращения трудоспособного населения в ближайшие годы и в период до 2030 г. Продолжение государственной политики, направленной на увеличение рождаемости, мо-

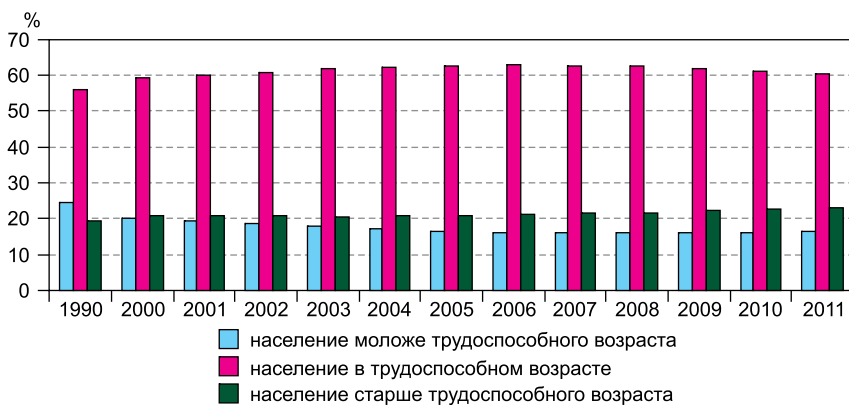


Рис. 2. Возрастной состав населения Приволжского федерального округа



жет дать прирост трудоспособного населения только после 2030 г. Компенсировать недостаток трудовых ресурсов можно за счет повышения их качества, а также за счет привлечения рабочей силы из других регионов.

В Приволжском федеральном округе уменьшается выпуск специалистов с начальным профессиональным образованием. В 2011 г. их число составило менее половины от выпуска 1990 г. (рис. 3). Количество выпускников со средним профессиональным образованием не сократилось по сравнению с 1990 г. Данные, приведенные на рис. 3, наглядно показывают принципиальное изменение структуры выпуска по уровням образования. При этом структура экономики если и изменилась, то не так кардинально, как система подготовки специалистов. Существующие несоответствия между рынком образовательных услуг и рынком труда обусловлены стихийными рыночными трансформациями в сфере образования в 1990-е годы [3].

При сложившихся тенденциях в рождаемости, в динамике роста численности населения необходимо иметь в виду сокращение трудоспособного населения в Поволжье уже в ближайшее десятилетие. Динамика структуры трудовых ресурсов по возрасту показывает уве-

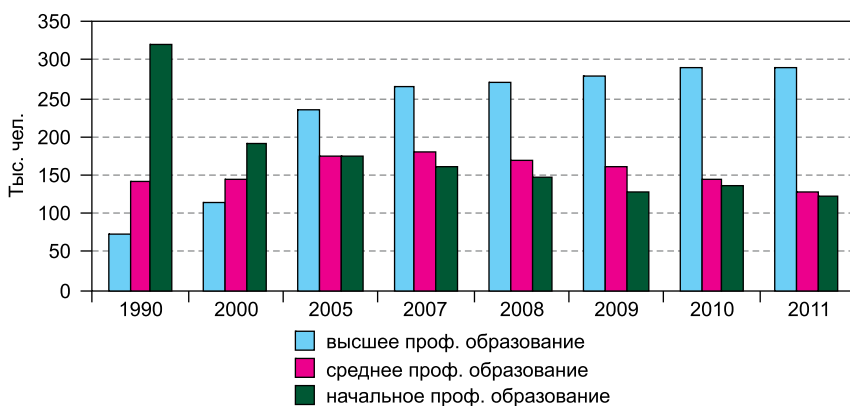


Рис. 3. Численность выпускников с высшим, средним и начальным профессиональным образованием в Приволжском федеральном округе

личение в последние годы группы населения старше 40 лет, и долгосрочный демографический прогноз по структурным возрастным показателям также неблагоприятный [4]. Компенсировать недостаток численности молодого поколения можно как за счет увеличения продолжительности трудовой жизни старшего поколения, так и за счет повышения качества рабочей силы. Совокупная численность трех групп трудовых ресурсов, имеющих квалификацию по всем уровням профессионального образования, несравнимо больше численности группы работающих, не имеющих квалификации. Такие данные говорят о высоком потенциале трудовых ресурсов Поволжья и о возможности повышения их качества за счет продолжения образования у лиц, имеющих более низкий образовательный уровень.

Средний возраст работающих в ПФО составляет 39,7 года, т.е. большая часть работающего населения старше 40 лет, группа в возрасте до 20 лет и от 20 до 30 лет составляет всего около 25% от общего числа работающих. Это говорит о постепенном старении работающего населения и о тенденции увеличения среднего возраста работников. Одновременно возрастает и нагрузка на работающих лиц для обеспечения пенсионной системы. Если в 1990 г. большую часть неработающего населения, приходящегося на одного работающего, составля-

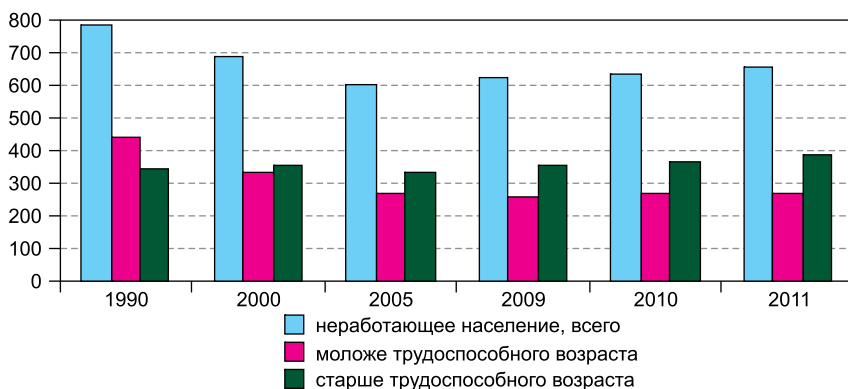


Рис. 4. Коэффициенты демографической нагрузки в Приволжском федеральном округе

ли лица моложе трудоспособного возраста, то уже в 2000 г. структура нагрузки изменилась в пользу лиц старше трудоспособного возраста, и к 2011 г. такая динамика нарастает (рис. 4). В условиях неблагоприятной демографической ситуации в регионе можно ожидать в ближайшее десятилетие сокращение общей численности трудовых ресурсов и старение рабочей силы.

Безработица в ПФО находится в последние годы в допустимых пределах, однако данные по регистрируемой безработице и по уровню безработицы, определяемому по методике МОТ, существенно различаются. Безработица, оцененная по методике МОТ, близка к международной рекомендуемой величине – 5%. В целом по ПФО данные по безработице имеют допустимые значения, за исключением Республики Марий Эл, Кировской и Нижегородской областей, где уровень безработицы выше среднего показателя по округу. При этом уровень регистрируемой безработицы, по которой осуществляется отчетность регионов, имеет очень низкие значения, не всегда отражающие реальное положение.

## Литература

1. **Золин И.Е.** Трудовая миграция как фактор развития рынка труда // Вестник Самарского государственного экономического университета. – 2010. – № 10 (48). – С. 42–45.
2. **Зайончковская Ж.А.** Федеральные округа на миграционной карте России // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 3 (76). – С. 3–18.
3. **Симонова М.В.** Молодые специалисты на рынке труда: конкурентные преимущества, адаптация, требования работодателей // Вестник Самарского государственного экономического университета. – 2012. – № 2 (88). – С. 108–112.
4. **Антимонова М.Ю.** Демографическая ситуация в Самарской области: опыт и перспективы развития // Стратегия демографического развития России: рождаемость и семейная политика: Мат. Всерос. науч.-практ. конф. (19–20 июня 2013 г.). – М.: Экон-информ, 2013. – Вып. 2. – С. 3–10.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 07.10.2013 г.*

© Симонова М.В., 2014

---

## НАШИ АВТОРЫ

*Селиверстов Вячеслав Евгеньевич*, доктор экономических наук, главный редактор Всероссийского научного журнала «Регион: экономика и социология», Новосибирск, sel@ieie.nsc.ru

*Seliverstov, Viacheslav*, Doctor of Economic Sciences, Chief Editor, «Region: Economics and Sociology», Novosibirsk, sel@ieie.nsc.ru

*Михеева Надежда Николаевна*, доктор экономических наук, профессор, заместитель председателя Совета по изучению производительных сил, Москва, mikheeva@sops.ru

*Mikheyeva, Nadezhda*, Doctor of Economic Sciences, Professor, Vice Chair, Council for the Study of Productive Forces, Moscow, mikheeva@sops.ru

*Попова Лариса Алексеевна*, доктор экономических наук, доцент, заместитель директора Института социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми научного центра УрО РАН, Сыктывкар, popova@iespn.komisc.ru

*Popova, Larisa*, Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Deputy Director, Institute of Socio-Economic and Energy Problems of the North, Komi Scientific Center, Ural Branch RAS, Syktyvkar, popova@iespn.komisc.ru

*Терентьева Марина Алексеевна*, младший научный сотрудник Института социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми научного центра УрО РАН, Сыктывкар, iesp@mail.ru

*Terentyeva, Marina*, Junior Researcher, Institute of Socio-Economic and Energy Problems of the North, Komi Scientific Center, Ural Branch of RAS, Syktyvkar, iesp@mail.ru

*Казанцев Сергей Владимирович*, доктор экономических наук, профессор, заместитель директора Института экономики и организации промышленного производства (ИЭОПП) СО РАН, Новосибирск,

главный научный сотрудник Финансового университета при Правительстве РФ, Москва, kzn-sv@yandex.ru

*Kazantsev, Sergey*, Doctor of Economic Sciences, Deputy Director, Institute of Economics and Industrial Engineering (IEIE) SB RAS, Novosibirsk, Principal Researcher, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, kzn-sv@yandex.ru

*Мельникова Лариса Викторовна*, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, larisa.svet.victorovna@gmail.com

*Melnikova, Larisa*, Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher, IEIE, SB RAS, Novosibirsk, larisa.svet.victorovna@gmail.com

*Суслов Виктор Иванович*, член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор, заместитель директора ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, suslov@ieie.nsc.ru

*Suslov, Victor*, Corresponding Member of RAS, Doctor of Economic Sciences, Professor, Deputy Director, IEIE, SB RAS, Novosibirsk, suslov@ieie.nsc.ru

*Ершов Юрий Семенович*, старший научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, eryus@mail.ru

*Yershov, Yury*, Senior Researcher, IEIE, SB RAS, Novosibirsk, eryus@mail.ru

*Маршалова Асия Сафиевна*, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, marnov@ieie.nsc.ru

*Marshalova, Asiya*, Candidate of Economic Sciences, Leading Researcher, IEIE, SB RAS, Novosibirsk, marnov@ieie.nsc.ru

*Новоселов Александр Сергеевич*, доктор экономических наук, профессор, заведующий отделом ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, asnov@ieie.nsc.ru

*Novoselov, Alexander*, Doctor of Economic Sciences, Professor, Head of Department, IEIE, SB RAS, Novosibirsk, asnov@ieie.nsc.ru

*Вавилина Надежда Дмитриевна*, доктор социологических наук, профессор, ректор Нового сибирского института, Новосибирск, nsu@vponsi.ru

---

*Vavilina, Nadezhda*, Doctor of Social Sciences, Professor, Principal, New Siberian Institute, Novosibirsk, nsu@vponsi.ru

*Скалабан Ирина Анатольевна*, кандидат исторических наук, доцент Новосибирского государственного технического университета, Новосибирск, skalaban@ngs.ru

*Skalaban, Irina*, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Novosibirsk State Technical University, Novosibirsk, skalaban@ngs.ru

*Пахомов Александр Алексеевич*, доктор экономических наук, заместитель председателя Президиума Якутского научного центра СО РАН, заведующий Отделом региональных экономических и социальных исследований Якутского научного центра СО РАН, Якутск, a.a.pakhomov@prez.ysn.ru

*Pakhomov, Alexander*, Doctor of Economic Sciences, Vice Chair, Presidium of Yakutsk Research Center, SB RAS, Head of Department of Regional Economic and Social Studies, Yakutsk Research Center, SB RAS, Yakutsk, a.a.pakhomov@prez.ysn.ru

*Мостахова Татьяна Семеновна*, доктор экономических наук, руководитель отдела Департамента по делам народов Севера Республики Саха (Якутия), Якутск, mostakhovats@mail.ru

*Mostakhova, Tatyana*, Doctor of Economic Sciences, Head of Division, Department of Northern Affairs, Sakha Republic, Yakutsk, mostakhovats@mail.ru

*Крюков Владимир Васильевич*, доктор экономических наук, профессор, проректор Владивостокского государственного университета экономики и сервиса, Владивосток, Vladimir.Kryukov@vvsu.ru

*Kryukov, Vladimir*, Doctor of Economic Sciences, Professor, Vice-Principal, Vladivostok State University of Economics and Service, Vladivostok, Vladimir.Kryukov@vvsu.ru

*Киреенко Анна Павловна*, доктор экономических наук, профессор, проректор Байкальского государственного университета экономики и права, Иркутск, kireenko-ap@isea.ru

*Kireyenko, Anna*, Doctor of Economic Sciences, Professor, Vice-Principal, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, kireenko-ap@isea.ru

*Орлова Елена Николаевна*, кандидат экономических наук, доцент, докторант Байкальского государственного университета экономики и права, Иркутск, consultant-isea@yandex.ru

*Orlova, Yelena*, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, doctoral candidate, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, consultant-isea@yandex.ru

*Унтура Галина Афанасьевна*, доктор экономических наук, главный научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, профессор Новосибирского национального исследовательского государственного университета, Новосибирск, untura@icie.nsc.ru

*Untura, Galina*, Doctor of Economic Sciences, Chief Researcher, IEIE, SB RAS, Professor, Novosibirsk State National Research University, Novosibirsk, untura@icie.nsc.ru

*Лавровский Борис Леонидович*, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой Новосибирского государственного технического университета, Новосибирск, boris.lavrovski@mail.nsk.ru

*Lavrovsky, Boris*, Doctor of Economic Sciences, Professor, Head of Department, Novosibirsk State Technical University, Novosibirsk, boris.lavrovski@mail.nsk.ru

*Горюшкина Екатерина Алексеевна*, кандидат экономических наук, доцент Новосибирского национального исследовательского государственного университета, Новосибирск, e.goryushkina@mail.ru

*Goryushkina, Yekaterina*, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Novosibirsk State National Research University, Novosibirsk, e.goryushkina@mail.ru

*Мурзов Игорь Анатольевич*, кандидат экономических наук, докторант ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, murzov@bk.ru

*Murzov, Igor*, Candidate of Economic Sciences, doctoral candidate, IEIE, SB RAS, Novosibirsk, murzov@bk.ru

*Самсонов Юрий Николаевич*, кандидат химических наук, старший научный сотрудник Института химической кинетики и горения им. В.В. Воеводского СО РАН, Новосибирск, samsonov@kinetics.nsc.ru

*Samsonov, Yuri*, Candidate of Chemical Sciences, Senior Researcher, V.V. Voevodsky Institute of Chemical Kinetics and Combustion, SB RAS, Novosibirsk, samsonov@kinetics.nsc.ru

---

*Иванова Галина Александровна*, доктор биологических наук, ведущий научный сотрудник Институт леса им. В.Н. Сукачева СО РАН, Красноярск, [gaivanova@ksc.krasn.ru](mailto:gaivanova@ksc.krasn.ru)

*Ivanova, Galina*, Doctor of Biological Sciences, Leading Researcher, V.N. Sukachev Institute of Forest, SB RAS, Krasnoyarsk, [gaivanova@ksc.krasn.ru](mailto:gaivanova@ksc.krasn.ru)

*Акулов Анатолий Олегович*, кандидат экономических наук, доцент Кемеровского государственного университета, Кемерово, [akuanatolij@yandex.ru](mailto:akuanatolij@yandex.ru)

*Akulov, Anatoly*, Candidate of Economic Sciences, Assistant Professor, Kemerovo State University, Kemerovo, [akuanatolij@yandex.ru](mailto:akuanatolij@yandex.ru)

*Хорват Дьюла*, доктор экономических наук, профессор, научный советник Института региональных исследований Центра экономических и региональных исследований Венгерской академии наук, профессор Печского университета, Печ, Венгрия, [horvath@dti.rkk.hu](mailto:horvath@dti.rkk.hu)

*Horváth, Gyula*, Doctor of Economic Sciences, Science Advisor, Institute of Regional Studies, Centre for Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences, Professor, University of Pécs, Pécs, Hungary, [horvath@dti.rkk.hu](mailto:horvath@dti.rkk.hu)

*Симонова Марина Викторовна*, доктор экономических наук, доцент, заведующая кафедрой Самарского государственного экономического университета, Самара, [m.simonova@mail.ru](mailto:m.simonova@mail.ru)

*Simonova, Marina*, Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Head of Department, Samara State University of Economics, Samara, [m.simonova@mail.ru](mailto:m.simonova@mail.ru)

---

В № 4 (80) за 2013 г. на с. 154 допущена ошибка. Вместо *Институт природопользования, экологии и криологии СО РАН* следует читать: *Институт природных ресурсов, экологии и криологии СО РАН*.





Всероссийский научный журнал  
Регион: экономика и социология,  
журнал Сибирского отделения РАН

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 сайте  
Издательства Сибирского отделения Российской академии наук  
[http://sibran.ru/journals/subscribe\\_online\\_request.php?id=172](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 ИЭОПП СО  
РАН <http://region.socionet.ru>, <http://sibran.ru> и Научной электронной библиотеки  
<http://elibrary.ru/issues.asp?id=7623>, 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@ieie.nsc.ru](mailto:region@ieie.nsc.ru)

Журнал распространяется только по подписке через АО «Роспечать», АО «Междуна-  
родная книга-периодика» и редакцию. В розничную продажу не поступает.

Условия подписки публикуются на сайте <http://www.sibran.ru>

Редактор *Е.Б. Артемова*  
Перевод *И.М. Клисториной*  
Компьютерная верстка *Т.Г. Чуевой*

---

Журнал зарегистрирован в Министерстве печати  
и информации РФ 17.06.1993 г. № 0110809.  
Подписано к печати 15 февраля 2014 г. Формат бумаги 60×84 1/16.  
Офсетная печать. Гарнитура Times New Roman. Печ. л. 20.  
Уч.-изд. л. 19,5. Заказ № 20. Цена свободная.

---

Отпечатано на участке оперативной печати ИЭОПП СО РАН,  
630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17