

Теоретические проблемы региональной экономики

- Мелентьев Б.В.* Межрегиональный финансовый баланс – расширение возможностей прогнозирования экономического развития 3

Региональная политика и экономические проблемы федерализма

- Полицук Л.* Федерализм и экономическое развитие России 18
Лавровский Б.Л., Постникова Е.А. Новейшие тенденции в сфере межбюджетных отношений 34

Экономические проблемы развития регионов

- Севастьянова А.Е., Шмат В.В.* Ситуационный анализ диверсификации экономики нефтегазодобывающего региона. 49
Пономарев А.С. Модель концессионного соглашения в сфере нефтепроводного транспорта: обоснование экономической эффективности. 67

Региональное развитие и международное сотрудничество

- Ковалева Г.Д.* Концепция развития внешнеэкономической деятельности Сибири. 82
Литин А.С. Оценка сбалансированного транспортного тарифа экспорта угля. 93

Социальные проблемы регионального развития

- Соболева С.В.* Иммиграционные потоки в Сибирский федеральный округ: количественные и качественные оценки 105
Фалалеева О.И., Гулин К.А., Морев М.В. Исследование девиантного поведения населения Вологодской области 125

Региональные и межрегиональные аспекты структурной и инвестиционной политики

- Амосенок Э.П., Бажанов В.А.* Интегральная оценка инновационного потенциала регионов России. 134

Эколого-экономические проблемы регионального развития

- Кузьмин М.И., Санеев Б.Г., Платонов Л.А., Леви К.Г., Мандельбаум М.М.* Варианты трассы головного участка нефтепровода «Восточная Сибирь – Тихий океан»: геолого-экологическая оценка 146
Винокуров Ю.И., Краснаярова Б.А., Суразакова С.П. Трансграничная биосферная территория «Алтай»: идеи сохранения и развития 156

Экономика предприятий

- Титов В.В.* Влияние налоговой системы на инвестиционные возможности и эффективность деятельности предприятия 164
Степанов В.Т. Направления совершенствования управления швейным производством . . . 176

Проблемы местного самоуправления и муниципального развития

- Шестакова Е.В.* Модельное законодательство в области местного самоуправления в Российской Федерации 185
Маршалова А.С. Экономическая и социальная сущность реформы системы управления жилищно-коммунальным хозяйством 192

Российско-канадская программа**«Обмен опытом управления северными территориями»**

- Калугина З.И., Соболева С.В., Тапилина В.С.* Малочисленные коренные народы Сибири: изгой XXI века? 200

Регионы России: цифры и факты

- Сусицын С.А.* Регионы России на пути удвоения экономического потенциала 217
 Некоторые итоги развития регионов России в 2005 г. 225

- Наши авторы 228
 Summary 231

Theoretical Issues of Regional Economics

- Melentyev, B.V.* Interregional financial balance: expanded opportunities
of economic forecasts 3

Regional Policy and Economic Issues of Federalism

- Polishchuk, L.* Federalism and Russia's economic development 18
Lavrovskii, B.L. and Ye.A. Postnikova. Recent tendencies in the sphere of intergovernmental
budgetary relations 34

Economic Issues of Regional Development

- Sevastyanova, A.Ye. and V.V. Shmat.* The situational analysis of economy diversification
in the oil-and-gas resource region 49
Ponomarev, A.S. The model of concession agreement in oil pipeline transport:
verification of economic efficiency 67

Regional Development and International Cooperation

- Kovalyova, G.D.* A concept of the Siberian foreign economic activity 82
Lipin, A. S. The estimation of balanced transport tariffs in coal exports 93

Social Issues of Regional Development

- Soboleva, S.V.* Immigrant flows in the Siberian Federal District: quantitative and qualitative
assessments 105
Falaleyeva, O.I., K.A. Gulin and M.V. Morev. A study of the deviant behavior among
the inhabitants of the Vologda oblast 125

Regional and Interregional Aspects in Structural and Investment Policy

- Amosenok, E.P. and V.A. Bazhanov.* The integral estimation of the innovation potential
of Russia's regions 134

Environmental-economic Issues of Regional Development

- Kuz'min, M.I., B.G. Saneev, L.A. Platonov, K.G. Levi and M.M. Mandelbaum.* Variants
of the master area route Eastern Siberia – Pacific ocean oil pipeline: geological
environmental assessment 146
Vinokurov, Yu.I., B.A. Krasnaya and S.P. Surazkova. Altai crossborder biosphere territory:
ideas of preservation and development 156

Enterprise Economics

- Titov, V.V.* The effect of the tax system on investment opportunities
and the efficiency of enterprises 164
Stepanov, V.T. Directions in better management of clothing industry 176

Issues of Local Governance and Municipal Development

- Shestakova, Ye.V.* Model legislation in the field of local governance in the Russian Federation. . 185
Marshalova, A.S. The economic and social meaning of the housing reform 192

Russian-Canadian Program

«Exchange of Experience in Northern Development»

- Kalugina, Z.I., S.V. Soboleva and V.S. Tapilina.* Indigenous Siberian people: are they pariah
of century XXI? 200

Regions of Russia: Figures and Facts

- Suspitsyn, S.A.* Russia's regions on the way to doubling of economic potential 217
Some results of the regional development in Russia in 2005 225

- Our authors 228
Summary 231

МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ БАЛАНС – РАСШИРЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Б.В. Мелентьев

Классические межрегиональные модели типа «затраты – выпуск» отражают только материально-вещественные территориальные пропорции¹. Значительная же часть деятельности хозяйственных звеньев (предприятий, отраслей) определена мероприятиями финансовой системы, охватывающими ценообразование, плату за ресурсы, политику доходов и налогов и т.д. Финансовые потоки названными моделями не учитываются. Для того чтобы реализовать это, нужно расширить их до схем «платежи – доходы», т.е. таких, где присутствует финансовый аспект производственных связей (сводные межотраслевые, региональные и межрегиональные финансовые балансы).

К первым работам по данной тематике следует отнести исследования по сводным материально-финансовым балансам (СМФБ), проведенные в ЦЭМИ АН СССР. Результаты их изложены в публикациях Б.Л. Исаева, Э.В. Детневой, А.Г. Терушкина, А.Г. Шаповальянца и др. В модельных конструкциях использовался балансовый метод согласования доходов и расходов хозяйственных секторов с общим потреблением конечного назначения. Расхождение перечисленных величин (невязки) определяло дефицит (профицит) бюджета страны. Полный баланс достигается специальным алгоритмом. При фиксированном дисбалансе между конечным потреблением и его финансированием могут применяться обычные методы решения систем линейных уравнений. Сильной базовой посылкой являлось построение исходных материально-вещественных балансов в текущих ценах, что давало возможность рассчитывать первичные доходы.

¹ См.: Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М.: Тасис; ГУВШЭ, 2000.

В работах В.И. Суслова² тоже использовались принципы балансовых построений при моделировании доходов и расходов хозяйственных и финансовых субъектов при значительно большей детализации последних, чем в моделях ЦЭМИ. Кроме этого применялись более изящные подходы увязки бюджетов хозяйственных субъектов с кредитной системой. Достоинством приемов моделирования, использованных В.И. Сусловым, являлось не только расширение принципа отражения финансовых потоков в сальдовых терминах прироста (изменения) показателей за год, но и включение в систему расчетов накопительных финансовых счетов, функционально связанных с движением (приростом) средств по аналогии с бухгалтерским балансом.

В отличие от подходов, использованных в указанных выше работах, нами совмещен принцип построения материально-вещественного (первый этап – планирование) и финансового (второй этап – регулирование) прогнозов в едином цикле вычислений. Большинство упомянутых авторов фактически работали преимущественно с СМФБ в точечной постановке, балансируя финансовые потоки и не привлекая механизм влияния цен. При работе с межрегиональными прогнозами и использовании оптимизационного инструментария из-за наличия блока поставок продукции между региональными производителями и потребителями возникает сложная проблема совмещения отмеченных этапов. Нами предложен метод, учитывающий эту проблему. Он экспериментально апробирован и сейчас используется в режиме оперативных расчетов. Предлагаемая процедура позволяет рассчитывать укрупненные ценовые индексы для каждого варианта материально-вещественного прогноза развития и размещения производительных сил. Это, в свою очередь, дает возможность формировать в условиях расчетного межрегионального финансового оборота соответствующие финансовые балансы районов.

Модель финансового баланса отражает для каждого района денежные отношения субъектов экономики между собой и с субъектами других районов, включая зарубежье. В качестве субъектов выделяются население, ведущее на данной территории экономическую деятельность, получающее доходы и осуществляющее расходы; отрасли, развивающиеся в регионе; кредитно-банковские, бюджетные и другие организации. Содержательно

² См., например: **Суслов В.И.** Комплекс расчетов по двухзональному материально-финансовому балансу «Россия – остальная часть бывшего СССР»: Методические схемы и модели. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1993. (Препринт.)

A	Z	II			B	} (1a)
ZA	ZZ	ZI		=	ZB	
IA	IZ	II		=	IB	
FA	FZ		FF	=	FB	

			ΔF	(16)
--	--	--	-----------	------

Схема 1. Условия межотраслевого финансового баланса (МФБ) района по блокам

финансовый баланс региона – это инструмент (документ), в котором отражаются доходы и расходы, потоки платежей хозяйственных субъектов данного региона за проданную, покупаемую продукцию, услуги и другие финансовые операции.

Внешне имеется полное сходство финансового баланса со структурой более известного межотраслевого баланса производства и распределения продукции (МОБ), однако содержательно их элементы даже по условиям производства и распределения продукции в общем случае, как правило, не совпадают. Расширение традиционных межотраслевых балансов (или моделей их типа) последовательно от натурального баланса к финансовому по мере добавления и детализации различных финансовых потоков можно представить в виде результирующей схемы 1. В ней приведен фрагмент районных условий модели межрегионального финансового баланса (МФБ), разделенный на взаимоувязанные блоки:

A – признак блока отраслей. Означает также внутрирегиональное производство и использование товаров и услуг;

Z – признак блока населения (труда, домашних хозяйств). Означает также фонд непроеизводственного потребления. **ZA** – заработная плата в отраслях; **ZZ** – расходы населения на непроеизводственное потребление; **FZ** – налоги с населения, изменение сбережений, получение трансфертов, пособий и т.д.;

I – признак инвестиционного блока: **II** – общий объем капитальных вложений; **IA** – отраслевые капитальные вложения, включая амортизацию

на реновацию и капитальный ремонт; **IZ** – вложения населения в строительство собственного жилья; **IB** – затраты на государственное жилищное и другое строительство, общие по району вложения в незавершенные объекты; (**II** = **-I**) – объем капитальных вложений;

F – признак блока, отражающего денежные потоки кредитных и бюджетных организаций, отраслей и населения: **FA** – налоги, дотации производству, изменение задолженности; **FF** – налоговые доходы, общие расходы бюджета на территории, кредиты и т.д. Часть позиций может быть введена в нижнюю строку (1б) вместе с ΔF ;

B – признак блока фиксированных конечных потребностей и материально-вещественных внешних связей: **FB** – денежные потоки межрегионального платежного оборота (баланса отношений с «внешним миром»), налоги на внешнюю торговлю. В полной межрегиональной постановке условия (1а) дублируются по «главной диагонали» пропорционально числу районов. Исключение составляют только финансовые потоки федерального бюджета и Центрального банка, которые формируются в модели единым для всех районов балансом. Вне главной диагонали расположены платежи между производителями и покупателями из разных районов;

ΔF – ожидаемое в перспективе общее сальдо финансовых потоков по районам: поступления минус распределение. Величина ΔF фактически равна дополнительной денежной эмиссии, осуществляемой Центральным банком и предназначенной для покрытия дефицита федерального бюджета. В определенных обстоятельствах ΔF может быть связано с покрытием дефицита федерального бюджета, в котором учтены и дефициты региональных бюджетов, а также с дополнительными денежными средствами, направляемыми на покрытие дефицита платежного баланса страны (иностранные кредиты, отсрочки платежей, продажа части золотовалютного резерва). При других постановках в ограничение (1б) включают отраслевые потоки расходов региональных и федеральных бюджетов, выданных региональными банками и Центральным банком кредитов, сальдо кредиторской и дебиторской задолженностей по регионам и другие потоки, которые становятся регулирующими экономическими параметрами.

В межотраслевом балансе производства и распределения продукции (МОБ), имеющем международное название «затраты – выпуск» (затонированная часть условий (1а)), отражены по секторам экономики объемы производства и потребления продукции в натуральном или денежном выраже-

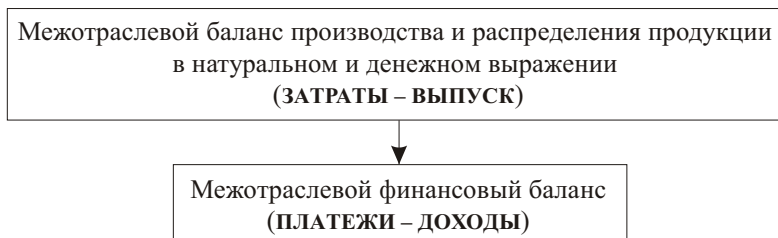


Схема 2. Взаимосвязанные межотраслевые балансы производства, распределения и платежей

нии и предполагается, что в последнем случае объемы производства и выручки от продаж совпадают. На практике же обычно эти величины не равны из-за несовпадения во времени моментов производства, заключения сделок с потребителями и получения денег за реализованную продукцию. Строки финансового баланса показывают общий объем реальной выручки (положительные элементы) и поступление денег по поставкам продукции конкретным покупателям от других производителей (отрицательные элементы). Столбцы финансового баланса отражают оплату издержек данного производителя, т.е. затраты на «сырье» и услуги (отрицательные элементы), и поступление денежных средств в данном году, т.е. выручку (совпадающую с соответствующим положительным значением в одноименной строке), средства по полученным кредитам, субсидиям (положительные элементы) и т.д. Именно поэтому финансовый баланс (1) целесообразно называть по-другому: «платежи – доходы» (схема 2).

Финансовый баланс (1) увязывает общую сумму доходов, расходы и их материальное обеспечение. Отражение платежей требует более детализированного представления доходной и расходной частей баланса по всем позициям движения денежных средств банковской и бюджетной систем. Схема 3 показывает содержательное соответствие между некоторыми перечисленными параметрами указанных инструментариев. Нетрудно заметить, что состав показателей двух моделей разный, хотя по форме многие из них совпадают. Если вместо классической схемы МОБ применяется межрегиональная межотраслевая модель³, то несовпадений будет еще больше за счет показателей межрегионального платежного

³ См.: Гранберг А.Г. Основы региональной экономики.

Межотраслевой (межрегиональный) баланс производства и распределения продукции (МОБ)	Межрегиональный межотраслевой финансовый баланс (МФБ)
Объемы производства	Общая выручка от продаж
Затраты в части услуг и продуктов	Фактическая оплата издержек по сырью
Межрегиональные реальные поставки готовой продукции, экспорт, импорт	Платежи за поставленную в другие районы и за рубеж, а также получаемую из других районов и с внешнего рынка продукцию (денежные потоки межрегионального платежного оборота)
Услуги в виде финансовых операций: проценты за кредиты и депозиты, издержки в части работ государственных, страховых, коммунальных и других организаций	Дополнительно к государственным и финансовым услугам объемы кредитов, бюджетного финансирования, займов, межбанковских кредитов, продаж ценных бумаг и т.д., на которые начисляются проценты по финансовым ставкам
Первичные зарабатываемые доходы: прибыль, заработная плата, доходы от прочей деятельности, реальное конечное потребление населения и государства	Общие доходы с учетом перераспределения и финансовые расходы: распределение первичных доходов, налоговые доходы, остатки нераспределенных доходов и др.
—	Изменение дебиторской и кредиторской задолженности
Объемы производства	Сумма платежей производителю за проданную продукцию (с учетом того, что сальдо задолженностей совпадает с общей выручкой от продаж)
...	...

Схема 3. Соответствие между показателями балансов
«затраты – выпуск» и «платежи – доходы»

оборота. Кроме того, результирующие показатели отраслевой деятельности в денежном выражении, такие как прибыль и заработная плата, в обычной межрегиональной межотраслевой модели не учитываются.

Следует отметить также, что МФБ является особой формой представления бухгалтерской информации. Однако мы рассматриваем лишь ее часть, характеризующую изменение за год статей, касающихся затрат и результатов (расчет прибыли). Собственно активные и пассивные позиции бухгалтерского баланса (накопительные позиции) для оперативных расчетов в целях упрощения нами опускаются. Они могут быть, хотя и не без труда, восстановлены⁴. Схема расчетов и в таких случаях построения прогноза практически не меняется и тоже реализуется в виде отдельных специализированных задач «планирования» и «регулирования». При любом подходе при решении первой задачи на основе межрегиональной межотраслевой модели определяется прогноз развития производительных сил для всех районов в виде материально-вещественных показателей производства и потребления продукции в натуральных единицах (если возможно) или сопоставимых по районам ценах.

Решением второй задачи – задачи «регулирования» – находятся индексы укрупненных цен, показывающие наиболее ожидаемые направления изменения за период текущих цен совокупных групп товаров и услуг, индексов переоценки заработной платы, процентных ставок за кредит и других финансовых показателей. При этом осуществляется варьирование (корректировка) целевых параметров: прибыли, составных элементов сальдо межрегионального платежного оборота, субсидий и других элементов доходов. Эта корректировка фактически связана с вариантами финансовой поддержки отраслей и населения и отражает различные стратегии экономической политики. Привлечение инструмента межотраслевого материально-финансового баланса для таких задач оценки управленческих решений дает экспертам информацию о возможностях компенсации убытков бюджетными средствами, о количественных значениях обеспечивающих финансов, о новых доходах или величинах убытков и т.д. Данные показатели рассчитываются по каждой стратегии как материально-вещественного, так и финансового прогноза, которые предполагаются к реализации и требуют подготовки управленческих мероприятий.

Проведенные расчеты по финансовым моделям демонстрируют их возможности в реализации широкого класса новых задач в сравнении с классическими задачами материально-вещественного состава. Сейчас накоплен небольшой опыт по следующим задачам:

⁴ См.: **Суслов В.И.** Комплекс расчетов по двухзональному материально-финансовому балансу «Россия – остальная часть бывшего СССР»: Методические схемы и модели.

- построение прогноза укрупненных цен – индексов ценовых показателей. Именно построение индексов цен позволяет формировать основные финансовые, доходные и расходные показатели в ценах текущего прогнозного периода;
- определение финансовых ресурсов регионов в соответствии с прогнозным уровнем конечного потребления населения и производственной программой;
- оценка уровня трансформации цен при изменении предположений об уровнях отраслевой заработной платы, доходности, их дифференциации между отраслями и районами, величинах межотраслевого перераспределения бюджетных средств, влияющих на инфляционные колебания;
- расчет индексов изменения новых цен при изменении ставок налогов;
- оценка последствий сохранения сложившихся тенденций или отклонений от них в области бюджетных расходов, межбюджетных перечислений, кредитных и других финансовых взаимоотношений с другими районами и странами, внешнеторговых пошлин, соотношения внутренних и внешних цен и т.д.

Очевидно, что построение финансового баланса зависит от уровня текущих цен. Ценовые же расчетные показатели, получаемые в результате решения задачи (1а – 1б) как новые в сравнении с отчетными, не являются в полном смысле реальными ценами рынка. Прежде всего, применяемые модели представляют собой только инструмент прогноза. Они очень агрегированные, и поэтому расчетные показатели выступают лишь индексами изменения цен по отношению к обобщенным ценам, в которых формируется исходная задача. В реальной же ценовой политике важна оценка тенденций и соотношений цен конкретных товаров в натуральных измерителях, а они попадают при использовании модели МФБ (см. схему 1) в агрегированные группы. Эти группы являются характеристикой крупных региональных рынков. Но получаемые ценовые показатели, хотя и очень укрупнены, обладают многими свойствами цен. Главными из них являются следующие:

- возможность измерения затрат и результатов. В расчетных ценовых показателях для года, для которого строится данный прогноз, подсчитываются прибыль, заработная плата по отраслям,

налоговые доходы, текущие издержки и другие составляющие элементы цен;

- балансовая характеристика ценовых показателей, возмещающих издержки и доходы. Это свойство обеспечивает для подавляющего числа производств доходность индивидуальной деятельности. Данное требование определяется рыночным принципом организации экономики, когда большинство отраслей должны быть прибыльными. Для тех же производств, в которых такой принцип последовательно выдержать не удастся в рассматриваемом периоде, должны быть указаны источники доходов, которые перераспределяются в эти сектора посредством финансов.

Модель (1) гарантирует получение обладающих такими свойствами ценовых показателей по постановке, обеспечивая, кроме того, и баланс доходов и расходов в целом по стране.

Лишь с указанными оговорками можно называть ценовые показатели ценами (межрегиональными ценами). Следует также отметить, что нами рассчитываются показатели – аналоги цен производства, учитывающие и затраты на доставку продукции к межрегиональным рынкам. Это не цены конечного потребления в полном смысле, но их можно восстановить на основе данных о транспортно-торговых издержках потребителей.

Ниже приводятся результаты расчетов по оценке вариантов межрегиональной финансовой политики. Регулирующие воздействия как имитация изменения нормативной отраслевой рентабельности, уровня дотаций, доходов и расходов региональных и федерального бюджетов формировались в виде параметров (16) модели МФБ. Безусловно, принятие любого решения в финансовой сфере вызывает последствия, проявляющиеся в изменении уровня текущих цен, процентных ставок по регионам и т.д., приводящие в конечном счете к финансовым состояниям, предсказать которые заранее с помощью традиционных инструментов очень трудно. Результаты основных расчетов приведены в табл. 1–3. Задача охватывала 15 районов, 30 отраслей и пять финансовых секторов. Рассмотренные варианты соответствуют следующим финансовым стратегиям.

Вариант 1 – базовый (исходный), принят для сравнения с другими вариантами. В нем заложены тенденции произвольного (хаотичного) формирования отраслевых доходов, характерного для начального этапа экономических реформ по переходу от планового принципа организации экономики к рыночному. Желание поднять доходы «простыми» способами с помощью повышения цен на свою продукцию, отсутствие законов

Таблица 1

**Показатели общего финансового состояния экономики России в 2010 г.
по вариантам финансовой политики**

Показатель	Вариант 1	Вариант 2	Вариант 3
1. Обобщенный среднегодовой индекс цен производителей за период 2001–2010 гг.	1,29	1,07	1,10
2. Относительное превышение индекса заработной платы над инфляцией, раз	1,030	1,040	1,032
3. Чистая прибыль (финансовый результат), млрд руб.	–78	24	1988
4. Дефицит федерального бюджета (–), % к ВВП	–0,10	1,30	0,01
5. Коэффициент вариации региональных цен	0,087	0,064	0,041

цивилизованного рынка (ответственности в условиях новых форм организации экономики) и уход государства из сферы регулирования на заре радикальных экономических реформ привели к резкой дифференциации доходов и высокой инфляции.

Данный вариант примерно отражает финансовую ситуацию начала 1992 г. Даже если бы государству удалось тогда стабилизировать финансовую ситуацию в экономике⁵ и удерживать ежегодный рост цен на уровне 28–30%, в конечном счете в сумме по всем отраслям наблюдался бы отрицательный результирующий показатель деятельности в сфере производства (строка 3 табл. 1). При этом средняя вариация цен по районам составила 9% (в том числе в отраслях черной металлургии – 7–9%, в сельском хозяйстве и пищевой промышленности – 12–15%). Высокую дифференциацию имели индексы изменения региональных налогов (17%). Тогда региональные власти сами назначали новые налоги. Очевидно, что в таких условиях невозможно эффективно использовать преимущества рыночной формы

⁵ В данном случае мы предполагаем ситуацию, когда управляющим органам не удалось сократить инфляцию, но они сумели сохранить стабильное положение в материально-вещественной сфере. Формальное моделирование состояния материально-вещественной сферы, адекватное тому времени, привело бы к значительно большему росту расчетных цен. Мы стремились обеспечить сравнимость исходного варианта с последующими за счет выделения влияния чисто финансового фактора. В действительности уровень галопирующей инфляции безусловно определяет падение реально-го производства.

Таблица 2

Среднегодовые индексы цен по некоторым районам (2001–2010 гг.), вариант 3

Отрасль	Европейская Россия	Уральская обл.	Томская обл.	Иркутская обл.	Дальний Восток	Кемеровская обл.	Новосибирская обл.	Красноярский край	Средние	Коэффициент вариации
Электротехника	1,089	0,999	0,982	1,018	1,068	1,019	1,051	1,018	1,070	0,057
Нефтедобыча	1,133	1,024	0,998	1,001	1,002	1,055	1,066	1,001	1,050	0,055
Нефтепереработка	1,084	1,043	1,022	0,992	0,908	1,017	1,020	0,992	1,054	0,045
Газовая промышленность	1,113	1,044	0,957	0,970	1,114	1,106	1,053	0,970	1,055	0,065
Угольная промышленность	1,210	1,128	1,114	1,058	1,083	1,043	1,113	1,058	1,097	0,043
Добыча руд черных металлов	1,160	1,138	1,189	1,129	1,141	1,139	1,229	1,129	1,150	0,036
Добыча цветных металлов	1,217	1,163	1,230	1,170	1,079	1,301	1,229	1,170	1,166	0,058
Деревообработка	1,120	1,205	1,120	1,082	1,100	1,110	1,123	1,082	1,117	0,039
Бумажная промышленность	1,078	1,216	1,060	1,000	1,049	1,031	1,037	1,000	1,059	0,054
Промышленность стройматериалов	1,095	1,095	1,162	1,125	1,024	1,071	1,097	1,125	1,092	0,043
Легкая промышленность	1,098	1,165	1,132	1,124	1,117	1,118	1,113	1,124	1,099	0,016
Строительство	1,106	1,014	1,092	1,107	0,964	1,083	1,084	1,107	1,089	0,047
Растениеводство	1,042	1,073	1,166	1,189	1,020	1,187	1,201	1,189	1,091	0,063
Животноводство	1,147	1,095	1,207	1,215	1,091	1,218	1,214	1,215	1,153	0,044
Фонд заработной платы	1,148	1,049	1,092	1,116	0,956	1,114	1,086	1,116	1,132	0,051
Региональный бюджет	0,971	0,895	0,992	0,990	0,902	0,965	0,976	0,990	0,967	0,079
Региональная банковская система	1,106	1,014	1,092	1,107	0,964	1,083	1,084	1,107	1,094	0,047
Федеральный бюджет									0,966	
Центробанк (денежные ресурсы)									1,112	
Средний индекс цен	1,111	1,041	1,084	1,072	0,990	1,084	1,093	1,090	1,097	0,041

Таблица 3

**Разница между индексами цен и двойственными оценками по некоторым районам
(2001–2010 гг.), вариант 2**

Отрасль	Европей- ская Россия	Урал	Том- ская обл.	Иркут- ская обл.	Дальний Восток	Кемеров- ская обл.	Новоси- бирская обл.	Краснояр- ский край	Омская обл.
Электроэнергетика	0,77	0,47	0,27	0,32	0,235	0,35	0,37	0,36	0,39
Нефтедобыча	-0,16	-0,09	0,11	0,16	0,724	0,16	0,17	0,12	0,15
Нефтепереработка	0,49	0,45	0,59	0,60	0,762	0,61	0,60	0,60	0,58
Газовая промышленность	-0,66	-0,22	0,39	0,60	-0,002	0,54	0,45	0,44	0,33
Угольная промышленность	0,66	0,72	0,75	0,65	0,274	0,72	0,78	0,74	0,78
Добыча руд черных металлов	0,94	1,07	0,99	1,13	0,967	1,01	1,07	1,03	1,05
Обработка черных металлов	0,86	0,75	0,83	0,85	0,772	0,83	0,82	0,88	0,84
Обработка цветных металлов	0,76	0,74	0,82	0,79	0,876	0,80	0,82	0,78	0,81
Лесозаготовка	-0,61	-0,34	-0,01	0,09	0,504	0,02	0,01	0,01	-0,04
Деревообработка	0,58	0,70	0,75	0,78	0,643	0,76	0,76	0,74	0,74
Бумажная промышленность	0,70	0,82	0,82	0,80	0,662	0,80	0,81	0,78	0,79
Мясомолочная промышленность	-1,34	-1,18	-1,05	-1,05	-1,221	-1,05	-1,06	-1,04	-1,06
Мукомольная промышленность	-2,63	-2,68	-2,78	-2,80	-2,867	-2,75	-2,77	-2,78	-2,77
Строительство	0,84	-0,65	0,83	-4,63	0,642	0,65	0,66	0,86	0,66
Растениеводство	-2,32	-2,45	-2,44	-2,44	-3,050	-2,42	-2,41	-2,42	-2,40
Животноводство	-4,27	-4,25	-4,06	-4,05	-3,856	-4,05	-4,05	-4,05	-4,05
Транспорт, связь	0,85	-0,88	0,86	0,43	0,579	0,75	0,71	0,93	0,73
Торговля	0,80	-0,19	0,85	0,69	0,548	0,73	0,72	0,87	0,72
Непроизводственные отрасли	0,74	0,64	0,68	0,71	0,589	0,72	0,70	0,71	0,70

организации экономики: предприятия при высоких ежегодных темпах роста цен не успевают реагировать на такое быстрое изменение конъюнктуры на региональных рынках.

Вариант 2 отражает мероприятия по частичному выравниванию на всех территориях отраслевой рентабельности в размере 5–7% при минимальной доходности в исходных ценах, кроме добывающих отраслей черной и цветной металлургии. Эти мероприятия связаны со сменой целевых установок и включают в себя сохранение доходности для большинства отраслей, сокращение дефицитов бюджетов до принятых норм, меры по уменьшению степени дифференциации региональных отраслевых индексов цен до 5–10% – уровня, считающегося достаточным для сохранения ценовой конкурентоспособности рынков граничащих субъектов РФ.

Результаты расчетов показали наличие положительных тенденций в финансовой сфере и в целом отражают «осторожный оптимизм» в преодолении негативных сторон экономических процессов, проявившихся в исходном варианте финансовой политики. Дефицитный бюджет стал профицитным, финансовый результат – положительным. Кроме того, возросло относительное превышение индекса заработной платы над инфляцией (строка 2 табл. 1, графа варианта 2), что соответствует улучшению социальной оценки реальной заработной платы.

Вариант 3. Здесь в качестве материально-вещественного прогноза взят более оптимистичный вариант развития с приростом конечного потребления на 11 млрд руб. Параллельно были расширены принципы финансовой политики по межрегиональному выравниванию условий производства. В качестве целевой принята средняя рентабельность хозяйств европейской части страны, рассмотренных в предыдущем варианте (5–7%).

Относительно специфики расчетов можно заметить также следующее. Результаты расчетов показывают, что как мероприятия финансовой политики (варианты 1 и 2), так и увеличение масштабности развития (вариант 3) обеспечивают различные по значению результирующие финансовые показатели и степень их районной дифференциации. Последовательно по вариантам расчетов происходит в сравнении с базовым вариантом улучшение общих финансовых показателей: снижается уровень инфляции, уменьшается дифференциация цен по районам, растет общий финансовый результат, достигается профицитность бюджета.

Развитая система экономических (рыночных) методов управления предполагает сокращение до минимума дотируемых сфер. Этот минимум

определяется тем, что иначе действующий хозяйственный механизм не сможет обеспечить нормальное функционирование производства в самостоятельном (прибыльном) режиме. Теоретически каждый принцип дотирования можно рассматривать как временный для данного этапа развития. Однако сокращение дотирования – процесс сложный не только по последствиям в плане сохранения работоспособности данного хозяйственного звена, но и по последствиям в плане воздействия на финансовые показатели во всей экономике, поэтому здесь противопоказаны резкие изменения по годам ее развития.

Расчеты показывают, что в рассматриваемом нами основном периоде развития экономики до 2010 г. пока нереалистично обеспечить использование рыночных принципов организации без серьезной регулирующей роли государства в части бюджетного дотирования производств. В противном случае «усиление» рыночной организации будет сопровождаться негативными моментами в виде более высокой динамики цен. Сглаживающая бюджетная поддержка особенно необходима добывающим отраслям, животноводству и на определенных этапах – производителям, принадлежащим к естественным монополиям (см. табл. 2). Без бюджетных дотаций цены на продукцию указанных отраслей были бы еще выше. Причем эта регулирующая поддержка не всегда касается производств, расположенных на востоке страны, – по расчетам, в европейских районах в ней нуждаются добывающие отрасли цветной металлургии и угольная отрасль. В частности, в варианте 3 сохраняется соотношение налоговых нагрузок региональных и федерального бюджетов (индексы близки к 1 – см. табл. 2). В предыдущем варианте, согласно расчетам, выше вес федерального бюджета (индекс равен 1,0 при средних индексах для региональных бюджетов, равных 0,7–0,9).

Данные табл. 3 показывают, что разница по районам между индексами цен и соответствующими двойственными оценками является существенной. Иначе и не могло быть, так как они разной природы и рассчитаны хотя и по тесно взаимосвязанным, но фактически разным моделям. Двойственные оценки в материально-вещественной задаче имеют смысл степени уменьшения значения конечного потребления при увеличении в свободной части на единицу фиксированных заданий прочего конечного потребления. Ценовые показатели, несмотря на то что тоже получены двойственным решением, являются величинами, обеспечивающими балансы затрат и результатов по отраслям, функционирующим в разных районах. Это достигается за счет специального формирования МФБ, так

чтобы ценовые показатели, как и реальные цены, покрывали издержки и получаемые доходы.

Опыт проведения расчетов показал достаточную доступность предлагаемого инструментария при качественном расширении получаемых прогнозных показателей в сравнении с задачами материально-вещественного состава. Список этих показателей расширяется за счет текущих для года, в отношении которого делается прогноз, сбалансированных по районам отраслевых индексов цен, финансовых балансов регионов, межрегиональных потоков денежных средств, поступающих в районы и выходящих из них в виде платы за поставки продукции, и др. Более широкое внедрение данного инструментария сдерживается большой трудоемкостью при отсутствии необходимого программного обеспечения и достаточной информации. Не является преувеличением то, что для финансовых расчетов требуется информации больше, чем для решения чисто продуктовых межотраслевых пространственных задач.

© Мелентьев Б.В., 2006

БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА РОССИИ – ОДНА ИЗ НАИБОЛЕЕ СЛАБЫХ СРЕДИ СТРАН С РАЗВИВАЮЩЕЙСЯ ЭКОНОМИКОЙ

Российская банковская система является одной из наиболее слабых среди стран с развивающейся экономикой (emerging markets), которые исследует международное рейтинговое агентство Fitch, заявил генеральный директор подразделения агентства по исследованию европейских стран – emerging markets Э. Паркер на пресс-конференции в Сингапуре.

Представитель Fitch также заявил на пресс-конференции, что «ВВП РФ может составить в денежном выражении 1 трлн долл. США в следующем году». При этом Э. Паркер отметил, что рост российской экономики является очень стремительным. В 2005 г. рост ВВП РФ замедлился до 6,2% по сравнению с 7,2% годом ранее и составил 770 млрд долл.

Долгосрочный рейтинг РФ по шкале Fitch находится на уровне «BBB». В середине декабря 2005 г. международное рейтинговое агентство Standard & Poor's повысило суверенный рейтинг России до «BBB», после того как рекордно высокие цены на нефть способствовали уверенному экономическому росту. Это повышение рейтинга стало седьмым после дефолта 1998 г.

Интерфакс, 2006, 9 марта.

ФЕДЕРАЛИЗМ И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ

Л. Полищук

Система распределения ресурсов и властных полномочий между центром и регионами России на протяжении последних 15 лет претерпевала глубокие изменения. На раннем этапе реформ сверхцентрализованная командная экономика и политический режим, несовместимые с идеей разделения власти, подверглись резкой и во многом хаотичной децентрализации. Надежды на то, что эти перемены повысят качество государственного управления и приведут к росту благосостояния, не оправдались, и в обществе появилось и стало усиливаться разочарование в федеративной идее. Несколькоими годами спустя процесс децентрализации был обращен вспять, и федеральное правительство начало возвращать под свой контроль экономические и политические ресурсы, которые ранее де-юре или де-факто находились в региональной юрисдикции.

В настоящее время эти преобразования не завершены, и разграничение полномочий между центром и регионами в России продолжает оставаться предметом законотворческой деятельности, политического диалога, юридических споров и профессиональных дискуссий. В то же время острота этих дебатов заметно снизилась по сравнению с 90-ми годами. Государственная система России стабилизировалась, стране более не угрожает политическая и экономическая дезинтеграция, и внимание общества и политических лидеров переместилось с проблем конституционного устройства на задачи модернизации экономики страны и ускорения ее экономического развития.

Масштабность этих задач требует мобилизации национальных ресурсов экономического роста. Россия щедро наделена природными ресурсами и человеческим капиталом, но нуждается в массовых инвестициях в частный сектор, производственную и социальную инфраструктуру. Решение этих задач находится в тесной зависимости от качества государственного управления. Частные инвестиции высокочувствительны

к создаваемой и поддерживаемой государством институциональной среде, которая включает в себя законодательство и правоприменение, налоговый режим, экономическое регулирование, защиту прав собственности и проч. Государство несет ответственность за экономическую и социальную инфраструктуру, а также за воспроизводство и умножение человеческого капитала с помощью современного здравоохранения и образования. Не случайно реформа государственной системы и государственного аппарата в России рассматривается как ключ к решению проблем экономического роста страны.

Помимо оптимизации структуры и функций федерального правительства и преобразования государственной службы эта реформа должна включать в себя и совершенствование федеративных отношений. Политическая стабилизация и укрепление федерального центра не должны быть основанием для откладывания выполнения этой задачи или ее переноса на периферию программы реформ. Наоборот, сегодня существует благоприятная возможность выстраивать российский федерализм не под давлением сиюминутной политической конъюнктуры и не в качестве антикризисной меры, а исходя из долгосрочных интересов страны и с учетом резервов экономической эффективности, которые обеспечивает продуманное разделение властных полномочий между центром и регионами. Задачи ускорения роста российской экономики и совершенствования российского федерализма не должны конкурировать друг с другом за внимание политических элит, — эти задачи взаимозависимы, и озабоченность экономическими проблемами России заставляет вернуться к отношениям между центром и регионами.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЗНАЧИМОСТЬ ФЕДЕРАЛИЗМА

Поскольку федерализм является системой организации государственной власти, его экономическая значимость связана с тем, каким образом в федеративном государстве распределяются между центром, регионами и муниципальными образованияами ресурсы государственного сектора и, что особенно важно, как федерализм стимулирует государственных деятелей и чиновников. Экономически эффективным является такое государственное устройство, когда правительство в своей деятельности руководствуется интересами общества и подотчетно избирателям, а злоупотребление властью и неудовлетворительная работа госчиновников наказываются поражением на выборах. С этой

точки зрения экономические преимущества федерализма заключаются в следующем.

Во-первых, в федеративном государстве региональные органы власти имеют возможность учитывать местные экономические, социальные, культурные, природные и иные особенности и тем самым полнее удовлетворять потребности общества в услугах государственного сектора. Таким образом, бюджетные и иные властные ресурсы используются более эффективно, и государство лучше справляется со своими функциями предоставления общественных благ, поддержания социальных программ и создания благоприятных условий для развития частного сектора экономики.

Во-вторых, регионы имеют возможность экспериментировать с бюджетными, налоговыми, правовыми режимами, социальными программами и т.п. Таким образом, федерализм является источником инноваций в сфере государственного управления и создает своего рода «конкурентный рынок» в государственном секторе. В частном секторе конкуренция лучше монополии – того же следует ожидать и в государственном секторе.

В-третьих, механизмом межрегиональной конкуренции в федеративном государстве является соперничество регионов за мобильные ресурсы, главным образом инвестиции. Капитал притекает в регионы с более привлекательным инвестиционным климатом, т.е. туда, где меньше налоги, выше политическая стабильность, искореняется коррупция, эффективнее государственные институты. Лихоимство, некомпетентность, злоупотребление властью наказываются «рублем», т.е. оттоком капитала. Все это создает стимулы для эффективного регионального управления. В унитарном государстве подобная конкуренция отсутствует, и стимулы к эффективному управлению оказываются слабее.

В-четвертых, в федеративном государстве избиратели получают более полное представление об эффективности исполнения властями своих функций в экономике и социальной сфере. Власть никогда не бывает стопроцентно прозрачной, и не располагая полной информацией о действиях государственных чиновников, избиратели не могут обоснованно судить, в какой мере достигнутые успехи являются результатом благоприятного стечения обстоятельств, а в какой – должны быть отнесены на счет профессионализма, честности и ответственности «слуг народа». Подобная информационная асимметрия создает предпосылки для злоупотребления властью и снижает стимулы к эффективному исполнению чиновниками своих обязанностей. Федеративное государственное устройство отчасти

решает эту проблему, поскольку избиратели данного региона могут оценивать деятельность своих избранных представителей не только абсолютно, но и в сравнении с результатами работы властей в соседних регионах, которые находятся в аналогичных условиях.

Несмотря на убедительность приведенных доводов, федерализм не является экономической панацеей. Одни федеративные государства, такие как США, Канада и, несколько неожиданно, Китай, сумели эффективно использовать экономические преимущества федеративной модели. Другие, например Индия, в течение долгого периода не могли преодолеть стагнацию и бедность. В России опыт первого десятилетия существования федеративной системы оказался обескураживающим, что послужило причиной восстановления «властной вертикали» и частичного демонтажа федеральных институтов.

Очевидно, федерализм сам по себе не гарантирует экономического благополучия и развития, – он лишь создает для этого возможности, реализация которых зависит от иных факторов. Укажем некоторые из них.

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ ИЛИ ЗАСТОЙ?

Как уже отмечалось, принято считать, что федерализм способствует экономическому росту, побуждая региональные органы власти проводить благоприятствующую частному бизнесу политику, – в противном случае регионы лишатся мобильных инвестиционных ресурсов. Согласно этой логике, региональная власть должна быть прозрачной, эффективно организованной, собирать разумно установленные налоги и расходовать бюджетные средства на развитие экономической и социальной инфраструктуры в регионе. Хорошо известно, что на практике дело может обстоять иначе, в том числе и потому, что причинно-следственная связь между эффективной экономикой и эффективно функционирующей федеративной системой оказывается двусторонней. Экономический рост является не только результатом благоприятствующей бизнесу региональной политики, но в значительной мере и ее предпосылкой.

Действительно, если национальная экономика находится в стагнации, то усилия региональных властей по привлечению частных инвесторов скорее всего останутся незамеченными или дадут крайне ограниченный эффект, поскольку над инвесторами будет довлеть неблагоприятная общенациональная конъюнктура. Совокупный объем инвестиций в экономику страны в условиях спада или застоя незначителен, так что

регионам особенно и не за что конкурировать. В таких условиях «политически выгодные» действия региональных властей, ущемляющие права инвесторов и состоящие в произвольном перераспределении ресурсов из частного сектора в пользу «дружественных» политических и экономических группировок, остаются практически безнаказанными и вместе с тем дают ощутимый краткосрочный эффект, особенно если эвакуация уже инвестированного капитала по техническим, юридическим или иным причинам затруднена. История России 90-х годов изобилует такого рода примерами. Имеются документальные подтверждения того, как региональные руководители, которых предупреждали о том, что инвесторы отвернутся от их регионов, отвечали, что «и так никто не инвестирует». Можно, таким образом, заключить, что в экономике, пораженной спадом, экономические механизмы федерализма пробуксовывают, вследствие чего надежды на то, что передача государственных полномочий регионам остановит кризисные процессы, могут оказаться необоснованными.

Децентрализация государственной власти в России совпала по времени с глубоким экономическим спадом. Это совпадение не случайно, ибо федерализм открывал для центрального правительства привлекательную возможность возложения на регионы значительной части бремени и ответственности, связанных с выводом страны из кризиса. К сожалению, экономическая политика регионального руководства оказалась деформированной кризисными процессами. На фоне негативной инвестиционной репутации страны региональные власти, не опасаясь за последствия, широко практиковали антирыночные меры (часто мотивируя их необходимостью смягчить последствия кризиса для населения и предприятий своих регионов), что сохраняло или даже усугубляло пороки инвестиционного климата в российской экономике в целом. Этот процесс находился в контрасте с децентрализацией экономического управления в Китае, где передача полномочий по управлению экономикой на провинциальный и местный уровни происходила на фоне бурного экономического роста и федерализм способствовал дальнейшему ускорению экономического развития страны.

Жертвой порочного круга «экономический спад – неэффективная региональная политика – экономический спад» в России стала не только экономика, но и сама идея федерализма. Не ощутив обещанных выгод от передачи властных полномочий на региональный уровень, население страны разочаровалось в федерализме как системе государственного управле-

ния и стало связывать надежды на выход из кризиса с укреплением централизованных начал в Российском государстве.

Между тем кризис 1998 г. и последовавшая за ним девальвация рубля запустили механизм экономического роста, на фоне которого предпочтения и действия региональных властей заметно изменились. Российские и иностранные инвесторы стали активно искать возможности размещения капитала в России. Крупные российские компании приобретают производственные активы и вкладывают средства в различные регионы страны. Возрастает активность в регионах и иностранных инвесторов по мере повышения инвестиционной привлекательности России на мировых рынках капитала и относительного перенасыщения инвестициями Москвы, на которую до сих пор приходилась львиная доля зарубежных капиталовложений. Таким образом, конкуренция регионов за инвестиции из отдаленной теоретической абстракции превращается в реальность. Реальной становится и возможность запуска в России экономического механизма федеративного государства в режиме, поддерживающем и ускоряющем экономический рост.

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

Экономическим достоинством федерализма считается передача части полномочий и ресурсов государства региональным властям, которые, во-первых, имеют возможность адаптировать свои решения к местным условиям и потребностям, а во-вторых, приближены к населению и вследствие этого лучше представляют себе нужды общества. Эта логика, будучи широко распространенной, тем не менее, сама по себе недостаточна для объяснения экономических преимуществ федерализма и нуждается в уточнении и развитии.

В самом деле, возможность адаптации государственной политики применительно к местным условиям не уникальна для федерализма. Такая возможность имеется и в унитарном государстве: централизация власти не означает, что ее действия одинаковы по всей территории страны. Далее, можно согласиться с тем, что большая или меньшая удаленность властей от центра отражается на их информированности, но в таком случае унитарная модель может быть модифицирована без изменения ее сущности, когда полномочные представители центра на местах имеют возможность принимать управленческие решения с учетом местных обстоятельств и несут ответственность за последствия этих решений перед цен-

тральным правительством. Такая система организации власти не предполагает децентрализации государственного управления, – скорее речь идет о его деконцентрации при сохранении подотчетности региональных администраторов центральному руководству.

Ключевое отличие федеративной системы от унитарной состоит не в том, что в одном случае действия властей адаптированы к местным условиям, а в другом они одинаковы по всей территории страны, и не в том, что в одном случае решения принимаются на местах, а в другом – в центре, но в принципах подотчетности власти. В федеративной системе региональное руководство получает мандат на власть от местного населения и отвечает перед ним за свои действия, тогда как в унитарном государстве региональные власти подотчетны центральному правительству, которое, в свою очередь, получает мандат на управление по результатам общенациональных выборов. В первом варианте механизм подотчетности государственных чиновников регионального уровня местному населению не опосредован центральным руководством: представители власти в регионах напрямую отвечают перед местным населением за свои действия. На этом основании и делается вывод, что в федеративном государстве качество регионального управления должно быть выше, чем в государстве унитарном.

Этот вывод, однако, опирается на неявное предположение о достаточной эффективности политического процесса в регионах, позволяющей реализовать потенциальные преимущества прямой подотчетности региональных властей населению. К сожалению, это предположение далеко не бесспорно. Так, система политических партий нередко лучше развита на федеральном уровне, нежели в регионах, вследствие чего федеральная политика оказывается более конкурентоспособной. В России в отличие от развитых федераций политические партии оставались практически незаметными на региональных выборах, и российский федерализм до недавнего времени носил по преимуществу «беспартийный» характер. Далее, в центре сосредоточены средства массовой информации и экспертные ресурсы, что создавало более благоприятные возможности для информирования избирателей о деятельности властей и платформах соперничающих политических сил. Региональная пресса в России находится в сильной экономической и административной зависимости от региональных властей или доминирующих в регионе экономических групп, часто вступающих в симбиотические отношения друг с другом. Наконец, центральное правительство располагает многочисленными рычагами воздействия на регио-

нальный политический процесс, тогда как гражданское общество в российских регионах находится на ранних стадиях своего становления и далеко не всегда обладает возможностями политической самоорганизации, необходимыми для предотвращения «захвата» политического процесса различного рода группами интересов.

Новейшая история России свидетельствует о том, что в регионах проще, чем в центре, поставить политический процесс под контроль и добиться нужных результатов популистскими мерами, манипулированием избирательным законодательством и процедурами выборов, ограничением свободы прессы и иными средствами. Ощущение предрешенности исхода выборов и невозможности повлиять демократическим путем на действия региональных властей создает порочный круг, когда избиратели теряют интерес к выборам и исход последних действительно оказывается «предрешенным». В результате выборный контроль над действиями региональных властей теряет свою эффективность и не пресекает коррупцию, злоупотребление властью, предоставление привилегий «дружественному» бизнесу и т.п.

Слабая подотчетность региональной власти населению обесценивает преимущества федерализма и повышает привлекательность переподчинения региональных органов управления центральному правительству. В этом случае политические сигналы достигают региональных администраторов окольным путем, но есть надежда, что контроль из центра окажется более действенным, нежели работающая вхолостую система региональных выборов.

Таким образом, еще одной предпосылкой экономической эффективности федеративной модели является качество регионального политического процесса. К счастью, и в этой области в России в последнее время наблюдаются благоприятные сдвиги. Повышается конкурентность региональных выборов, избиратели более отчетливо представляют свои интересы и имеют возможность лучше оценивать соперничающих политиков и их платформы. Ни нахождение у власти, ни поддержка со стороны центра, ни щедрое финансирование избирательной кампании уже не обеспечивают безоговорочной победы на выборах. Предполагаемые изменения регионального избирательного законодательства, согласно которым политическая конкуренция на региональных выборах будет происходить на партийной основе, должны сделать региональную политику более содержательной. Повышение политической культуры в российских регионах, развитие гражданского общества, совершенствование избирательных зако-

нов и практики их применения открывают возможность использования преимуществ федерализма по сравнению с унитарным государственным устройством, которые до сих пор оставались нереализованными из-за политической незрелости российской демократии.

В то же время (возможно, под влиянием отрицательного опыта истекшего десятилетия) в практике реформирования отношений между центром и регионами России видны признаки недоверия к эффективности регионального политического процесса. В частности, предполагается более жесткая регламентация действий региональных властей в сфере их полномочий, значительная часть которых рассматриваются как «делегированные» центральным правительством. Естественно, делегированность полномочий подразумевает ответственность перед центром за их осуществление, что нашло свое отражение в недавних реформах механизма замещения губернаторских должностей. Укрепление «властной вертикали» в России выходит, таким образом, за пределы повышения эффективности центральной власти в осуществлении собственных полномочий и фактически предусматривает частичное переподчинение центру региональных властей.

Такая реформа оправдана, если и в дальнейшем не удастся достичь необходимой подотчетности региональных властей своим избирателям. Если же тенденции повышения политической культуры и конкуренции в российских регионах окажутся устойчивыми, то целесообразно вернуться к вопросу о полномочиях регионального руководства и его частичном переподчинении центральным властям, особенно ввиду хорошо известных из российской истории трудностей эффективного контроля из центра над деятельностью региональных чиновников. Разнообразие социальных, экономических и природных условий в российских регионах также заставляет усомниться в возможности организации регионального управления на основе унифицированных, установленных центром стандартов. Экономические выгоды от децентрализации государственного управления, базирующиеся на наделении региональных руководителей значительными властными полномочиями и политической подотчетности региональных властей населению регионов, оказываются в этом случае недоиспользованными.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ И РЕСУРСОВ

Децентрализация государственной власти сама по себе не гарантирует более эффективного управления экономикой и социальной сферой, – экономически рациональное распределение полномочий должно удовлетво-

рять определенным условиям. Одно из таких условий – *сохранение за центральным правительством функций по поддержанию эффективно действующего национального рынка*, где беспрепятственно перемещаются товары, услуги и факторы производства. Ключевая роль этого условия очевидна: оно поддерживает конкуренцию между регионами за мобильные ресурсы и уравнивает выгоды от доступа к обширным надрегиональным рынкам с преимуществами региональной автономии в решении вопросов местного значения. Экономически эффективная система разделения властей ограничивает односторонние действия регионов, если последствия этих действий прямо затрагивают интересы других территорий. Такие ограничения принимают форму абсолютного запрета в отношении попыток чинить препятствия функционированию общенационального рынка.

Общезвестно, что на протяжении 90-х годов это условие выполнялось в России неудовлетворительно. Регионы систематически вторгались в сферу компетенции федерального центра, вследствие чего российский рынок оказался перегороженным различного рода антиконституционными барьерами, препятствующими межрегиональному обмену и перетоку ресурсов. Региональные власти добивались эксклюзивных привилегий, нарушающих свободу конкуренции. В результате экономическое пространство страны подверглось глубокой эрозии, что усугубляло экономический кризис. Экономическая активность в первые годы рыночных преобразований концентрировалась в экспортных отраслях либо в сфере торговли и услуг, ориентированных главным образом на местный спрос. Межрегиональная экономическая кооперация в эти годы была подавлена как в результате разрыва производственных связей, сложившихся в период командной экономики, так и вследствие фрагментации российского рынка действиями региональных властей.

Начавшийся после кризиса 1998 г. экономический рост усилил «спрос» частного сектора на свободу межрегионального обмена и беспрепятственный доступ к общероссийскому рынку. Федеральное правительство приняло энергичные меры к демонтажу региональных барьеров, включая ревизию регионального законодательства, отмену местных законов, противоречащих Конституции РФ, и прекращение практики двусторонних соглашений с регионами. В результате проблема защиты целостности внутреннего российского рынка утратила свою остроту, что является важным достижением руководства страны и предпосылкой к эффективной децентрализации власти в России.

Второе условие заключается в том, чтобы *разграничение полномочий*, вне зависимости от того, установлено ли оно конституционно или опирается на политическую традицию, судебные решения, соглашения между органами власти различного уровня и т.п., *было прозрачным, имело длительное действие и было защищено от попыток изменить его в одностороннем порядке либо путем политических договоренностей с центром*, в результате которых одни регионы получают преимущества, недоступные другим. Ясные и устойчивые правила игры позволяют распределить рычаги государственного управления между центром и регионами, установить политическую ответственность за распоряжение этими рычагами и, что особенно важно, заставляют государственных деятелей в центре и на местах сосредоточиться на исполнении своих функций, вместо того чтобы быть вовлеченными в экономически непродуктивное лоббирование изменения границ между полномочиями и ресурсами региональных и центральной властей. Еще одним достоинством стабильного и четкого разделения компетенции между центром и регионами является установление ясной для населения ответственности органов власти за распоряжение своими полномочиями и ресурсами. В противном случае собственные провалы могут оправдываться ссылками на промахи органов власти другого уровня, что затрудняет общественный контроль за действиями властей и ослабляет стимулы к эффективному исполнению последними своих функций.

На раннем этапе становления российского федерализма распределение полномочий и ресурсов между уровнями власти было крайне нечетким. Конституция страны, будучи политическим компромиссом с региональными элитами, не давала на этот счет достаточно ясных указаний. Эта двусмысленность не была устранена в ходе политического диалога между центром и регионами, – напротив, стороны использовали ее к своей выгоде в зависимости от конъюнктурных обстоятельств. В результате децентрализация власти оказалась подверженной циклическим колебаниям, и ни Конституция страны, ни развивающее ее законодательство, ни судебная практика не были способны ограничить амплитуду «федерального цикла».

Внесение ясности в отношения между центром и регионами было одной из главных задач, на выполнение которых были направлены недавние законодательные инициативы комиссии Д. Козака. Новые законы более четко разграничивают сферы ответственности и компетенции федеральной, региональной и местной власти, заполняя, таким образом, су-

ществовавшие ранее пустоты в правовом фундаменте децентрализации власти в России.

Третьим условием является *сбалансированность властных полномочий, сфер ответственности и ресурсов, закрепленных за органами власти в центре и на местах*. Недостаточность ресурсов для выполнения возложенных на региональные власти обязательств также имеет дестимулирующий эффект: если эти обязательства невыполнимы в принципе из-за нехватки бюджетных средств, то стираются различия между честностью и коррумпированностью, профессионализмом и некомпетентностью государственных чиновников. Таким образом, ресурсная необеспеченность региональных органов власти не только физически ограничивает выполнение ими своих полномочий, но и ухудшает качество регионального управления.

Предполагается, что проблема ресурсной обеспеченности регионального уровня власти также должна быть решена с помощью новых законов о разграничении полномочий между центром и регионами и о местном самоуправлении. Законами предусматривается прекращение практики «нефинансируемых мандатов» и закрепление за регионами бюджетных средств, адекватных региональным полномочиям. Вместе с тем предполагается добиться сбалансированности региональных бюджетов главным образом путем усиления контроля со стороны центра над доходной и расходной частями бюджета. Доходы регионов и муниципальных образований формируются в основном за счет перечисления в региональные бюджеты определенных (установленных федеральным законом) долей федеральных налогов, а расходование бюджетных средств должно отвечать заданным нормативам, отклонение от которых («нецелевое» использование доходов регионального или местного бюджета) не допускается. Признаки усиления контроля центра над региональными бюджетами усматриваются и в том, что исполнение бюджетов регионов переводится в систему федерального казначейства, а региональные руководители могут быть смещены и заменены назначенными федеральными властями чиновниками, если дефицит регионального бюджета превышает некоторый критический уровень.

Из сказанного следует, что внесение определенности в отношения между центром и регионами и достижение сбалансированности между региональными полномочиями и ресурсами достигаются ценой ограничения самостоятельности регионов в решении отнесенных к их ведению вопросов. Сужение региональной автономии вступает в противоречие

с еще одним важным условием экономической эффективности федерализма, которая состоит в том, что **регионы должны располагать достаточными «степенями свободы»** для учета местных особенностей и нужд, для конкуренции за мобильные ресурсы, для экспериментирования с новыми идеями и подходами в государственном управлении. При нарушении этого условия федерализм становится экономически тривиальным и лишается перечисленных выше экономических преимуществ. Региональные руководители в этом случае приближаются по характеру своей деятельности к администраторам, которые руководствуются федеральными стандартами и получают из центра необходимые ресурсы.

Последнее условие предполагает, в частности, наличие у региональных и местных органов власти собственной налоговой базы и возможности управления ставками налогов. В этом случае открывается возможность поиска оптимального с точки зрения региона баланса между налоговым бременем и размерами финансирования из регионального бюджета программ социального и экономического развития. Такая возможность является принципиальной для эффективного управления бюджетной сферой, и представляется маловероятным, что указанная задача допускает единообразное решение, найденное в центре и приемлемое для всех регионов страны.

В России налоговая автономия регионов крайне ограничена. Региональные власти не контролируют ставки и базу федеральных налогов, отчислениями от которых главным образом и питаются региональные бюджеты (если не считать возможности уменьшения доли причитающегося региону налога). Налоги на недвижимость, отнесенные на региональный уровень, приносят скромные доходы. В результате стимулы к расширению региональной налоговой базы, которые лежат в основе эффективного регионального управления, оказываются ослабленными.

КООРДИНАЦИЯ ИЛИ КОНКУРЕНЦИЯ?

Как уже отмечалось, одним из главных экономических достоинств федерализма является конкуренция регионов друг с другом за мобильные ресурсы. Согласно получившей в последнее время популярность концепции федерализма, сохраняющего рынки, регионы экспериментируют в сфере своих полномочий, и конкурентный отбор приводит к распространению наиболее успешных инноваций и вытеснению неэффективных решений и подходов, проигрывающих в межрегиональной конкуренции.

Вместе с тем конкуренция между регионами не всегда является безусловным благом. Например, соперничество за ресурсы посредством снижения налогового бремени может привести к известному из теории и практики бюджетного федерализма феномену «гонки ко дну», когда налоги в результате региональной конкуренции за мобильные инвестиции устанавливаются на чрезмерно низком уровне. Предотвратить такой исход возможно путем координации региональных решений, но при этом в жертву приносятся инновационные и конкурентные преимущества федерализма.

В России в течение первого десятилетия существования федеративной системы надежды на повышение эффективности регионального управления за счет конкуренции между субъектами Федерации не оправдались, и наделение регионов широкими полномочиями оказалось во многом контрпродуктивным. Так, в начале 90-х годов снятие ограничений на выбор регионами налоговых режимов привело к взрывному росту количества региональных налогов, которые в большинстве своем не удовлетворяли основным требованиям экономической эффективности, давали незначительную прибавку бюджетных средств и вместе с тем резко увеличивали издержки налогового администрирования. Широкое распространение получили также многочисленные внебюджетные фонды, которые подрывали целостность и прозрачность региональных бюджетов и питали коррупцию и иные патологии государственного сектора.

Как уже здесь говорилось, экономический спад и инвестиционный кризис снизили привлекательность институциональных режимов, благоприятствующих частному предпринимательству. Российские регионы, тем не менее, широко экспериментировали с правовыми, налоговыми, бюджетными и иными инновациями, и эти инновации быстро распространялись по территории страны. Примерами могут служить практика заключения двусторонних договоров между регионами и федеральным центром, выпуск необеспеченных региональных векселей и займов, широкое использование внебюджетных фондов и т.п. Ожидания, связанные с конкурентным заимствованием региональных инноваций, таким образом, подтвердились, однако эти инновации в преобладающей своей части были экономически неэффективными и не способствовали преодолению экономического застоя, а зачастую лишь усугубляли его.

Причиной этого обескураживающего исхода, помимо кризисного искажения стимулов в области регионального руководства, стало отсутствие эффективных ограничений на действия региональных властей, которые сплошь и рядом выходили за разумные пределы региональных полномо-

чий. Таким образом, регионы, вместо того чтобы конкурировать друг с другом в сферах своей компетенции, оказались вовлеченными в разорительную конкуренцию за расширение полномочий, ресурсов, сфер влияния, а также за получение от федерального центра односторонних привилегий и выгод, которые в конечном итоге оборачивались дополнительными издержками у других территорий.

В отсутствие эффективных конституционных ограничений на политику регионов в России возник целый спектр региональных институциональных режимов – от сравнительно либеральных до консервативных, с широким вмешательством региональных властей в экономику, контролем над ценами и поставками, произвольным ограничением прав собственности и т.п. Надежды на то, что либеральные режимы победят в конкурентном отборе и вытеснят консервативные подходы к управлению экономикой, оказались необоснованными. Контроль региональных властей над экономикой, будучи неэффективным экономически, доказал свою политическую жизнестойкость. В результате в экономическом пространстве России образовались региональные анклавы с несовместимыми друг с другом условиями ведения хозяйства.

Преодоление экономической и правовой дезинтеграции России в течение последних нескольких лет было приоритетом для руководства страны. Четкое очерчивание границ региональных полномочий и эффективный контроль за соблюдением федеральных законов создают предпосылки для запуска в России экономических механизмов федерализма, обеспечивающих эффективное региональное управление и способствующих росту экономики. Вместе с тем усилившийся контроль над регионами со стороны центра переходит границы федерализма, сохраняющего рынки. Федеральное присутствие в регионах не ограничивается осуществлением конституционных полномочий федерального центра и контролем над соблюдением федеральных законов, включая защиту общероссийского рынка. Центр также устанавливает для региональных властей обязательные к исполнению стандарты действия в сферах внутрирегионального управления, где федерализм предписывает региональную автономию. Таким образом, будучи направленными на выполнение одного из условий экономически эффективного федерализма, сохраняющего рынки, недавние законодательные инициативы и складывающаяся в последние годы практика отношений между центром и регионами ставят под сомнение выполнение второго условия – обеспечение региональной автономии и конкуренции в вопросах управления местными бюджетами, поддержания благоприятной среды

для предпринимательства и инвестиций, развития инфраструктуры и управления социальными программами.

* * *

Изменения, произошедшие в последние годы в российской экономике, политической и правовой сферах, создают благоприятные предпосылки для использования экономических преимуществ федерализма как долгосрочного фактора и ресурса экономического роста. Реальные перспективы в сфере инвестиций побуждают региональные власти к выбору эффективных институциональных режимов, налоговых и бюджетных решений. Российский бизнес оказывается все более заинтересованным в общенациональном рынке и поддерживает усилия центрального правительства по недопущению барьеров, препятствующих межрегиональному перетоку ресурсов и торговле. Бюджетные отношения между центром и регионами приобретают ясность, прозрачность и предсказуемость.

В то же время динамика преобразований в отношениях между регионами и центром несет на себе отпечаток провалов децентрализации 90-х годов и подчинена идее построения «властной вертикали». Властная вертикаль оправданна и необходима в том, что касается эффективного осуществления федеральных полномочий, но может вступить в противоречие с принципами федерализма в случае чрезмерной регламентации центральным правительством действий региональных властей. Это может ограничить использование экономических преимуществ децентрализации, причем именно тогда, когда для реализации данных преимуществ появились реальные предпосылки и когда задача модернизации российской экономики и российского общества требует мобилизации долгосрочных ресурсов экономического роста, которые во многом находятся в сфере государственного управления.

Построение российской федеративной модели по-прежнему не завершено, и российский федерализм эволюционирует вместе с экономикой, обществом и политической системой. Успех децентрализации власти в России во многом будет зависеть от того, в какой мере удастся вывести процесс реформы отношений между уровнями власти из-под влияния «политических циклов» и подчинить его долгосрочным интересам развития страны.

© Полищук Л., 2006

НОВЕЙШИЕ ТЕНДЕНЦИИ В СФЕРЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Б.Л. Лавровский, Е.А. Постникова

ФЕДЕРАТИВНОЕ ГОСУДАРСТВО И ВЛАСТЬ

Существующая в России территориальная структура экономического и налогового потенциала не может не расшатывать фундамент ее государственного (федеративного) устройства. Поэтому уже по экономическим причинам (других мы здесь не рассматриваем), вольно или невольно, Российская Федерация стремится уйти от такой модели государственности или существенно ее поправить. И сама по себе эта тенденция отнюдь не является чем-то унижающим ее достоинство, гордость, чем-то подрывающим национальные интересы и проч. Во-первых, едва ли кому-нибудь доподлинно известно, что такое «федеративное государство». Во-вторых, этих государств на земле не так уж много. Наконец, в-третьих, никто не решится сказать, что унитарные государства, скажем Великобритания или Франция, в чем-то проигрывают иным развитым демократическим державам.

В каждом федеративном государстве присутствуют два элемента, два начала, две влиятельные силы: централизованный компонент и децентрализованный. Абсолютное преобладание централизованного начала превращает федеративное государство в унитарное, единое, а абсолютное преобладание децентрализованного начала – в конфедеративное, дезинтегрированное. Пропорции централизованного и децентрализованного компонентов подвижны, динамичны и определяются историей возникновения государства, политической культурой, внешними и внутренними обстоятельствами. Поэтому каждое федеративное государство уникально.

Конституирующим признаком федеративного государства является разделение государственной власти по вертикали, существование двух органов власти, каждый из которых наделен суверенным правом принятия

решений в пределах своей компетенции и располагает для этого необходимыми ресурсами. При этом не только государство в целом (федерация), но и его субъекты обладают государственностью в том смысле, что могут осуществлять правовое регулирование на своей территории, имеющее обязательную силу.

Говорят, что федерации и ее субъектам свойственны «изначальная государственность». В то же время, скажем, муниципальные (коммунальные) органы также могут осуществлять правовое регулирование на своей территории, но лишь «по милости» государства. Их право на нормотворчество является не исконным, а производным от государства. Есть, правда, и другая точка зрения, сторонники которой настаивают на трехзвенной структуре государственного управления, включающей в себя также муниципальный (коммунальный) уровень.

Деление по вертикали политической власти – не единственная прерогатива федеративного государства. По вертикали также делятся финансовая власть и полномочия. Осуществление компетенции «стоит денег». Это означает, что для реализации конституционных полномочий соответствующий орган власти должен быть наделен адекватными финансовыми возможностями. Отсутствие такого баланса означает и отсутствие реальной самостоятельности субъектов федерации, а тем самым отсутствие подлинной федерации. Дискуссии, касающиеся этого деликатного вопроса, характерны отнюдь не только для Российской Федерации. Однако для России этот вопрос по причинам, о которых будет сказано ниже, является особенно болезненным.

В рыночной экономике идеальное федеративное государство строится с учетом принципа самодостаточности субъекта федерации, его способности к саморазвитию на базе имеющихся финансовых ресурсов. При этом самодостаточность понимается таким образом, что создаваемая на уровне бюджета региона масса финансовых ресурсов, вообще говоря, достаточна для развития и модернизации региональной инфраструктуры, а также для реализации требований к власти, вытекающих из конституции страны. В подавляющем большинстве реальных федераций уровень самодостаточности у регионов хотя и не всегда одинаков, но и не безнадежно расслоен, и государство пытается его в дальнейшем выравнять.

Современная Россия, являющаяся федеративным государством, по ряду исторических, политических, национальных, конфессиональных причин получила этот статус в рамках прежнего административно-территориального деления страны. При этом данное административное устройство

было подчинено каким угодно целям, но только не достижению самообеспеченности регионов. Высшим приоритетом являлись политические и стратегические интересы.

Важно подчеркнуть следующее. Самодостаточным и самообеспеченным пыталось стать государство в целом. И уже оно в рамках внутренней экономической политики решало задачи регионального выравнивания.

Особенность России как федеративного государства состоит в том, что российские регионы принципиально различаются между собой уровнем экономического развития, показателями бюджетной обеспеченности регионов. Объективно это порождает

- серьезные проблемы при осуществлении компетенции общенациональных государственных органов, региональных и местных властей в решении региональных задач. Из последних примеров – драматическая дискуссия по поводу количества ключей (два или один) при решении вопросов недропользования;
- необходимость перераспределения значительных финансовых ресурсов по территории.

ОСОБЕННОСТИ НАЦИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Межбюджетные отношения – взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в сфере регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса. Их несовершенство, отмечаемое многими исследователями, с очевидностью затрудняет становление России как федеративного государства и осуществление эффективной региональной политики.

Бюджетный федерализм опирается на определенную идеологию межбюджетных и вообще федеративных отношений. Такой идеологии в современной России пока не создано. У специалистов и в среде высшего государственного управления нет сколько-нибудь согласованных позиций по фундаментальным вопросам развития российского федеративного государства. Не случайно в Бюджетном кодексе РФ отсутствует понятие «бюджетный федерализм». Впрочем, отсутствие в Бюджетном кодексе этого понятия не помешало разработать в свое время Програм-

му развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года, о чем будет сказано ниже.

Разные редакции Бюджетного кодекса заметно отличаются друг от друга и тем, как в них отражена природа межбюджетных отношений. Скажем, в редакции, действовавшей до 1 января 2005 г., были сформулированы принципы межбюджетных отношений: равенство бюджетных прав, выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Федерации и др. Из современной же редакции по причинам, о которых можно только догадываться, эти принципы изъяты.

В разработанной Правительством РФ Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 году и на период до 2001 года ничего не говорится о цели реформирования. В данной связи В.П. Горегляд пишет, что это не технический просчет, а скорее стратегический расчет. Поскольку на самом деле правительство не собирается радикально реформировать систему межбюджетных отношений¹.

15 августа 2001 г. постановлением Правительства РФ одобрена Программа развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года, в которой отмечаются все те же недостатки системы межбюджетных отношений, которые несколько лет назад упоминались в Концепции реформирования межбюджетных отношений. Более того, по мнению того же В.П. Горегляда, в этой программе развитие бюджетного федерализма на перспективу строится на тех же принципах и с теми же ошибками.

Уже в самое последнее время Правительство РФ одобрило Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах. Основой новой организации бюджетного процесса должна стать широко применяемая в мире концепция (модель) бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного (трехлетнего) финансового планирования. Важно, что предусмотренные этим документом основные принципы и направления реформирования бюджетного процесса относятся к бюджетам всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

В Концепции реформирования бюджетного процесса упомянута Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года и сказано, что в ней заложены основы принципиально новой системы межбюджетных отношений. Одновременно в концепции неожиданно заявлено, что мероприятия по повышению эф-

¹ См.: Горегляд В.П. Бюджет как финансовый регулятор экономического развития. – М.: Экономика, 2002. – С. 247.

фективности расходов в рамках комплексной реформы бюджетной системы включают в себя реформу межбюджетных отношений. И наконец, совсем недавно выясняется, что принципиальные новации в будущей редакции Бюджетного кодекса опять касаются новых подходов в межбюджетных отношениях.

Отсутствие идеологии федеративных (и межбюджетных) отношений прекрасно иллюстрируется поучительной судьбой министерства, призванного заниматься проблемами региональной политики. Государство permanently находится в затруднительном положении относительно предмета его деятельности. Об этом свидетельствуют многочисленные переименования «регионального» министерства (пять раз с марта 1996 г. по май 2000 г.). В конце концов не нашли ничего лучше, как распустить его совсем (Указом Президента РФ от 16 октября 2001 г.). Но здравый смысл все же восторжествовал, и профильное Министерство регионального развития Российской Федерации в сентябре 2004 г. было воссоздано.

Такая же непоследовательность характеризует отношение государства к другим региональным ведомствам. Например, ликвидировали Государственный комитет по вопросам Севера, приняли пять специальных федеральных законов по Северу, уже в течение трех лет формально действует Концепция государственной поддержки экономического и социального развития Севера, есть множество принятых программ по северным регионам и т.д. Но четкой, внятной, видимой последовательности в реализации этих благих намерений не наблюдается.

СОСТОЯНИЕ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

С 2005 г. в соответствии с новой бюджетной классификацией в бюджетной отчетности отсутствует информация о налоговой составляющей доходов бюджетов всех уровней. На это уже обратили внимание специалисты. В литературе отмечается, что данная новация затрудняет «оценку качества бюджетов» и существенно снижает информационную нагрузку действующей отчетности². Начиная с данных за 10 месяцев 2005 г. Федеральным казначейством в отчетах об исполнении бюджетов не представляется также информация об общем объеме безвозмездных перечислений в бюджеты субъектов Федерации.

² См.: **Игудин А.Г.** Актуальные проблемы межбюджетных отношений // Финансы. – 2005. – № 10.

К основным направлениям вносимых в последнее время изменений в бюджетное законодательство относятся следующие:

- уточнение разграничения бюджетных полномочий между органами власти разных уровней, а также бюджетного устройства и общих принципов организации бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничение налоговых доходов между бюджетами разных уровней;
- установление порядка разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы;
- отмена (реструктуризация) расходных обязательств, не обеспеченных источниками финансирования, социальная поддержка различных категорий граждан путем замены «натуральных» льгот денежными компенсациями;
- регулирование правил предоставления межбюджетных трансфертов;
- уточнение порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов.

Последствия этих изменений будут заметны через некоторое время, однако уже сейчас можно дать некоторую предварительную оценку. Общее оздоровление государственных финансов сказалось не только на федеральном бюджете. Начиная с 2004 г. в целом по стране консолидированные бюджеты субъектов Федерации сводятся с профицитом. Число регионов, имеющих отрицательное сальдо бюджета, сократилось с 63 в 2002 г. до 46 в 2004 г., хотя по итогам 2005 г. вновь возросло до 54. В Сибирском федеральном округе (СФО) количество регионов, имеющих дефицит бюджета³, возросло с девяти в 2002 г. до одиннадцати в 2005 г.

При оценке этого явления важно иметь в виду следующие обстоятельства.

Во-первых, в последние два года в целом по всем федеральным округам наблюдается сокращение доли безвозмездных перечислений в итоговых доходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации (рис. 1). Одновременно с этим наблюдается рост реальной бюджетной самообеспеченности, т.е. расходы консолидированного бюджета во все большей степени покрываются его собственными доходами (рис. 2). Таким образом, можно констатировать, что оздоровление государственных финансов на

³ Красноярский край рассматривается вместе с входящими в его состав автономными округами.

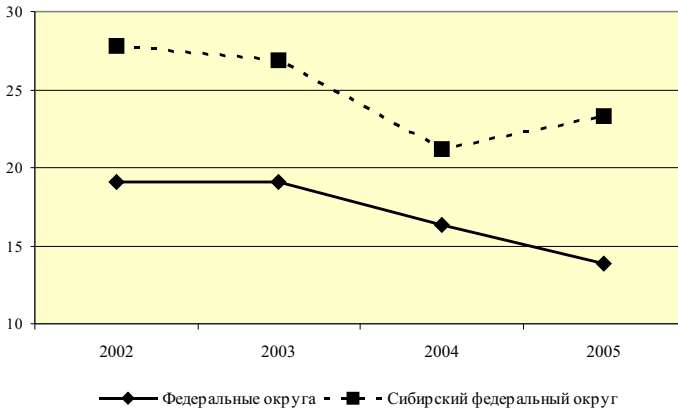


Рис. 1. Отношение безвозмездных перечислений к итоговым доходам консолидированных бюджетов, %

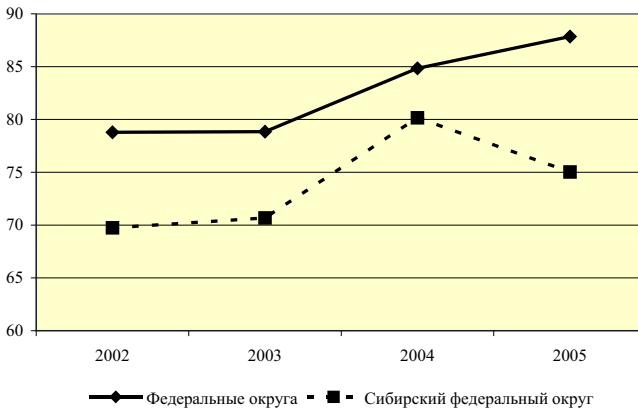


Рис. 2. Отношение собственных доходов консолидированных бюджетов к итоговым расходам, %

этом уровне не базируется на внешних обстоятельствах, имеет «добротную» основу. Что касается Сибирского федерального округа, то здесь позитивные процессы не так заметны, а в 2005 г. – вообще идут в противоположную от общего направления сторону.

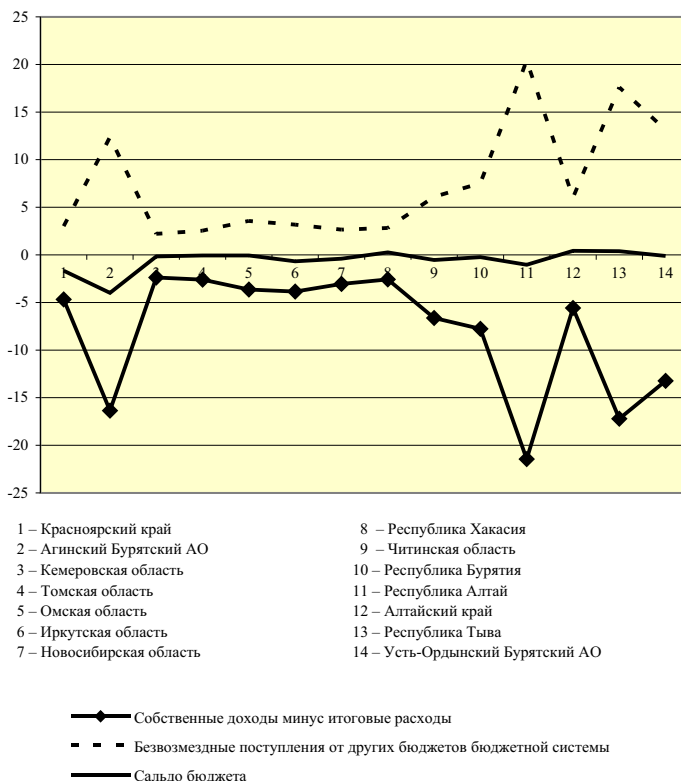


Рис. 3. Соотношение потребности в дополнительных доходах и федеральной поддержки на уровне консолидированных бюджетов субъектов Федерации, входящих в состав Сибирского федерального округа в 2005 г., тыс. руб./чел.

Здесь необходимо подчеркнуть одну коренную особенность безвозмездных перечислений. На рисунке 3 хорошо видна их истинная роль как инструмента балансировки бюджетов, аварийной поддержки собственных доходов регионов. Объемы федеральной помощи строго коррелированы с масштабом текущей потребности в ней.

Во-вторых, не только консолидированные, но и региональные бюджеты сводятся с профицитом в целом по федеральным округам (профицит

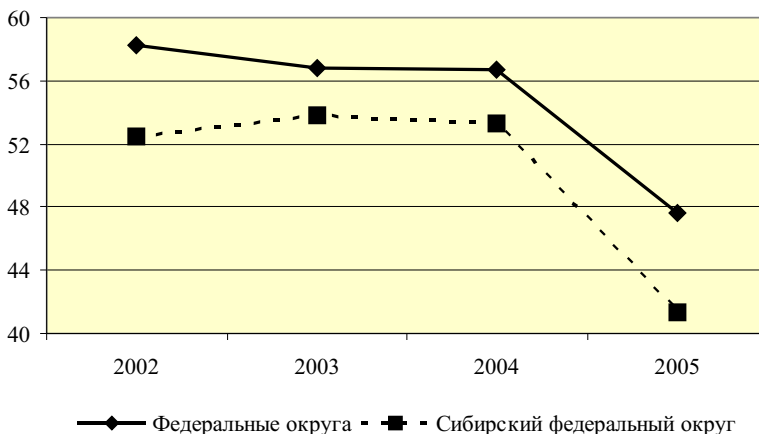


Рис. 4. Отношение собственных доходов местных бюджетов к итоговым расходам, %

региональных бюджетов составляет 2,2% от итоговых доходов). В Сибирском федеральном округе в целом региональные бюджеты в 2005 г. сведены с дефицитом (1,8% от итоговых доходов).

Что касается местных бюджетов, то в СФО в последние годы они остаются дефицитными, причем в 2005 г. ситуация даже ухудшилась (5,4% к итоговым доходам). Местные бюджеты всех федеральных округов в целом в 2005 г. также дефицитны (0,8% к итоговым доходам), в то время как в 2004 г. они сводились с небольшим профицитом.

Что объединяет местные бюджеты России и Сибири, так это тенденция к сокращению показателя реальной бюджетной самообеспеченности, особенно усилившаяся в 2005 г. (рис. 4). Другими словами, зависимость от внешних источников финансирования увеличивается.

НАЛОГОВАЯ БАЗА

Как известно, налоговым законодательством Российской Федерации предусмотрено три вида налогов: федеральные, региональные и местные. Взимание федеральных налогов полностью регулируется федеральным законодательством (Налоговым кодексом РФ). Региональные (местные) налоги устанавливаются Налоговым кодексом РФ и законами субъектов

Федерации о налогах (нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах). При установлении региональных (местных) налогов региональные (местные) власти определяют налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов, а также налоговые льготы, основания и порядок их применения. При этом порядок и пределы изменения данных элементов определяются Налоговым кодексом⁴.

Федеральным законодательством могут устанавливаться нормы отчислений от федеральных налогов в бюджеты нижестоящего уровня. С 1 января 2005 г. нормы отчислений налогов определяются Бюджетным кодексом РФ (ранее они определялись федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год).

Средства от уплаты региональных и местных налогов в настоящее время полностью поступают в доходы бюджетов соответствующего уровня. Возможно последующее отчисление в бюджеты нижестоящего уровня.

Кроме указанных видов налогов в системе российского налогообложения выделяют также специальные налоговые режимы, к которым согласно законодательству РФ относят систему налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог), упрощенную систему налогообложения, систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, систему налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

В таблице 1 приведены доли различных видов налогов в налоговых доходах бюджетной системы. Наиболее значимые источники доходов бюджетов контролируются исключительно федеральным законодательством.

Таблица 1

**Доля различных видов налогов в налоговых доходах
бюджетной системы в 2005 г., %**

	Федеральные налоги	Региональные налоги	Местные налоги	Специальные налоговые режимы
Российская Федерация	92,9	4,3	1,2	1,6
Сибирский федеральный округ	89,5	5,1	2,3	2,6

⁴ Статья 12 Налогового кодекса РФ (с изменениями от 4 ноября 2005 г.).

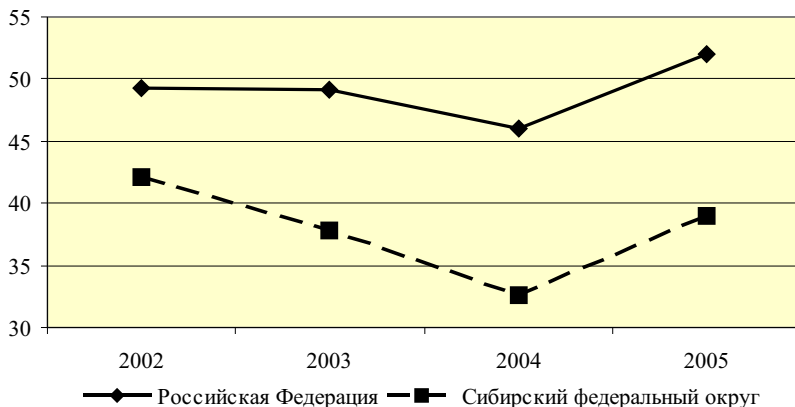


Рис. 5. Доля федерального бюджета в налоговых и других доходах с территорий, контролируемых налоговыми органами, %

Изменения в налоговом законодательстве в последние годы ведут к изменению пропорций деления налогов между бюджетами. Налоги, сборы и другие обязательные платежи, поступающие с территорий в бюджетную систему страны, в целом в 2002 г. делились между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации примерно поровну, а точнее, федеральный бюджет получал 49,3%, консолидированные бюджеты субъектов РФ – 50,7%. В 2003–2004 гг. наблюдалось некоторое снижение доли федерального бюджета. Изменения в налоговом и бюджетном законодательстве, вступившие в силу с 1 января 2005 г., привели, прямо или косвенно, к существенному росту доли федерального бюджета в налогах, собранных на территориях субъектов (рис. 5).

Необходимо отметить, что при оценке доходов федерального бюджета нами не были учтены налоги и платежи, администрируемые Федеральной таможенной службой. Между тем, скажем, в ноябре 2005 г. по кассовому исполнению эти налоги и платежи составляли 11,67% ВВП, а налоги, сборы и другие платежи, администрируемые Федеральной налоговой службой, – 11,03% ВВП.

В наибольшей степени принятые изменения в налоговом и бюджетном законодательстве повлияли на доходы местных бюджетов (рис. 6).

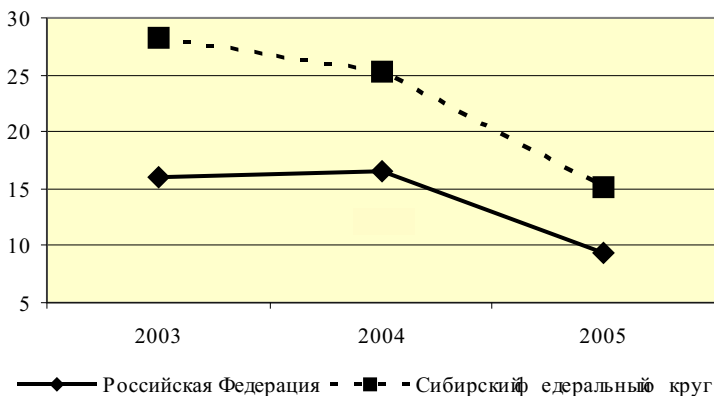


Рис. 6. Доля местного бюджета в налоговых и других доходах, контролируемых Федеральной налоговой службой, %

ВОЗМОЖНОСТИ ОЗДОРОВЛЕНИЯ БЮДЖЕТОВ СИБИРСКИХ РЕГИОНОВ (ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНЫЕ РАСЧЕТЫ)

Уже упоминалось, что всем субъектам Федерации, входящим в состав Сибирского федерального округа, при существующей структуре деления налогов между уровнями бюджетной системы собственных доходов недостаточно для покрытия итоговых расходов. Идея описанных ниже экспериментальных расчетов состоит в том, чтобы оценить по каждому региону пропорции деления федеральных налогов между уровнями бюджетной системы, при которых преодолевается дефицитность консолидированных бюджетов, собственных доходов достаточно для финансирования расходов, потребность в дотациях на выравнивание бюджетной обеспеченности сводится к нулю. Здесь уместно напомнить, что до 1994 г. дефицитность региональных бюджетов во многом преодолевалась как раз за счет региональной дифференциации норматива отчислений в федеральный бюджет.

В расчетах из всех видов безвозмездных перечислений рассматриваются только дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Это объясняется тем, что указанные дотации являются наиболее значительными и маневренными.

Таблица 2

**Оценка потребностей в дополнительном финансировании
консолидированных бюджетов субъектов РФ, входящих в состав
Сибирского федерального округа, тыс. руб.**

Регион	Итого доходов	Итого расходов	Дотации на вырав- нивание бюджетной обеспечен- ности	Собствен- ные доходы (итоговые доходы минус дотации на вырав- нивание)	Потреб- ность в до- полнитель- ном финан- сировании (итоговые расходы минус собственные доходы)
СФО	354 857 909	362 923 728	44 021 077	310 836 832	52 086 896
Республика Алтай	5 799 136	6 009 811	2 771 800	3 027 336	2 982 475
Республика Бурятия	15 611 234	15 843 396	4 776 924	10 834 310	5 009 085
Республика Тыва	6 859 071	6 740 308	3 834 055	3 025 016	3 715 292
Республика Хакасия	7 284 931	7 145 970	768 135	6 516 796	629 173
Алтайский край	29 397 788	28 300 274	10 378 900	19 018 888	9 281 386
Красноярский край (с автоном. окру- гами)	67 526 798	72 280 486	2 137 943	65 388 855	6 891 631
Иркутская обл.	41 631 355	43 249 094	4 043 056	37 588 299	5 660 795
Кемеровская обл.	57 211 334	57 659 042	1 866 177	55 345 157	2 313 885
Новосибирская обл.	40 625 350	41 699 556	3 150 292	37 475 057	4 224 498
Омская обл.	41 507 207	41 645 692	4 247 504	37 259 703	4 385 990
Томская обл.	20 163 479	20 231 181	504 221	19 659 257	571 924
Читинская обл.	16 598 910	17 168 887	3 462 587	13 136 323	4 032 564
Агинский Бурят- ский АО	2 324 284	2 617 627	588 387	1 735 897	881 730
Усть-Ордынский Бурятский АО	2 317 032	2 332 404	1 491 095	825 937	1 506 468

Примечание: В первых трех столбцах приведены данные Федерального казначейства, в четвертом и пятом – результаты расчетов.

В таблице 2 представлены результаты расчетов потребности в дополнительном финансировании для преодоления дефицитности региональных бюджетов при существующей структуре расщепления федеральных налогов.

Таблица 3

Фактическая и расчетная доли федеральных налогов, поступающих в консолидированные бюджеты субъектов РФ, входящих в состав Сибирского федерального округа

Регион	Доля федеральных налогов		Отношение сальдо бюджета к итоговым доходам, %	
	Фактическая	Расчетная	Фактическое	Расчетное
СФО	57	72	–15	0,0
Республика Алтай	42	100	–51	–22,1
Республика Бурятия	76	100	–32	–20,0
Республика Тыва	83	100	–54	–51,5
Республика Хакасия	72	84	–9	0,0
Алтайский край	73	100	–32	–20,3
Красноярский край (с автоном. округами)	71	81	–10	0,0
Иркутская обл.	67	83	–14	0,0
Кемеровская обл.	60	64	–4	0,0
Новосибирская обл.	52	64	–10	0,0
Омская обл.	55	63	–11	0,0
Томская обл.	24	25	–3	0,0
Читинская обл.	73	100	–24	–8,1
Агинский Бурятский АО	60	100	–38	–8,7
Усть-Ордынский Бурятский АО	88	100	–65	–63,1

В результате несложных расчетов оказалось (табл. 3), что если долю федеральных налогов, поступающих в консолидированные бюджеты субъектов РФ, расположенных на территории Сибирского федерального округа, увеличить с фактических 57 до 72%, то этого будет достаточно для балансировки собственных доходов и расходов в целом по округу. Скажем, в Иркутской области эта доля должна быть повышена с 67 до 83%, в ряде других субъектов (Томская и Кемеровская области) – только на 1–4 п.п. Однако в семи регионах СФО доведение искомого норматива даже до 100% (на территории остаются все федеральные налоги) не позволит качественно оздоровить ситуацию: дефицит бюджета в разной степени, но сохранится.

Следующий этап расчетов состоял в том, чтобы определить расчетную долю по отношению не ко всем федеральным налогам, а к конкретным видам налогов. Речь идет, в частности, о налоге на прибыль организаций

Таблица 4

Ставки налога на прибыль, подлежащего зачислению в бюджеты различных уровней (с января соответствующего года), %

Бюджет	2002	2003	2004	2005
Федеральный	7,5	6,0	5,0	6,5
Региональный	14,5	16,0	17,0	17,5
Местный	2,0	2,0	2,0	—
И т о г о	24,0	24,0	24,0	24,0

Таблица 5

Доля налога на прибыль организаций, поступающего в консолидированные бюджеты субъектов Федерации

Субъект Федерации	Фактическая	Расчетная
Красноярский край (с автоном. округами)	75	97
Кемеровская обл.	76	88
Омская обл.	62	78
Томская обл.	73	80

(в части налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации по соответствующим ставкам). Этот вид налогов уместно рассмотреть хотя бы потому, что ставки налога на прибыль, зачисляемого в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, постоянно подвергались изменениям (табл. 4). В период с 2002 по 2004 г. существовала тенденция к сокращению ставки налога, зачисляемого в федеральный бюджет, и к росту ставки налога, зачисляемого в бюджет региональный. В местные бюджеты налог зачислялся по ставке 2% в течение всего периода. С 2005 г. в местные бюджеты налог не зачисляется.

В таблице 5 приведены расчетные доли налога на прибыль в субъектах Федерации, бюджеты которых почти профицитны. Как видно, при сравнительно небольших отклонениях от фактических нормативов и дифференциации налогов по регионам появляется возможность качественно оздоровить ситуацию, сбалансировать бюджеты части субъектов Федерации за счет собственных средств, сократить число дотационных регионов, возродить тем самым стимулы к расширению налогового потенциала.

СИТУАЦИОННЫЙ АНАЛИЗ ДИВЕРСИФИКАЦИИ ЭКОНОМИКИ НЕФТЕГАЗОДОБЫВАЮЩЕГО РЕГИОНА

А.Е. Севастьянова, В.В. Шмат

ДИВЕРСИФИКАЦИЯ ЭКОНОМИКИ КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЫРЬЕВЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Для территорий с сырьевой структурой хозяйства весьма актуальным, а порою жизненно необходимым является переход к принципам устойчивого социально-экономического развития, предполагающим максимизацию «социальной ценности» природных ресурсов. Применительно к нефтегазодобывающим территориям это можно сформулировать так: динамика освоения ресурсов углеводородного сырья должна быть подчинена не только интересам предприятий и компаний нефтегазового сектора, национальным экономическим интересам (в частности, фискальным интересам федерального центра), но и социально-экономическим интересам той территории, где ведется добыча. Следовательно, речь идет о выработке и практическом осуществлении таких стратегий освоения ресурсов углеводородного сырья, которые обеспечивали бы достижение компромисса интересов всех названных выше сторон.

При этом, если не рассматривать экологические факторы и ограничения, непосредственные интересы региона добычи состоят прежде всего в поддержании рациональных темпов освоения ресурсов (запасов) углеводородного сырья, позволяющих

- максимально продлить период получения высоких доходов от добычи нефти и газа, составляющих основу формирования доходной части бюджета территории;
- на протяжении длительного времени обеспечивать приемлемый уровень занятости и прямых доходов населения (без резких скачков спроса на рабочую силу со стороны предприятий нефтегазового сектора);
- постепенно создать экономические, и прежде всего финансовые, условия для диверсификации региональной экономики, ее перехода на новую, «постнефтяную», стадию развития.

Ранее мы уже показывали, что темпы и масштабы диверсификации должны быть такими, чтобы за период активной добычи углеводородов регион смог избавиться от полной экономической зависимости от добычи нефти и газа [1]. Речь идет о том, что следует прийти к состоянию, когда добывающий сектор стал бы одним из основных, но не определяющим сектором хозяйства территории. Из-за истощения запасов нефти эффективность нефтедобычи будет неизбежно снижаться, поэтому перспективы экономического благополучия региона напрямую зависят от развития обрабатывающей промышленности и других секторов, не связанных с добычей углеводородного сырья. Однако это не означает, что в структуре хозяйства региона должно происходить искусственное замещение нефтяной и газовой промышленности другими отраслями. И только на стадии падающей добычи одним из вариантов изменения роли нефтегазового сектора в экономике такого региона будет превращение данной территории в опорно-тыловую базу для освоения новых нефтегазовых районов. При этом меняется характер взаимодействия между функционированием нефтегазового сектора и развитием хозяйства территории, поскольку должно иметь место не столько освоение невозобновляемых природных ресурсов, сколько использование воспроизводимого (кадрового, производственно-технического, финансового, интеллектуального и др.) потенциала нефтегазового сектора в интересах территории.

Все сказанное выше в полной мере относится к основному на данном этапе развития национальной экономики¹ нефтедобывающему региону России – Ханты-Мансийскому автономному округу (ХМАО), экономическая ситуация в котором примерно на 85% определяется положением дел в нефтедобыче. Это касается не только показателей объемов производства, но и формирования доходной части бюджета. И очень важно, что администрация округа считает задачу усложнения структуры экономики и дополнения ее новыми отраслями приоритетной в дальнейшем развитии региона, несмотря на то что переход ХМАО в группу российских регионов с относительно высоким и выше среднего уровнем развития обеспечила в первую очередь нефтяная отрасль. При этом на территории округа имеется все еще значительный потенциал углеводородного сырья, а также создана развитая инфраструктура,

¹ Хотя крупнейшие месторождения на территории округа перешли в стадию падающей добычи, не вызывают сомнения оценки, согласно которым он еще длительное время будет оставаться основным нефтедобывающим регионом России.

поэтому актуальной остается задача поддержания динамики нефтедобычи, тем более в условиях высоких мировых цен на нефть.

Необходимо отметить, что успешное развитие экономики Ханты-Мансийского автономного округа в последнее десятилетие основывалось не только на наличии углеводородных ресурсов на его территории, – оно обязано и тому, что все это время кропотливо создавалась и развивалась система управления социально-экономическим развитием региона. По сравнению с другими северными российскими нефтегазодобывающими регионами в ХМАО в структуре промышленного производства кроме нефтедобычи есть и другие отрасли (хотя пока их доля незначительна): газопереработка, нефтепереработка, электроэнергетика, машиностроение и металлообработка, лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность. К тому же стабильно благоприятная в последние годы конъюнктура мирового рынка углеводородов предоставляла возможности для поиска путей диверсификации экономики округа. В качестве направлений диверсификации рассматриваются не только перерабатывающие отрасли нефтегазового сектора, электроэнергетика, лесная и деревообрабатывающая отрасли, но и горно-рудные отрасли с вовлечением в промышленный оборот запасов угля, черных, цветных и редких металлов восточных склонов Урала, наукоемкие производства, отрасли обслуживания и туризм.

Одной из задач проведенного нами анализа, на основе которого написана данная статья, была макроэкономическая оценка возможностей и предпосылок диверсификации экономики Ханты-Мансийского автономного округа в среднесрочной перспективе. При этом особое внимание уделено проблеме актуальности диверсификации экономики округа в условиях высоких мировых цен на нефть. Для решения поставленной задачи выбран ситуационный подход с использованием результатов сценарных расчетов по имитационной модели долгосрочного социально-экономического развития ХМАО.

СИТУАЦИОННЫЙ ПОДХОД К АНАЛИЗУ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Социально-экономическая система нефтегазодобывающего региона, несмотря на моноотраслевую структуру хозяйства, является достаточно сложным объектом как для анализа, так и для управления. Наличие в данной системе большого количества участников, каждый из которых имеет

свои интересы, влияние на ее развитие множества факторов (внутренних и внешних), их взаимозависимость требуют особых подходов к обоснованию стратегических решений, определяющих направления и перспективы этого развития. Эволюционный характер развития (нарастание степени сложности системы, возникновение новых структурных элементов) в период реформирования государственного и экономического устройства усложняют задачу анализа и управления.

Четко обозначившаяся в последние годы тенденция к снижению роли и возможностей субъектов Федерации в решении ключевых проблем своего развития, особенно в части распоряжения уникальным минерально-сырьевым потенциалом, расположенным на их территории, безусловно, уменьшает возможности регионального уровня государственного управления. В то же время следует отметить усиление воздействия законодательных и исполнительных органов власти регионов на такие процессы, как перераспределение финансов через фонды регионального развития, выбор направлений использования бюджетных финансовых ресурсов, координация деятельности хозяйствующих на территории субъектов, стимулирование развития малого бизнеса. Так, А.Н. Пилясов, исследуя экономическое поведение органов региональной власти в 90-е годы прошедшего столетия, на примере развития большого числа российских регионов показал, что «региональная власть, даже действуя в рамках исторически обусловленных и созданных центром ограничений, способна оказывать значительное влияние на темпы и направленность экономических процессов на подведомственной территории. Особенно заметна роль региональной власти в периоды радикальных преобразований, когда возможности маневра существенно расширяются» [2, с. 68].

Таким образом, задача формирования эффективно действующей системы управления социально-экономическим развитием региона остается актуальной. Функционирование такой системы должно опираться на четкое представление о целях долгосрочного развития, о возможностях выбора путей их достижения, а также о механизмах реализации управляющих решений. А это предполагает наличие хорошо выстроенной и постоянно работающей системы поддержки управляющих решений, включающей не только информационную базу и информационно-коммуникационную инфраструктуру, но также использование прогнозно-аналитических методов и подготовку лиц, принимающих решения.

Обоснованная стратегическая политика не может быть разработана без применения методов прогнозирования. Многолетний опыт стран ЕС

показывает, что для территориального прогнозирования используется широкий арсенал методов и моделей (составление простого плана действий, установление контрольных точек, математическое и статистическое моделирование, мозговая атака и др.) [3]. При этом на практике демонстрируется соединение методологии системного подхода с различными методическими приемами информатики, экономики, менеджмента, социологии и других дисциплин.

На наш взгляд, особое внимание при обосновании эффективных стратегических решений по управлению развитием региона должно быть уделено *ситуационному подходу* как концепции управления, ориентированной на поиск решения через подбор факторов внутри анализируемой системы, соответствующих ситуации во внешней к системе среде. Эффективность применения ситуационного анализа доказана многолетним опытом американских и европейских учебных и научных школ. В России также имеются соответствующие наработки по использованию данного подхода в бизнес-образовании, в формировании стратегических корпоративных планов и планов маркетинга, а также в деятельности органов государственного управления различного уровня.

В соответствии с данной концепцией создавался и развивался инструментарий, предназначенный для обоснования управленческих решений, принимаемых на уровне нефтегазодобывающего региона – субъекта Федерации. Разработаны методика социально-экономической оценки стратегических решений и проведения прогнозно-аналитических расчетов при обосновании социально-экономической политики нефтегазодобывающего региона. Подход используется уже несколько лет при анализе ключевых проблем долгосрочного развития Ханты-Мансийского автономного округа. Также имеется фрагментарный опыт применения этой методики и для других нефтегазодобывающих регионов – Республики Коми, Ямало-Ненецкого и Ненецкого автономных округов. Ядром методики является информационно-аналитическая производственно-финансовая модель регионального нефтегазового сектора (Oil&Socio). Специально разработанная имитационная модель и методика ее применения предназначены для построения на долгосрочную перспективу прогнозных оценок в отношении основных социально-экономических и финансовых показателей развития ХМАО в зависимости от функционирования нефтегазового сектора [4]. Предлагаемый инструментарий позволяет оперативно выполнять многовариантные расчеты с использованием больших информацион-

ных массивов и, следовательно, принимать обоснованные решения по стратегии развития региона.

Опыт использования модели Oil&Socio в кабинете ситуационного анализа Комитета по информационным ресурсам администрации ХМАО (2001–2005 гг.) показал, что модель в первую очередь применима для выявления узких мест в функционировании нефтегазового сектора. Результаты расчетов по модели дают богатую информацию для количественного и качественного анализа различных направлений и тенденций развития нефтегазового сектора с точки зрения решения социально-экономических проблем территории. В то же время для корректного представления реальной ситуации в модели подробно отражены как важнейшие внутренние взаимосвязи подсистем нефтегазового сектора, так и его основные внешние взаимосвязи и взаимозависимости (с бюджетной системой, региональной социально-экономической системой, рынком нефти и газа, финансовыми рынками). Это позволяет, в частности, оценивать и анализировать изменения структурных соотношений в экономике и бюджетно-финансовой сфере между нефтегазовым сектором и другими отраслями материального производства.

Исходно Oil&Socio разрабатывалась как модель развития регионального нефтегазового сектора, поэтому отраслевая структура отражена с помощью агрегированных показателей. В модели представлены

- соотношение численности занятых в нефтяной промышленности и других отраслях материальной сферы производства;
- показатель бюджетной эффективности одного рабочего места в прочих отраслях материальной сферы;
- показатель норматива прочих доходов в расчете на душу населения;
- норматив численности занятых в непроизводственной (бюджетной) сфере в расчете на душу населения.

Данные параметры и были задействованы при построении сценариев диверсификации; варьирование их значений в соответствии с теми или иными гипотезами позволило сформировать различные варианты. Варианты диверсификации оценивались по двум критериям: 1) с точки зрения обеспечения устойчивости развития региональной экономики и роста прямых доходов населения (зарботной платы, предпринимательского дохода), связанных с производственной деятельностью; 2) с позиций расширения доходной базы регионального

бюджета, необходимого для выравнивания доходов различных групп населения и финансирования бюджетных расходов на развитие экономики и социальной сферы.

В рамках настоящего исследования обновлена информационная база действующей модели Oil&Socio (с учетом итогов 2004–2005 гг.) и проведены прогнозные расчеты. В частности:

- проанализированы сложившаяся структура экономики, основные факторы роста и предпосылки диверсификации;
- определены главные ориентиры диверсификации и выполнена их макроэкономическая оценка;
- выполнена оценка целесообразности диверсификации при различных прогнозах цен на нефть;
- рассмотрены экстенсивные и интенсивные сценарии диверсификации;
- проанализированы возможности привлечения инвестиций, обеспечивающих структурную перестройку социально-экономической системы округа.

На этой основе подготовлены материалы для проведения в администрации ХМАО ситуационной беседы на тему «Оценка сценариев диверсификации экономики округа». При этом ставилась задача углубления понимания анализируемых социально-экономических проблем и поиска возможных управленческих решений, определяющих будущее развитие округа. Участники беседы имели доступ к актуальным для обсуждения поставленной проблемы статистическим и аналитическим данным из базы информационных ресурсов федеральных и региональных органов власти, заслушали и обсудили подготовленный с привлечением результатов расчетов по модели Oil&Socio доклад о возможностях и путях диверсификации экономики округа. Дискуссия проводилась методом модерации. На практике это означает, что в дискуссии может принять участие любой специалист, заинтересованный в решении проблемы, независимо от занимаемой должности и не дожидаясь своей очереди в прениях по иерархии (принцип митинга). Применение метода модерации позволяет развивать аналитические способности у участников дискуссии, учит их вслух рассуждать, отстаивать свое мнение, убеждать собеседников в своей правоте.

ПРЕДПОСЫЛКИ И НАПРАВЛЕНИЯ ДИВЕРСИФИКАЦИИ ЭКОНОМИКИ

Постановка вопроса об актуальности диверсификации экономики нефтедобывающего региона в условиях высоких цен на нефть, которые создают благоприятные предпосылки для поддержания высокого уровня активности в нефтедобыче и для роста бюджетных доходов региона, является, тем не менее, естественной. Действительно, сложившуюся в настоящее время конъюнктуру мирового рынка нефти можно охарактеризовать как экстремально благоприятную, – нечто подобное наблюдалось только в период энергетического кризиса 1979–1983 гг. Так, при нынешнем уровне цен на нефть в России становится рентабельной даже разработка месторождений с себестоимостью добычи более 150 долл. США за тонну. Однако экстремально высокие цены мирового рынка нефтяными компаниями рассматриваются (и не без оснований) как временное явление. Эти цены отнюдь не являются сигналом для немедленного осуществления новых крупных инвестиционных проектов, а в большей степени стимулируют интенсификацию отбора запасов на разрабатываемых объектах. Производители стремятся извлечь максимум текущей выгоды из крайне благоприятной конъюнктуры, что с известной долей вероятности может повлечь за собой ускоренное истощение запасов и ухудшить в будущем горно-геологические условия функционирования нефтедобывающей отрасли.

Кроме того, следует учитывать особенности налогового режима в недропользовании, в соответствии с которыми изменяется пропорция распределения между федеральным и региональным бюджетами общей суммы налогов, собираемых с работающих на территории округа предприятий нефтегазового сектора. По нашей оценке, в консолидированный бюджет ХМАО в 2005 г. поступило примерно 26% от этой суммы, тогда как в 2004 г. – 32%, а в начале 2000-х годов – более 40%. Как следствие, даже значительный рост объемов нефтедобычи еще не является гарантией адекватного роста доходов регионального бюджета, поскольку главной статьей доходов стал налог на прибыль, а прибыль в нефтедобыче имеет тенденцию к снижению по мере истощения запасов.

Для оценки возможностей дальнейшего развития экономики ХМАО при сохранении ее нынешней структуры нами были выполнены прогноз-ные расчеты на период 2006–2015 гг. по трем ценовым вариантам:

вариант 1 – сохранение в будущем современного уровня цен (370 долл. США/т – расчетная среднегодовая цена нефти марки «Urals» в 2005 г.² ;

вариант 2 – дальнейший рост экспортных цен до 500 долл./т;

вариант 3 – снижение цен в течение нескольких лет до 200 долл./т.

При проведении прогнозных расчетов для оценки возможных уровней добычи нефти нами были использованы две гипотезы:

- высокий уровень цен на нефть способствует интенсификации отбора запасов (через рост значений среднего дебита скважин);
- интенсификация отбора запасов обуславливает в перспективе более быстрый рост издержек добычи.

Расчеты, выполненные с использованием модели Oil&Socio, показали, что при росте цен на нефть (вариант 2) объемы добычи нефти в ХМАО к 2015 г. теоретически могут превысить 450 млн т. При условии сохранения нынешнего уровня цен (вариант 1) расчетные объемы добычи составляют к концу прогнозного периода 409 млн т. Но даже если произойдет снижение цен (вариант 3), по прогнозу, все равно будет иметь место рост добычи до 341 млн т.

Но рост добычи нефти важен не сам по себе, а лишь как средство для повышения общественного благосостояния. Критериальные параметры при проведении расчетов строились исходя из гипотезы о росте показателя уровня жизни населения со среднегодовым темпом около 10%. При этом были заданы нормативы бюджетных расходов в расчете на душу населения – по показателям базисного 2005 г. (примерно 3 тыс. долл./чел. в год).

Результаты расчетов показали, что ни в одном из сформированных вариантов заданные нормативы уровня жизни к концу прогнозного периода не достигаются (рис. 1). При этом нужно учесть следующее обстоятельство: в ситуационной модели показатели прямых денежных доходов работников нефтяной промышленности и других отраслей материального производства играют роль ограничений и всегда имеют значения, соответствующие нормативным (заданным). Переменной величиной являются до-

² Согласно данным Федеральной службы государственной статистики, в июне 2005 г. средняя фактическая экспортная цена на нефть составила 323,9 долл. США/т (106,5% к маю 2005 г.). Цена мирового рынка на нефть марки «Urals» в июне 2005 г. составляла 374,4 долл. США/т (113,4% к маю 2005 г.) [5].

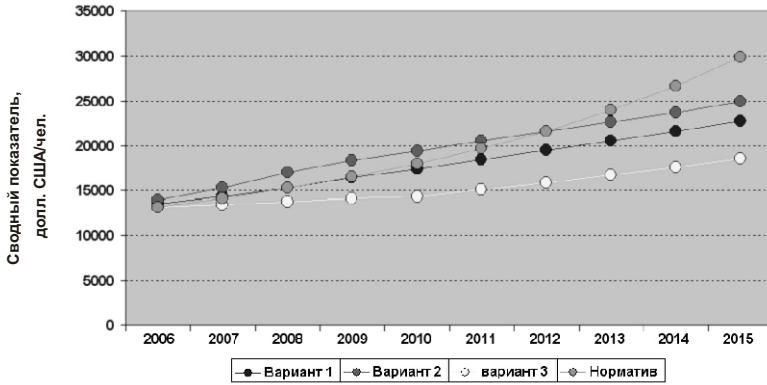


Рис. 1. Динамика показателя уровня жизни населения Ханты-Мансийского АО

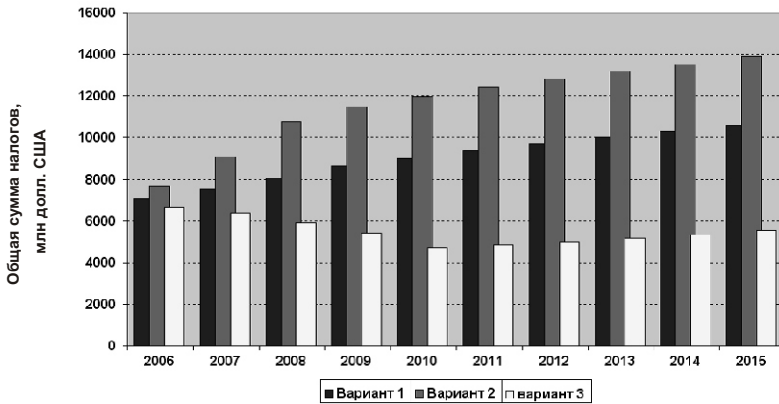


Рис. 2. Динамика налоговых поступлений в бюджет Ханты-Мансийского АО

ходы, распределяемые через бюджет региона и государственные внебюджетные фонды, т.е. денежные доходы работников бюджетной сферы, работающего населения, расходы бюджета на развитие экономики и социальной сферы. Поэтому если заданные нормативы уровня жизни не достигаются, это означает, что сохраняется сильная дифференциация между доходами различных групп населения и объемы бюджетных ресурсов оказываются недостаточными для финансирования бюджетных расходов в соответствии с заданными нормативами.

Вполне естественно, что в этом плане наихудшим из полученных вариантов прогноза является вариант 3, в котором имеет место сокращение бюджетных доходов региона по сравнению с началом прогнозного периода. В вариантах 1 и 2 наблюдается рост доходов бюджета от нефтегазового сектора (соответственно на 50 и 80% – рис. 2), но и этого оказывается недостаточно для достижения заданных нормативов роста уровня жизни населения.

Таким образом, можно сделать вывод, что вопрос о диверсификации экономики Ханты-Мансийского автономного округа остается актуальным также в условиях высоких цен на нефть и дальнейшего роста объемов нефтедобычи.

Направления диверсификации экономики ХМАО в отраслевом разрезе определяются множеством факторов, в том числе

- состоянием природных ресурсов и технологическими возможностями их вовлечения в хозяйственный оборот;
- приоритетностью использования возобновляемых природных ресурсов по сравнению с невозобновляемыми;
- потенциальной конкурентоспособностью продукции (услуг) на внутреннем и внешнем рынках;
- целесообразностью создания той или иной новой отрасли экономики с позиций поддержания высокого уровня занятости населения и ожидаемого расширения доходной базы региона;
- возможностями рациональной кооперации и интеграции с существующими отраслями экономики;
- мерой финансовых рисков и возможностями привлечения инвестиций.

С учетом названных выше факторов, как нам представляется, к числу наиболее вероятных диверсифицирующих отраслей экономики ХМАО можно отнести отрасли и производства, связанные с глубокой переработ-

кой углеводородного сырья (нефте- и газохимию, в меньшей степени – нефтепереработку), электроэнергетику, лесную и деревообрабатывающую промышленность, сферу услуг и туризм. Иных серьезных альтернатив в отношении диверсификации экономики округа, которые могли бы быть реализованы в ближайшие 5–10 лет, в настоящее время не просматривается. Следовательно, необходимо строить оценки с учетом имеющихся возможностей и формировать управляющие механизмы, с помощью которых можно было бы решить задачи диверсификации. Развитие названных выше отраслей и сфер может быть потенциально эффективным, но если смотреть объективно, то их инвестиционная привлекательность и реальные перспективы развития вызывают серьезные сомнения по ряду причин.

Главной объективной причиной является относительно невыгодное экономико-географическое положение округа, хотя данная проблема постепенно преодолевается благодаря развитию транспортной сети, и главным образом за счет усилий самого региона. Но, по-видимому, еще более существенную негативную роль играют организационно-экономические факторы, связанные с недостаточной корпоративной мотивацией в отношении развития соответствующих производств и отраслей на территории ХМАО.

АГРЕГИРОВАННАЯ ОЦЕНКА СЦЕНАРИЕВ ДИВЕРСИФИКАЦИИ ЭКОНОМИКИ ОКРУГА

С использованием ситуационной модели была выполнена агрегированная оценка нескольких сценариев диверсификации экономики Ханты-Мансийского автономного округа. При этом оценивались следующие параметры:

- общая эффективность диверсификации (возможности роста конечных показателей социально-экономического развития региона на базе диверсификации экономики);
- эффективность разных подходов к диверсификации – экстенсивного и интенсивного;
- целесообразные масштабы диверсификации с учетом ограничений по динамике численности населения.

В конечном итоге была сделана попытка построить рациональный сценарий диверсификации экономики округа и дать предварительную оценку «затрат» на создание механизмов его реализации.

Все прогнозные сценарии, моделирующие процесс диверсификации экономики региона, были сформированы на базе расчетного варианта развития нефтедобычи при неизменных ценах – варианта 1, в соответствии с которым прогнозируется рост добычи нефти к 2015 г. до 409 млн т. При этом варианте диверсификация рассматривается не в качестве альтернативы росту объемов нефтедобычи, а в сочетании с переработкой нефтегазовых ресурсов. Эти ресурсы должны использоваться наравне с другими, но с одним лишь условием: они должны использоваться рационально.

При оценке эффективности экстенсивной и интенсивной диверсификации было сформировано также три варианта: без диверсификации (вариант 1 – базисный), с экстенсивной (вариант 2) и интенсивной (вариант 3) диверсификацией экономики. Под *экстенсивной диверсификацией* понимается простое расширение «ненефтяного» сектора сферы материального производства экономики ХМАО, что в модели выражается через увеличение значения норматива, характеризующего соотношение численности занятых в нефтяной промышленности и в других отраслях материального производства (с 2,92 в базисном варианте до 4,0 в оцениваемом варианте диверсификации). Выбор значения регулирующего параметра в данном случае определяется требованиями соответствия заданной динамике численности населения.

Под *интенсивной диверсификацией* понимается такое развитие «ненефтяного» сектора на базе создания новых отраслей и производств, при котором не происходит увеличения численности занятых в этом секторе, а возрастает эффективность его функционирования. В модельной интерпретации это означает увеличение значений параметра бюджетной эффективности (с 3000 долл. США в базисном варианте до 6000 долл. в оцениваемом варианте диверсификации). Значение регулирующего параметра является гипотетическим, минимально необходимым³.

Следует отчетливо понимать, что в реальности каждый из названных выше подходов к диверсификации экономики в чистом виде не может быть осуществлен. Варианты формировались так, чтобы оценить возможное значение каждого из факторов (расширения или повышения эффективности) с позиций достижения конечных результатов социально-экономического развития региона. При этом в качестве ограничений при определении абсолютных масштабов развития «ненефтяного» сектора (экстен-

³ С учетом фактических и проектных показателей бюджетной эффективности предприятий нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности, которые находятся в диапазоне от 6 тыс. до 35 тыс. долл. США в год в расчете на одно рабочее место.

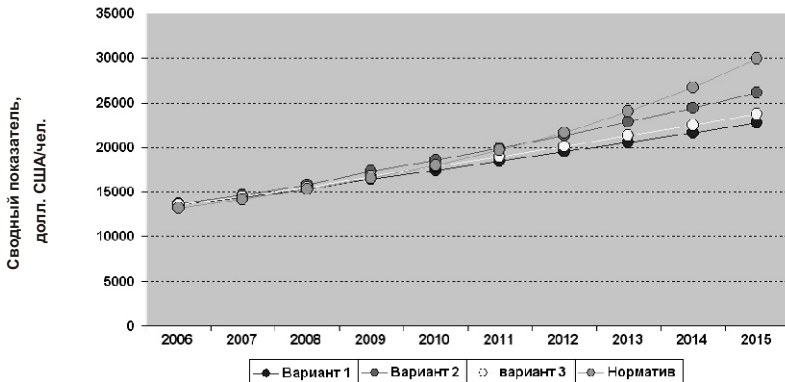


Рис. 3. Динамика показателя уровня жизни населения Ханты-Мансийского АО

сивной диверсификации) рассматривались параметры внешнего демографического прогноза, согласно которому ожидаемый среднегодовой темп роста численности населения региона в прогнозном периоде составит 1%. Превышение указанного норматива в расчетных вариантах прогноза свидетельствует о росте темпов механического прироста населения (увеличении положительного сальдо миграционных потоков), что в принципе рассматривается как нежелательное явление.

Результаты расчетов говорят о том, что реализация каждого из оцениваемых подходов к диверсификации в отдельности оказывается недостаточной для достижения нормативных значений показателя уровня жизни населения (рис. 3). Во всех вариантах имеет место снижение дисконтированных суммарных доходов региона. При этом в условиях экстенсивной диверсификации возможен более быстрый рост средних показателей уровня жизни, что объясняется относительно более быстрым ростом прямых денежных доходов населения от сферы материального производства. С другой стороны, при интенсивной диверсификации в большей степени увеличиваются доходы бюджета территории, что создает основу для усиления его социальных функций, а в конечном итоге – для снижения дифференциации доходов различных групп населения. В обобщенном виде показатели доходов региона и населения приведены в таблице.

Сравнение показателей доходов за 10 лет по вариантам диверсификации экономики Ханты-Мансийского АО, млн долл. США

Показатель	Вариант 1 (базовый)	Вариант 2		Вариант 3		Вариант 3, % к ва- рианту 2
		Сумма	% к базов. вар-ту	Сумма	% к базов. вар-ту	
Прямые доходы населения от сферы материального производства	172418	192564	112,0	172 418	100,0	90
Доходы государства	108718	111818	103,0	116 694	107,0	104
В том числе:						
от нефтяного сектора	92652	92652	100,0	92 652	100,0	100
от прочих секторов	16066	19166	119,0	24 042	150,0	125
В с е г о	281136	304382	108,0	289 111	103,0	95

Сравнение полученных в рамках рассматриваемого сценария результатов отчетливо показывает, что экстенсивный и интенсивный подходы к диверсификации экономики региона должны сочетаться и дополнять друг друга. Указанные подходы ориентированы преимущественно на достижение разных целей: на увеличение прямых доходов населения от сферы производства и на увеличение бюджетных доходов как основы для решения социальных проблем региона. Эти цели являются в равной степени значимыми, что обуславливает необходимость не только расширения «ненефтяного» сектора экономики, но и повышения его экономической эффективности.

В рамках следующего сценария мы попытались оценить последствия различных масштабов диверсификации. При этом варьировалось значение параметра соотношения численности занятых в нефтегазовом секторе и в прочих отраслях сферы материального производства на конец прогнозного периода: в варианте 1 значение регулирующего параметра принималось равным 3,5, в варианте 2 – 4,0, в варианте 3 – 4,5. Кроме того, мы исходили из гипотезы, что минимально возможная доля неработающего населения в общей численности населения территории составляет 30%, а численность занятых в бюджетной сфере будет определяться в ходе расчетов по заданному нормативу (0,2 к концу прогнозного периода).

Сравнение прогнозных показателей численности и занятости населения по вариантам сценария показывает, что в варианте, предусматривающем наиболее масштабную диверсификацию, общая численность населения к концу прогнозного периода оказывается на 9% больше, чем в других вариантах. В указанном варианте в большей степени возрастает и численность занятых в бюджетной сфере. Минимальная численность неработающего населения характерна для варианта 2: на 7% меньше, чем в варианте 3, и на 14% – чем в варианте 1.

Наиболее высокие значения показателей уровня жизни, рассчитанные на душу населения, обеспечиваются в варианте 3, что, однако, не является подтверждением его предпочтительности. При этом нельзя не отметить, что в варианте 3 к концу прогнозного периода происходит заметное снижение темпов роста уровня жизни, что как раз и обусловлено более быстрой динамикой роста общей численности населения, численности занятых в бюджетной сфере и неработающего населения. Таким образом, с точки зрения поддержания рациональных демографических пропорций и уровня занятости населения наиболее предпочтительным из оцененных вариантов является вариант 2. Отсюда можно сделать вывод, что **экстенсивная диверсификация имеет вполне определенные пределы целесообразности, связанные с необходимостью рационализации динамики численности населения территории**. В случае если диверсификация экономики повлечет за собой быстрый рост населения (в результате миграционных процессов), еще более актуализируется задача повышения эффективности функционирования диверсифицирующих отраслей, их отдачи для регионального бюджета.

Масштабная и глубокая диверсификация экономики Ханты-Мансийского автономного округа естественным образом потребует осуществления крупных инвестиций. Если ориентироваться на показатели инвестиционной емкости потенциальных диверсифицирующих отраслей, то объемы инвестиций в их развитие в предстоящие 10 лет могут составить, по нашей оценке, от 2 млрд до 5 млрд долл. США ежегодно. Это очень серьезная дополнительная инвестиционная нагрузка, если учесть, что текущие объемы инвестиций в экономику округа составляют около 6 млрд долл. в год и из них основная часть приходится на нефтяную промышленность.

Отсюда вытекает необходимость формирования специальных стимулирующих механизмов и управляющих воздействий, направленных на активизацию инвестиционного процесса в «нефтефтяном» секторе экономики. В настоящее время на ситуацию в инвестиционной сфере экономики

ХМАО влияют в основном два фактора: во-первых, состояние инвестиционного процесса в нефтегазовом секторе; во-вторых, инвестиционная активность государства (главным образом за счет средств регионального бюджета). Стимулирующие меры и управляющие воздействия должны способствовать повышению инвестиционной привлекательности диверсифицирующих проектов и снижению вероятных финансовых рисков для инвесторов. Вполне очевидной мерой, которая могла бы способствовать повышению инвестиционной привлекательности региона и снижению финансовых рисков, связанных с осуществлением диверсифицирующих проектов, является предоставление налоговых льгот, что допускается действующим законодательством. В частности, допускается предоставление льгот по налогу на прибыль в виде снижения ставки налога, зачисляемого в бюджет территории, до 13,5% (при обычной ставке 16,5%). Для реализации крупномасштабных инвестиционных проектов указанная льгота является наиболее значимой.

Соответственно была выполнена оценка целесообразности предоставления налоговых льгот, ибо такие льготы – это прямой вычет из доходов бюджета территории и, следовательно, они должны окупаться по мере осуществления инвестиционных проектов, давать дополнительные бюджетные поступления. Поскольку крупнейшими инвесторами на территории округа и наиболее благополучными в финансовом отношении являются нефтяные компании, вполне правомерна постановка вопроса о привлечении их к решению проблемы диверсификации региональной экономики, а платой за участие как раз и могут стать определенные налоговые льготы. При оценке целесообразности предоставления налоговых льгот нефтяным компаниям в случае их участия в диверсификации экономики региона сравнивались возможные доходы и расходы бюджета и потенциальных инвесторов.

При обсуждении результатов расчетов участниками упомянутой выше ситуационной беседы были сформулированы следующие выводы и предложения.

▼ Диверсификация экономики является одной из наиболее важных и приоритетных задач дальнейшего социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа, но ее практическое осуществление связано с решением множества сложных проблем, в том числе с разработкой механизмов стимулирования и привлечения инвестиций в диверсифицирующие проекты.

✓ Необходима информационно-аналитическая поддержка решения проблемы диверсификации, позволяющая получать оценки, обосновывающие возможные направления и масштабы диверсификации, т.е. оценки, на которых могли бы базироваться управленческие решения, принимаемые на региональном уровне.

✓ К осуществлению диверсификации необходим комплексный подход, опирающийся на использование всех доступных факторов экономического роста. Критерием успешности данного процесса должны стать весомые социальные результаты (рост занятости, уровня и качества жизни населения).

✓ Уже на стадии разработки программ и планов диверсификации нужно ориентироваться на показатели эффективности, значительно опережающие современный уровень (для «ненефтяных» отраслей). Для успешного осуществления планов диверсификации, в частности, необходимо заняться поиском внешних эффективных рынков сбыта для продукции диверсифицирующих отраслей, а также созданием механизмов насыщения местных рынков сбыта.

✓ Масштабы предстоящей диверсификации должны быть увязаны с требованиями охраны окружающей среды и рациональной динамикой демографических процессов, исключающей чрезмерный миграционный приток населения и обеспечивающей поддержание обоснованных (с точки зрения интересов региона) пропорций, в частности соотношения численности работающего и неработающего населения.

✓ С учетом сложной инвестиционной ситуации в экономике округа для осуществления диверсификации необходим комплекс стимулирующих мер и мер поддержки потенциальных инвесторов.

Литература

1. **Крюков В.А., Севастьянова А.Е., Шмат В.В.** Методический подход к обоснованию стратегии устойчивого социально-экономического развития сырьевых территорий // Регион: экономика и социология. – 1997. – № 2.
2. **Пилисов А.Н.** Политические и экономические факторы развития российских регионов // Вопросы экономики. – 2003. – № 5.
3. **A Practical Guide to Regional Foresight** / Ed. by J.P. Gavigan, F. Scapolo, etc. – FOREN Network (Foresight for Regional Development) European Commission Research Directorate General STRATA Programme, 2001.
4. **Нефтегазовый сектор России в трех измерениях** / Под ред. В.А. Крюкова и А.Е. Севастьяновой. – Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2000.
5. http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/main.htm (ноябрь 2005 г.).

© Севастьянова А.Е., Шмат В.В., 2006

МОДЕЛЬ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ В СФЕРЕ НЕФТЕПРОВОДНОГО ТРАНСПОРТА: ОБОСНОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ

А.С. Пономарев

*Статья подготовлена по результатам исследования,
выполняемого при финансовой поддержке Российского
гуманитарного научного фонда (проект № 06-02-00268)*

В настоящее время Россия столкнулась с ситуацией, когда необходимо интенсивное строительство новых магистральных нефтепроводов, а действующие требуют капитальной реконструкции. Это порождает большой спрос на инвестиции в нефтепроводном секторе. Только в период 2006–2010 гг. потребуется 2,9 млрд долл. США на реконструкцию существующих нефтепроводов и более 10 млрд долл. на строительство новых [1]. Российская компания «Транснефть» будет неспособна сделать инвестиции в трубопроводы в таких объемах в одиночку. Частные компании в принципе готовы инвестировать строительство трубопроводов, но не согласны с предлагаемыми условиями последующей их эксплуатации. Это одна из причин, по которой добыча нефти смещается к шельфовой зоне, так как частные компании получают возможность иметь свою транспортную инфраструктуру для доставки нефти на рынки.

Сегодня важнейшей задачей в нефтепроводном секторе является определение условий привлечения компаний для участия в строительстве и реконструкции нефтепроводной инфраструктуры. Одним из этих условий, учитывающих интересы как государства, так и частных компаний, оказывается концессия (концессионное соглашение). С одной стороны, концессионное соглашение позволяет решить проблему привлечения инвестиций для развития нефтепроводной инфраструктуры, а с другой стороны, оно дает частным компаниям возможность вложить средства в проекты, исполнение условий которых теперь гарантировано принятым в 2005 г. Фе-

деральным законом «О концессионных соглашениях». Таким путем уже давно идут развитые европейские страны.

Согласно названному закону договор концессии – это соглашение, по которому одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать недвижимое имущество (объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), и осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности на срок, установленный этим соглашением.

В числе объектов концессионного соглашения федеральным законом предусмотрен и трубопроводный транспорт. В законе оговариваются следующие моменты:

- сроки концессионного соглашения с учетом срока создания объектов концессионного соглашения, объема инвестиций в них и срока окупаемости таких инвестиций;
- плата по концессионному соглашению, вносимая концессионером концеденту в период эксплуатации объекта концессионного соглашения (далее – концессионная плата). Внесение концессионной платы может предусматриваться как в течение всего срока использования (эксплуатации) объекта концессионного соглашения, так и в течение отдельных периодов такого использования (эксплуатации). Размер концессионной платы, форма, порядок и сроки ее внесения устанавливаются концессионным соглашением в соответствии с правительственным решением о заключении концессионного соглашения;
- права и обязанности концессионера и концедента;
- порядок и условия установления и изменения цен (тарифов) на производимые товары, выполняемые работы, оказываемые услуги и надбавок к ценам (тарифам) при осуществлении деятельности, предусмотренной концессионным соглашением.

Концессионное соглашение представляет собой систему договоров, в которых предусмотрены различные варианты развития событий и, как следствие, различные варианты отношений и обязательств сторон по строительству и эксплуатации объекта инфраструктуры, а также уровень платежей и расчетов с государством. Понятно, что такая система требует

тщательного экономического обоснования. В последнее время в научной литературе описаны модели расчета эффективности концессионного соглашения [2]. Однако в этих моделях в основном рассматривается случай, когда частная компания предоставляет какую-либо услугу или производит продукт для населения или компаний. В этом случае объект концессии является основным средством получения прибыли для компании.

Моделей концессионного соглашения для сферы нефтепроводного транспорта неизвестно. В настоящей статье формулируется и применяется для расчетов модель, в которой частная компания (или компании) использует договор концессии как способ снижения своих издержек, связанных с транспортировкой продукции, т.е. компания будет не только инвестором инфраструктурного проекта и производителем услуг инфраструктуры, но и основным их потребителем. Также следует отметить, что в моделях [2], о которых говорится выше, концессионер всегда представлен одной компанией. В данной статье будет рассматриваться модель с несколькими концессионерами. Такая ситуация возникает достаточно часто при реализации транспортных инфраструктурных проектов, особенно в сырьевых регионах Севера. В частности, в настоящее время весьма актуально создание новых магистральных трубопроводов в нефтегазовых регионах, экспортной нефтегазовой инфраструктуры в восточных и северных портах России с участием добывающих компаний.

Для оценки эффективности концессионного соглашения используется сравнение прогнозных экономических результатов компаний-концессионеров с аналогичными потенциально возможными результатами компаний, действующих вне концессии. Это позволяет сформулировать необходимые и достаточные экономические условия участия частных компаний в концессионных соглашениях и оценить потенциальные выгоды государства. В результате определяется область допустимых условий государственно-частного партнерства в реализации инфраструктурных проектов по договору концессии.

МОДЕЛЬ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ

Для того чтобы сформулировать в общем виде условия экономического обоснования договора концессии, введем следующие обозначения:

$i = \overline{1, m}$ – номер агента;

$i \in \overline{1; k}$ – агенты, участвующие в договоре концессии;

$i \in \overline{k+1; m}$ – агенты, пользующиеся услугами концессии;

$j = \overline{1, n}$ – индекс времени, где n – количество лет, на которое заключается договор концессии;

L – длина трубы, которая будет сооружена по договору концессии;

α_i – доля участия i -го агента в концессии, $\sum_{i=1}^k \alpha_i = 1$;

β_j – доля участия государства в прибыли ОАО «Транснефть» в j -м году, $\beta_j \leq 1$;

C – инвестиции в строительство 1 км нефтепровода;

γ_j – норма амортизации нефтепровода в j -м году;

p_i^j – тариф на транспортировку единицы объема на единицу длины у ОАО «Транснефть» в j -м году;

p_c^j – тариф на транспортировку единицы объема на единицу длины, устанавливаемый концессией для внешних компаний – потребителей ее услуг (внешний тариф концессий) в j -м году;

t_i^j – текущие издержки ОАО «Транснефть» на передачу единицы объема на единицу длины в j -м году;

t_c^j – текущие издержки концессионера на передачу единицы объема на единицу длины в j -м году;

V_i^j – объем перекачки нефти, который необходимо прокачать через нефтепровод i -му агенту в j -м году;

R_j – концессионная плата, которую получает государство по договору концессии в j -м году;

L_i – расстояние, на которое надо перекачивать i -му агенту свою продукцию через нефтепровод;

r_j – ставка дисконтирования в j -м году;

Δ_j – доля прибыли ОАО «Транснефть», идущая на налоги, инвестиции, накопление и проч.

Рассмотрим сначала первый вариант, когда нефтепровод строит ОАО «Транснефть». Прибыль ОАО «Транснефть» в j -м году составляет величину, равную

$$(1 - \Delta_j) \sum_{i=1}^m ((p_i^j - t_i^j) \mathcal{V}_i^j L_i),$$

которая впоследствии распределяется в виде дивидендов. Таким образом, в первом варианте в j -м году государство будет получать прибыль, равную

$$\beta_j (1 - \Delta_j) \sum_{i=1}^m ((p_i^j - t_i^j) \mathcal{V}_i^j L_i).$$

Соответственно дисконтированная приведенная прибыль государства за n лет реализации проекта составит

$$\sum_{i=1}^n \frac{\beta_j (1 - \Delta_j) \sum_{i=1}^m ((p_i^j - t_i^j) V_i^j L_i)}{(1 - r_j)^j}.$$

УСЛОВИЯ УЧАСТИЯ В КОНЦЕССИИ

В первом варианте все агенты являются потребителями услуг, предоставляемых ОАО «Транснефть». В этом случае издержки агента составляют $p_i^j V_i^j L_i$.

Теперь рассмотрим второй вариант – построение нефтепровода по договору концессии. В этом варианте концессионеры несут затраты на сооружение нефтепровода, сами пользуются нефтепроводом для собственных нужд (при этом внутренний тариф равняется издержкам на транспортировку) и предоставляют его в пользование другим агентам, не участвующим в концессии, по тарифу p_c^j , о котором будет сказано ниже. Соответственно дисконтированная прибыль от использования нефтепровода, которую получит концессионер, составит

$$\pi_j = \sum_{j=1}^n \frac{\alpha_i \left(\sum_{i=k+1}^m ((p_c^j - t_c^j) V_i^j L_i) - \gamma_j CL \right) - L_i V_i^j t_c^j}{(1 + r_j)^j}.$$

Очевидно, что если $\pi_i \geq 0$, то агенту выгодно принимать участие в концессионном соглашении. Если $\pi_i < 0$, то эта величина представляет собой суммарные дисконтированные убытки i -го агента по договору концессии. В этом случае i -й агент будет принимать участие в концессионном соглашении, если его убытки по договору концессии окажутся меньше, чем издержки на транспортировку нефти вне концессии, когда нефтепровод строит ОАО «Транснефть»:

$$|\pi_i| - \sum_{j=1}^n \frac{p_i^j V_i^j L_i}{(1 + r_j)^j} \leq 0.$$

Рассмотрим ограничение сверху – концессионную плату государству по концессионному соглашению. В случае, когда $\pi_i \geq 0$, агент согласится делать выплаты государству в размере

$$\sum_{j=1}^n \frac{R_j}{(1+r_j)^j}$$

при условии, что

$$\sum_{i=1}^n \frac{\alpha_i \left(\sum_{j=k+1}^m ((p_c^j - t_c^j) \mathcal{V}_i^j L_i) - \gamma_i CL \right) - L_i V_i^j t_c^j}{(1-r_j)^j} \geq \alpha_i \sum_{j=1}^n \frac{R_j}{(1+r_j)^j}.$$

Если это не выполняется, то $\pi_i < 0$ и концессионная плата определяется следующим образом. Если

$$\left(\pi_j < 0 \mid \pi_j \right) - \sum_{j=1}^n \frac{p_i^j V_i^j L_i}{(1+r_j)^j} \leq 0,$$

то концессионную плату, которую агент согласится выплачивать государству и при этом для него останется выгодным участие в концессионном соглашении, можно выразить так:

$$\alpha_i \sum_{j=1}^n \frac{R_j}{(1+r_j)^j} \leq \sum_{j=1}^n \frac{(p_i^j - t_c^j) \mathcal{V}_i^j L_i}{(1+r_j)^j} - \sum_{j=1}^n \frac{\alpha_i \left(\sum_{i=k+1}^m ((p_c^j - t_c^j) \mathcal{V}_i^j L_i) - \gamma_j CL \right)}{(1+r_j)^j}.$$

Возникает отдельный вопрос о тарифе, который установит концессия для внешних компаний – потребителей ее услуг. Очевидно, что этот тариф как минимум будет на уровне издержек, а как максимум не превысит тариф ОАО «Транснефть»:

$$p_i^j \geq p_c^j \geq \frac{1}{\sum_{i=k}^m V_i^j L_i t_c^j} + \left(\frac{1}{CL} + \frac{1}{R_j} \right) \frac{1}{\sum_{i=1}^m V_i^j L_i}.$$

Таким образом, мы сформулировали ограничения на концессионную плату государству, при которых заключение концессионного соглашения является экономически обоснованным как для государства, так и для частных компаний:

$$\sum_{j=1}^m \frac{\beta_j (1 - \Delta_j) \sum_{i=1}^m ((p_i^j - t_i^j) \mathcal{V}_i^j L_i)}{(1+r_j)^j} \leq \sum_{j=1}^n \frac{R_j}{(1+r_j)^j};$$

$$\alpha_i \sum_{j=1}^n \frac{R_j}{(1+r_j)^j} \leq \left\{ \begin{array}{l} \sum_{j=1}^n \frac{(p_i^j - t_c^j) V_i^j L_i}{(1+r_j)^j} - \sum_{j=1}^n \frac{\alpha_i \left(\sum_{i=k+1}^m ((p_c^j - t_c^j) V_i^j L_i) - \gamma_j CL \right)}{(1+r_j)^j}, \\ \forall i \in [1; k]: \pi_j \\ \\ \sum_{j=1}^n \frac{\alpha_i \left(\sum_{i=k+1}^m ((p_c^j - t_c^j) V_i^j L_i) - \gamma_j CL \right) - L_i V_i^j t_c^j}{(1+r_j)^j}, \\ \forall i \in [1; k]: \pi_j; \end{array} \right.$$

$$p_i^j \geq p_c^j \geq \frac{1}{\sum_{i=k}^m V_i^j L_i t_c^j} + \left(\frac{1}{CL} + \frac{1}{R_j} \right) \frac{1}{\sum_{i=1}^m V_i^j L_i}.$$

ОЦЕНКА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ ДЛЯ СОЗДАНИЯ НЕФТЕПРОВОДА «СЕВЕР ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА – ПУР-ПЕ»

По представленной выше модели проведены расчеты экономического обоснования концессионного соглашения в общем виде. Далее рассмотрим эту модель применительно к проекту сооружения нефтепровода «Север Ямало-Ненецкого автономного округа – Пур-Пе».

Развитие нефтедобычи в Ямало-Ненецком автономном округе в ближайшей перспективе предполагает выход в новые нефтегазовые районы – Уренгойский, Тазовский и Губкинский, в которых отсутствует сеть магистральных нефтепроводов. В связи с этим уже в ближайшее время возникнет необходимость строительства нефтепровода длиной 1000 км, связывающего эти районы с уже существующей сетью магистральных нефтепроводов Западной Сибири.

Рассчитаем границы концессионной платы государству по проекту сооружения нефтепровода в северной части Ямало-Ненецкого автономного округа, при которых проект будет выгоден как государству, так и частным компаниям-недропользователям. Проект предполагает сооружение магистрального нефтепровода через Уренгойское, Тазовское и Губкинское месторождения.

Рассматриваются следующие варианты строительства нефтепровода:

- 1) нефтепровод строит ОАО «Транснефть». В этом случае государство как акционер получает часть прибыли ОАО «Транснефть»;
- 2) строительство осуществляется на концессионных условиях, срок концессии – 30 лет.

В проекте принимают участие компании, разрабатывающие нефтяные месторождения Уренгойского, Тазовского и Губкинского нефтегазовых районов (назовем эти компании условно Уренгойской, Тазовской и Губкинской соответственно). Доля их участия в инвестировании и ожидаемых выгодах (здесь и далее под выгодами понимается снижение интегральных издержек на транспортировку нефти за весь срок реализации проекта) определяется пропорционально объему транспортировки нефти. Государство получает от компаний ежегодную концессионную плату, а по окончании срока действия соглашения получает в свою собственность нефтепровод.

Для расчетов были использованы следующие параметры. Длина нефтепровода – 1000 км, соответственно стоимость его строительства – 1,8 млрд долл. США. Тариф ОАО «Транснефть» принят на уровне среднего значения, равного 6 долл. за 1 т нефти на 1000 км. Доля участия государства в прибыли ОАО «Транснефть» принята на уровне 2005 г. и составила 45%. Доля прибыли ОАО «Транснефть», идущая на налоги, инвестиции, накопление, – 30%. Внутренний тариф концессии – 0,5 долл. за 1 т нефти на 1000 км. Также был принят темп роста тарифов на уровне 2% в год. Доли участия компаний в проекте рассчитывались пропорционально прогнозируемым объемам добычи нефти [3], умноженным на расстояние транспортировки от месторождения до магистральной сети нефтепроводов и составили у Уренгойской компании 13,5%, у Тазовской – 64,4, у Губкинской – 22,1%.

Проведенные расчеты показали, что при первом варианте строительства нефтепровода дисконтированная прибыль ОАО «Транснефть» за 30 лет составит 17,5 млрд руб., а дисконтированная прибыль государства как акционера ОАО «Транснефть» – 7,874 млрд руб. Интегральные дис-

контированные издержки нефтяных компаний на транспортировку нефти составят 25 млрд руб.

Рассмотрим необходимые и достаточные условия эффективности концессионного соглашения между государством и частными компаниями, разрабатывающими нефтяные месторождения. Для этого рассчитаем два возможных варианта концессионного соглашения: с минимальной и максимальной концессионной платой.

Рассмотрим минимальный вариант концессионного соглашения. В качестве минимальной границы государственного дохода возьмем величину дохода государства как акционера ОАО «Транснефть». В дальнейших расчетах примем эту величину за минимальную концессионную плату государству со стороны частных компаний – участников концессионного соглашения.

Для того чтобы государству было выгодно концессионное соглашение как форма реализации проекта, дисконтированная чистая прибыль государства по этому договору должна быть по крайней мере не ниже 7,874 млрд руб. В соответствии с принятыми исходными посылами интегральные дисконтированные издержки компаний в рамках минимального варианта договора концессии составят 10,256 млрд руб., т.е. сократятся в 2,5 раза в сравнении с первым вариантом строительства нефтепровода. Таким образом, компании-участники путем сокращения своих издержек на транспортировку нефти получают суммарные дисконтированные выгоды в размере 14,744 млрд руб. (рис. 1).

В рамках максимального варианта концессионного соглашения дисконтированная чистая прибыль государства составит 17,249 млрд руб. (рис. 2), что на 9,375 млрд руб. больше, чем государство могло бы получить от ОАО «Транснефть» как его акционер. Соответственно суммарные дисконтированные выгоды компаний составят только 5,368 млрд руб., но они все равно останутся положительной величиной, т.е. проект для компаний в целом является по-прежнему выгодным.

Следует отметить, что заинтересованность компаний в участии в концессионном соглашении различная. Поэтому перейдем к анализу экономических выгод, получаемых рассматриваемыми частными компаниями, в отдельности.

Из рисунка 1 видно, что при реализации максимального варианта концессионного соглашения для Тазовской компании неважно, какой проект сооружения нефтепровода будет выбран, так как ее финансовые результаты от этого не изменятся, т.е. ее издержки на транспортировку нефти

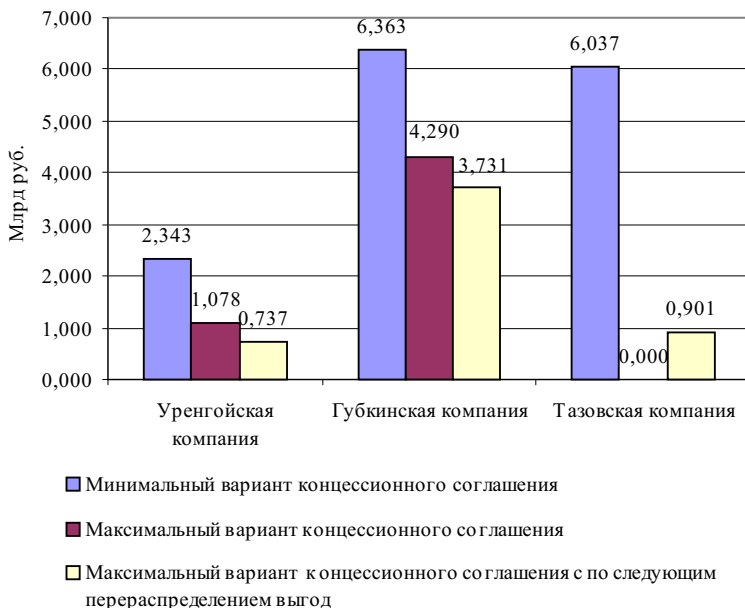


Рис. 1. Выгоды компаний, получаемые при реализации различных вариантов концессионного соглашения

равны издержкам на транспортировку по нефтепроводу ОАО «Транснефть». Но Уренгойская и Губинская компании заинтересованы в том, чтобы Тазовская компания участвовала в концессионном соглашении, так как ее доля участия в проекте составляет 64%, т.е. ее участие при прочих равных условиях является решающим для заключения договора. Уренгойская и Губинская компании получают выгоды как в минимальном варианте концессионного соглашения, так и в максимальном.

Для того чтобы Тазовская компания стала участником проекта, Уренгойская и Губинская компании, возможно, поделится с ней частью своих выгод в денежном выражении. Проиллюстрируем данную ситуацию, предположив, что Тазовской компании необходимо уменьшить свои издержки на транспортировку нефти как минимум на 15% от того, насколько она их уменьшила в минимальном варианте концессионного соглашения. В данном случае 15% – ставка инвестиционного кредита для компаний.

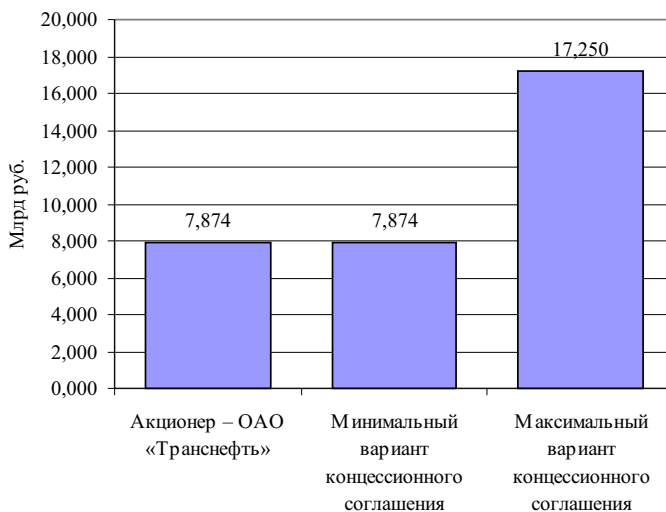


Рис. 2. Дисконтированная прибыль государства при различных вариантах строительства нефтепровода

То есть для того чтобы вложения, необходимые по договору концессии, оказались эффективными, они должны принести отдачу, не меньшую, чем 15%. В такой ситуации государство получает максимум дисконтированной прибыли, и у всех компаний есть стимул вступать в концессионное соглашение (см. рис. 1), хотя выгоды, получаемые компаниями, не так уж велики, так что потребуются провести дополнительный анализ финансового состояния компаний, с тем чтобы определить, являются ли эти выгоды для компаний значимыми.

Возможна и другая ситуация. В концессионное соглашение вступят только Уренгойская и Губкинская компании с долями в размере 37,9 и 62,1% соответственно (доли рассчитаны по такому же принципу, как и в варианте концессии с тремя компаниями), а Тазовская компания станет потребителем услуг концессии. В этой ситуации возникает вопрос о внешнем тарифе на транспортировку нефти для потребителей.

Для того чтобы проиллюстрировать возможность такой ситуации, в качестве внешнего тарифа концессии возьмем тариф ОАО «Транс-

нефть». Из рисунка 3 видно, что в этом случае государство получает необходимую дисконтированную прибыль в размере 17,249 млрд руб., а Уренгойская и Губкинская компании имеют дисконтированные выгоды в размере 11,208 млрд и 8,203 млрд руб. соответственно. Нетрудно понять, что в этой ситуации концессионная плата могла бы быть увеличена, но не стоит забывать, что такой результат сложился благодаря тому, что концессионеры установили внешний тариф для Тазовской компании на уровне тарифа ОАО «Транснефть». Для реализации данной ситуации в первый год компаниям понадобится привлечь значительно больше инвестиций для строительства нефтепровода, чем в вариантах с участием всех трех компаний. Уренгойской компании потребуется привлечь средств больше на 439,2 млн, а Губкинской компании – на 780,2 млн долл. США.

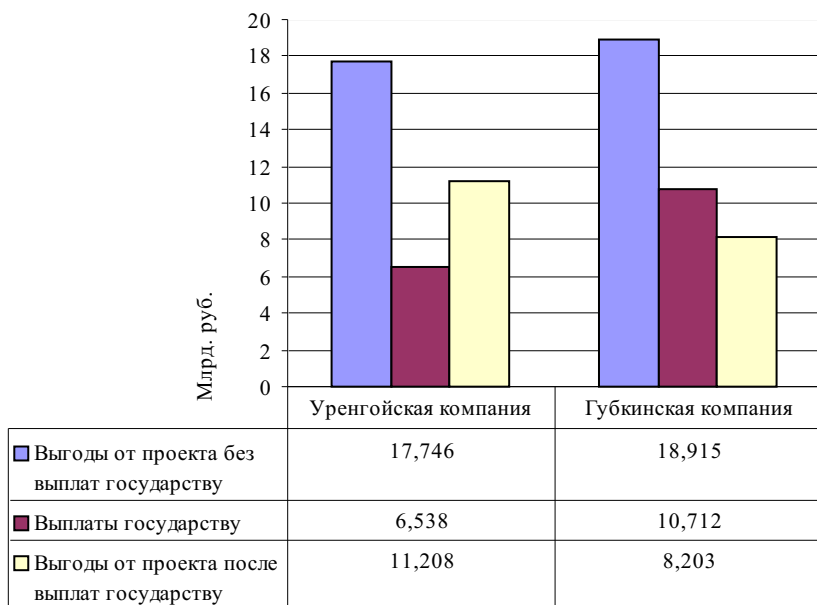


Рис. 3. Минимальный вариант договора концессии без участия Тазовской компании

Таким образом, предлагаемая модель позволяет установить жесткое ограничение на дисконтированную прибыль государства в пределах от 7,874 млрд до 17,249 млрд руб., в рамках которого государство будет принимать свое решение. Взаимозависимость дисконтированных выгод компаний и дисконтированной прибыли государства показана на рис. 4. Полученные границы можно назвать коридором согласования интересов.

Решение о концессионной плате по концессионному соглашению будет лежать в этих границах, но приниматься будет скорее всего исходя не только из экономических интересов. Так, например, государство заинтересовано в освоении и развитии северной части Ямало-Ненецкого автономного округа, которая характеризуется суровыми климатическими условиями и соответственно тяжелыми условиями труда. Таким образом,



Рис. 4. Взаимозависимость дисконтированной прибыли государства и выгод, получаемых компаниями, при реализации проекта концессии, млрд руб.

для стимулирования деятельности компаний (прежде всего Тазовской) размеры их выплат государству могут быть снижены.

Компания принимает решение об участии в концессионном соглашении на основе анализа своего финансового состояния. Такой анализ необходим для того, чтобы определить, будут ли полученные выгоды (если да, то в каком размере) для компании значимыми или же от их получения финансовое положение компании изменится незначительно, а потому для нее не будет стимула заключать концессионный договор. Например, в минимальном варианте концессионного соглашения отношение полученных выгод к прогнозируемой прибыли за 30 лет для Уренгойской компании составляет 0,74%, для Губкинской – 1, для Тазовской – 1%, а при принятии решения, лежащего в коридоре согласования интересов, эти доли будут уменьшаться [4].

* * *

В данной статье использовалась прогнозная модель с некоторыми фиксированными значениями, при изменении которых результат может меняться. Так, при уменьшении доли государства в ОАО «Транснефть» договор концессии для компаний станет более выгодным, так как снизится уровень минимальной концессионной платы государству. Верно и обратное: при росте доли государства в ОАО «Транснефть» минимальная плата государству по концессионному соглашению должна будет увеличиться, а коридор согласования интересов – сузиться. Если развивать вариант с участием в концессионном соглашении одной или двух компаний, а не всех трех, то видно, что возрастут как выгоды, получаемые компаниями, участвующими в концессионном соглашении, так и выплаты государству, но тогда следует рассмотреть вопрос о привлечении инвестиций. Поскольку строительство нефтепровода требует больших финансовых вложений, одной или двум компаниям будет трудно привлечь такие средства.

При росте транспортных тарифов ОАО «Транснефть» границы коридора согласования интересов будут сдвигаться вправо, при снижении тарифов – влево. Но говорить о расширении или сужении коридора можно только в каждой конкретной ситуации.

Проведенные экспериментальные расчеты оценки вариантов государственно-частного партнерства в проекте создания нефтепровода для севера Ямало-Ненецкого автономного округа показали принципиальную возможность использования предложенной модели как для экономического обоснования целесообразности заключения концессионного согла-

нения и определения концессионной платы государству, так и для анализа эффективности участия нефтедобывающих компаний в инвестиционных проектах с целью снижения собственных транспортных издержек.

Литература

1. **Харитонов В.Н., Вижина И.А.** Новые коридоры трубопроводного транспорта в стратегии России // Проблемные регионы ресурсного типа. Азиатская часть России. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2005.
2. **Кондратьев В.Б., Варнавский В.Г.** Концессии в экономике: страна, регион, город. – М., 2001.
3. **Конторович А.Э., Сулов В.И., Брехунцов А.М. и др.** Стратегия социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа // Регион: экономика и социология. – 2003. – № 3.
4. **Пономарев А.С.** Оценка эффективности инвестиционных проектов с учетом финансовых рисков на примере нефтедобывающей отрасли // Мат. XLII Междунар. науч. студ. конф. «Студент и научно-технический прогресс». Ч. II: Экономика. – Новосибирск: НГУ, 2004.

© Пономарев А.С., 2006

ЖИЛИЩНЫЕ УСЛОВИЯ РОССИЯН

Две трети россиян не удовлетворены жилищными условиями. Общая потребность населения в жилье составляет сегодня 1,5 млрд кв. м. Эти цифры сообщил 10 октября 2005 г. министр регионального развития В. Яковлев. Каждая четвертая семья проживает в жилье, находящемся в плохом или очень плохом состоянии.

В 2004 г. в России было сдано в эксплуатацию 41,2 млн кв. м жилья. При этом в очереди на жилье стоят 4,5 млн чел. Среднее время ожидания в очереди достигает 20 лет. «Государство в соответствии с законом имеет прямую обязанность обеспечить жильем 1,2 млн семей наших сограждан», – уточнил В. Яковлев. По его мнению, важным шагом вперед являются принятые в 2004 г. 25 законов и подзаконных актов, направленных на создание и развитие рынка жилья, а также данное Президентом РФ поручение разработать федеральную целевую программу «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». «Мы подготовили предложения по этой программе и уже обсудили их как рабочий вариант», – сообщил В. Яковлев. Пока что, по его словам, в течение двух лет на финансирование программы планируется потратить 213 млрд руб. (в федеральном бюджете на 2006 г. на реализацию программы доступного жилья должно быть выделено около 22 млрд руб.), а итоговым результатом ее исполнения к 2010 г. должно стать увеличение объемов строительства с 40 до 80 млн кв. м, двадцатикратное увеличение объемов выдаваемых гражданам ипотечных жилищных кредитов, снижение рыночных ставок по рублевым ипотечным кредитам, сокращение среднего времени ожидания в очереди на получение социального жилья с 20 до 7 лет, а также увеличение с 9 до 30% доли семей, которым будут доступны ссуды, субсидии или кредиты на приобретение жилья.

КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СИБИРИ

Г.Д. Ковалева

Темп роста внешней торговли регионов Сибирского федерального округа (СФО) в контексте достижения удвоения ВВП должен значительно опережать запланированный экономический рост на протяжении всего программного периода. В настоящее время на территории Сибири сформирована и продолжает расширяться система крупных холдингов, обеспечивающих вертикальную интеграцию деятельности в различных отраслях. Вопросы расширения внешней торговли основными стратегическими товарами, производимыми в Сибири, решаются в рамках корпоративных полномочий. Сверхприбыли от реализации по высоким мировым ценам экспортных сырьевых товаров также пока не оказывают значимого положительного влияния на условия проживания населения в регионах, на территории которых добывается невозобновляемое высоколиквидное сырье.

Реструктуризация экспортоориентированных крупных производств с выведением головной компании в центр, как правило, влечет за собой сокращение региональных финансовых потоков и поступлений в региональный консолидированный бюджет. Однако расширение внешней торговли сибирскими сырьевыми ресурсами и материалами должно уже в текущем периоде с необходимостью сопровождаться, во-первых, реальным ростом социально-экономических показателей жизни населения Сибирского федерального округа и, во-вторых, формированием для будущих поколений стабилизационного фонда СФО из средств, поступающих от экспорта невозполняемых ресурсов.

Важный аспект развития ВЭД в Сибирском федеральном округе – совершенствование условий для деятельности предприятий малого и среднего бизнеса на внешнем рынке. В основной массе эти участники, в отличие от крупных экономических агентов, зарегистрированы и работают на территории своих регионов и формируют региональный бюджет в соответствии с действующим законодательством. Участие

малого и среднего бизнеса в расширении и совершенствовании ВЭД хотя и возрастает, но является недостаточным и нуждается в активной поддержке со стороны всей системы государственного управления, контроля и услуг.

Малому и среднему бизнесу необходимо обеспечить

- финансовую и организационную поддержку экспортно-импортной деятельности, включая кредитование, льготное налогообложение, патентование, сертификацию, страхование, стандартизацию, рынок транспортных услуг, обучение и т.д.;
- более свободный и оперативный доступ к справочной и конъюнктурной информации (Торгово-промышленной палаты, ВНИИКИ, Государственного таможенного комитета, посольств, торговых представительств и др.);
- участие региональных союзов малого и среднего бизнеса (ассоциаций, альянсов) в консультативных советах по ВЭД при администрациях регионов;
- поддержку и распространение венчурных фондов в целях интенсификации деятельности успешных предприятий малого и среднего бизнеса.

Стратегически важным является экспорт новых разработок, технологий, компьютерных продуктов и т.д. Для его расширения и интенсификации необходимо сформировать институциональные условия в собственных инновационных и научных центрах, а именно:

- организовать национальные или совместные предприятия в странах-контрагентах;
- создать технопарки в сибирских научных центрах (Новосибирск, Томск, Красноярск, Иркутск, Омск, Алтайский край и др.);
- учредить Сибирский фонд, предназначенный для финансирования патентования разработок и поддержания патентов внутри страны и за рубежом на базе отчислений от экспорта невозобновляемых ресурсов;
- обеспечить авторам разработок, выполненных на базе институтов СО РАН, значимый процент от прибыли, получаемой от их внедрения или реализации, на протяжении всего периода ее получения (с передачей прав по наследству);

- в целях организации конструктивной поддержки экспорта наукоемкой продукции и продукции предприятий ВПК создать на территории СФО (варианты: Новосибирск, Красноярск, Иркутск) центр – филиал российских министерств: Минздрава, Минэкономразвития, Минтранса, Минсельхоза и др. – и наделить его всеми необходимыми полномочиями по оперативному решению вопросов сертификации и стандартизации. Это требуется для организации и развития экспорта ноу-хау (например, особо чистая фтористоводородная кислота, трифлаты), а также при импорте новых материалов, сложного оборудования и запчастей, ввозимых по гарантии для экспорто-ориентированного высокотехнологичного производства. Предприятия СФО несут крупный материальный ущерб, когда вынуждены оформлять на каждую из повторяемых поставок одних и тех же материалов разрешительные документы в Москве.

В целях совершенствования услуг и системы контроля внешней торговли в каждом сибирском регионе нужно обеспечить прямую связь участников ВЭД и органов власти, а именно, создать консультативные советы при администрациях, в которые должны войти глава администрации, представители региональной таможни, участники ВЭД и к работе в которых следует привлечь необходимые властные и контролирующие федеральные структуры на местах. Предложения региональных консультативных советов, получив поддержку экономического совета СФО, должны быть приняты к обязательному рассмотрению в соответствующих исполнительных и законодательных государственных органах страны и в установленные сроки (20 дней) на них должен быть дан ответ.

Для Сибири усиливается роль восточного направления экономического взаимодействия. Это направление подразделяется на два принципиально различающихся сектора: страны Восточной Азии и страны Центральной Азии.

Среди ближайших партнеров Сибири в Восточной Азии – Республика Корея, Япония, восточные и центральные провинции Китая с высокоразвитой экономикой, очень сложной системой экономических и политических взаимоотношений и достаточно цивилизованной, но непримиримой борьбой за рынки сбыта готовой продукции и сырьевые ресурсы. С каждой страной требуется выстраивать свою систему отношений.

В этом секторе экономического взаимодействия Сибирь, имея объективные преимущества в развитии собственных сырьевых рынков, все бо-

лее утрачивает позиции на традиционных для нее рынках готовой продукции и материалов. Значительное давление оказывает Китай, в частности, расширяющий номенклатуру экспорта готовой продукции производственного назначения.

В условиях присоединения к ВТО сибирские предприятия перерабатывающих отраслей могут потерять и свой внутренний рынок под давлением внешнего, в первую очередь китайского. Уже сегодня китайцы вытесняют российских производителей с рынков кабельной продукции и полимеров, польских – с рынка промышленных холодильных камер и т.д. Поэтому необходимо, не откладывая, интенсифицировать решение таких задач, как техническое перевооружение производств, снижение затрат, рост качества продукции, расширение номенклатуры, достижение минимальных временных затрат на доставку продукта на рынок потребителя.

В странах Центральной Азии обстановка характеризуется мощными, интенсивно развивающимися интеграционными процессами. Для России стратегически важным является участие в становлении экономического взаимодействия в макрорегионе, объединяющем страны Средней Азии, Казахстан, Западную Монголию и Западный Китай. Россия значительно отстает по активности от большинства стран – участниц интеграции нового типа в Центральной Азии. Во многих из них прирост ВВП в 2–4 раза выше, чем в приграничных сибирских регионах.

Для Сибирского федерального округа необходимо

- активно привлекать инвестиции этих стран на свою территорию и широко размещать свои производства на их территориях;
- развивать альтернативные железнодорожному транспорту международные автомобильные перевозки;
- обеспечить транспортную инфраструктуру, прежде всего построить современные автомобильные дороги. В Сибири нет ни одной дороги, способной удовлетворить потребности внешней торговли в случае адекватного развития международных автомобильных перевозок. Нужны современные автотрассы с качественным дорожным полотном шириной 24 м (четыре полосы с разделительным заграждением);
- решить на уровне государств вопрос о расширении статуса пограничных переходов между Китаем и Казахстаном, Китаем и Монголией, Монголией и Россией, Китаем и Россией. Сейчас большинство

ближайших к российской границе и российских переходов имеют статус двусторонних;

- обеспечить институциональную основу организации свободной торговли со странами Средней Азии и Казахстаном с одновременным усилением и совершенствованием контроля и учета экспортно-импортных грузов;
- для привлечения товарных и инвестиционных потоков на свою территорию освободить бизнес в некоторых приграничных российских населенных пунктах от налогов и обеспечить беспошлинный режим ввоза товаров на эти территории. Речь идет о зонах свободной торговли в Благовещенске (Читинская область, граница с Китаем), Кош-Агаче (Республика Алтай, граница с Монголией), Мугур-Аксы (Республика Тыва, граница с Монголией), Рубцовске (Алтайский край, граница с Казахстаном, близость китайской границы) и др.;
- расширить консульские службы в регионах, обслуживающих восточное направление внешнеэкономической деятельности.

Организация торговли с Монголией. Монголия могла бы стать крупнейшим поставщиком экологически чистого мяса, кож, шерсти. Она располагает богатейшими природными ресурсами, обладает высоким потенциалом рекреационных ресурсов, развития туризма, особенно научного и охотничьего. Монголия представляет собой достаточно емкий рынок для сбыта энергоресурсов, продукции машиностроения, товаров народного потребления, продукции фармакологии, химической и нефтехимической промышленности, строительных материалов и др.

Сегодня, когда наблюдается интенсивное проникновение в экономику Монголии капитала и товаров из Китая, Кореи, Японии, Германии и других стран, необходима масштабная государственная поддержка широкого экономического взаимодействия Сибири с Монголией, в том числе:

- стимулирование ввоза российской техники и оборудования, государственная поддержка организации в Монголии станций по ее ремонту;
- более активное участие в разработке богатейших природных ресурсов Монголии;
- конструктивное решение на уровне Минсельхоза и Минэкономразвития проблем ввоза монгольского мяса на постоянной основе

с предоставлением приоритетного права на его приобретение мясо-перерабатывающим комбинатам Сибири;

- подготовка кадров, обеспечивающих сотрудничество (переводчики, менеджеры, обмен научными кадрами), обязательное изучение монгольского языка в школах российских приграничных районов;
- создание небольших зон свободной безвизовой торговли для удаленных от своих региональных центров районов, имевших многовековые традиционные связи, которые оказались нарушенными с введением пограничной службы на российско-монгольской границе (например, Монгун-Тайгинский кожуун Республики Тывы, Кош-Агачский район Республики Алтай);
- организация туристических маршрутов. Туристические группы американцев, немцев, японцев, китайцев, приезжающие на теплые озера Монголии для охоты и знакомства с монгольским бытом и культурой, с буддизмом, могут проследовать в Тумкинскую долину, расположенную на юго-запад от Байкала, далее – водным путем в Листвянку, при желании – на о. Ольхон и завершить маршрут в Иркутске, вылетев из международного иркутского аэропорта в нужном направлении.

Для реализации этого проекта необходимо

- повысить международный статус автомобильного перехода в Монды-Ханх. Сейчас это двусторонний российско-монгольский переход;
- построить автомобильную дорогу на участке Иркутск – Монды – оз. Хубсугул (Монголия), что позволит замкнуть Байкальское кольцо и для российских туристов: Иркутск – Монды – оз. Хубсугул – Улан-Батор – Улан-Удэ – Иркутск.

Развитие торговли с Китаем. Основными направлениями в расширении взаимодействия с Китаем являются укрепление между регионами Сибири и китайскими провинциями цивилизованного экономического и научно-технического прямого сотрудничества, совместная реализация крупных инвестиционных проектов по освоению ресурсов и строительству инфраструктурных объектов, решение проблем взаиморасчетов (расширение торговой зоны «рубль – юань»), использование китайской рабочей силы, подготовка кадров, совместное финансирование научных исследований и внедрения научных разработок.

Негативным фактором пока остается недобросовестность той и другой сторон в выполнении взятых на себя обязательств, низкий процент реализованных договоров и контрактов, неудовлетворительное качество многих ввозимых в Россию товаров. Региональные власти и России, и Китая серьезно озабочены вопросами обеспечения цивилизованного взаимодействия во всех сферах.

Решающими факторами являются освоение новых месторождений, переход на выпуск высокосортных видов продукции, снижение затрат. Учитывая интенсивный рост в Китае и Индии черной металлургии, особенно сталелитейной промышленности, и пока значительное отставание этих стран по качеству продукции данной отрасли, необходимо предпринять упреждающие меры по обеспечению конкурентных позиций, как внешних, так и внутренних, особенно в условиях открытого рынка после присоединения России к ВТО.

Важнейшая статья экспорта в Китай – продукция лесной и деревоперерабатывающей отраслей. С учетом того, что крупные страны выносят в Китай производство мебели, спрос на продукцию этих отраслей на китайском рынке будет только возрастать.

Повышение таможенной пошлины на вывоз необработанного леса стимулирует российский малый и средний бизнес, занимающийся лесозаготовками, организовывать также и переработку древесины. Второй момент – усиление на внешнем рынке требований к эпидемиологической безопасности. В связи с этим актуальны государственные протекционистские меры по масштабной организации переработки древесины и льготному кредитованию заготовителей, с тем чтобы они осуществляли профилактическую обработку леса и лесной продукции.

Торговля сибирским лесом на китайском рынке требует усиления регулирования и контроля этой деятельности. Сейчас рынок носит стихийный характер, между сибирскими поставщиками идет ценовая война, приносящая значительные убытки.

Необходимо стимулировать переход на добровольную лесную сертификацию (FSC), создать единую базу учета и контроля заготовки и перемещения лесной продукции, включая маркировку.

Требуют коррекции транспортные тарифы на перевозку экспортных грузов лесной отрасли на расстояния свыше 3 тыс. км. Должны быть обеспечены равные тарифы на перевозку экспортных и внутренних российских грузов.

Для российской стороны сохраняется задача обеспечения благоприятных условий для развития экономики приграничных с Китаем сибирских территорий. Обязательным условием эффективного развития торговли с Западным Китаем является строительство в продолжение Чуйского тракта прямой современной автомобильной дороги через перевал Канас на участке общей границы с Китаем на территории Республики Алтай. Открытие этой дороги позволит значительно увеличить товарообмен и туризм между Россией и Западным Китаем, обеспечить прямой транзит грузов в торговле с Индией. Проект имеет высокий коммерческий и социальный эффект для обеих стран. По заказу Минтранса России выполнено экономическое обоснование инвестиций, стоимость проекта для РФ оценивается в 258,9 млн долл. США в ценах 2001 г., включая новое строительство дороги (72 млн долл.), тоннеля (157 млн долл.), прочих сооружений (29 млн. долл.).

Строительство прямой дороги через Канас открывает возможности обслуживания туристического потока из Китая (свыше 500 тыс. чел. в год) в рамках круиза Урумчи – Канас (Китай) – Кош-Агач (Республика Алтай) – Семинский перевал – Телецкое озеро – Белокуриха – Монгун-Тайга (Тыва) – монгольские наскальные росписи в Баян-Ульгийском аймаке – Кош-Агач – Канас – Урумчи.

* * *

В области тарифного регулирования требуется сделать следующее:

- в связи с критическим состоянием финансирования технического перевооружения предприятий, уже сегодня производящих экспортноориентированную готовую конкурентоспособную продукцию, нужно полностью освободить от таможенного обложения импорт не производимого в стране оборудования, сырья и комплектующих для таких производств;
- необходимо совершенствовать механизм возврата НДС, который по-прежнему влечет за собой замораживание огромных средств производителей путем изъятия их из оборота на период от трех до шести месяцев;
- в целях развития туристического бизнеса в районе Байкала и на территориях Республики Алтай и Республики Тывы следует предоставить льготный кредит туристическим фирмам, работающим по ос-

воению новых маршрутов для иностранных туристов, и освободить их не менее чем на два года от налогов.

В области нетарифного регулирования предстоит провести квалифицированный анализ влияния изменений таможенных импортных пошлин на продукты питания, сельхозпродукцию и товары народного потребления при условии вступления России в ВТО на экономику сибирских регионов и выработать адекватные меры защиты сибирского потребительского рынка. В качестве меры защиты сибирского продовольственного рынка можно заимствовать опыт китайского правительства, освободившего на неопределенный период от налогообложения сельскохозяйственные предприятия СУАР. Это будет способствовать интенсивному подъему сельского хозяйства во всей зоне рискованного земледелия в регионах Сибири, развитию экспорта экологически чистых продуктов и импортозамещению.

Необходимо ввести контрольные сроки для Минэкономразвития России, которое необоснованно задерживает принятие нормативных актов, касающихся

- регулирования процедуры оформления таможенных грузов вне складов временного хранения (СВХ). Нужно установить финансовые штрафы министерствам за несвоевременные разработку и принятие документов, влекущие за собой крупные материальные и физические потери для участников ВЭД и бюджетов экспортноориентированных регионов;
- ежегодного квотирования импорта мяса и мясных продуктов в регионы Сибири. Минэкономразвития России необоснованно задерживает (иногда до года) распределение квот по импорту мяса. Следует пересмотреть, соблюдая принцип равноправия регионов, действующий механизм квотирования импорта мяса, сформированный с учетом интересов импортеров, приближенных к центральной власти. Сегодня квотируется не только объем импорта, но и страна происхождения с жестким закреплением объемов закупаемого мяса и его категории, что влечет за собой экономические потери и снижение квот.

Требуется также пересмотреть порядок оплаты услуг таможи. Сборы таможи за оформление грузов начисляются в процентах от стоимости контракта, но затраты таможи на оформление зависят не от

стоимости контракта, а от ее собственных затрат, которые и должны определять стоимость таможенной услуги.

Необходимо доработать режим использования складов временного хранения. Даже временный тотальный ввоз всех грузов на СВХ для многих крупных экспортеров оборачивается огромными финансовыми потерями, которые они компенсируют в цене изделия, а тем самым теряют конкурентоспособность. Поэтому следует

- отработать режим внутреннего транзита для авиационных грузов, вывозимых на СВХ с оформлением единой декларации (а не двух, как сейчас);
- сократить время на движение документов между транспортными и таможенными, контролирующими и разрешительными структурами, так как это влечет за собой простои оборудования, транспортных средств;
- обеспечить оперативность оформления СВХ.

В целях снижения стоимости сделок за счет уменьшения транспортной составляющей важно обеспечить дальнейшее расширение системы пунктов таможенной обработки грузов в регионах Сибири и укомплектовать все крупные таможенные пункты необходимыми кадрами, – из-за их недостатка происходят производственные сбои в работе предприятий.

Для того чтобы сохранить красоту Прибайкалья и Горного Алтая, нужно профинансировать разработку Генеральных планов застройки берегов Байкала и территории Алтая рекреационными объектами в соответствии с крупными круизными маршрутами при соблюдении всех экологических норм и с привлечением ведущих специалистов в области ландшафта. При этом необходимо обеспечить приоритетную финансовую и административную поддержку инвесторам, участвующим в создании современной инфраструктуры туристического бизнеса, соответствующей мировым стандартам (гостиницы, спортивные сооружения, развлекательные комплексы, дороги). Следует также стимулировать реинвестирование средств, поступающих от развития международного туризма, в обустройство территории и перестройку городов, расположенных в рекреационных зонах (на берегах Байкала, Телецкого озера, в Горной Шории и др.).

На базе авиационных заводов Сибири целесообразно организовать лизинговую компанию по предоставлению малой авиации. Сегодня

имеется новая модель – легкий автожир, выпуск которого налаживает НПО «Иркут». Его применение – патрулирование границ, дорог, пожарная разведка, обслуживание геологоразведки, золотодобычи, обеспечение экстренной медицинской помощи в отдаленных населенных пунктах, снабжение их продуктами и т.д.

В Сибирском федеральном округе необходимо иметь три-четыре самолета-амфибии Бе-200 для обеспечения продуктами северных удаленных крупных поселков, тушения пожаров, оказания помощи при катастрофах. Эти самолеты по заявке могут работать на Казахстан, Монголию, страны Средней Азии, приграничные районы Китая.

Интенсивное формирование законодательной базы, сложная и объемная система актов и высокая обновляемость последних определяют необходимость постоянной подготовки и переподготовки специалистов в области ВЭД. Требуется постоянное переобучение таможенных декларантов. Но семинары, дающие реальные знания, проводятся только в Москве. Нужно обеспечить на территории СФО постоянно действующий филиал по сертифицированной подготовке специалистов-практиков в области ВЭД.

Подготовка кадров по MBA-программам в западных центрах требует значительных затрат, но приносит ощутимые результаты. Если для крупных предприятий эта проблема является решаемой, то средний и малый бизнес нуждается в финансовой поддержке со стороны государства.

На предприятиях всех без исключения отраслей промышленности требуются квалифицированный среднетехнический персонал, квалифицированные рабочие, токари, слесари, наладчики, фрезеровщики и др. Необходимо поднять статус и повысить качество средне-специального образования.

Требуется развитие в СФО выставочно-ярмарочной деятельности, сооружение современных выставочных комплексов.

Для решения проблем внешнеэкономической деятельности округа необходимо тесное взаимодействие региональных администраций.

В заключение еще раз подчеркнем геополитическое значение для Сибири и России формирования новых взаимовыгодных отношений в Центральной Азии.

ОЦЕНКА СБАЛАНСИРОВАННОГО ТРАНСПОРТНОГО ТАРИФА ЭКСПОРТА УГЛЯ

А.С. Липин

Экспорт российского угля в 2004 г. по сравнению с предыдущим годом вырос на 27%. Увеличению спроса на уголь способствовала конъюнктура мирового рынка, и прежде всего ускоренный рост спроса на энергоресурсы, предъявляемый странами АТР. В первое полугодие 2005 г. экспорт угля был только на 14,8% больше, чем в аналогичный период 2004 г. В 2006 г. увеличения экспорта не ожидается, что связано с ухудшением мировой конъюнктуры: уже к концу 2004 г. закончился рост цен на мировом рынке угля и этот рынок вернулся к обычному состоянию, когда предложение товара значительно превышает спрос на него.

С 2000 г. структура российского экспорта угля плавно меняется в сторону увеличения поставок в страны дальнего зарубежья. К июню 2005 г. экспорт в эти страны составил 33,4 млн т, что на 19,3% больше, чем за шесть месяцев предыдущего года. Основными зарубежными партнерами России являются Япония, Южная Корея и Тайвань на востоке, Турция и Италия в Средиземноморье, Великобритания, Германия и Финляндия на балтийском направлении.

Для конкурентоспособности угольной отрасли России наибольшее значение имеют транспортные затраты. Основная проблема – большое транспортное плечо и сопряженные с ним издержки.

ЛОГИСТИКА УГОЛЬНОГО ЭКСПОРТА

В мире основной объем поставок угля (94%) приходится на морские перевозки. Это объясняется как спецификой добычи и потребления этого ресурса, так и тем, что морской транспорт дешевле железнодорожного. В России основной экспортный поток угля (до 80%) также идет через морские порты – собственные, а также стран Балтии и Украины. Остальная часть идет через сухопутные переходы России и стран СНГ. Но основные

районы добычи угля находятся очень далеко от морских портов, и внутренние перевозки угля практически полностью осуществляются железнодорожным транспортом.

С учетом больших расстояний даже невысокий транспортный тариф значительно сказывается на экспортной цене угля. С начала 2005 г. тарифы на перевозку увеличивались дважды. В свое время их увеличение обосновывалось положительной конъюнктурой на мировом рынке угля. Уже тогда российский уголь наряду с польским по своей себестоимости на условиях «FOB порт погрузки» намного опережал угли основных конкурентов – Южной Африки, Колумбии, Индонезии, Австралии и др.

С начала 2005 г. мировые цены на уголь упали в среднем на 18 долл. США, а основные транспортные издержки увеличились почти на 5,5 долл., т.е. рентабельность продаж снизилась. Транспортные тарифы стали тяжелым бременем для компаний-экспортеров.

В структуре поставок угля морским транспортом доминируют дальневосточные порты, на долю которых в 2004 г. пришлось 46% всех поставок. На северо-западное направление пришлось 42%. Экспорт через черноморские порты составил 12%. Следует ожидать увеличения экспорта через страны Балтии и северо-западные порты России.

ПРОБЛЕМЫ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ

Вопрос о балансе между рентабельностью перевозок и уровнем конкурентоспособности угля на мировом рынке сводится к вопросу о перераспределении ренты. Но речь здесь идет не только о взаимоотношениях железной дороги и угольщиков. Дело в том, что непропорционально большие транспортные издержки могут закрыть экспортные рынки. Снижение же экспортных прибылей угольщиков чревато ростом цен на внутреннем рынке, так как перекрестное субсидирование внутреннего потребления за счет экспорта – реальный факт.

Сейчас в угольной отрасли отсутствует запас прочности экспорта угля из-за малой маржи между мировой ценой на уголь и себестоимостью поставок. Это ситуация неустойчивого равновесия, которое при изменении мировой конъюнктуры меняется значительно.

Основными мировыми рыночными индикаторами являются ценовые индексы *TFS*, котируемые на базисах поставки FOB Newcastle в Австралии, FOB Richards Bay в Южной Африке и CIF ARA (Амстердам, Роттердам, Антверпен) в Северо-Западной Европе. Также показательными явля-

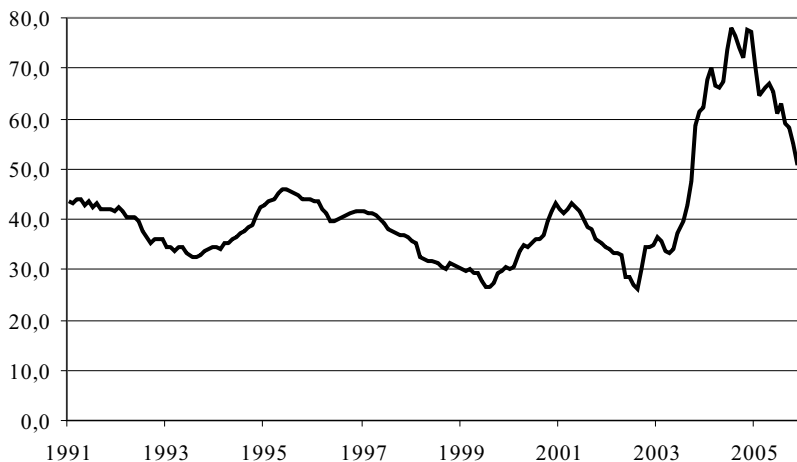


Рис. 1. Спотовые цены угля CIF ARA, долл./т

ются котировки цен на базисах FOB Puerto Bolivar (Колумбия) и CIF Japan (Япония, индекс *ВЛ*). Каждый индекс характеризует тенденции изменения цен в определенном регионе.

Текущий этап падения мировых цен начался после того, как цена CIF ARA достигла своего исторического максимума – 77,6 долл. США в декабре 2004 г. (рис. 1). Как у любого процесса, у текущего падения цен было несколько причин. Первая причина – это десятилетняя цикличность динамики, вторая – стоимость фрахта для перевозки угля.

Сейчас стоимость фрахта снижается после максимума, зафиксированного в 2004 г. В отрасли мировых грузоперевозок произошло перенасыщение рынка, так как предложение превышает спрос. Низкая стоимость фрахта удешевила экспорт и привела к избытку предложения и перенасыщению рынка угля. Произошел классический кризис перепроизводства товара, а данном случае – угля, в мировой экономике. Такое явление для экономики не уникальное, а вполне естественное, но при этом весьма болезненное для экспортеров. Ситуация интересна тем, что уголь является альтернативой нефти и газу как источникам энергии. Но цены на нефть и газ продолжают расти, а на уголь – упали.

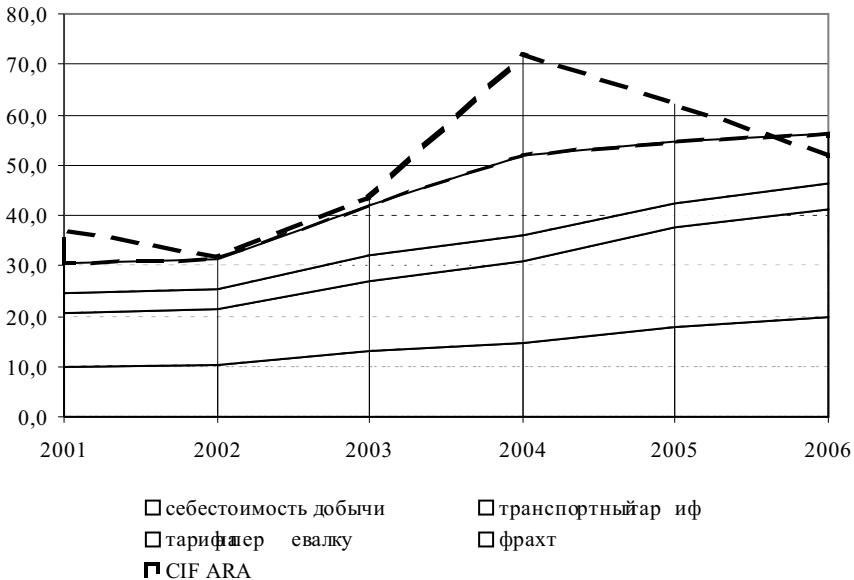


Рис.2. Динамика структуры прибыли экспортера угля, долл. США/т

Стоимость фрахта – только один из показателей, определяющий экспортные затраты. Себестоимость экспортных поставок складывается из четырех составляющих: себестоимости добычи, транспортного тарифа, тарифа на перевалку в порту и стоимости фрахта. На рис. 2 показана стоимость поставок угля в Северную Европу.

В 2004 г. наблюдался максимум рентабельности экспорта угля: маржа между ценой и издержками составляла 20,17 долл. США. Уже в 2005 г. рентабельность упала на 62%, маржа в среднем составляла не более 7,6 долл.

Негативное влияние на экспорт угля оказывает рост издержек – себестоимости добычи, железнодорожного тарифа на перевозку. Тариф на перевалку не меняется и составляет 5 долл. за 1 т. Если рассматривать себестоимость как величину, рост которой неизбежен, то очень важным становится тариф на перевозку.

ГИБКИЙ ТАРИФ НА ПЕРЕВОЗКУ

Динамика железнодорожных тарифов всегда была растущей, а сам транспортный тариф составлял от 38–39% цены при экспорте в Европу через Мурманск или Латвию до 47% при экспорте в страны АТР через порт Восточный. С 2002 г. железнодорожные тарифы в России как на восточном, так и на северо-западном направлении росли в среднем на 20% в год (см. таблицу). С 2002 по 2005 г. рост тарифа на направлении Кузбасс – Мурманск составил 76,9%, а на направлении Кузбасс – порт Восточный – 73,6%. Согласно прогнозам на 2006 г., тариф к уровню 2003 г. вырастет на 96%, а цена угля CIF ARA – только на 64%.

Динамика железнодорожных тарифов на перевозку угля, долл./т

Направление перевозок	2002	2003	2004	2005
Кузбасс – порт Восточный	11,0	13,9	16,5	19,1
Кузбасс – порт Мурманск	12,1	15,6	18,8	21,4

Таким образом, если учитывать динамику мировых цен, то железнодорожный тариф на перевозку растет опережающими темпами. Это может привести если не к отрицательной марже (по прогнозам компаний, 4,3 долл. США с каждой экспортированной тонны угля), то к почти нулевой рентабельности. При сохранении такой ситуации в краткосрочном периоде российские угольщики продолжат экспортировать уголь для сохранения своих позиций на международных рынках. Но если экспортный доход останется отрицательным в долгосрочном периоде, то российского присутствия на мировых рынках угля не будет.

Решением, которое удовлетворит всех, может быть гибкий тариф, например некий тариф, привязанный к мировой цене угля и отражающий взаимодействие спроса и предложения на мировом рынке. Такая тарификация при ее закреплении в долгосрочных контрактах гарантирует железной дороге загрузку объемов, а угольщики могут свободно планировать долгосрочные поставки, точно зная долю в экспорте наиболее затратной части. Ниже предлагается возможная схема моделирования такого тарифа.

Итак, объем экспортных потоков сейчас определяется стоимостью 1 т угля в порту, которая формируется следующим образом:

$$c_i^0 = c + t_i^0, \quad i = \overline{1, n},$$

где t_i^0 – транспортный тариф на i -м направлении; c – себестоимость добычи угля. Для определения стоимости FOB необходимо добавить стоимость перевалки в порту.

Соответственно прибыль экспортера на i -м направлении определяется по формуле $\pi_i^0 = [(p - c) - t_i^0]Q_i^0$, где p – цена продажи; Q_i^0 – объем продаж. Доход железной дороги на i -м направлении – $T_i^0 = t_i^0 Q_i^0$.

Рассмотрим изменение условий после введения смешанного тарифа z_i^1 :

$$c_i^1 = c + z_i^1 = c + t_i^1 + \tau p, \quad i = \overline{1, n},$$

где t_i^1 – постоянная доля в транспортном тарифе на i -м направлении, зависящая от условий на конкретном направлении; τ – изменяемая часть тарифа, зависящая от мировой цены.

Задача производителя об экспортных объемах по направлениям выглядит следующим образом:

$$\pi^1 = \sum_{i=1}^n \pi_i^1 = [(1 - \tau)p - c] \sum_{i=1}^n Q_i^1 - \sum_{i=1}^n t_i^1 Q_i^1 \rightarrow \max_{Q_i^1};$$

$$\sum_{i=1}^n Q_i^1 \leq Q_\Sigma, \quad \pi_i^1 \geq 0, Q_i^1 \geq 0.$$

Суммарный доход железной дороги определяется по формуле

$$T^1 = \sum_{i=1}^n z_i^1 Q_i^1 = \sum_{i=1}^n t_i^1 Q_i^1 + \tau p \sum_{i=1}^n Q_i^1.$$

Решение задачи производителя даст оптимальные объемы продаж $Q_i^1(\tau, t_i^1)$, которые соответствуют как максимуму прибыли, так и минимуму издержек T^1 , т.е. дохода железной дороги. Поэтому задача состоит в определении набора тарифных ставок $\{\tau, \{t_i^1\}_n\}$ таким образом, чтобы была решена проблема экспорта: экспорт должен быть даже при падении мировых цен, и доход железных дорог должен сохраниться. Далее предлагается схема построения смешанного тарифа, которая позволяет достичь обе цели.

Нахождение оптимальной схемы тарификации возможно, но только при построении модели общего равновесия экономики с двумя субъек-

тами: репрезентативными угольными экспортерами и железной дорогой. Но как уже говорилось выше, для этого необходимо специфицировать механизм перераспределения ренты, что в контексте решаемой задачи выражается в функциональной форме критерия оптимальности. В настоящей работе рассматриваются допустимые схемы тарифообразования, которые могут быть осуществлены при лоббировании со стороны и экспортеров, и перевозчиков. Спецификация же оптимального распределения ренты, как и построение оптимальной схемы тарифа, не является темой данной работы. Поэтому в рамках конкретизации решаемой задачи введем ряд предположений.

Первое предположение состоит в том, что сохранится уровень тарифов 2005 г. по суммарной тарифной нагрузке, которую мы будем считать приемлемой. Такое допущение не сильно меняет предложенную схему тарификации, так как при определении оптимального тарифа можно будет просто изменить исходное предположение о приемлемом тарифе.

Второе предположение заключается в том, что железная дорога должна получить свой доход, но это не означает постоянного дохода в каждом периоде. Данное предположение связано с тем, что доход в i -м периоде в многом зависит от цены в i -й период, т.е. доходы железной дороги определяются динамикой цен на мировом рынке угля, которая достаточно изменчива (см. рис. 2).

Дисконтированный доход железной дороги за m периодов должен быть не меньше текущего дохода:

$$T_{\Sigma} = \sum_{j=1}^m (1+r)^{-j} T^j \geq mT^0,$$

где r – безрисковая ставка процента.

Поэтому с учетом доли угля в доходах железной дороги именно такая политика доходов должна быть осуществлена. Иначе, по оценкам ряда экспертов, сохранение текущих тарифов приведет к уменьшению экспорта угля на 20 млн т – с 79 до 59 млн т. При этом доход железной дороги упадет на 436 млн долл. США.

Лемма 1

Определим такие наборы тарифов, чтобы поставки могли идти по всем экспортным направлениям, ко всем портам. Это достигается, когда прибыль экспортера на направлении неотрицательна, т.е. $\pi_i^1 \geq 0$, что равносильно следующему неравенству:

$$p \geq \frac{c + t_i^1}{1 - \tau}.$$

Таким образом, можно ввести цену отсеечения экспортных поставок:

$$p_{\min} \geq \frac{c + t_i^1}{1 - \tau}, i = \overline{1, n}. \quad (1)$$

Пересечение всех неравенств в системе (1) даст цену, необходимую для экспорта через все порты. Исключая неравенства с высокими транспортными тарифами, мы снижаем минимальную цену, но автоматически отсекаем такие порты от экспорта.

Лемма 2

Определим адвалорную ставку τ . Отношение «нового», смешанного тарифа и «старого» тарифа при низких мировых ценах p следующее:

$$t_i^1 + \tau p \leq t_i^0, i = \overline{1, n}. \quad (2)$$

При росте мировых цен смешанный тариф превысит старый тариф. Поэтому необходимо определить цену фиксации тарифа p_f , определяющую адвалорную ставку τ_f , через решение системы (2):

$$\begin{cases} \tau = \min \left\{ \frac{t_i^0 - t_i^1}{p_f} \right\} = \frac{1}{p_f} \min \{t_i^0 - t_i^1\} \\ \tau_f \leq \tau \end{cases}.$$

Очевидно, что выбор цены фиксации p_f очень важен. Если тариф будет зафиксирован при низких мировых ценах, как сейчас, то ставка тарифа τ_f будет большой. А согласно лемме 1, чем больше адвалорная ставка, тем выше цена отсеечения. Если тариф будет зафиксирован в расчете на высокий уровень мировых цен, то все неравенства системы (2) будут выполняться, что означает постоянно низкий уровень доходов железной дороги, причем он суммарно ниже, чем при старой системе тарифов.

Теорема

Определим теперь допустимые наборы тарифных ставок $\{\tau_f, \{t_i^1\}_n\}$, при которых возможен экспорт во всех направлениях:

$$\begin{cases} p_{\min} \geq \frac{c + t_i^1}{1 - \tau}, i = \overline{1, n} \\ \tau_f \leq \frac{1}{p_f} \min\{t_i^0 - t_i^1\} \end{cases} \quad (3)$$

Для упрощения решения допустим, что постоянная часть тарифа t_i^1 , отражающая специфику затрат конкретной дороги, может быть найдена из старого тарифа, уже отражающего эту специфику:

$$t_i^1 = \lambda t_i^0,$$

где $0 \leq \lambda \leq 1$. Ограничение на λ связано с тем, что новый тариф не должен превышать старый тариф в фискальном отношении.

Определим вариационный ряд $\{t_{(1)}^0, t_{(2)}^0, \dots, t_{(n)}^0\}$ – тарифы, упорядоченные по возрастанию. Тогда система (3) упрощается до вида

$$\begin{cases} p_{\min} \geq \frac{c + \lambda t_{(n)}^0}{1 - \tau_f} \\ \tau_f = \frac{1 - \lambda}{1 - \tau_f} t_{(1)}^0 \\ 0 \leq \lambda \leq 1 \end{cases} \quad (4)$$

Из нее определяется параметр λ :

$$\begin{cases} \lambda^* = \frac{p_{\min} - c - t_{(1)}^0 \frac{p_{\min}}{p_f}}{t_{(n)}^0 - t_{(1)}^0 \frac{p_{\min}}{p_f}} \\ \lambda \leq \lambda^* \end{cases} \quad .$$

На основе этого можно определить области значений для тарифов $\{\tau_f(\lambda), \{t_i^1(\lambda)\}_n\}$. На рисунке 3 значения управляющих параметров (λ, p_{\min}) лежат в заштрихованных областях. Точки определяются так:

$$E_c(c), E_0\left(\frac{cp_f}{p_f - t_{(1)}^0}\right), E_1(c + t_{(1)}^0), E_n(c + t_{(n)}^0).$$

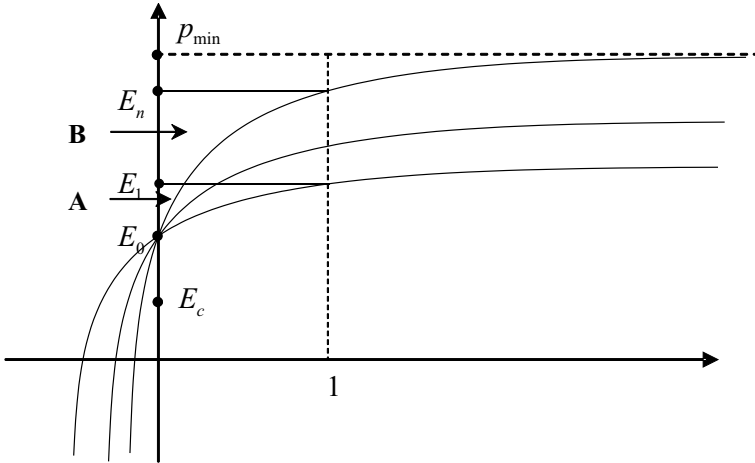


Рис. 3. Область допустимых параметров

Схема тарификации выглядит следующим образом:

а) $p_{\min} \leq c$ – экспорт не ведется, так как цена не выше издержек добычи;

б) $c < p_{\min} < \frac{p_f c}{p_f - t_{(1)}^0}$ – предложенная система тарификации в этом диапазоне для цены нереализуема. Либо для ее реализации необходимо повышать цену фиксации;

в) $p_{\min} = \frac{p_f c}{p_f - t_{(1)}^0} - \pi_i^0 \equiv 0$, но экспорт будет, так как все издержки покрываются. Соответственно тарифы $\tau_f = \frac{t_{(1)}^0}{p_f} t_i^0 = 0$;

г) $\frac{p_f c}{p_f - t_1^0} < p_{\min} \leq c + t_{(n)}$, тогда $0 \leq \lambda \leq \lambda^*$, а $\tau_f(\lambda), t_i^1 = \lambda t_i^0$;

д) $c + t_{(n)} < p_{\min}$, тогда $0 \leq \lambda \leq 1$, а $\tau_f(\lambda), t_i^1 = \lambda t_i^0$.

Предложенная схема позволяет решить проблему отсутствия экспорта в ситуации, когда старый тариф блокировал доступ к портам. Это область **А**, в которой экспорт ни в один порт не идет. Новая схема позволяет осуществлять экспорт через все порты при минимальной цене, находящейся в отрезке $[E_0, E_1]$.

В области **В** при старом тарифном плане отсекается ряд «дорогих» портов, куда идет большой поток экспорта, – порты на прибалтийском направлении. Опять же новая схема позволяет реализовать все экспортные возможности.

Если же минимальная экспортная цена попадает в отрезок от E_n и выше, то это означает, что и при старой схеме экспорт во всех направлениях возможен, а новая схема тем более его не блокирует. В реальности, конечно, мировая цена в этом отрезке лежать не будет – она будет ниже.

С учетом сказанного выше нас интересует такой выбор цены фиксации, чтобы минимальная цена попадала в области **A** и **B**, что означает ограничения на p_f :

$$\begin{cases} p_f \geq \frac{t_{(1)}^0}{1 - c / p_{\min}} \\ p_f \geq c + t_{(n)}^0 \end{cases} \quad (5)$$

СХЕМА ТАРИФИКАЦИИ

Рассмотрим предложенную схему применительно к реализации углей, добываемых в Кемеровской области. Возможные направления поставок – восточное, южное, северное и северо-западное.

В модели была рассмотрена схема с единой ценой продажи во всех портах. На самом деле это не совсем так: на каждом направлении свои традиционные условия поставок и соответственно различные цены. Как правило, продажи в Азию осуществляются на условиях FOB, так как большинство азиатских покупателей имеют многолетние чартерные договора с местными судовладельцами либо собственный флот. В Европу продажи идут в основном на базисе «CIF порт назначения». Основной индикатор – цены CIF ARA. Для России, как правило, снижение цены CIF напрямую сказывается на цене FOB через разницу стоимости фрахта.

Поэтому возможно использование цен CIF, за исключением фрахта, для получения цен FOB, которые использовались в построенной схеме тарификации. Проблема единой цены снимается после анализа динамики CIF ARA и CIF Japan. Их взаимосвязь отражается значимой моделью распределенного лага.

С 1991 г. минимальная цена CIF ARA на рынке угля была зарегистрирована в августе 2002 г. и составляла 25,98 долл. США за 1 т. Это следует рассматривать как выброс, и поэтому была взята минимальная цена CIF – 30 долл. за 1 т. Цена FOB соответственно будет равна 20 долл., т.е. $p_{\min} = 20$. Стоимость перевалки во всех портах можно грубо оценить в 5 долл. за 1 т.

Минимальный тариф на перевозку до порта Кандалакша составляет 14,67 долл. за 1 т. Но этот порт характеризуется низкими глубинами, что повышает стоимость фрахта, а зимняя навигация осуществляется с помо-

щью ледоколов. Доля этого порта в экспорте угля не очень велика. Поэтому за минимальный тариф целесообразно взять тариф на перевозку в направлении Выборга, Высоцка и Усть-Луга: $t_{(1)}^0 = 17,85$. Максимальный тариф – это стоимость перевозки до латвийского порта Вентспилс: $t_{(n)}^0 = 27,4$.

Цена $p_{\min} = 20$ даже не попадает в зону **A**, так как издержки добычи и перевалки в порту составляют в сумме 24,8 долл. за 1 т (средние данные компаний). Поэтому если в тарифе мы хотим учесть падение цены до уровня издержек, то надо брать $p_{\min} = 24,8$. Но маловероятно что в 2006 г. сложится такая цена. Поэтому следует взять наиболее вероятную минимальную цену 2006 г. Вполне адекватная наименьшая оценка – $p_{\min} = 48$.

Согласно системе (5) цена фиксации должна быть $p_f = 52,2$. При такой цене фиксации $p_{\min} = 48$ попадает в область **B**. Соответственно $\lambda^* = 0,61$, а тариф –

$$\begin{cases} 0 \leq \lambda \leq 0,61 \\ \tau_f = 0,34 - 0,34\lambda \\ t_i^1 = \lambda t_i^1 \end{cases}$$

Это допустимая область для установления тарифа. Определение конкретных значений λ зависит от возможностей лоббирования со стороны железной дороги и угольщиков, о чем уже говорилось выше.

* * *

Ситуация, сложившаяся на мировом рынке угля, неравновесная. Колебания цен в большую или меньшую сторону приносят экспортерам угля больше негативных последствий, чем плюсов от временного увеличения прибылей. Поэтому выстраивание сбалансированного тарифообразования актуально именно сейчас. В настоящее время формируется крупнейший в АТР рынок энергоресурсов, на котором Россия может быть представлена не только нефтегазовыми ресурсами. К тому же мир переживает смену тенденций в производстве и потреблении энергоносителей, что учитывается в энергетических стратегиях развитых стран.

Эффективная долгосрочная схема экспортных поставок угля должна быть выработана, так как ее наличие будет выгодным как угольщикам – в плане прогнозирования экспорта, а следовательно, инвестиций в добычу угля и развитие территорий, так и железной дороге – в плане прогнозирования собственных, уже устойчивых, доходов.

© Липин А.С., 2006

ИММИГРАЦИОННЫЕ ПОТОКИ В СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ: КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ И КАЧЕСТВЕННЫЕ ОЦЕНКИ

С.В. Соболева

*Статья подготовлена на основе исследования, выполненного в 2003–2005 гг.
при финансовой поддержке Сибирского отделения РАН
(«Интеграция СО РАН», грант № 76)*

Под влиянием процессов глобализации, разворачивавшихся во второй половине XX в., международная миграция¹ приобрела значимые масштабы, охватив все континенты планеты, все социальные слои и группы общества. Сегодня уже никто не оспаривает того положения, что миграция стала одним из главных факторов социальной трансформации в различных регионах мира. Численность международных мигрантов, т.е. людей, которые живут вне страны своего происхождения, возросла с 75 млн чел. в 1965 г. до 120 млн в 1990 г., что составило 2% всего мирового населения².

Для России эта тенденция обозначилась сравнительно недавно. Социально-политические и экономические процессы, произошедшие после распада СССР, а также переход к политике открытого общества превратили Россию из закрытой страны с традиционно низким уровнем миграционного оборота в активного участника международного миграционного обмена.

Сибирь, занимая пограничное положение по отношению к внешним рубежам России, по степени активности международной миграции сохраняет одно из ведущих мест в стране. К настоящему времени уже сформировались определенная практика проникновения и расселения

¹ Иммиграция населения (международная, межгосударственная миграция) – территориальное передвижение людей через государственные границы, связанное с изменением постоянного места жительства или пребыванием в стране въезда, имеющим длительный (более одного года), сезонный либо маятниковый характер.

² См.: **Миграция** и безопасность в России. – М.: Интердиалект, 2000.

иммигрантов, а также практика экономической интеграции субъектов различных видов миграции. С одной стороны, это привело к образованию новых элементов этносоциальной структуры, к созданию определенных ниш занятости на российском рынке труда, а с другой – стало причиной возникновения совершенно новых для Сибири и для страны в целом проблем.

Важным шагом в регулировании в России процесса международного миграционного обмена явилось принятие 1 ноября 2002 г. Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Этот закон определяет порядок въезда в Россию и пребывания на ее территории: оговаривается порядок оформления приглашения на въезд, предусматриваются регистрация и учет мигрантов, контроль за их пребыванием и проживанием на территории въезда, ответственность за нарушение установленных требований. Таким образом, создается реальный механизм формирования иностранной составляющей на российском рынке труда, но для реализации этого механизма уже сейчас необходимо проанализировать возможные источники региональных потоков миграции, усовершенствовать законодательную и институциональную базу для регулирования и рационального использования этого ресурса развития.

ПОТОКИ ИММИГРАЦИИ В СИБИРЬ В ПОСЛЕДНЕМ ДЕСЯТИЛЕТИИ

О величине и динамике официально зарегистрированной иммиграции на территорию Сибирского федерального округа (СФО) можно судить по данным приводимой здесь таблицы.

Начиная с 1992 г. одним из основных иммиграционных потоков в отдельные регионы Сибири стал поток переселенцев (вынужденных мигрантов) из Средней Азии и особенно из Казахстана. При этом русские составляли основу всех миграционных потоков. Большая часть вынужденных мигрантов (71%) поселились на территории Новосибирской, Кемеровской, Тюменской областей и Алтайского края³. Максимальный поток этой группы мигрантов приходится на 1995 г. – 136,7 тыс. чел., затем идет его сокращение возрастающими темпами, и к 2000 г. этот поток уменьшился в 10 раз.

³ См.: **Соболева С.В., Чудаева О.В.** Сибирь: тенденции и перспективы демографического развития // Политический класс. – 2005. – № 9.

**Динамика численности прибывших в Сибирский федеральный округ,
тыс. чел.**

Год	Прибывшие		
	Всего	Из других регионов России	Из других стран
1993	327,4	202,3	125,1
1995	349,0	212,3	136,7
1997	262,6	164,1	98,5
1998	234,2	154,9	79,3
1999	208,0	154,0	54,0
2000	186,0	136,2	49,8
2001	151,3	126,0	25,2
2002	142,1	116,0	26,1
2003	127,5	112,6	14,9
2004	130,3	109,5	20,8

Параллельно с этим начиная с 1997 г. наблюдается поток трудовых мигрантов из числа титульного населения независимых государств Средней Азии (Узбекистана, Кыргызстана, Таджикистана, Казахстана), а также мигрантов из Кореи, Вьетнама и Китая, законным и незаконным способами расселяющихся на временное и постоянное проживание в Сибири и на Дальнем Востоке.

Российские регионы для многих мигрантов являются привлекательными с точки зрения уровня жизни и возможности получения более высоких доходов. Это подтверждает статистика соотношений ВВП на душу населения в России и странах – экспортерах рабочей силы в Россию. В 2000 г. ВВП на душу населения в России (8377 долл. США) был в 2 раза выше, чем в Китае (3979 долл.), в 3,5 раза – чем в Индии (2358 долл.) и в 4,2 раза – чем во Вьетнаме (1996 долл.). Кроме того, ситуация на российском рынке труда, и в том числе на рынке труда Сибири, характеризуется устойчивым спросом на иностранную рабочую силу и сохраняющимися для иммигрантов возможностями занятости как в формальном, так и в неформальном секторе экономики. Экономические характеристики, и в частности отраслевая структура хозяйства, возможности для предпринимательской деятельности, развитость и мультимодальность сибирских городов, являются важными факторами при принятии иммигрантами решения о миграции⁴.

⁴ Там же.

Следует заметить, что представленные в таблице данные статистической отчетности по иммиграции ни в коей мере не отражают реалий этого процесса, и связано это с огромными потоками нелегальной трудовой миграции как из ближнего, так и из дальнего зарубежья. При этом реальных объемов нелегальной трудовой миграции никто до сегодняшнего дня не знает, а оценки ее, приведенные в разных источниках, расходятся между собой в десятки раз. По данным Федеральной миграционной службы СФО, из 1 млн въехавших в Россию иностранцев обратно выезжает лишь 700 тыс., а остальные теряются на ее бескрайних просторах. Нелегальная составляющая в этом процессе в принципе неизбежна, но ее существующие параметры создают для принимающего общества, властей, да и для самих мигрантов, множество тяжелейших проблем. Массовые нарушения законодательства подрывают основы государственности, в гигантских масштабах и на всех уровнях коррумпируется государственный аппарат, наносятся колоссальные материальные убытки федеральному и местным бюджетам. Огромное количество людей лишено реальной возможности пользоваться государственной защитой, что неизбежно толкает их под покровительство местного и импортированного криминала.

С целью проведения комплексной экспертизы этносоциальной и социально-экономической ситуации во взаимоотношениях с пограничными государствами Юго-Восточной и Средней Азии в Сибирском федеральном округе в 2003–2005 гг. под руководством автора настоящей статьи выполнено исследование «Азиатский вектор миграции и проблемы сохранения социально-демографического и этнокультурного потенциала Сибирского Федерального округа (теоретические и прикладные аспекты)». Изучались прежде всего иммиграция иностранной рабочей силы и особенности ее занятости на сибирском рынке труда. В частности, рассматривались следующие моменты:

- характеристика иностранного мигранта как субъекта сибирского рынка труда с точки зрения качества рабочей силы: уровень общего образования, профессиональная подготовка, изменение профессионального статуса на российском рынке труда, ориентации в сфере труда;
- занятость и поведение иностранных работников на рынке труда: притязания, информированность о своих трудовых правах, готовность отстаивать права перед работодателем, ориентация на квалификационный рост и т.д.;

- положение иностранной рабочей силы на локальных рынках труда: сфера занятости, дополнительная занятость, занятость в формальном и неформальном секторах экономики, уровень оплаты труда, условия труда;
- адаптация мигрантов в социокультурном и экономическом пространстве Сибири: причины приезда, удовлетворенность своими достижениями в результате миграции, оценка достижений и потерь во всех сферах жизнедеятельности, оценка психологического состояния, отношения с местным населением, толерантность и т.д.;
- демографические и социально-экономические последствия миграции для регионов.

Для анализа этих проблем формировалось информационное и программное обеспечение исследования.

В рамках проекта в 2002–2005 гг. было проведено пилотажное обследование иммигрантов в городах Западной Сибири (Новосибирске, Карасуке, Бердске, Искитиме, Кемерове, Томске, Омске, Тюмени, Барнауле, Алейске) и сельских районах Новосибирской области и Алтайского края. Обследование затронуло различные типы иммигрантов (всего свыше 400 чел.): «челноков», мелких торговцев и предпринимателей, строителей и ремонтных рабочих, сельскохозяйственных работников и работников сферы обслуживания. По национальному составу в число респондентов входили как представители ближнего зарубежья (узбеки, таджики, киргизы, казахи, корейцы, уйгуры), так и иммигранты из Юго-Восточной Азии (китайцы, корейцы из КНДР, вьетнамцы).

В качестве методов исследования использовались интервью с мигрантом, а также полуформализованные интервью с работодателем и экспертом⁵. Экспертами выступили работники административных служб принимающих мигрантов территорий, в частности руководители и ответственные работники местной администрации, курирующие вопросы миграции, специалисты территориальных органов Федеральной миграционной службы РФ, Министерства внутренних дел РФ, работники служб занятости, а также работники отделов Федеральной пограничной службы РФ, расположенных на обследуемых территориях⁶.

⁵ Бланк интервью с экспертом содержал несколько тематических блоков: политико-правовые, экономические и культурно-бытовые вопросы миграции.

⁶ Для обработки социологической информации использовался пакет SPSS.

ПОЛОЖЕНИЕ ИНОСТРАННЫХ МИГРАНТОВ НА СИБИРСКОМ РЫНКЕ ТРУДА

Сопоставив данные статистики, мнения, высказываемые в прессе и специальной литературе, оценки экспертов, а также ответы опрошенных иммигрантов, мы склонны считать, что потоки как легальных, так и нелегальных мигрантов (вопреки представленным в таблице данным регистрируемой миграции) на протяжении последнего времени стабильно росли. При этом иммигранты из ближнего и дальнего зарубежья существенно различаются между собой не только по своим качественным характеристикам, но и по способам адаптации на российском рынке труда.

Трудовая миграция, сопряженная с коренной ломкой прежнего уклада жизни, а часто и системы ценностей, требует значительной гибкости личности. А как известно, этот фактор обычно коррелирует с возрастом. Именно поэтому среди трудовых мигрантов доминируют лица, находящиеся в активном возрасте, т.е. преимущественно до 30 лет. Кроме того, подавляющее большинство трудовых мигрантов – это мужчины, доля женщин среди них ничтожно мала.

В сибирские города мигранты приехали в основном из крупных городов, имеющих, как правило, высокий уровень безработицы. В особенности это касается иммигрантов из ближнего зарубежья. Доля сельского титульного населения в общей численности иммигрантов из государств Средней Азии (кроме приехавших из Кыргызстана, среди которых доля мигрантов из села составляет 48,3%) низкая, так как в сельской местности людям, видимо, проще прокормиться, а кроме того, у них ниже уровень мобильности и нет таких возможностей, как у городского населения. Люди среднего возраста хорошо владеют русским языком. В особенности это относится к мужчинам, так как они, включая выходцев из сельской местности, проходили службу в Советской армии на территории России. Обращает на себя внимание тот факт, что в семьях даже из сельской местности вторым языком общения часто является русский.

Молодежь (20–25 лет) из стран Средней Азии, т.е. те, кто прошел обучение в школах после распада СССР, когда государственным языком в этих странах стал язык титульной нации, хуже владеет русским языком. Наибольшие же проблемы с русским языком испытывают, как

и следовало ожидать, представители дальнего зарубежья (китайцы, вьетнамцы и корейцы), вплоть до полной невозможности объясняться, что очень сильно затрудняет работу с этими группами мигрантов. Следует также отметить их закрытость, недоверчивость и нежелание идти на контакт, в отличие от граждан стран Средней Азии. Последние же в большинстве своем делают это охотно, на вопросы отвечают с юмором, несмотря на нелегкую жизнь и у себя на родине, и в России. Они настроены доброжелательно, хотя многим из них пришлось испытать неприятные моменты при общении с правоохранительными органами, да и с местным населением.

Важной характеристикой мигранта является величина его домохозяйства. Ответы на вопрос: «Сколько человек проживает в вашем домохозяйстве (объединены единым бюджетом)?» – показали, что наибольший средний размер домохозяйства у таджиков (7,3 чел.) и узбеков (6,2 чел.), казахские домохозяйства в среднем состоят из 5,5 чел., киргизские – из 4,8 чел. Средний размер домохозяйства по совокупности опрошенных составил 5,5 чел. При этом около двух третей (68,5%) респондентов – люди семейные (состоят в браке), остальные – холосты, являются вдовами (вдовцами) или разведены. Таким образом, демографическая нагрузка на мигрантов достаточно велика, если принять во внимание то, что для 69,9% домохозяйств заработок опрошенного мигранта – основной (в среднем в домохозяйствах опрошенных работает 2,26 чел.) или единственный источник денежных средств.

Образовательный уровень опрошенных мигрантов из Средней Азии достаточно высок: 21,7% имеют высшее и незаконченное высшее образование, 51,5 – средне-специальное, остальные 26,8% – со средним образованием. Что же касается мигрантов из дальнего зарубежья, то их уровень образования значительно ниже. Большинство приезжающих из стран Юго-Восточной Азии имеют средне-специальное образование. Также высока среди мигрантов из этих стран доля имеющих лишь школьное образование.

Профессионально-квалификационный состав мигрантов в значительной мере отображает их образовательную структуру. Доля служащих среди них очень мала. На территории Сибири работают единицы высококвалифицированных специалистов и управленческих работников, которые до переселения занимали рабочие места, требующие высшего образования. Среди трудовых мигрантов существенную часть составляют неквалифицированные рабочие (разнорабочие) и специалисты средней квалифи-

кации. Но несмотря на это, сегодня существует проблема несоответствия труда основной профессии и уровню квалификации трудового мигранта. Большая часть трудоустроенных мигрантов работают не по специальности, их знания и опыт редко принимаются во внимание работодателями. Чаще всех находят работу, близкую к своей основной специальности, представители аграрных и строительных профессий, а также работники сферы общественного питания.

Следует обратить внимание на то, что вследствие переезда происходят и статусные перемещения внутри квалификационных групп мигрантов. Они еще более наглядно характеризуют их реальное положение на российском рынке труда. Некоторые бывшие неквалифицированные рабочие стали предпринимателями и руководителями, – здесь речь идет преимущественно о владельцах китайских ресторанов, расположенных в городах Сибирского федерального округа. И все же нельзя забывать о тех мигрантах, чей профессионально-квалификационный статус понизился в результате миграции. Несколько в большей мере это касается мужчин: до переезда их квалификационная структура была более благоприятной. Также необходимо отметить, что некоторые мигранты помимо основной специальности владеют еще какими-то другими. Как правило, это рабочие специальности, которые чаще всего связаны со строительными, слесарными и швейными работами.

Степень владения русским языком является важной социальной характеристикой мигрантов. Причем если смотреть с точки зрения возможностей адаптации мигрантов на территории России, эта характеристика будет выступать в качестве социального капитала, способствующего их интеграции в российское общество. Как отмечают эксперты, основной трудностью, с которой сталкиваются мигранты из дальнего зарубежья, является незнание русского языка. У мигрантов из Средней Азии таких проблем нет: 90,6% опрошенных владеют русским языком свободно (пишут и говорят 55,7%) или могут вполне сносно на нем объясняться. Дополнительным индикатором, позволяющим судить о степени интегрированности мигрантов, был ответ на вопрос: «На каком языке вы разговариваете в семье?». На родном языке разговаривают 63,0% опрошенных, на русском и на родном – 32,3, на русском – 4,3%. Рассмотрев национальный состав ответивших, можно отметить, что русский язык так или иначе используется в киргизских, казахских и узбекских семьях, а таджики разговаривают в семье только на родном языке. В этой связи возникает вопрос: владение русским языком в сего-

дняшних странах Средней Азии – лишь наследие СССР, неотъемлемый элемент культуры или сознательно приобретаемый навык, позволяющий более успешно устроиться в жизни?

Мигранты часто приезжают со своими родственниками трудоспособного возраста. Особенно это характерно для «челноков» и торговцев, среди которых очень распространен семейный бизнес.

Причинами приезда в Россию большинство мигрантов называют отсутствие работы и невозможность заработать (36,8 %), а также низкие заработки у себя на родине (43,6 %). При этом большинство прибывших не являются безработными в своей стране. Даже в том случае, если им приходилось оставаться без работы, примерно треть из них не предпринимали никаких попыток ее найти. Альтернативные причины приезда («здесь безопасно», «здесь нравится», «посмотреть Россию») представлены единично.

Почти все опрошенные нами мигранты никогда не работали в других странах, 72,8 % респондентов никогда не работали и в других городах, кроме того, где их застал интервьюер. Это говорит о том, что, однажды прибыв в Сибирский регион, мигрант находит все, что искал: работу, достаточный заработок и т.д.

Живут мигранты в основном в снимаемых квартирах, комнатах или частных домах. Строительные и сельскохозяйственные рабочие часто проживают прямо на рабочем месте: на стройке или около поля, как, например, корейцы из Казахстана, выращивающие арбузы на полях в пригороде Алейска (Алтайский край) и Карасуке (Новосибирская область). Таким образом, заодно они выполняют функции охраны рабочего объекта, тем более что эти работы носят преимущественно сезонный характер и приходятся на теплое время года.

Подавляющему большинству мигрантов удалось существенно улучшить свое положение. Они не жалеют о том, что стали работать на выезде, хотя очень часто и не по специальности, и намерены продолжать делать это в дальнейшем. Видимо, уровень их жизни на родине был значительно ниже, чем в России, так как многие довольны своим нынешним материальным положением. Особенно это касается таджиков, у которых довольно невысокий по российским меркам уровень притязаний: заработок в размере 3 тыс. руб. их совершенно удовлетворил бы. И это несмотря на то, что часто он является основным или одним из основных источников средств к существованию для их многочисленных семей, оставшихся на родине. Их радует возможность хотя бы содержать свою семью, де-

лать небольшие сбережения. Пределом мечтаний является покупка машины или накопление денег на постройку дома и покупку земельного участка у себя на родине.

Большинство иммигрантов из ближнего и дальнего зарубежья являются верующими людьми, исповедуемые религии – ислам, буддизм. К людям, придерживающимся иных религиозных взглядов, они относятся с уважением. Отношения с местными жителями в основном хорошие и нормальные, хотя иногда бывало и непонимание.

К числу основных проблем, с которыми сталкиваются мигранты, относятся прописка, жилье (видимо, достаточно дорогое для них) и устройство на работу в отсутствие поддержки со стороны родственников или знакомых. Для лиц, работающих по найму без контракта или трудового договора, актуальной является проблема отстаивания своих прав перед работодателем, который может заплатить меньше оговоренного. Естественно, никакими льготами типа оплачиваемого больничного, отпуска и т.д. они не пользуются. Для «челноков» большой проблемой является прохождение таможенных постов, сопровождаемое многочисленными поборами, и общение с правоохранительными органами.

ХАРАКТЕРИСТИКИ ЗАНЯТОСТИ ИММИГРАНТОВ

Среди всех возможных каналов трудоустройства наиболее популярным (74,7% опрошенных воспользовались именно им) является поиск работы через родных и знакомых. Только 18,3% искали свою первую работу в России самостоятельно. Родственники и семья часто являются и помощниками в работе, ведь 63,4% опрошенных приехали в Россию с семьей, ее частью или с другими родственниками. Такой семейный бизнес особенно характерен для «челноков» и торговцев из Средней Азии.

Как показывают данные обследования, мигранты заняты преимущественно в торговле (59,1% опрошенных) и строительстве (25,9%). Гораздо менее распространен труд в общественном питании (5,2%), сельскохозяйственных отраслях (3,0%), промышленности (2,6%) и сфере услуг (4,3%).

Большую часть мигрантов можно рассматривать как самозанятых (среди участвовавших в нашем опросе таких оказалось 53,2%). Это относится преимущественно к торговцам всех национальностей. Еще 33,6% опрошенных работают на хозяина и 11,1% – на государственных

предприятиях, в акционерных обществах, кооперативах, товариществах. Причем, как отмечают эксперты, нередко, накопив за время работы в России определенный капитал, мигрант создает свою «фирму», нанимая чаще всего своих же соотечественников, и продолжает поездки в Россию с этим коллективом.

Очень часто трудовая деятельность мигрантов осуществляется с нарушением законов: более трети опрошенных работают на основании лишь устной договоренности с работодателем. Часть мигрантов (17,4%) указали, что работают по официальному договору или трудовому соглашению, однако в законности и юридической силе подобных документов можно усомниться. В половине из этих случаев (49%) работодатель не предоставляет никаких гарантий, для остальных таких работников наиболее распространенным социальным благом, предоставляемым работодателем, является бесплатное жилье – преимущественно на месте работы, где они и в ночное время трудятся на пользу дела, являясь бесплатными сторожами.

Проведенная с использованием кластерного анализа типология занятости мигрантов на обследуемой территории позволяет сделать следующие выводы⁷.

Достаточно большую группу мигрантов (22,1% опрошенных) образуют рядовые работники (преимущественно работники семейных торговых предприятий), чей стаж работы в России не превышает трех лет, причем у большинства из них (58,0%) он составлял на момент опроса несколько месяцев (не более полугода). То есть по крайней мере половина данной группы – это «гастарбайтеры», «начинающие работники» (90% из них никогда не работали в других странах).

Самостоятельные предприниматели, занятые индивидуальной трудовой деятельностью в сфере торговли, составляют 17,9%. Представители этой группы имеют значительный (наибольший среди всех групп опрошенных) стаж работы в России: 87,5% – не менее трех лет, причем у половины попавших в данную группу он превышает пять лет. Можно предположить, что эту группу составляют хорошо закрепившиеся на территории въезда самостоятельные коммерсанты, успешно ведущие свое дело.

⁷ В качестве основных характеристик занятости и места работы респондентов были отобраны: отрасль, в которой занят респондент; тип предприятия, статус занятости (работа на основании официального трудового договора, по устной договоренности с работодателем, собственное дело); должность; стаж работы в России.

Значительная доля мигрантов (31,1%) – это наемные строители, занятые на частных предприятиях (67,1%), в акционерных обществах, кооперативах или товариществах (21,9%), причем лишь в 34,9% случаев работодатель заключил с нанимаемыми официальный трудовой договор, в остальных же 65% случаев нанимаемые работают на основе устной договоренности с работодателем, т.е. по закону относятся к категории нелегальной рабочей силы. Почти в 90% случаев продолжительность пребывания и работы в Сибири для этой группы не превышает одного года (причем работа идет либо круглый год, либо только в сезон).

ТИПОЛОГИЯ ТРУДОВЫХ И МИГРАЦИОННЫХ ПЕРСПЕКТИВ (КЛАСТЕРНЫЙ АНАЛИЗ)

То, как видят свое будущее сегодняшние трудовые мигранты, в какой мере они связывают это будущее с Россией, является характеристикой занимаемых ими позиций (в том числе – на рынке труда) в настоящем. В исследованиях, посвященных анализу подобных вопросов, высказываются предположения относительно «временной психологии проживания», «отложенной жизни» на территории въезда, т.е. о том, что трудовые мигранты рассматривают российские территории исключительно как место добывания денег.

В целом по совокупности опрошенных мигрантов – выходцев из Средней Азии получены следующие результаты. Намерены и дальше продолжать работать в России 59,6% респондентов (при 14% намеренных в ближайшее время прекратить такую работу и 23,8% «еще не знающих» или сомневающихся). Большинство опрошенных мигрантов заявляют, что, если бы на родине им предоставили нормальные условия для работы и жизни, т.е. рабочее место и зарплату, на которую можно прокормить семью, они сразу же вернулись бы, так как «тоскуют по родине» (43,8%), находясь в России, недостаточно времени уделяют семье (34,5%), подорвано здоровье (19,6%). Приехавшие же из дальнего зарубежья (китайцы, вьетнамцы) хотели бы в России остаться навсегда и получить российское гражданство. Получение гражданства для них открывает, как им представляется, большие возможности для работы по специальности, более высокого уровня заработков и повышения своего благосостояния.

Для построения типологии по перспективным намерениям мигрантов на примере мигрантов из Средней Азии воспользуемся кластеризацией по

следующим признакам: наличие намерения продолжать работу в России; готовность остаться в России навсегда; желание получить российское гражданство; намерение перевезти в Россию свою семью. В результате получаются три однозначно интерпретируемые группы:

кластер № 1. Эту группу (24,7%) составляют респонденты, чьи ответы на все вопросы, соответствующие переменным кластеризации, отрицательны. Большая часть из них – «челноки» и торговцы, которые предпочитают работать в Сибири в относительно теплое время года – с весны до осени;

кластер № 2. Среди попавших в эту группу 79,3% заявляют о полной готовности остаться в России насовсем (при 39,1% по совокупности опрошенных), при этом 86% уже перевезли сюда свою семью либо собираются сделать это в ближайшее время, а 92,4% хотели бы получить российское гражданство. Соответственно есть намерение продолжать работу в России;

кластер № 3. Попавшие в эту группу (36,2%) намерены продолжать работу в России, но лишь как работу на выезде: 95,3% из них не готовы остаться в России, 90% не планируют перевозить сюда свою семью и 86% не стремятся получить российское гражданство (то, что 12% из числа составляющих данную группу все же хотели бы получить гражданство, говорит о том, что в представлении мигрантов гражданство может быть полезным при осуществлении трудовой деятельности на чужой территории).

Назовем попавших в первую из выделенных групп «не собирающимися работать и оставаться», во вторую – «потенциальными жителями и гражданами России», в третью – «планирующими работать в России, не перебираясь сюда».

Таким образом, тезис о том, что трудовые мигранты воспринимают российские территории исключительно как место временного пребывания и, соответственно, ведут себя по принципу «отложенной жизни», полностью подтвержден быть не может. С этой точки зрения совокупность мигрантов неоднородна. Не находит подтверждения и альтернативное предположение о том, что индивиды, составляющие потоки трудовых мигрантов, с неизбежностью стремятся осесть на принимающей территории.

ОЦЕНКА ПРОБЛЕМ МИГРАЦИИ ИНОСТРАННОЙ РАБОЧЕЙ СИЛЫ ЭКСПЕРТАМИ РЕГИОНАЛЬНЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СЛУЖБ

По оценкам экспертов из региональных административных структур, занимающихся вопросами иммиграции, одним из каналов закрепления и адаптации иммигрантов на территории Сибири является обучение иностранных студентов в сибирских вузах. За время учебы молодежь осваивает русский язык, постепенно привыкает к новым условиям жизни, определяется с местом жизни и работы на будущее. Часто такие молодые люди после окончания высшего учебного заведения остаются в Сибири, организуют собственный бизнес либо приезжают на заработки в Россию через несколько лет.

Другим важным каналом закрепления иностранцев в России, по оценкам экспертов, являются землячества. Так, в Барнауле сформированы очень активные узбекское и вьетнамское землячества, в Новосибирске самым крупным из всех землячеств является китайское. Почти во всех областных центрах Западной Сибири созданы армянские и азербайджанские землячества. Вокруг землячеств формируются национальные диаспоры, оказывающие значительную помощь своим землякам в обустройстве и поиске работы на новом месте. Землячества являются также важным информационным каналом, накапливающим опыт обустройства и адаптации мигрантов. Помощью землячества активно пользуется и молодежь, прибывшая в Россию на обучение.

Нелегальная миграция, по оценкам экспертов, по своим масштабам на порядок больше зарегистрированной. Серьезную вину в существовании нелегальной миграции эксперты из паспортно-визовых служб и служб занятости возлагают на работодателей (часто – российских граждан), которые не оформляют своих работников по правилам российского законодательства. Нелегальная миграция формирует нелегальную занятость. В эту категорию попадают в первую очередь мигранты из стран ближнего зарубежья, подавляющее большинство которых приехали к нам честно заработать на жизнь себе и своим семьям. В результате они оказываются в бесправном положении, а выгоды от этого имеют предприниматели, использующие их труд, а также представители контролирующих органов, практикующие многочисленные поборы. Конечно, торговцам выгоднее заплатить взятку, чем производить оформление товара по правилам, что потребует больше денег

и времени. Но тогда получается, что эти деньги идут в карманы взяточников, а не государству. Как считают эксперты, планка налога на иностранную рабочую силу с самого начала была высоко поднята, установленные правила научились обходить, и теперь *«как ни снижай налоги, их все равно не будут платить»*.

Тем не менее в последние годы нелегальная миграция все больше легализуется и постепенно сокращается. Дело в том, что значительную долю в нелегальной миграции составляют бывшие беженцы и вынужденные переселенцы, приехавшие в Россию (начиная с 1992 г.) с паспортом гражданина Советского Союза и по разным причинам не получившие соответствующего статуса или разрешения на временное или постоянное проживание здесь.

Как отмечают эксперты, мигранты из стран Средней Азии в обследованных городах занимают определенные, не востребованные россиянами ниши на рынке труда и не составляют им конкуренции. Они выполняют тяжелую физическую, в основном сезонную, работу (выращивание овощей, ремонтные работы), на которую «не пойдет ни один россиянин», и формируют специфическую нишу низкооплачиваемых рабочих мест. Привлечение их на такой вид работ на действующей правовой основе большинство экспертов считают положительным явлением. Среди преимуществ, связанных с использованием таких работников в сельском хозяйстве, называют возможность передачи их опыта по выращиванию отдельных овощных и бахчевых культур, обеспечение населения высококачественной продукцией, пополнение бюджета. Однако эксперты отмечают, что мигранты из ближнего зарубежья не являются носителями высокой культуры, достаточно замкнуты, боятся отстаивать свои интересы и формируют диаспоры, «закрытые для контактов с россиянами».

В отличие от мигрантов из ближнего зарубежья китайские мигранты, часто имеющие высокие профессиональные характеристики, в будущем могут составлять значительную конкуренцию отечественной рабочей силе. В связи с этим проблема адаптации иммигрантов из стран Юго-Восточной Азии стоит особенно остро.

Все эксперты отмечают трудности, с которыми сопряжено оформление виз и разрешений на въезд иностранных работников. Дело в том, что в настоящее время иммиграция находится в юрисдикции федерального правительства России. Региональные структуры не наделены таким правом, и в результате, для того чтобы оформить, например,

на сезонную работу по выращиванию овощей в Алтайском крае группу корейцев из Казахстана, нужно затратить несколько месяцев на получение разрешения из Москвы. Упрощение подобной процедуры и ее передача в юрисдикцию региональных структур, например территориальных органов Федеральной миграционной службы России, позволили бы сделать такой вид трудовой миграции более мобильным и использовать его с большей пользой для решения экономических задач территорий.

Отсутствие ярко выраженной антипатии и дискриминации в отношении трудовых мигрантов из Юго-Восточной Азии эксперты объясняют тем, что они не создают конкуренцию на российском рынке труда, так как заняты в «малопрестижных», но очень трудоемких отраслях, где местное население не желает работать. То есть мигранты не способствуют росту числа безработных среди местного населения.

Миграция создает дополнительную рабочую силу, тем самым покрывает дефицит труда и увеличивает производство продукции. Благодаря трудовым мигрантам имеется возможность использовать образовательный потенциал квалифицированных иностранных работников без затрат на их подготовку, а привлечение малообразованной, неквалифицированной рабочей силы создает для местного населения возможность заниматься более интеллектуальным трудом.

Основные негативные тенденции, касающиеся трудовой деятельности мигрантов, состоят в следующем. Во-первых, при высоком потенциале активности иностранных трудовых ресурсов отсутствует социальная возможность ее реализации. Во-вторых, мигранты нередко вынуждены переквалифицироваться, обучаться новой профессии, которая часто не соответствует их интересам и уровню образования, а отвечает запросам рынка труда. В-третьих, происходит частая смена рабочих мест и видов выполняемых работ.

Говоря о последствиях действия принятого в 2002 г. Закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», эксперты отметили, что новая система, установленная законодательством и предусматривающая привлечение работодателем определенного числа мигрантов, вряд ли будет эффективной. Для того чтобы привлечь одного мигранта на один год, работодатель должен в соответствии с законом пройти такое количество инстанций и получить такое количество документов, что это в принципе невыгодно и «не покрывается полезностью иностранного рабочего». Кроме того, это приво-

дит к катастрофическому разрастанию бюрократического аппарата, усилению его коррумпированности и расширению теневого сектора экономики.

Сегодня даже такая основа миграционной политики, как система регистрации приезжих и мигрантов, фантастически «взяткоемкая». Теневой оборот средств в этой сфере трудно оценить, но то, что проблемы мигрантов решаются только с помощью денег и никак иначе, доказывать не надо. *«Для снижения коррумпированности, – считают эксперты, – есть только один рецепт, который можно позаимствовать из сферы бизнеса, – снятие административных барьеров и их либерализация».*

Нынешняя практика применения закона «О гражданстве» также загоняет трудовую миграцию в тень, тем самым криминализируя ее и создавая все условия для того, чтобы бюджет не пополнялся налогами. *«Мы мешаем мигрантам, то есть самим себе, превращаем трудовую миграцию в нелегальную, плодим взаимную этническую озлобленность, взятки, беззаконие. Нелегальный бесправный иммигрант – это потенциальный преступник. Легальный иммигрант – это работник, такой же, как и “коренной” гражданин Российской Федерации».*

Все участвовавшие в обследовании эксперты отмечали, что введение квот на иностранную рабочую силу было необходимым. Но квотирование должно выражаться не просто в установлении для региона максимально допустимого числа мигрантов, а в их качественном отборе. В этой связи может быть рассмотрен опыт других стран, где действует балльная система оценки претендующих на въезд иностранных граждан, существуют пункты временного размещения, в которых мигранты проходят обязательный курс обучения языку, а их биографии за время пребывания в этих пунктах анализируются повторно.

По мнению экспертов, отмеченные обстоятельства служат поводом для создания комплексной программы, в рамках которой можно было бы скоординировать все усилия по решению миграционных проблем на территории Российской Федерации, и в частности на территории Сибири. В соответствии с этим должны разрабатываться государственные программы, приниматься новые соответствующие законы, заключаться договора с другими странами, создаваться службы, призванные обеспечивать процесс регулирования миграции, выделяться материальные и другие ресурсы.

ВЫВОДЫ

На основании анализа статистической, а также этносоциологической информации, полученной с использованием специально разработанной методики и инструментария исследования адаптации иммигрантов на сибирском рынке труда, установлено следующее.

▼ Реальные масштабы иностранной миграции значительно (по оценкам, в 8–10 раз) превышают регистрируемый уровень. Нелегальная составляющая в иммиграционных потоках достаточно большая, причем с введением с конца 2002 г. нового законодательства, усложнившего процедуру регистрации по месту жительства, а следовательно, и легализацию мигрантов, она растет. Особенно это касается мигрантов, прибывающих для сезонной работы, и мигрантов-торговцев из ближнего зарубежья.

▼ Иностранные мигранты базируются в основном в крупных городах – центрах областей и краев Сибири и на территориях, где уровень заработной платы относительно высок, а также высок уровень благосостояния населения. В малых городах и районных центрах иностранных мигрантов единицы.

▼ Выявленная типология позиций, занимаемых иностранными мигрантами на российском рынке труда, позволяет дать оценку результативности их трудовой деятельности как с точки зрения самих мигрантов, так и с точки зрения экспертов. Наиболее выгодную позицию занимают самостоятельные коммерсанты, которые хорошо закрепились и адаптировались на территории России. В этой группе максимальна доля оценивающих изменение своего материального положения как улучшение (свыше 80%). Наименее выгодную позицию занимают сезонные строители, являющиеся нелегальными мигрантами и нелегальными работниками. Они, как правило, имеют ненормированный рабочий день, равный световому, живут непосредственно на месте работы и вынуждены скрываться. Их положение полностью зависит от хозяина.

▼ Оценивая результативность легальной трудовой иммиграции для России в целом и для своей территории, эксперты говорят о том, что в случае продуманной политики (налаженный контроль, эффективное пресечение наркотрафика и регулирование вывоза капитала) трудовая миграция принесет России только положительные результаты. Аргу-

мент в поддержку трудовой иммиграции практически один: мигранты работают на низкооплачиваемых, низкоквалифицированных, тяжелых работах, на которые местные жители не идут.

✓ Исходя из интересов государства и интересов социально-экономического развития регионов России государственная миграционная политика должна дифференцироваться по видам миграции: вынужденная миграция, трудовая миграция, миграция из ближнего и из дальнего зарубежья.

Вынужденная миграция русскоязычного населения из бывших республик СССР в условиях сокращающегося демографического потенциала и отрицательного межрегионального сальдо миграции в Сибири должна рассматриваться как один из каналов решения важной стратегической задачи заселения и освоения территорий Сибири, способствующих формированию постоянного населения и сохранению геополитических интересов России. Миграция титульного населения из ближнего зарубежья носит в основном сезонный характер, не оказывая существенного влияния на изменение демографического потенциала Сибири. Только незначительная часть мигрантов, в основном молодые люди, еще не обремененные семьей и детьми, будут надолго оседать в Сибири, формируя ее постоянное население. Легальная, квотируемая по отдельным видам деятельности миграция такого рода при жестком контроле и пресечении возможностей наркотрафика ничего, кроме пользы для регионов России принести не может.

✓ Основным ограничителем в приеме мигрантов из дальнего зарубежья должны стать не административно установленные лимиты на въезд мигрантов из Китая и Центральной Азии, а регулируемое квотирование привлечения иностранной рабочей силы, удовлетворяющее требованиям рынка труда, на основе объективного отбора мигрантов независимо от их расовой и этнической принадлежности. В российское законодательство следует внести поправки, касающиеся увеличения числа и дифференциации статусов иммигрантов. Например, в Японии исходя из целей въезда в страну, вида деятельности, срока пребывания и потенциала мигранта ему присваивается один из 28 «статусов пребывания»⁸.

⁸ См.: **Анисимцев Н.В.** Япония: национальная модель иммиграционной политики // Этнографическое обозрение. – 2004. – № 3.

✓ Среди последствий миграции иностранной рабочей силы для развития экономики и состояния региональных рынков труда можно выделить и положительные, и отрицательные. К *положительным* относятся заполнение не востребованных россиянами низкодоходных рабочих мест; омоложение демографической структуры трудоспособного населения; создание дополнительных рабочих мест для россиян; обмен культурными ценностями, национальными традициями, возможность передачи профессионального опыта; обеспечение определенных групп россиян соответствующей их семейным бюджетам продукцией; пополнение регионального бюджета.

Отрицательными последствиями являются утечка капиталов; демпинг на рынках труда, услуг и потребительских товаров; развитие теневых сегментов экономики и угнетающее воздействие на развитие легкой промышленности региона; усиление стихийности рынков труда, жилья и потребительских товаров; слабая социокультурная интегрированность мигрантов в принимающее общество, их отчужденность и замкнутость; массовые экономические правонарушения (уход от уплаты налогов, контрабанда, система подставных лиц и фирм-однодневок для жульнических бартерных схем во внешнеторговых операциях, незаконные финансовые операции и т.д.); усиление коррупции чиновников.

В настоящее время трудно дать объективную оценку, какая из представленных двух групп последствий является доминирующей. Слишком сложно соотнести и соразмерить их столь разнонаправленные компоненты. Однако большинством экспертов явление трудовой миграции оценивается все-таки положительно.

ИССЛЕДОВАНИЕ ДЕВИАНТНОГО ПОВЕДЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

О.И. Фалалеева, К.А. Гулин, М.В. Морев

Реформы, проводившиеся в России с начала 90-х годов, сопровождались социальными, экономическими, политическими, нравственными изменениями, что негативно отразилось на психологическом состоянии населения. Как следствие, увеличилась частота психических и соматических заболеваний. В середине 90-х годов в стране заметно возрос уровень девиантного, и в том числе суицидального, поведения населения. В 2000 г. число суицидов на 100 тыс. чел. в России составило 70,6 чел. среди мужчин и 16,1 чел. среди женщин, а например, в Финляндии – 34,6 и 10,9 чел. соответственно. Такая же картина характерна и для большинства стран – бывших республик СССР.

Аналогичная ситуация сложилась и в Вологодской области, причем в течение последнего десятилетия распространенность самоубийств в этом регионе остается более высокой, чем по стране в целом. Самоубийства находятся здесь в десятке наиболее распространенных причин смертности населения. В 1999–2003 гг. уровень суицидального поведения населения в Вологодской области не соответствовал предельно допустимому значению, установленному ВОЗ для цивилизованных стран (20 случаев на 100 тыс. чел.)¹. В большинстве случаев количество зарегистрированных самоубийств превышало критический уровень в несколько раз. Надо отметить, что в среднем по области смертность от названного фактора неуклонно снижается, кроме районов, где число суицидов составляет более 80 случаев на 100 тыс. чел. (табл. 1).

По данным статистики, в 1998–2002 гг. большинство суицидов совершили мужчины, как правило, в возрасте 35–50 лет. Среди женщин смертность по этой причине чаще всего отмечалась в той же возрастной группе, но была значительно меньше, чем среди мужского населения. Причем, как это ни парадоксально, смертность по причине суицида чаще наблюдается среди жителей сельской местности (табл. 2).

¹ См.: **Здоровье** – XXI: политика достижения здоровья для всех в Европейском регионе ВОЗ. – Копенгаген, 1998.

Таблица 1

**Распространенность суицидального поведения в городах и районах
Вологодской области, число случаев завершенных суицидов на 100 тыс. чел.**

Город, район	1999	2000	2001	2002	2003
<i>До 50 случаев на 100 тыс. чел.</i>					
Сокольский р-н	278,4	65,1	62,9	56,9	17,4
Междуреченский р-н	49,3	61,7	62,5	37,9	26,3
г. Череповец	42,0	40,5	39,6	28,2	28,2
Велико-Устюгский р-н	110,3	45,5	65,9	80,8	33,9
г. Вологда	40,6	39,1	42,3	38,4	34,0
Бабушкинский р-н	62,1	82,2	90,3	72,3	47,2
Кирилловский р-н	122,4	103,0	72,5	26,3	48,9
Череповецкий р-н	52,9	71,9	58,2	54,1	49,2
<i>От 50 до 80 случаев на 100 тыс. чел.</i>					
Шекснинский р-н	73,8	96,2	50,0	59,9	50,2
Нюксенский р-н	83,9	53,8	38,4	69,2	51,2
Кадуйский р-н	93,2	68,0	15,9	59,4	54,3
Вологодский р-н	87,0	65,5	57,9	60,7	55,4
Бабаевский р-н	67,1	75,7	76,6	58,1	56,6
Вытегорский р-н	100,8	92,7	102,3	85,5	57,3
Сямженский р-н	139,1	86,9	43,4	70,1	57,6
Тарногский р-н	80,7	50,3	50,6	89,7	65,3
Белозерский р-н	53,3	49,5	68,8	79,4	66,0
Вашкинский р-н	90,9	27,5	56,0	66,0	70,0
Устюженский р-н	67,8	73,7	37,3	80,9	74,7
<i>Более 80 случаев на 100 тыс. чел.</i>					
Никольский р-н	52,2	84,5	56,9	68,1	83,9
Харовский р-н	97,3	53,5	104,0	73,7	84,1
Кичм-Городецкий р-н	85,0	57,3	33,1	84,0	90,9
Чагодощенский р-н	65,8	72,7	24,5	56,2	90,9
Тотемский р-н	107,9	79,1	90,2	61,8	91,2
Грязовецкий р-н	88,4	86,7	78,7	72,9	97,3
Усть-Кубинский р-н	76,1	28,5	47,6	47,6	117,0
Вожегодский р-н	101,4	102,4	68,6	88,6	132,9
Верховажский р-н	94,6	148,8	107,7	102,4	141,9
В с е г о	61,3	56,4	52,9	51,3	52,1

Таблица 2

**Смертность населения Вологодской области от самоубийств
в зависимости от пола и места жительства, число случаев на 100 тыс. чел.**

Категория населения	1998	1999	2000	2001	2002
Мужчины	89,54	109,44	98,58	96,10	94,53
Женщины	18,05	18,43	18,83	14,46	13,10
Жители города	43,28	51,55	46,87	47,82	39,98
Жители села	70,14	82,56	76,95	63,86	76,20

Суицидальное поведение населения представляет собой более широкую проблему, чем проблема уровня смертности от самоубийств. Кроме официально зарегистрированных самоубийств в 2003 г. в Вологодской области примерно 6,4% жителей пытались покончить жизнь самоубийством (в 2002 г. таких было 6,3%). По данным станций скорой помощи, в 2001, 2002 и 2003 гг. только в Вологде было зарегистрировано соответственно 472, 529 и 472 случая попытки самоубийства (табл. 3). В те же годы в Вологде умерло от самоубийств 125, 114 и 98 чел. соответственно. Таким образом, на одно самоубийство приходится в среднем четыре-пять суицидальных попыток. Исходя из этого можно предположить, что количество парасуицидов в среднем по области насчитывает около 3300–3500 случаев, а если учесть официальную формулу ВОЗ (10–20 попыток на одно самоубийство), то этот показатель в среднем может достигать до 9870 случаев.

Таблица 3

Количество попыток самоубийств в г. Вологде

Способ самоубийства	2001	2002	2003
Падение с высоты	26	52	41
Повешение	92	76	76
Вскрытие вен	137	138	128
Отравление	171	212	192
Прочее	46	51	35
Всего	472	529	472

В настоящее время мы не располагаем данными о количестве парасуицидов в гендерном разрезе. Однако опыт мировой суицидологии свидетельствует о том, что попытки самоубийств чаще встречаются среди женщин. Причем чаще всего женщины выбирают способы со сравнительно небольшой степенью вероятности летального исхода (например, отравления). Среди мужчин, наоборот, более распространены радикальные способы самоубийства с высокой вероятностью летального исхода (падение с высоты, повешение). Как правило, такие способы ухода из жизни приводят к достижению суицидентом желаемого результата, чем объясняется больший удельный вес завершенных суицидов среди мужчин и преобладание среди парасуицидов таких способов, как отравление и вскрытие вен.

Высокий уровень смертности населения в результате самоубийств влечет за собой и экономические потери. В Вологодской области индекс потерянных лет потенциальной жизни (ПППЖ) в 2003 г. незначительно снизился в Вологде и Череповце, однако начиная с 2001 г. он стабильно увеличивается в целом по региону (табл. 4). Скорее всего, это происходит за счет жителей районов, так как удельный вес самоубийств в сельской местности выше, чем в городской. По-видимому, определенную роль здесь играет отсутствие в районах достаточного числа специалистов-психологов, а также суицидологических служб.

Данные потерь человеко-лет в результате суицида, приведенные в табл. 5, свидетельствуют о том, что смертность от самоубийств затрагивает в большей мере мужскую часть населения. Среди женщин, наоборот, наблюдается снижение числа потерянных лет жизни.

Экономический ущерб от самоубийств, рассчитанный как потери ВРП, превысил аналогичный показатель, связанный со смертностью в ре-

Таблица 4

**Экономический ущерб по индексу ПППЖ в Вологодской области,
чел.-лет**

Территория	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Вологодская обл.	14491	15548	14584	13466	13526	13628
Вологда	1981	2238	2385	2274	2579	2036
Череповец	2846	2654	2531	2559	1995	1665

Таблица 5

**Экономический ущерб по индексу ПГПЖ в Вологодской области
в зависимости от пола и места жительства суицидентов, чел.-лет**

Категория населения	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Мужчины	12595	13680	12536	11911	12037	12198
Женщины	1896	1868	2052	1595	1489	1430
Жители города	8670	9290	8526	8308	7711	6384
Жители села	5821	6258	6062	5198	5815	7244

Таблица 6

**Потери ВРП в результате распространения самоубийств
в Вологодской области в 2001 г.**

Причины смертности населения	Количество случаев смертности, всего /на 100 тыс. чел.	Потери ВРП вследствие смертности населения, млн руб./% к ВРП	Потери ВРП из-за ПГПЖ, чел.-лет/% к ВРП
Болезни системы кровообращения	12672 / 970,1	45,2 / 0,064	1772,1 / 2,536
Злокачественные новообразования	2710 / 207,5	17,6 / 0,025	749,2 / 1,072
Самоубийства	691 / 48,2	13,5 / 0,019	717,6 / 1,027
Дорожно-транспортные происшествия	409 / 31,3	8,6 / 0,012	600,7 / 0,859
Убийства	370 / 28,3	8,0 / 0,011	420,2 / 0,601

зультате убийств и дорожно-транспортных происшествий. Такая же ситуация наблюдается при оценке потерь ВРП из-за потерянных лет потенциальной жизни (табл. 6).

Как видно, проблема суицидального поведения населения Вологодской области требует пристального внимания со стороны управленческих структур и общественности. Помимо потерь ВРП существуют еще и прямые затраты системы здравоохранения на ликвидацию негативных по-

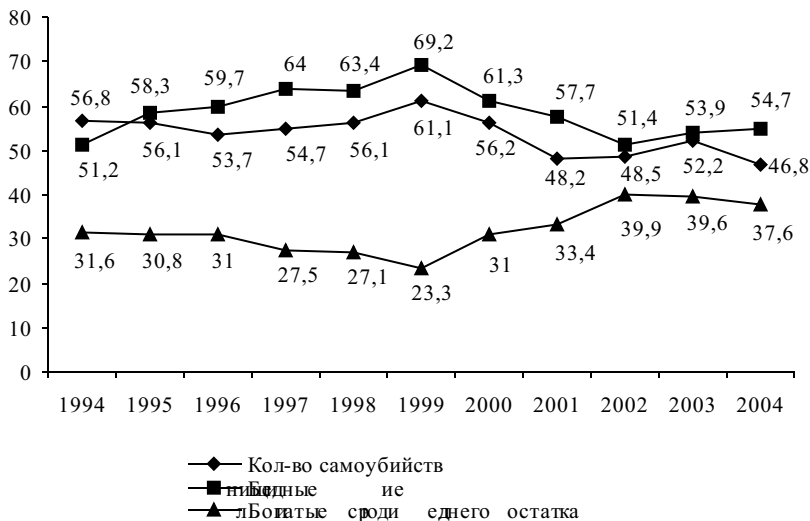
следствий парасуицидов, а также косвенные затраты на психологическую и экономическую помощь ближайшему окружению суицидента.

Факторы суицидального риска влияют на человека постоянно начиная с момента формирования его личности. В разные возрастные периоды интенсивность их меняется, в результате чего может меняться и характер суицидального поведения. Основной фактор риска в молодежной среде – неразделенная любовь, у людей среднего возраста такими факторами являются конфликты в семье, низкий уровень материального достатка, отсутствие жилья, у пожилых людей – выход на пенсию, ухудшение здоровья, неизлечимые болезни, смерть близких родственников.

Тем не менее фактор риска не является причиной суицида. Самоубийство – это прежде всего результат отношения человека к какой-либо ситуации, поэтому многие из факторов повышенного суицидального риска имеют психологическую природу и не могут быть зафиксированы для статистического анализа. К таким факторам можно отнести, например, одиночество, особенности менталитета, подвижность психических процессов в организме и т.д. Важно отметить, что при анализе многих факторов суицидального риска обнаруживается, что определяющую роль играет не сам факт наличия какой-либо проблемы (например, низкий уровень дохода), а субъективная оценка его человеком.

Можно выделить определенные условия социальной среды, которые предрасполагают к самоубийству. К ним относятся низкий уровень материального благополучия населения, чрезмерное пьянство, недостаточно развитая досуговая инфраструктура, большое количество разводов и неполных семей, высокий уровень безработицы, распространенность зафиксированных случаев тревожно-депрессивных расстройств и т.д. Особую роль играют средства массовой информации, оказывающие в настоящее время огромное влияние на психическое состояние индивида.

В современной суицидологии накоплен достаточно большой багаж знаний о факторах, влияющих на склонность человека к проявлению признаков суицидального поведения. По нашим данным, в Вологодской области на уровень суицидального поведения оказывают сильное влияние материальные доходы населения, а также степень удовлетворенности людей характером своей профессиональной деятельности. Существует связь между количеством смертей от самоубийств и долей людей, относящихся к бедным и нищим слоям населения. При прочих равных условиях в период роста материального благополучия жителей Вологодской области смертность от самоубийств в регионе сокращается (см. рисунок).



Соотношение уровня суицидов и субъективной оценки жителями Вологодской области своего материального положения

В целом можно отметить, что на региональном уровне особенности факторов риска суицидального поведения остаются малоизученными. Самоубийство как социальный феномен всегда существовало, поэтому сам факт определенного количества добровольных смертей на той или иной территории не является патологией. Для того чтобы снизить уровень смертности от самоубийств, необходимо прежде всего эффективно решать острые социальные проблемы. Однако более рациональным подходом, на наш взгляд, является разработка системы рекомендаций для отрасли здравоохранения. В частности, мы имеем в виду отлаживание механизма ранней диагностики и профилактики суицидальных тенденций. Учитывая относительную новизну и актуальность рассматриваемой проблемы, логично предположить, что на сегодняшний день этот механизм нуждается в совершенствовании.

В настоящее время службы, оказывающие помощь суицидентам, в большинстве своем не являются специализированными, а потому их деятельность в данном направлении недостаточно адекватна. В резуль-

тате нескоординированности действий отдельных учреждений возникают проблемы в ведении соответствующей статистики. Часто суицидентов не выделяют в отдельную категорию клиентов, а характер оказываемой им помощи определяется исключительно структурой соматического дефекта. В то же время без проведения психопрофилактической терапии существенно возрастает риск повторения суицидентом попытки уйти из жизни.

Для Вологодской области выходом из сложившейся ситуации, на наш взгляд, является организация комплексной системы лечебно-профилактической помощи суицидентам, а именно, учреждение новых специализированных структур и объединение уже существующих психопрофилактических служб под управлением центрального координирующего органа – комплексного медико-социального центра оказания помощи суицидентам. Большое значение имеет также создание механизма подготовки и повышения квалификации кадров для соответствующих учреждений: практическая работа с суицидентом требует от специалиста максимально точного установления причины сложившейся ситуации, компетентности в профессиональном взаимодействии с ним и временного курирования его жизни по окончании всего процесса работы. Как отмечено в программе ВОЗ «Здоровье – XXI», частота и уровень самоубийств могут быть резко сокращены, если представители медико-санитарных профессий будут подготовлены и обучены для обеспечения раннего выявления и диагностики депрессий и если пациентам будет предоставлено надлежащее лечение².

Эффективная система профилактики суицидов предусматривает

- анализ факторов суицидального поведения населения;
- формирование у специалистов первичного звена здравоохранения и социальной помощи компетентности в области суицидологии и суицидальной настроженности;
- организацию специализированного кризисного центра, включающего в себя специалистов-психологов, психотерапевтов, психиатров, социальных работников.

Кроме того, для принятия необходимых мер по снижению уровня суицидальной активности населения требуется выявление не только

² См.: **Здоровье – XXI**: политика достижения здоровья для всех в Европейском регионе ВОЗ.

количественных, но и качественных характеристик образа жизни потенциального суицидента: его материального и социального положения, уровня коммуникабельности, семейного положения и т.д. Все это должно найти отражение в формах сбора информации, который осуществляют специалисты (психологи, психотерапевты, социальные работники). Поскольку в последние годы явно прослеживается тенденция к распространению суицидального поведения среди молодежи, целесообразно, на наш взгляд, изучить факторы, определяющие относительно низкий уровень суицидальной активности у людей молодого возраста и экстраполировать успешные модели на регионы с высоким уровнем самоубийств.

Проблема суицидального поведения чрезвычайно широка и может затрагивать практически любые категории населения. В связи с этим в региональной концепции «Вологодская область – XXI»³ отмечается, что следует обеспечить улучшение психосоциального состояния людей, создавать и развивать комплексные службы, которые будут оказывать помощь людям, имеющим проблемы с психологической адаптацией, что позволит им лучше справляться с жизненными ситуациями, вызывающими стресс. Вопросы психического здоровья населения, а также вопросы отношения к лицам с психическими проблемами должны широко обсуждаться. Предполагается развивать системы психологической и психотерапевтической помощи начиная с детского возраста. Особое внимание следует обратить на психотерапевтическую реабилитацию участников военных конфликтов. Систематическая подготовка семейных и участковых врачей в области диагностики и коррекции депрессивных состояний будет способствовать снижению частоты самоубийств.

© Фалалеева О.И., Гулин К.А., Морев М.В., 2006

³ См.: **Вологодская область – XXI: Долгосрочная политика охраны и укрепления здоровья населения Вологодской области.** – Вологда, 2000.

ИНТЕГРАЛЬНАЯ ОЦЕНКА ИННОВАЦИОННОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНОВ РОССИИ

Э.П. Амосенок, В.А. Бажанов

Повышение эффективности функционирования российской экономики требует перехода на инновационный путь развития. В 2002 г. Президент РФ утвердил Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу. В этом документе поставлены цели государственной инновационной политики, в частности предусматриваются перевод научно-промышленного потенциала России на инновационный путь развития, построение экономики, основанной на научных знаниях, которая освободит экономическое развитие страны от экспортно-сырьевой зависимости и обеспечит высокую динамику экономического роста в перерабатывающих отраслях. Но этот документ носит общий, декларативный характер. Далее он должен бы быть развернут в более конкретную инновационную политику России, обсужденную и утвержденную Правительством РФ (последний аналогичный документ охватывает период 2001–2005 гг.).

В идеале инновационная политика должна разрабатываться на федеральном и региональном уровнях. При этом на региональном уровне следует в концептуальном плане развивать основные положения федеральной инновационной политики. Возникла парадоксальная ситуация: в регионах быстрее, чем на федеральном уровне, осознается необходимость перехода на инновационный путь развития. Однако региональные органы исполнительной власти не имеют утвержденной Правительством РФ государственной инновационной политики, на которую они должны опираться. В результате они вынуждены начать разработку инновационной политики «по своим законам». Появляется множество региональных разработок, не связанных едиными принципами и единой идеологией.

Сегодня в России около 20 субъектов Федерации занимаются формированием правовых и экономических основ инновационной политики на своих территориях. Основная цель большинства таких разработок – коммерциализация научных знаний и результатов научных исследований. При этом в отношении реализации региональной инновационной политики, как правило, будет оказана помощь со стороны федерального центра в виде госзаказа на инновационную продукцию, или финансирования из бюджета инновационных проектов, или предоставления налоговых льгот, или создания и развития инновационной инфраструктуры. В то же время в этих разработках недостаточно внимания уделяется анализу инновационного потенциала территории с точки зрения уровня его восприимчивости к инновациям, т.е. готовности создавать, производить, распространять и сменять инновационные продукты.

Получается так, что политика инновационного развития экономики страны сегодня начинает формироваться «снизу». Это обстоятельство порождает множество проблем, связанных как с понятийным аппаратом для характеристики инновационных процессов и набором показателей для их измерения (в рамках показателей официальной статистики), так и с выбором путей развития и реализации тех или иных инновационных стратегий на разных уровнях экономики.

В последнее время появились научные исследования, посвященные проблеме измерения инновационного потенциала территории. Например, С.В. Кортов¹ предлагает методику структурного анализа инновационной активности территории в отраслевом разрезе, которая дополняется индикаторами типа стратегии территории в области научной и инновационной деятельности. Согласно концепции технологических укладов степень наукоемкости технологий, принадлежащих к разным укладам, различная. Это предопределяет необходимость расчета специальных показателей – показателей наукоемкости продукции, технологии, отрасли. С.В. Кортов в качестве показателя наукоемкости отрасли использует индекс наукоемкости отрасли (ИНО), рассчитываемый как отношение суммы затрат на науку и покупку технологий в рамках международного технологического обмена (по импорту) к объему выпуска промышленной продукции отраслью на данной территории. В частности, ранжируя по величине показатель наукоемкости отрасли (этот пока-

¹ См.: **Кортов С.В.** Анализ инновационного развития территории на базе эволюционного подхода // *Инновации*. – 2004. – № 6.

затель различными авторами рассчитывается по-разному), он делает «отраслевой срез» экономики, характеризующий уровень инновационного потенциала рассматриваемых отраслей. Появляется возможность с помощью рассчитанного таким образом ИНО определить степень наукоемкости технологий (в том числе наличного производственного аппарата), используемых теми или иными отраслями, расположенными на территории.

Весьма близкий по замыслу к представленному в настоящей статье способ анализа инновационной активности регионов предлагает Т.А. Штерцер². Исследуя факторы, оказывающие влияние на инновационную активность в регионах, автор использует методы регрессионного анализа. В результате на статистическом материале за 1998–2003 гг. по 76 субъектам Федерации удастся построить ряд регрессионных уравнений, описывающих зависимость между числом поданных заявок на изобретения и выделенными основными факторами, влияющими на инновационную активность (расширение спроса, величина человеческого капитала с высоким качеством, объемы финансирования исследований, инвестиционная активность в регионе и др.). По результатам расчетов и их анализа выделяются факторы, как положительно, так и отрицательно влияющие на уровень инновационной активности в каждом регионе.

И С.В. Кортон, и Т.А. Штерцер пытаются, определив с помощью своих методик тип инновационного развития региона и уровень его инновационной восприимчивости, строить ту или иную инновационную стратегию и прогнозировать дальнейшие направления развития данной территории.

Авторы настоящей статьи также пошли по пути поиска интегрированного показателя, оценивающего инновационный потенциал региона. Но в отличие от других публикаций по аналогичной проблематике в нашем случае количественная оценка инновационного потенциала регионов России определялась на основе метода главных компонент, который обычно относят к статистическому факторному анализу. В качестве совокупности исходных показателей использовались показатели государственной статистики, представленные в разделе «Наука и иннова-

² См.: Штерцер Т.А. Эмпирический анализ факторов инновационной активности в субъектах РФ // Вестник НГУ. Сер.: Социально-экономические науки. – 2005. – Т. 5, вып. 2.

ции» в ежегоднике «Регионы России» за 2004 г. Эта информация характеризует состояние и уровень развития научного, инновационного и информационного потенциала России. В указанном разделе приведены сведения о количестве организаций, выполнявших исследования и разработки, о численности и составе занятого в них персонала, о подготовке научных кадров, о внутренних затратах на исследования и разработки. Приведены данные о регистрации объектов промышленной собственности, о создании и использовании передовых производственных технологий. Представлены результаты инновационной деятельности организаций промышленности и сферы услуг, а также показаны затраты на технологические инновации. Кроме того, представлены основные итоги единовременного обследования использования глобальных информационных сетей. Несмотря на обширность состава, данная совокупность справочных показателей дает только обобщенное представление о состоянии инновационной деятельности в регионах, что не позволяет проследить важные с точки зрения реальной оценки инновационного потенциала региона показатели и пропорции³. Тем не менее и обобщенная оценка весьма полезна как база для первоначальной классификации регионов по характеристике их инновационного потенциала для последующего его детального анализа.

Для анализа использовалась не вся совокупность справочных данных. Из нее были изъяты показатели внутренних затрат на инновации по статьям и показатели, касающиеся наличия и использования информационных технологий и компьютерной техники. Оставшаяся часть абсолютных показателей была пересчитана в две группы удельных показателей: на рубль валового регионального продукта (ВРП) и на единицу экономически активного населения (ЭАН) в регионе. Можно считать, что первая группа показателей отражает косвенно и с известными допущениями инновационную емкость ВРП, а вторая – уровень инновационного потенциала человеческого капитала региона.

Весь числовой массив, в который вошли 50 показателей (по 25 в каждой группе), был представлен в динамике с 1998 по 2003 г. В состав регионов – субъектов Федерации не включались автономные округа, но вместе с тем в качестве обыкновенных регионов в массив были включены фе-

³ Например, в упомянутом справочнике Росстата отсутствует разделение кадров и исследований по видам наук, что делает невозможным корректно оценить технико-технологический потенциал регионов и их вклад в технологический прогресс в стране.

деральные округа и Россия в целом. В итоге матрица, сформированная для анализа и расчетов, состояла из 516 строк (регионы за шесть лет) и 50 столбцов (две группы удельных показателей по регионам). К этому массиву информации для оценки инновационного потенциала регионов был применен известный в статистическом анализе метод главных компонент. Как известно, при анализе причинно-следственных связей между показателями часто оказывается, что набор элементарных признаков представляет собой проявление одного фактора, и именно с помощью факторного анализа можно выявить скрытые общие характеристики, выступающие как признаки более высокого порядка интегрирования показателей. Это обстоятельство побудило нас использовать данный инструментарий для определения интегрированных оценок инновационного потенциала регионов. Как показали результаты расчетов, наши надежды вполне оправдались⁴.

Не вдаваясь в подробности получения результатов расчетов, отметим, что примененный метод выявил шесть главных компонент (в дальнейшем будем называть их факторами), которые были использованы в качестве интегральных показателей, или оценок отдельных частей инновационного потенциала регионов. Интерпретация факторов как интегральных показателей осуществлялась по показателям, на которые падали наиболее значимые нагрузки факторов (выше 0,7). Наборы показателей по факторам определились следующие.

Фактор 1 – исследовательский потенциал населения

Число организаций, выполнявших исследования и разработки	0,87
Число организаций, ведущих подготовку аспирантов	0,90
Численность аспирантов	0,93
Прием в аспирантуру	0,93
Выпуск из аспирантуры	0,93
Выпуск из аспирантуры с защитой диссертации	0,86
Численность докторантов	0,89

⁴ В частности, метод главных компонент был успешно применен группой исследователей Института экономики переходного периода для анализа влияния политических и правовых факторов на экономическое развитие российских регионов.

Прием в докторантуру	0,73
Выпуск из докторантуры	0,75
Выпуск из докторантуры с защитой диссертации	0,72
Персонал, занятый исследованиями и разработками, всего	0,79
Исследователи с учеными степенями, всего	0,93
Исследователи со степенью доктора наук	0,93
Исследователи со степенью кандидата наук	0,93
Внутренние текущие затраты на исследования и разработки, всего	0,82
Внутренние текущие затраты на прикладные исследования	0,71

Фактор 2 – затратоемкость ВРП по исследовательским работам

Внутренние затраты на исследования и разработки, всего	0,91
Внутренние текущие затраты на исследования и разработки, всего	0,91
Внутренние текущие затраты на прикладные исследования	0,83
Затраты на технологические инновации	0,88
Объем инновационной продукции, подвергавшейся значительным технологическим изменениям или вновь внедренной	0,74
Объем инновационной продукции, подвергавшейся усовершенствованию	0,82

Фактор 3 – «наукоемкость» ВРП по докторам наук

Численность докторантов	0,83
Прием в докторантуру	0,83
Выпуск из докторантуры	0,78
Выпуск из докторантуры с защитой диссертации	0,85

Фактор 4 – «наукоемкость» ВРП по исследователям с научными степенями

Исследователи с учеными степенями, всего	0,79
Исследователи со степенью доктора наук	0,80
Исследователи со степенью кандидата наук	0,78

Фактор 5 – изобретательский потенциал ЭАН

Объем инновационной продукции, подвергавшейся значительным технологическим изменениям или вновь внедренной	0,80
--	------

Фактор 6 – уровень инновационной активности организаций

Удельный вес затрат на технологические инновации в объеме отгруженной продукции инновационно активных организаций, на 1 руб. ВРП	0,90
Удельный вес затрат на технологические инновации в объеме отгруженной продукции инновационно активных организаций, на 1 ед. ЭАН	0,90

Как видно из приведенных данных, входящие в состав факторов экономические показатели позволяют с некоторой долей условности содержательно интерпретировать их как интегральные оценки основных параметров инновационного потенциала. Так, в первом факторе подавляющее количество показателей относится к показателям численности научно-исследовательского персонала, приходящимся на единицу экономически активного населения (по существу, это удельный вес исследователей в численности экономически активного населения), поэтому мы берем на себя смелость (как и во всех остальных случаях интерпретации факторов) назвать этот фактор исследовательским потенциалом населения. Второй фактор интерпретируется достаточно просто, так как в него вошли только показатели всех видов внутренних затрат на инновации. Третий и четвертый факторы условны по своему характеру (не все исследователи с научными степенями в целом, в том числе доктора наук, заняты технико-технологическими инновациями). Тем не менее безотносительно к содержанию переменных метод главных компонент «собрал» в эти компоненты именно данные показатели с наибольшими нагрузками. Факторы 3 и 4 как бы подчеркивают наиболее важные элементы первого, обобщающего, фактора (его можно назвать еще и «кадровое обеспечение инновационного потенциала»), – это число исследователей с научными степенями и особенно со степенью доктора наук. Пятый и шестой факторы также прозрачны по содержанию, и для их интерпретации не требуется особых усилий, хотя называть их можно по-другому. Интересен фактор 5, включающий только один показатель – объем производства продукции, подвергавшейся значительным технологическим изменени-

ям или вновь внедренной. Он как бы показывает уровень инновационности (восприимчивости к инновациям) экономики регионов. Этот фактор можно также интерпретировать как возможность к генерированию и донорству инноваций.

Поскольку объем статьи ограничен, дадим краткую характеристику полученных результатов расчетов через призму федеральных округов в 2003 г. Все регионы, включенные в расчетную матрицу, были проранжированы по убыванию суммарных значений факторных нагрузок по каждому фактору или интегральному показателю. Общая картина по федеральным округам России отражена в таблице.

Федеральный округ	Фактор 1	Фактор 2	Фактор 3	Фактор 4	Фактор 5	Фактор 6	Средний ранг
Центральный	3	3	7	3	4	6	4,3
Северо-Западный	1	2	3	1	3	2	2,0
Приволжский	7	1	1	2	1	7	3,2
Южный	6	6	6	7	7	3	5,8
Уральский	5	4	2	6	2	4	3,8
Сибирский	4	5	5	4	5	5	4,7
Дальневосточный	2	7	4	5	6	1	4,2
РФ	2–3	3–4	4–5	3–4	3–4	2–3	3,8

Отметим наиболее интересные моменты результатов ранжировки. Так, по *фактору 1* (исследовательский потенциал населения) выше среднероссийского уровня в 2003 г. находились только два федеральных округа – Северо-Западный и Дальневосточный, причем последний занимал второе место и в 1998 г. В числе округов, оказавшихся ниже среднероссийского уровня, находятся два округа – Приволжский и Уральский, обладающие преимуществами по другим факторам по отношению к большинству регионов. Так, Приволжский федеральный округ имеет один из самых высоких в стране уровней инновационного потенциала (измерен показателем государственной статистики): первое место в 1998 г. и второе – в 2003 г. Напрашивается вывод, что исследовательский потенциал населения индифферентен к другим факторам. Это подтверждается тем, что рассчитанные в процессе поиска главных компонент коэффициенты корреляции

Пирсона между такими показателями, как, например, «персонал, занятый исследованиями и разработками», «выпуск из докторантуры с защитой диссертации» и «объем продукции, подвергавшейся значительным технологическим изменениям или вновь внедренной», имели чрезвычайно низкие значения (0,02 и 0,016 соответственно).

Данное явление типично для современной ситуации в России: прикладные достижения исследователей в отдельном регионе в подавляющем большинстве случаев оказываются невостребованными на внутреннем рынке технико-технологических инноваций, особенно в этом же регионе. Заявляя об этом, мы отдаем себе отчет в том, что, конечно, не все исследователи в регионах, особенно с научными степенями, занимаются прикладными техническими разработками для нужд своего региона. Тем не менее в ряде регионов, где имеются крупные научные структуры, в частности региональные отделения РАН, администрации стараются вовлечь организации, ведущие исследования в области естественных наук, в местные инновационные мероприятия, да и сами организации не прочь передавать (продавать) свои разработки ближайшим потребителям (разумеется, за исключением разработок мирового масштаба). Но эти усилия чаще всего пропадают даром из-за недостаточной разработанности механизмов диффузии и из-за неразвитости внутреннего рынка инноваций.

Как исключение, по данному фактору особое положение занимает Северо-Западный федеральный округ, для которого характерны высокие места и по другим факторам, что как бы опровергает сказанное выше. Это можно объяснить тем, что в составе округа имеются субъекты Федерации, входящие, как показали расчеты, в ядро инновационного потенциала России.

Интересно отметить, что в 1998 г. по фактору 1 (исследовательский потенциал населения) на первые места вышли такие регионы, как Республика Тыва, Камчатская область, Магаданская область, Республика Хакасия, Чукотский автономный округ, т.е. регионы, не имеющие крупных исследовательских организаций на своей территории. Предполагая, что основной контингент исследователей в указанных регионах относится к профессорско-преподавательскому составу местных высших учебных заведений, фактор 1 для этих регионов можно интерпретировать как степень или уровень кадрового обеспечения сферы образования. Ранжировка по этому фактору за 2003 г. была примерно такой же, за исключением того, что на первом месте оказалась Москва. Если полагать, что экономика России дей-

ствительно начнет в обозримой перспективе развиваться по инновационному пути, образовательный потенциал регионов (особенно не обладающих научно-исследовательской базой) будет одним из положительных моментов в плане восприимчивости к внедрению технико-технологических инноваций в собственную экономику⁵.

По *фактору 2* (затратоемкость ВРП по исследовательским работам) картина достаточно ясна: федеральные округа расположились фактически в соответствии с уровнями промышленного развития, а именно, впереди оказались старопромышленные регионы с высокой концентрацией промышленных производств, являющихся пассивными или активными потребителями и производителями технико-технологических инноваций. Это подтверждается и существенной теснотой связей (коэффициент корреляции Пирсона – 0,8) между показателем «затраты на технологические инновации на 1 руб. ВРП», входящим в состав фактора 2, и показателем «объем продукции, подвергавшейся значительным технологическим изменениям или вновь внедренной на 1 руб. ВРП», входящим в состав фактора 5.

Однако следует отметить при этом полное отсутствие связей (коэффициент корреляции Пирсона меньше 0) между показателями «затраты на технологические инновации на 1 руб. ВРП» и «удельный вес затрат на технологические инновации в объеме отгруженной продукции инновационно активных организаций», входящими в фактор 6. Объясняется это чрезвычайно незначительными абсолютными значениями затрат на технологические инновации почти по всем регионам Российской Федерации. В 2003 г. только пять регионов из рассмотренных 79-и имели значимую долю затрат на инновации в отгруженной продукции так называемых инновационно активных организаций, – это Калужская, Псковская, Орловская, Магаданская области и Республика Хакасия. Причем в Магаданской области данный показатель превысил единицу, что тре-

⁵ Заметим, что в структуре затрат, связанных с инновационным сектором, обнаруживались явные различия по странам, отражающие известную специализацию в формировании инновационной экономики. В европейских странах, обладающих сравнительно развитой научно-исследовательской базой, – в Австрии, Германии, Франции, Швеции более половины инвестиций направляется в НИОКР, остальные – в сферу образования и в разработку программного обеспечения. Дания, Норвегия, Голландия, Великобритания специализируются на развитии программного обеспечения. В государствах с довольно ограниченным сектором исследований и разработок — Греции, Ирландии, Португалии Испании эти инвестиции концентрируются преимущественно в сфере высшего образования.

бует своих объяснений. Во всех остальных регионах – субъектах Федерации его величина колебалась от 0 до 20%. В среднем по России она составила в 2003 г. чуть более 5%. Все это отражает чрезвычайно низкий уровень инновационной активности производства в стране. Одна из причин – устаревший и продолжающий стареть производственный аппарат экономики.

Отметим, что на первом месте по фактору 2 расположился Приволжский федеральный округ. Четыре его субъекта Федерации – Нижегородская, Самарская, Ульяновская области и Республика Татарстан входили в 2003 г. в десятку регионов с наиболее высокими значениями суммарных факторных нагрузок.

Факторы 3 и 4 как интегральные оценки качества исследовательских кадров практически не имели корреляционных связей ни с производством инновационной продукции, произведенной в регионах (фактор 5), ни с ее отгрузкой потребителям (фактор 6). Это указывает на то, что исследовательские кадры высшей квалификации пока остаются практически не востребованными в российской экономике.

Факторы 5 (изобретательский потенциал экономически активного населения) и **6** (инновационный потенциал) отображают, по существу, вершину инновационной активности в регионах. Необходимо отметить, что расположение федеральных округов по мере убывания суммарной факторной нагрузки по фактору 5 практически полностью соответствует ранжировке округов по уровню промышленного развития. Этот факт позволяет констатировать, что результаты расчетов по нейтральному к содержанию первичных показателей и поэтому абсолютно объективному методу главных компонент точно отображали существующую ситуацию распределения инновационного потенциала в стране.

Итоговое расположение округов по среднему значению их мест в ранжировке по всем факторам также удовлетворительно отражает существующее положение в современном размещении инновационного потенциала российской экономики по регионам. Как и в других исследованиях по инновационной региональной проблематике, вся совокупность регионов достаточно корректно разбивается на четыре группы: регионы, составляющие инновационное ядро России (с наиболее высокими средними факторными нагрузками); инновационно активные регионы; регионы восприятия и диффузии инноваций; регионы – реципиенты инноваций.

Для регионов инновационного ядра характерна большая концентрация научных, промышленных и финансовых ресурсов. В них сосредото-

на основная часть научных организаций страны, ведущих фундаментальные и прикладные исследования, опытные производства и, что теперь приобретает особое значение, крупнейшие университеты и наукограды (Московская агломерация). В ряде этих регионов намечено строительство технопарков. К данной группе кроме Московской области относятся Ленинградская область и Санкт-Петербург, Ульяновская, Нижегородская, Свердловская и Пермская области.

В группе инновационно активных регионов сочетаются все виды прикладных исследований, опытные разработки и подготовка кадров высшей квалификации. Каждый из этих регионов имеет отчетливо выраженную индивидуальность, но общим для всех является способность как создавать, так и производить инновации. В данную группу входят такие субъекты Федерации, как Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Приморский край, Новосибирская, Иркутская, Ярославская, Калининградская области и др.

Третья группа регионов (Удмуртская Республика, Алтайский край, Омская, Кемеровская области и др.) характеризуется меньшим инновационным потенциалом. Они могут стать «передаточным» звеном инноваций в последнюю группу регионов.

И наконец, регионы – реципиенты (в основном национальные республики Южного и Сибирского федеральных округов) в отличие от регионов первой и второй групп должны сосредоточить свои усилия на внедрении уже опробованных инноваций.

Проведенные расчеты показывают, что использование интегральных сравнительных оценок инновационных потенциалов регионов дает возможность их объективного количественного сопоставления по крупным агрегатам составляющих этих потенциалов, что, на взгляд авторов, является более эффективным относительно использования первичных статистических данных при разработке инновационной политики как в целом по Российской Федерации, так и в разрезе регионов.

© Амосенок Э.П., Бажанов В.А., 2006

**ВАРИАНТЫ ТРАССЫ
ГОЛОВНОГО УЧАСТКА НЕФТЕПРОВОДА
«ВОСТОЧНАЯ СИБИРЬ – ТИХИЙ ОКЕАН»:
ГЕОЛОГО-ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА**

**М.И. Кузьмин, Б.Г. Санеев, Л.А. Платонов,
К.Г. Леви, М.М. Мандельбаум**

Правительство Российской Федерации 31 декабря 2004 г. приняло решение о строительстве нефтепровода «Восточная Сибирь – Тихий океан» (ВСТО) по маршруту Тайшет – Тында – Сковородино – бухта Перевозная. Функции заказчика проектирования и строительства нефтепровода возложены на ОАО «АК «Транснефть». В апреле 2005 г. Минпромэнерго России утвердило первый этап (пусковой комплекс) строительства нефтепровода на участке Тайшет – Сковородино протяженностью 2400 км, а в ноябре того же года министерство представило на рассмотрение Правительству РФ сетевой график проектирования и строительства нефтепровода ВСТО, фиксирующий сроки согласования документов и этапов строительства.

Наиболее сложной стадией в сетевом графике строительства нефтепровода ВСТО оказалась стадия экологической экспертизы и согласования ее результатов на всех уровнях. Применительно к головному участку нефтепровода основная дискуссия при обсуждении ТЭО строительства нефтепровода была связана с прохождением этого участка трассы вблизи оз. Байкал. На общественных слушаниях в субъектах Федерации Восточной Сибири и Дальнего Востока рассматривался правительственный вариант трассы нефтепровода. При обсуждении в Иркутской области и Республике Бурятии разработчикам проекта было предложено переместить трассу нефтепровода от Байкала дальше на север, чтобы полностью исключить возможное воздействие нефтепровода на акваторию озера.

С учетом замечаний, высказанных на общественных слушаниях, институт «Гипротрубопровод» скорректировал проект нефтепровода в части изменения первоначальной трассы, пролежавшей вокруг Байкала (трасса про-

хождения нефтепровода была отодвинута от побережья озера севернее на 100 км), увеличения пропускной способности нефтепровода (с 50 млн до 80 млн т нефти в год), изменения начальной и конечной точек нефтепровода (Тайшет – бухта Перевозная).

В июле 2004 г. «Транснефть» и администрация Иркутской области провели общественные слушания по материалам оценки воздействия нефтепровода ВСТО на окружающую среду [1] и получили положительное заключение участников слушаний. Общественные слушания были проведены и в других регионах, где должна пройти трасса нефтепровода, и также были получены положительные заключения. В декабре 2004 г. Министерство природных ресурсов РФ утвердило положительное заключение Государственной экологической экспертизы, и 31 декабря 2004 г. М.Е. Фрадков подписал распоряжение Правительства РФ «О строительстве трубопровода “Восточная Сибирь – Тихий океан”».

В настоящее время вопрос о трассе нефтепровода вновь стал актуальным, поскольку летом 2005 г. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) выявила нарушения при организации инженерных работ для подготовки строительства головного участка нефтепровода на территории Республики Бурятия. В ходе проверки были обнаружены незаконные вырубки леса вблизи Байкала и ряд других нарушений природоохранного законодательства. Было установлено, что «Транснефть» в одностороннем порядке, без согласования с заинтересованными субъектами Федерации Восточной Сибири и Дальнего Востока изменила трассу нефтепровода на участке Казачинское – Новый Уоян, практически совместив ее с трассой БАМа, предусматривая на отдельных участках прокладку нефтепровода на расстоянии 800 м от берега оз. Байкал. Причем трасса нефтепровода в отступление от строительных норм (СНиП «Магистральные трубопроводы», п. 5.33) запроектирована на протяжении примерно 1100 км (от Северобайкальска до Тынды) в зоне 10-балльной сейсмичности и широкого развития активных тектонических разломов.

В соответствии с Федеральным законом «Об экологической экспертизе» в случае внесения изменений в документацию после получения положительного заключения Государственной экологической экспертизы заключение теряет юридическую силу, а измененная документация должна быть вновь представлена на экспертизу. Поэтому «Транснефть» в сентябре 2005 г. направила на согласование в субъекты Федерации – регионы прокладки трассы ТЭО проекта первого пускового комплекса нефтепровода по маршруту Тайшет – Сковородино, в котором предусматри-

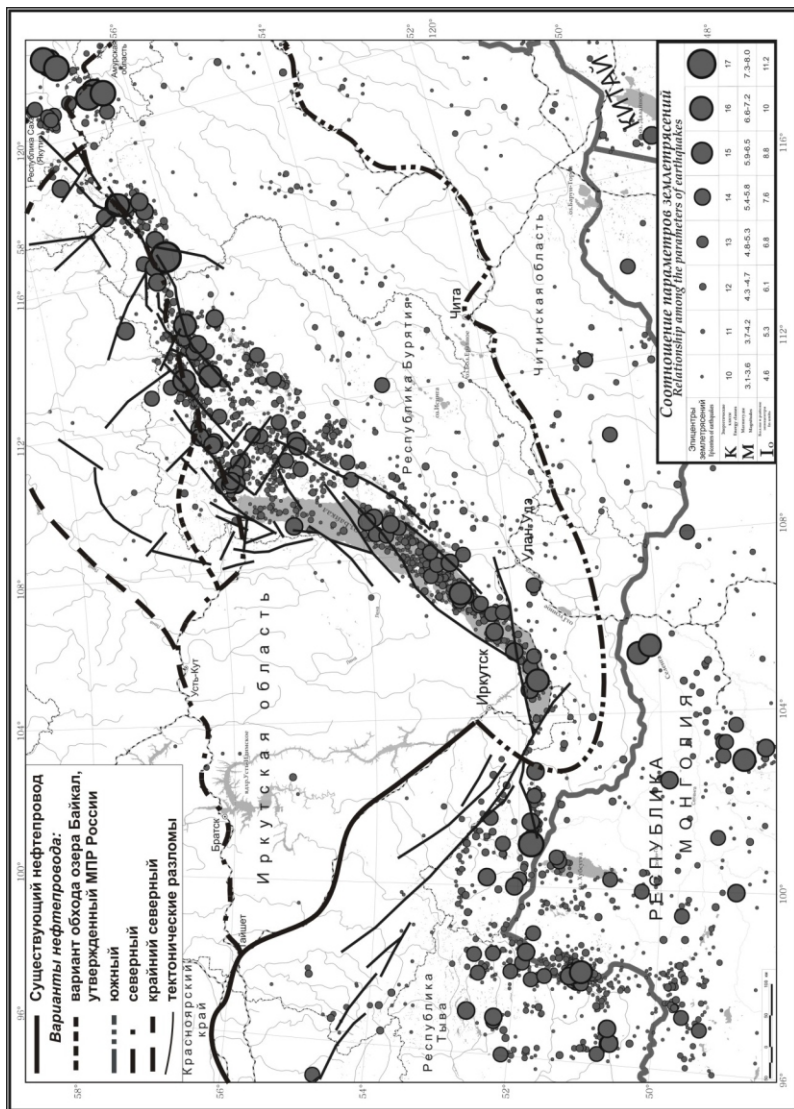
вается прокладка трассы нефтепровода в 800 м от оз. Байкал. Однако основные природоохранные ведомства Республики Бурятия отказались согласовывать проект и передали этот вопрос на федеральный уровень. Поэтому, несмотря на распоряжение Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. о строительстве нефтепровода, вопрос о прохождении трассы головного участка остается открытым. Отметим, что и Сибирское отделение РАН 22 декабря 2005 г. направило М.Е. Фрадкову письмо, в котором высказано несогласие с вариантом прохождения трасы нефтепровода по водосборной территории северной части оз. Байкал и отмечается необходимость проработать альтернативные варианты ее прохождения.

В данной статье исследуется влияние головного участка трассы нефтепровода на оз. Байкал. Оцениваются предложенные в 2001 г. Научно-производственным консорциумом «Кибернетические системы» (ЗАО «КиберС») [2] следующие варианты трассы нефтепровода (см. карту-схему¹):

- южный вариант (Ангарск – Чита – Хабаровск – Владивосток);
- северный вариант (Ангарск – Улькан – Тында – Сковородино – Владивосток);
- крайний северный вариант (Ангарск – Мирный – Олекминск – Хани – Тында – Сковородино – Владивосток).

Специалистами ЗАО «КиберС» проанализированы физико-географические и инженерно-геологические условия прокладки трасс нефтепровода с оценкой затрат на их сооружение. Данные приводимой здесь таблицы показывают, что по физико-географическим и инженерно-геологическим условиям влияния на оз. Байкал предпочтительным является крайний северный вариант трассы. Авторы работы, посвященной анализу инженерно-геологических и сейсмологических условий строительства и эксплуатации трубопроводного транспорта в Восточной Сибири [3], пришли к аналогичному выводу. Расчеты, выполненные учеными ИЭОПП СО РАН и СНИИГГиМС, показывают, что крайний северный вариант трубопровода имеет лучшие показатели экономической эффективности, обеспечивает максимальный радиус рентабельной доступности месторождений Сибирской платформы к магистральному нефтепроводу ВСТО. Высокие объемы инвестиций (10,5 млрд долл.

¹ Карта-схема представляет собой фрагмент карты, составленной в 2005 г. сотрудниками Института земной коры СО РАН В.В. Ружич и Н.И. Гилевой под руководством К.Г. Леви и О.К. Масальской.



Карта-схема эпицентров землетрясений, произошедших в Восточной Сибири в 1950–2005 гг.

**Особые условия вариантов трасс нефтепровода
Ангарск – Владивосток, км**

Особые условия	Варианты трассы нефтепровода		
	крайний северный	северный	южный
Общая протяженность, км	4932	3975	3979
В т.ч. участки с сейсмичностью:			
10 и более баллов	437	947	235
до 9 баллов	653	739	835
до 8 баллов	1369	1333	1954
Вечная мерзлота	1670	1463	605
Скалистые склоны	553	634	513
Протяженность трассы:			
в бассейне оз. Байкал	—	168	—
в бассейне р. Селенги	—	—	844

США) окупаются за девять лет благодаря максимальным объемам грузооборота и пропускной способности в 80 млн т в год. Чистый дисконтированный доход составит 5,1 млрд долл., а внутренняя норма доходности инвестиций – 20,2% против нормативных 10–12%. Капитал риска, определяемый как спрос на заемные инвестиции на стадии строительства нефтепровода, оценивается в 4,5 млрд долл. США, т.е. 42% от стоимости проекта [4].

Крайний северный вариант трассы нефтепровода характеризуется заметно меньшей сейсмичностью (6–7 баллов), он полностью исключает попадание нефти в акваторию оз. Байкал. Кроме того, трасса магистрального нефтепровода проходит в непосредственной близости от нефтяных месторождений Иркутской области и Республики Саха (Якутия), что может обеспечить снижение затрат на доставку нефти с этих месторождений до магистрального нефтепровода. Головной участок крайнего северного варианта трассы протяженнее головного участка северного варианта, но проходит по равнинной территории, что позволяет уменьшить расходы на сейсмоусиление инженерных сооружений и сократить почти в 4 раза число перекачивающих станций. К тому же этот вариант прокладки трассы позволит решить и ряд социальных проблем прилегаю-

щих к нефтепроводу регионов: развить систему путей сообщения в северных районах Иркутской области и на юге Республики Саха (Якутия), обеспечить рабочими местами местное население и расширить возможности эксплуатации природных ресурсов.

Недостатком крайнего северного варианта трассы является то, что она будет проходить по малообжитой территории с суровыми природно-климатическими условиями. Кроме того, этот вариант не имеет в настоящее время технико-экономического и экологического обоснований.

Северный вариант трассы нефтепровода характеризуется весьма сложными инженерно-геологическими условиями. Трассу будут пересекать высокогорные хребты с широким спектром экзогенных геологических процессов, которые и определяют геоэкологическую ситуацию. Головной участок будет проходить по территории, где минимальные температуры зимой достигают -60°C . Протяженность трассы с сейсмичностью 8 баллов составит 1333 км, 9 баллов – 739 км, 10 и более баллов – 947 км. В условиях вечной мерзлоты трасса будет проходить 1463 км. Северный вариант на участке вдоль БАМа на протяжении 1100 км от Байкальского хребта до р. Олекмы проходит по осевой части Байкальской рифтовой зоны – одной из наиболее сейсмически активных внутриконтинентальных зон земли с уровнем сейсмической интенсивности 10 баллов и более (см. карту-схему). Сложной территорией для строительства нефтепровода будет район Северо-Муйского тоннеля, где отмечается густая сеть разломов. Сейсмическая активность этой части трассы высокая, так же как и вероятность землетрясения интенсивностью 10–11 баллов.

Был оценен также южный вариант прокладки нефтепровода из Восточной Сибири, предложенный Институтом систем энергетики СО РАН. По заказу Минпромэнерго России институт в 2001 г. разработал Концепцию создания единой системы добычи и транспортировки нефти и газа Восточной Сибири и Дальнего Востока с выходом на рынки Тихоокеанского региона [5], в которой исходя из перспективных топливно-энергетических балансов в районах Восточной Сибири и Дальнего Востока, балансов нефти и нефтепродуктов в этих регионах и на рынках стран Северо-Восточной Азии была предложена трасса нефтепровода ВСТО с ответвлением в районе Читы на Дацин, практически совпадающая с южным вариантом, разработанным ЗАО «КиберС» [2]. Это предложение базировалось на следующем.

Во-первых, строительство нефтепровода в одном коридоре с газопроводом Иркутская область – Китай – Корея позволит удешевить строительство трубопроводов на российской территории.

Во-вторых, строительство нефтепровода даст возможность предотвратить угрозу загрязнения оз. Байкал, связанного с увеличивающимися объемами перевозок нефти и нефтепродуктов по Восточно-Сибирской железной дороге. Поясним это положение. В настоящее время вдоль побережья Байкала перевозится ежегодно около 17 млн т нефти и нефтепродуктов, т.е. около 47 тыс. т в сутки (15–16 железнодорожных маршрутов в сутки). В ближайшие пять лет этот объем может увеличиться до 25 млн т в год (23 маршрута в сутки). Это значит, что на участке железной дороги Ангасолка – Улан-Удэ, проходящем по берегу оз. Байкал и р. Селенги и имеющем протяженность около 370 км, ежечасно будут находиться в движении от четырех до пяти маршрутов (примерно 12–15 тыс. т нефти и нефтепродуктов). Кроме того, что железная дорога находится в непосредственной близости от оз. Байкал, она здесь пролегает по территории с сейсмичностью более 10 баллов и в зоне тектонических разломов, где смещение слоев земной коры происходит мгновенно и одновременно в трех плоскостях. Величина разломов может достигать 15 м. По этой причине единственным вариантом предотвращения возможной катастрофы загрязнения оз. Байкал нефтью и нефтепродуктами являются запрет их перевозок вдоль озера как по Транссибу, так и по БАМу² и строительство нефтепровода в обход опасных для озера участков. Для обеспечения нефтепродуктами потребителей Бурятии, Читинской и Амурской областей и возможных поставок нефтепродуктов на экспорт целесообразно построить нефтеперерабатывающий завод мощностью 4–4,5 млн т нефти в год в Республике Бурятия или Читинской области.

В-третьих, строительство нефтепровода по южному варианту будет осуществляться на обжитой территории, где уже имеется производственная инфраструктура, что, с одной стороны, позволит удешевить строительство нефтепровода, а с другой – будет способствовать дальнейшему развитию производительных сил территорий, расположенных вдоль трассы нефтепровода.

² Авторы данной статьи отдают себе отчет в том, что такая позиция может вызвать критику со стороны руководства ОАО «Российские железные дороги», выступающего за загрузку БАМа и Транссиба массовыми грузами. Уже есть публикации российских ученых-экономистов, являющихся сторонниками повышения экономической эффективности работы БАМа, в которых напоминает, что Байкало-Амурская магистраль строилась именно как нефтевозная дорога (см., например, [6]).

Трасса, построенная по южному варианту, также проходит в сложных природно-климатических и горно-геологических условиях, но более благоприятных: область 8-балльной сейсмичности составляет 1954 км, 9-балльной – 835 км, 10-балльной и более – 235 км. Участок распространения вечной мерзлоты составляет 605 км.

Исследования института «СахалинНИПИморнефть» показали, что при землетрясениях от 6 до 10 баллов в трубопроводе будут возникать деформационные изгибы в десятки раз меньше тех, при которых наступает разрушение металла, что полностью исключает возникновение повреждений в трубопроводах от сейсмического воздействия [7]. Это подтверждается и работами Института земной коры СО РАН [3]. Но это не относится к прорастанию зон (удлинение разломов в плане и на глубину) активных тектонических разломов в процессе землетрясений, когда смещение элементов земной коры может достигать 10–15 м и происходить в течение нескольких десятков секунд. В результате трубопровод, проложенный в грунте, одновременно воспринимает усилия на продольное растяжение и изгиб в трех плоскостях, что может привести к разрыву. Такие участки есть на трассах южного и северного вариантов. Но если в южном варианте эти тектонические разломы приходятся на бассейны рек Иркут и Китой и никак не затрагивают акваторию оз. Байкал, то в северном варианте они находятся в бассейнах рек Верхняя Ангара и Кичера.

Изменение трассы нефтепровода, которое предлагает «Транснефть», приводит к тому, что трасса будет проходить по водосбору Байкала на протяжении более чем 350 км. По южному варианту трасса нефтепровода также проходит по водосборной зоне р. Селенги и ее протяженность здесь составляет 614 км. Но в случае разлива нефти в результате нештатной ситуации на нефтепроводе она достигнет оз. Байкал через 4–6 суток, что в условиях разветвленной дорожной сети, близости крупных промышленных центров позволяет ликвидировать аварию и не допустить попадания нефти в озеро. В аналогичной ситуации на трассе, проложенной по северному варианту, время достижения нефтью Байкала составит от 35 ч до 20 мин, а объем нефти, достигающий озера, может превысить 3000 т.

Наряду с катастрофическими подвижками вдоль зон активных разломов для Северного Прибайкалья характерны и медленные (криптовые) движения. Анализ скоростей современных относительных вертикальных перемещений отдельных блоков в зоне разлома, простирающегося вдоль оси Северо-Муйского тоннеля, показывает, что их величина может достигать 18 мм/г. При этом нужно учесть, что скорости опусканий

и поднятий непостоянны и имеют колебательный характер. На отдельных участках зоны разломов скорости вертикальных движений достигают $23,6 \pm 9,4$ мм/г. Горизонтальные смещения пунктов геодезической сети достигали 15–19 мм за три года повторных измерений, что приводит к горизонтальному перемещению блоков со средней скоростью около 3,5 мм/г. [8, 9]. В результате хотя и медленных, но значительных по величине криптовых подвижек напряжения могут достигнуть критических значений и привести к разрыву нефтепровода.

Для северного варианта в отличие от южного характерно сплошное распространение многолетнемерзлых пород, нормативная сейсмичность на которых может повышаться на 3 балла. Наихудшими сейсмическими свойствами обладают увлажненные талики многолетнемерзлых пород, приуроченные к тектоническим разломам. В этом случае антисейсмические мероприятия должны в обязательном порядке сочетаться с антимерзлотными, что приведет к существенному удорожанию строительства.

Из-за высокой сейсмичности, неблагоприятных инженерно-геологических природных условий трассу необходимо прокладывать преимущественно на поверхности земли, а это существенно повышает экологическую нагрузку, стоимость строительства и эксплуатации нефтепровода. Капитальные затраты на реализацию северного варианта нефтепровода больше, чем на реализацию южного варианта, а эксплуатационные расходы возрастают на 12–15% [2].

Все сказанное позволяет утверждать, что строительство и эксплуатация нефтепровода по северному варианту могут повлечь за собой непоправимые негативные экологические последствия и экосистема оз. Байкал будет находиться под реальной и постоянной угрозой разрушения.

Если отдать предпочтение строительству нефтепровода ВСТО по южному варианту, то будут сэкономлены капитальные затраты на его строительство (по сравнению с северным вариантом) и ежегодные эксплуатационные расходы, и эти ресурсы могут быть использованы для создания системы технических средств, средств автоматизации, связи, позволяющих исключить аварийные ситуации, а на случай экстренных ситуаций можно будет создать эффективную службу по ликвидации аварий и чрезвычайных происшествий. Недостатком этого варианта будет более сложная и затратная схема сбора и доставки нефти от месторождений Сибирской платформы до магистрального нефтепровода.

Авторы данной статьи выступают против строительства трассы головного участка нефтепровода ВСТО по северному варианту, однако считают

необходимым детальное обсуждение с заинтересованными сторонами головного участка нефтепровода по крайнему северному варианту или, как альтернативы нефтепроводу ВСТО, по южному варианту.

Если вспомнить недавние аварии на химических предприятиях Китая, сопровождавшиеся выбросом ядовитых веществ в бассейн р. Амур, то это экологические катастрофы «кратковременного» характера. Текущие воды рек вынесут эти вещества в морские акватории, где их концентрация относительно «короткий» срок может быть сведена к минимуму. В случае же разлива нефти в оз. Байкал и другие впадины Байкальской рифтовой зоны экологическая катастрофа может привести к практически полному выведению из области экономических интересов огромных по площади земельных ресурсов, не говоря уже о практически полном уничтожении совершенно бесценной по своим качествам байкальской воды.

* * *

Президент Российской Федерации В.В. Путин на совещании с главами субъектов Федерации Сибирского федерального округа по социально-экономическому развитию регионов Сибири, состоявшемся в г. Томске 26 апреля 2006 г., при обсуждении проекта строительства участка нефтепровода «Восточная Сибирь – Тихий океан» в районе оз. Байкал вынес вердикт: «трасса должна пройти севернее той зоны, которая обозначена на сегодняшний момент», «а насколько – значения не имеет». В конце совещания президент отметил, что «если есть хотя бы ничтожная доля опасности загрязнения Байкала, то мы, думая о будущих поколениях, должны эту опасность не минимизировать, а исключить» [10].

Литература

1. **Обоснование** инвестиций в строительство нефтепровода «Восточная Сибирь – Тихий океан». – М.: ОАО «Гипротрубопровод», 2004.
2. **Концепция** развития системы транспорта нефти из регионов Восточной Сибири Российской Федерации в страны Юго-Восточного региона. – М.: НПК «Кибернетические системы», 2001.
3. **Леви К.Г., Алексеев С.В., Потанов В.А. Тржицинский Ю.Б.** Инженерно-геологические и сейсмические условия строительства и эксплуатации трубопроводного транспорта в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке // Минеральные ресурсы России: экономика и управление. – 2004. – № 1.
4. **Герг А.А., Оглы А.А., Харитонов В.Н. и др.** Восточный коридор нефтепроводов: экономическая эффективность вариантов // Регион: экономика и социология. – 2004. – № 4.

5. **Концепция** создания единой системы добычи и транспортировки нефти и газа Восточной Сибири и Дальнего Востока с выходом на рынки стран Тихоокеанского региона. – Иркутск: ИСЭМ СО РАН, 2001.

6. **Воронов Ю.П., Кибалов Е.Б., Краснов О.С.** На игле навечно?: О строительстве нефтепроводной системы «Восточная Сибирь – Тихий океан» // ЭКО. – 2005. – № 5.

7. **Основные** направления развития топливно-энергетического комплекса Хабаровского края на период 2002–2005 годов и на перспективу до 2010 года: Поставки углеводородов из Сахалинской области. – Южно-Сахалинск: «СахалинНИПИмор-нефть», 2003.

8. **Колмогоров В.Г., Колмогорова П.П., Лапин С.С.** Характеристика современных движений земной поверхности в районах строительства Байкальского и Северо-Муйского тоннелей трассы БАМ // Современные движения и деформации земной коры на геодинамических полигонах. – М.: Наука, 1983.

9. **Разломы** и сейсмичность Северо-Муйского геодинамического полигона / Саньков В.А., Днепровский Ю.И., Коваленко С.Н. и др. – Новосибирск: Наука, 1991.

10. Известия. – 2006. – 27 апр.

© Кузьмин М.И., Сансеев Б.Г., Платонов Л.А.,
Леви К.Г., Мандельбаум М.М., 2006

ТРАНСГРАНИЧНАЯ БИОСФЕРНАЯ ТЕРРИТОРИЯ «АЛТАЙ»: ИДЕИ СОХРАНЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

Ю.И. Винокуров, Б.А. Красноярова, С.П. Суразакова

Россия, Казахстан, Китай и Монголия заинтересованы в создании трансграничной биосферной территории (ТБТ) «Алтай». Это уникальный природный комплекс с множеством сохранившихся культурно-археологических памятников. Проблемы организационного оформления ТБТ обсуждаются во властных структурах разных уровней и учеными заинтересованных стран около 10 лет. Решить многие проблемы социально-экономического и природно-экологического характера в приграничных регионах высокого экологического статуса, обеспечить их сохранение и развитие можно в рамках таких форм, как биосферные резерваты. Биосферная территория, или резерват, – это особо охраняемая природная территория. К резерватам относятся районы земных и прибрежных экосистем, где обеспечивается согласованное решение про-

блем сохранения биоразнообразия и устойчивого развития. Биосферные резерваты признаны во всем мире и развиваются в рамках программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера», установлены национальными правительствами и находятся в юрисдикции государств. В некоторых случаях биосферные территории служат естественными лабораториями для испытания и демонстрации возможностей совместного эффективного управления земельными, водными и биологическими ресурсами.

Биосферные резерваты призваны выполнять три основные функции:

- сохранения генетических ресурсов, биологических видов, экосистем и ландшафтов;
- содействия устойчивому социально-экономическому развитию;
- поддержки демонстрационных проектов, содействия экологическому образованию и подготовке для экологической деятельности разного уровня, проведению исследований и мониторинга в связи с мероприятиями местного, национального и глобального характера, осуществляемыми в целях охраны природы и устойчивого развития.

Трансграничное сотрудничество в области сохранения биоразнообразия и охраны окружающей среды особенно необходимо в случае, когда государственные границы пересекают единые природные комплексы, что имеет место на Алтае. Для формализации взаимоотношений в области сохранения и развития приграничных территорий в 2000 г. ЮНЕСКО были выработаны принципы сотрудничества в рамках трансграничных биосферных резерватов, которые сегодня применяются и в ряде европейских государств, и в азиатских странах, например на границе России и Монголии в Хубсунурском заповеднике.

ОСОБЕННОСТИ ТРАНСГРАНИЧНОЙ БИОСФЕРНОЙ ТЕРРИТОРИИ «АЛТАЙ» И ВАРИАНТЫ ЕЕ СОЗДАНИЯ

Особенностью создания ТБТ «Алтай» является необходимость согласования интересов четырех государств. Приграничные территории этих государств – России, Китая, Монголии и Казахстана – достаточно сходны по природно-климатическим условиям, национально-этническому составу, уровню социально-экономического развития. Вместе с тем они различаются по менталитету населения, характеру государственного устройства и организации хозяйственной и природоохранной деятельности. Каждая страна действует в рамках своего законодательства, проводит свою

экономическую и экологическую политику, что не всегда согласуется с интересами соседних стран, а иногда и мирового сообщества в целом. Более того, все эти приграничные территории для своих государств являются далекой окраиной и развиваются по принципу периферийности, т.е. имеют отсталую экономику и низкий уровень развития сферы услуг.

В ходе оценки проекта создания ТБТ «Алтай» большое внимание было уделено принципам конкретной региональной привязки и выбора функциональных границ ТБТ и отдельных зон. Эти принципы должны сочетать в себе и экологические, и социально-экономические критерии, а именно:

- территория должна быть достаточно обширной для сотрудничества между четырьмя странами по решению основных проблем сохранения окружающей среды и социально-экономического развития;
- она должна обеспечивать экологически и социально приемлемое выполнение проектов по трансграничному сотрудничеству и экономическому развитию горных районов;
- ТБТ должна обеспечить интеграцию существующих и планируемых охраняемых территорий, что позволит осуществить комплексное планирование развития региона и управление им.

Каждая страна сама определяет свою границу ТБТ, главное требование – соблюдение взаимных интересов стран-участниц в области сохранения и развития наиболее ценных экосистем и видов биоразнообразия. Российской стороной рассматривалось три варианта границ ТБТ. В результате на основе оценок российских и международных экспертов наиболее приемлемым вариантом российской части ТБТ признан Срединный Алтай. Он занимает территорию, равную около одной трети площади Республики Алтай, и ограничен с севера бассейном р. Урсул (без бассейна оз. Телецкого) в пределах Усть-Коксинского и Кош-Агачского административных районов. Такие же или близкие по площади приграничные территории входят в состав ТБТ «Алтай» и со стороны других стран – участниц биосферного проекта: со стороны Казахстана – территории Катунь-Карагайского и Курчумского административных районов Восточно-Казахстанского акимата; Китая – Алтайский округ Синьцзян-Уйгурского автономного района (СУАР); Монголии – Баян-Ульгийский, Ховдский и Увский аймаки. Названные территории характеризуются уникальными, ценными и уязвимыми природными комплексами в горах Алтая. Из ныне существующих охраняемых территорий три объ-

екта имеют статус всемирного наследия, – это гора Белуха, Катунский биосферный заповедник и зона покоя «Укок» (данные объекты являются ядром биосферной территории с российской стороны). Монголия включила в состав ТБТ три национальных парка – Табын Богд, Сайлюгемским и Сиихемиин Нуру, Казахстан – Маркакольский заповедник и Катун-Карагайский национальный парк, Китай – национальный парк Канас и национальные лесные парки Байхаба и Циаденгуа.

Следует отметить некоторое различие в подходах четырех государств к определению функций и границ ТБТ «Алтай». Российская сторона в качестве приоритетной задачи создания ТБТ считает сохранение биоразнообразия в процессе устойчивого социально-экономического развития местных сообществ, а остальные участники первостепенной считают функцию сохранения природных комплексов. Отсюда и разница в размерах территорий, входящих в состав ТБТ. Общая площадь составляет 57,3 тыс. кв. км, в том числе площадь российской части – 29,6 тыс. кв. км, казахстанской – 13,6 тыс., монгольской – 8,5 тыс., китайской – 5,6 тыс. кв. км. В российской части ТБТ присутствует наряду с ядром и буферной зоной зона развития, где предлагается выделить территории интенсивного развития, или биосферные полигоны, на которых будут отрабатываться передовые технологии ведения хозяйства в рамках национально-этнического природопользования казахов (Джазатурский полигон), алтайцев-теленгитов (Кокоринский полигон) и старорусского населения (поселения староверов).

ТБТ «Алтай» – это лишь малая часть Алтай-Саянского экорегиона, но она охватывает экосистемы огромной важности. Население территорий, входящих в состав этого комплекса, преимущественно сельское, численность его небольшая: в Казахстане – 55 тыс. чел., в России – 20,5 тыс., в Китае – менее 3 тыс. чел., ведущих оседлый образ жизни, и около 1 тыс. скотоводов, использующих летние пастбища. В Монголии нет постоянных поселений, а кочевое население составляет 7 тыс. чел., – это примерно 45% всего населения, проживающего в данном районе сезонно. Более 54% населения приграничного Кош-Агачского района (Россия) и почти 94% жителей Баян-Ульгийского аймака (Монголия) – казахи. В российских районах вторыми по численности национальными группами являются русские и алтайцы-теленгиты. В Ховдском аймаке Монголии большинство населения – монголы. В Восточном Казахстане большая часть населения – русские, доля этнических казахов достигает 35%. Регионы СУАР отличаются весьма пестрым национальным составом: кроме казахов там проживают китайцы-хань, уйгуры, тувинцы и др.

На фоне высокого экологического и этнокультурного статуса названных территорий обращает на себя внимание низкий уровень их социального и экономического развития. Население проживает в основном в сельской местности, ведет полунатуральное хозяйство, основу которого составляют содержание скота, ограниченное земледелие, охота и собирательство.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ЧАСТИ ТБТ «АЛТАЙ»

Республика Алтай, на территории которой расположена российская часть ТБТ, входит в группу субъектов Федерации с низким уровнем социально-экономического развития и имеет крайне негативные характеристики по таким показателям, как соотношение среднедушевых доходов и среднедушевого прожиточного минимума, доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, объем розничного товарооборота и платных услуг, стоимость основных фондов отраслей экономики.

Однако районы республики и по географическим, и по социально-экономическим параметрам существенно различаются, поэтому и подход к созданию зон экономического развития должен быть различным. Кош-Агачский район богат минерально-сырьевыми ресурсами, поэтому здесь в зоне экономического развития возможно создание промышленных узлов. Усть-Коксинский район характеризуется главным образом развитым сельским хозяйством, и в зоне экономического развития возможно создание комплексов по переработке сельскохозяйственной продукции.

Одним из основных факторов, сдерживающих экономическое развитие российской части ТБТ, является низкая энергообеспеченность. В настоящее время в Республике Алтай принята программа развития малой гидроэнергетики, в рамках которой строится малая ГЭС на р. Тюня (Кош-Агачский район) на территории Джазаторской сельской администрации, входящей в состав планируемой ТБТ «Алтай». Предусмотрено сооружение каскада малых ГЭС на реках Чуя и Мульта, что также будет осуществляться в пределах биосферного резервата. Кроме того, Кош-Агачский район характеризуется высоким уровнем суммарной солнечной радиации (до 130 ккал/кв.см), что предопределяет возможность использования солнечной энергии для ее преобразования в тепловую и электрическую. Чуйскую и Курайскую степи отличает и высокая инверсионная активность, что создает возможность освоения ветровой энергии. Таким образом, для экономического развития российской части планируемой ТБТ целесообразно создание энергетической базы путем использо-

вания экологически чистых источников электрической энергии, что вполне соответствует принципам биосферных резерватов. Решение энергетических вопросов станет важным стимулом к устойчивому социально-экономическому развитию и кооперации стран в рамках ТБТ «Алтай».

В пределах ТБТ возможно создание Чаган-Узунского промузла на базе освоения месторождений ртути в районе с. Чаган-Узун, а также Талды-Дюргунского месторождения бурых углей. Чаган-Узунское месторождение ртути находится примерно в 50 км от п. Акташ, где до недавнего времени функционировало предприятие по производству металлической ртути. На основе бурых углей можно создать производство органических удобрений (гуминовые кислоты) для потребления как внутри республики, так и за ее пределами. Использование бурых углей для отопления неприемлемо вследствие их низкой калорийности, высокой зольности и содержания вредных веществ (сера, сурьма, кадмий и др.). В то же время более глубокая переработка бурого угля позволит получить шлаки, содержащие редкие элементы, например германий, необходимый в электронной промышленности.

Таким образом, Чаган-Узунский промышленный узел будет включать в себя Акташское горно-металлургическое предприятие, завод гуминовых кислот и рудники в районе с. Чаган-Узун, а также завод по производству строительных или малярных красок, так как в этом же районе имеются богатые залежи разноцветных глин. Для энергообеспечения добычи и переработки сырья на Чаган-Узунских месторождениях необходимо и возможно строительство на р. Чуя в районе с. Чибит гидроэнергокомплекса, который следует подкрепить для стабильного энергоснабжения в зимнее время ветроэнергокомплексом на выходе из Курайской степи. Предполагаемый промузел имеет хорошую транспортную доступность, близко от него проходят ЛЭП, и он расположен на периферии ТБТ.

Второй планируемый промышленный узел – Кош-Агачский. Здесь возможно организовать производство антикоррозийных красок на основе добычи и переработки спекулярита месторождения Рудный Лог, производство гипса для нужд медицины в районе с. Ташанта. Разработка названных месторождений будет вестись открытым способом.

Территории, включаемые в состав ТБТ, – это регионы преимущественно аграрного природопользования. Поэтому в зоне экономического развития предусматриваются

- интенсификация земледелия на основе экологосберегающих агротехнологий, горного садоводства;
- экологически приемлемое развитие животноводческих отраслей: создание цивилизованных животноводческих стоянок; улучшение кормовой

базы за счет внедрения кормовых севооборотов и системы пастбищеоборота, мелиорации естественных кормовых угодий; реструктуризация стада домашних животных за счет увеличения поголовья и удельного веса крупного рогатого скота и лошадей, внедрение экологических ограничений в экстенсивном развитии пантового оленеводства;

- развитие предприятий по первичной переработке, хранению и сбыту продукции.

В настоящее время Кош-Агачский и Усть-Коксинский районы являются территориями ускоренного развития туризма, в том числе экологического. Создание ТБТ усилит этот процесс, а также поставит вопрос о развитии международного туризма. Обсуждаются предложения по созданию «Золотого кольца Большого Алтая» с посещением территорий стран – участниц биосферного проекта. Развитие туризма потребует инфраструктурного обустройства территории, внедрения современных коммуникаций и т.д.

Экономическое развитие ТБТ обеспечит занятость местного населения и получение им постоянных доходов, что снимет социальную напряженность и будет способствовать сокращению браконьерства в регионе. Кроме того, создание ТБТ и экономическое развитие в рамках биосферных резерватов принесут средства для организации эффективной охраны природы в заповедных и буферных зонах, для осуществления ими своих просветительских функций.

Разработчики идеи создания трансграничной биосферной территории «Алтай» осознают, что реализация данного проекта влечет за собой как позитивные, так и негативные последствия. Взвешенный анализ этих последствий позволит решить вопрос о возможности и необходимости его осуществления.

Для сохранения биоразнообразия и устойчивого социально-экономического развития территории резервата и Республики Алтай в целом нужно реализовать ряд основных мероприятий.

В целях сохранения биоразнообразия необходимо

- расширить Катунский биосферный заповедник за счет создания Юнгурского кластерного участка;
- укрепить материально-техническую базу существующих Катунского заповедника и природного парка «Белуха»;
- предоставить статус природного парка зоне покоя «Укок», осуществить его административное оформление и ландшафтное планирование;
- создать дирекцию особо охраняемых природных территорий в Кош-Агачском районе, под административное управление которого перей-

дуг государственные заказники Кош-Агачский и Шавлинский, а также Сайлюгемский.

В целях устойчивого развития названных территорий требуется:

1) создать биосферные полигоны с разными традициями и культурой землепользования:

- Джазаторский (Кош-Агачский район) – для сохранения и развития традиционного природопользования казахов (отгонное скотоводство, переработка молока крупного рогатого скота, мяса, шерсти, шкур мелкого рогатого скота, заготовка и переработка древесины, промыслы);
- Кокоринский (Кош-Агачский район) – для сохранения и развития традиционного природопользования чуйских алтайцев-теленгитов (отгонное скотоводство, переработка продукции овцеводства, промыслы);
- Уймонский (Усть-Коксинский район) – для сохранения и развития старорусской культуры землепользования – земледелие, животноводство, пчеловодство, ремесла, промыслы);

2) создать предприятия – точки роста:

- построить гидроветрогелиоэнергетический узел в Кош-Агачском районе;
- организовать комплексное предприятие по переработке продукции овце- и козоводства (мяса, шерсти, пуха, кож), а также верблюдоводства в с. Кош-Агач;
- создать межнациональную компанию по освоению Асгатского сереброрудного месторождения (Кош-Агачский район);
- организовать опытное мараловодческое хозяйство (отработка технологий экологически приемлемого содержания поголовья, заготовки и консервирования пантов, комплексного использования побочной продукции) в Усть-Коксинском районе;
- создать предприятие по вакуумно-импульсной сушке биологического сырья растительного и животного происхождения в Усть-Коксинском районе.

Научные, политические, организационные и экономические основы создания ТБТ «Алтай» были обсуждены в России и других заинтересованных странах, получили поддержку на различных уровнях властных структур и со стороны общественных организаций. Проведена экспертиза возможности создания резервата, результаты экспертной оценки одобрены международной общественностью, представителями национальных и региональных органов управления. Теперь нужны практические шаги по созданию ТБТ «Алтай».

ВЛИЯНИЕ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ НА ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЯ

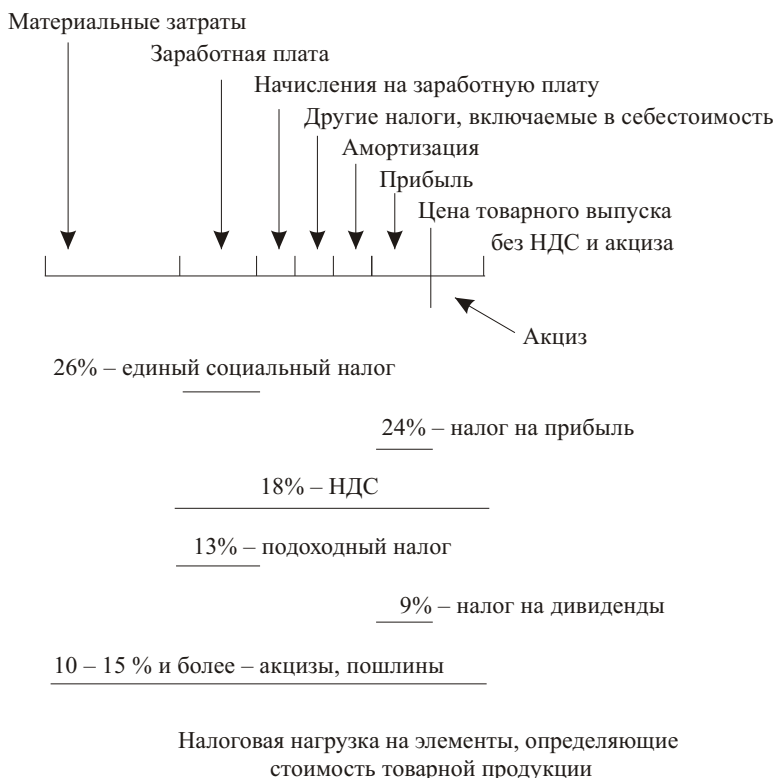
В.В. Титов

Текущий этап становления экономики России связан с активным поиском институциональных механизмов, способствующих повышению эффективности производства на промышленных предприятиях. Основным институциональным механизмом для предприятий является система налогообложения. От нее зависят уровень их прибыли и возможности развития. В такой ситуации очень важно оптимизировать построение институциональной среды.

Постановка задачи заключается не только в разработке новых экономических механизмов, составляющих важную часть институциональной среды, в которой работают промышленные предприятия, но и в том, что таким механизмам ставятся в соответствие количественные оптимизационные оценки их влияния на эффективность работы и развития предприятий. Таким образом, речь идет об оптимизации институциональной среды, и одна из проблем, которая будет рассмотрена здесь, связана с системой налогообложения промышленных предприятий.

Доля налоговых отчислений относительно годового объема реализации продукции предприятий растет. Так, например, на одном из предприятий пищевой промышленности доля налоговых отчислений в 1999 г. составляла 33%, в 2001 г. – уже 35%. После снижения в 2002 г. налога на прибыль с 35 до 24% уменьшилась и общая налоговая нагрузка на предприятие, но только на один год. Уже в 2003 г. доля налоговых отчислений выросла до 36%. Для данного предприятия объем налоговых отчислений сравнялся с величиной чистой продукции. В таких условиях предприятиям становится невыгодно работать эффективно. Так, при экономии материальных затрат на 1 руб. сейчас приходится 42 коп. налоговых отчислений (с прибыли – 24% и 18% НДС из-за отсутствия его возврата).

Обилие всевозможных оговорок, условий, которые сопровождают каждый вид налогов, затрудняют работу предприятия и налоговых органов. Существенным является и то, что с отдельных баз налогообложения налоги берутся неоднократно. На представленной здесь схеме зафиксированы составляющие товарной продукции в стоимостной форме и по наиболее главным налогам указаны база налогообложения и ставки. Из-за неоднократного налогообложения одной и той же базы при повышении эффективности производства общая сумма налогообложения может расти быстрее роста объемов продаж. Именно поэтому предприятия стараются не показывать всю прибыль, часть зарплаты выдают без оформления документов. Уменьшение ставки подоходного налога с физических лиц до 13% существенно увеличило только доходы хорошо оплачиваемых работников.



Если представить структуру налоговых отчислений на предприятиях, то она разная. Многое зависит от их финансово-экономического положения. Общее только одно: наибольшую массу налоговых отчислений дают основные налоги, а именно, налог на добавленную стоимость, единый социальный налог, акцизы (табл. 1).

Таблица 1

Структура налогов и отчислений на предприятиях

Вид налога	Предприятия				
	пищевой промышленности		машиностроительное		тяжелого машиностроения
	Сумма отчислений, тыс. руб.	Уд. вес, % в общем объеме налогов	Сумма отчислений, тыс. руб.	Уд. вес, % в общем объеме налогов	Уд. вес, % в общем объеме налогов
На прибыль	22019	13,1	1055	10,4	6,8
НДС	63196	37,4	4637	45,9	34,7
Акциз	53857	31,9	—	—	—
На имущество	18	0,0...	341	3,4	5,8
Транспортный	2763	1,6	659	6,5	11,3
На землю	701	0,4	196	1,9	0,0...
Единый социальный	18707	11,1	2354	23,3	41,3
Подоходный	7290	4,3	860	8,5	...
Прочие	282	0,2	10	0,1	0,1
Итого	168833	100,0	10112	100,0	100,0

Таким образом, стабилизация экономического положения предприятий (а половина их в стране убыточна, и даже в Москве 40% предприятий находятся в группе риска), рост деловой активности

и эффективности производства существенным образом зависят от системы налогообложения. Эффективно работающие предприятия несут основную налоговую нагрузку. Действующая система представляет собой набор налоговых механизмов, заимствованных у зарубежных стран¹. Работать с ней трудно, законодательство не всегда трактуется однозначно. Многие предприятия, учитывая жесткий налоговый прессинг, поступают проще – уходят из налогооблагаемого экономического пространства в сферу теневой экономики.

Однако главное заключается не в сложности налогообложения. Необходимо иметь такое налогообложение, которое способствовало бы повышению эффективности производства, было бы достаточно простым, обеспечивало бы поступление в бюджеты разных уровней финансовых средств. Важно, чтобы система налогов приводила к экономии ресурсов, эффективному использованию инвестиций. В основе такой системы нужно иметь следующий принцип: при увеличении эффективности производства налоговая нагрузка должна относительно уменьшаться. Предприятия в этом случае будут стремиться попасть в область наименьшего налогообложения. В настоящее время такая попытка сделана: в рамках единого социального налога при достижении определенного уровня оплаты труда уменьшается ставка налогообложения. Снижение ставок НДС, ЕСН, налога с прибыли (в таком направлении работает Министерство финансов РФ) действительно уменьшает налоговый пресс, но не изменяет тип кривой роста налогов, – по-прежнему темпы роста налоговых отчислений будут повышаться с увеличением объемов продаж и эффективности производства. По-прежнему на предприятиях не будет в необходимых объемах средств для инвестиций.

В целом совершенствование системы налогообложения в России постепенно осуществляется. Однако экономические эксперименты могут привести и к нежелательным последствиям. Поэтому именно моделирование может помочь в этом процессе. В исследовании, которое легло в основу данной статьи, речь идет только об уровне промышленного предприятия. При наличии модели функционирования предприятия можно дать оценку тем или иным предложениям по совершенствованию налоговой системы.

¹ См.: **Вылкова Е., Романовский М.** Налоговое планирование. – СПб.: Питер, 2004.

Специально для этого исследования была доработана оптимизационная модель функционирования предприятия². Учтены также инвестиционные проблемы конкретного предприятия, взятого за объект исследования. Развитие предприятия рассматривалось за пятилетний период. Основные мероприятия на заводе связаны с обновлением и расширением мощностей, которые должны обеспечить рост объемов продаж продукции в связи с увеличением спроса на нее. Задать на пятилетний период все множество мероприятий (ремонт оборудования, покупка и установка нового оборудования) практически невозможно. Такую подробную информацию не предоставило и предприятие. В подобной ситуации в модели отражаются мероприятия по выпуску новой продукции (уже подготовленной к производству), расширению имеющихся и созданию новых необходимых мощностей. Поскольку на рассматриваемом предприятии на планируемые периоды основной проблемой является воссоздание существовавших мощностей, этот процесс в модели представлен следующим образом: удельные капитальные вложения (и их абсолютная величина) растут при освоении дополнительных мощностей (рис. 1). Так как за единицу времени принят год, в течение данного периода использовались единые нормативы удельных капитальных вложений на единицу прироста мощности того или иного вида (но разные по видам мощностей). Это позволило сохранить нелинейный характер затрат инвестиций на прирост мощностей, но остаться в рамках задачи линейного программирования. Примерно то же происходит и на предприятии. Технические службы предприятия оценивают объем работ по годам с учетом того, что расширение мощностей и повышение качества продукции требуют прироста инвестиций во все увеличивающихся размерах.

Сказанное позволило представить в модели использование производственных возможностей предприятия, ввод и выбытие мощностей за счет реализации организационно-технических мероприятий при их финансировании из чистой прибыли. Таким образом, основные ограничения в модели связаны с учетом использования финансовых ресурсов и наращивания мощностей. Инвестиции определяются величиной чистой прибыли и частью амортизационных отчислений. Прирост оборот-

² См.: Плещинский А.С., Титов В.В., Межев И.С. Механизмы вертикальных взаимодействий предприятий: вопросы методологии и моделирования. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2005.



Рис. 1. Характер изменения удельных капитальных вложений на дополнительный прирост мощностей по годам

ного капитала финансируется за счет чистой прибыли, и может быть использован краткосрочный кредит, но погашаемый также из чистой прибыли, что сокращает объем капитальных вложений.

При долгосрочном планировании, когда учитывается инвестиционный процесс, важно выйти на максимальный чистый денежный поток (чистая прибыль плюс амортизационные отчисления минус объем инвестиций) с учетом дисконтирования. Тогда функцию цели деятельности предприятия можно представить как максимизацию чистого дисконтированного дохода (ЧДД), который находят на основе расчета чистых денежных потоков. ЧДД определяет стоимость предприятия, стоимость акций на фондовом рынке. Именно показатель ЧДД в наибольшей степени учитывает воспроизводственный процесс и соответствует глобальному показателю – максимизации стоимости предприятия на рынке. Использование любого другого показателя для оптимизации планирования деятельности предприятия приводит к снижению ЧДД.

Итак, было осуществлено моделирование функционирования предприятия за период с 2001 по 2005 г. с учетом существующей системы налогообложения. Объемы налоговых отчислений были рассчитаны по пяти наиболее важным налогам: по налогу с прибыли, НДС, ЕСН, подоходному, налогу на имущество. Расчеты велись в ценах 2001 г.

Для того чтобы понять действие существующей налоговой системы на экономику предприятия, рассмотрим два сценария. Первый основан

Таблица 2

Налоговый эффект от реализации экономических мероприятий, тыс. руб.

Последствие	Мероприятия (в расчете на 1 тыс. руб.)	
	Экономия материалов	Экономия заработной платы
Уменьшение возврата НДС	–0,18	–
Увеличение прибыли	1,0	1,26
Налог с прибыли	–0,24	–0,302
Возврат НДС при использовании прибыли на покупку оборудования	$0,76 \times 0,18 = 0,137$	$0,958 \times 0,18 = 0,172$
Сокращение ЕСН	–	0,26
Увеличение (сокращение) налоговых отчислений	0,283	–0,13

на экономии материальных ресурсов (при неизменных условиях работы предприятия), второй – на экономии затрат заработной платы. Результаты расчетов представлены в табл. 2.

Как уже отмечалось, экономия материальных ресурсов ведет к потере возврата НДС и увеличению налоговых отчислений. Рост НДС (в нашем примере это $0,18 - 0,137 = 0,043$ тыс. руб.) придется восполнять из прибыли. Возврат НДС при покупке основных средств из прибыли может затянуться на годы. Поэтому, как показано в табл. 2, при экономии ресурсов на 1 тыс. руб. придется перечислить от 0,283 до 0,42 тыс. руб. налогов. Увеличение материальных затрат (при тех же объемах продаж) приведет к сокращению налоговых отчислений.

При экономии расходов на заработную плату, наоборот, снижаются и налоговые отчисления. В рассматриваемом примере экономия затрат на 1 тыс. руб. приведет к сокращению налоговых отчислений на $0,13 - 0,3$ тыс. руб.

На предприятии при росте объемов продаж происходит относительное снижение как материальных затрат, так и расходов на заработную плату. Увеличение заработной платы и снижение материальных затрат приводят к опережающим темпам роста (относительно роста объемов продаж) налоговых отчислений.

Таблица 3

Объем налоговых отчислений на предприятии по результатам моделирования при существующей системе налогообложения, млн руб.

Показатель	2001	2002	2003	2004	2005
Объем реализации с НДС	538,8	726,8	808,6	848,2	890,2
Объем реализации без НДС	449	605,7	673,8	718,8	754,4
НДС	32,6	43,3	50	48,9	51,6
Прибыль до налогообложения	84,7	123,8	140,9	150	164
Налог на прибыль	29,6	29,7	33,8	36,0	39,3
Чистая прибыль предприятия	55,1	94,1	107,1	114,0	124,7
Заработная плата	66,1	84,8	91,5	97,7	103,4
ЕСН	23,5	30,2	32,6	34,8	26,9
Налог на имущество	4,2	5,8	7,6	9,2	10,7
Подоходный налог	8,6	11	11,9	12,7	13,4
Общие налоговые отчисления	98,5	120	135,9	141,6	141,3

Результаты расчетов при использовании модели функционирования предприятия для оценки существующих налоговых отчислений представлены в табл. 3 и на рис. 2. Здесь учтено, что с 2002 г. ставка налога на прибыль была уменьшена с 35 до 24%, а ставка НДС с 2004 г. уменьшена до 18%. В расчетах учтено также изменение ЕСН с 2005 г. Это повлияло на характер динамики общей массы налоговых отчислений по годам. Объем реализации продукции с НДС прогнозировался за пятилетие на уровне 3,813 млрд руб., чистой прибыли – до 495 млн руб. При этом в 2001–2002 гг. производственные возможности завода не обеспечивали удовлетворение платежеспособного спроса из-за дефицита инвестиций из чистой прибыли.

Идея предложений по новой системе налогообложения для промышленных предприятий заключается в сокращении количества видов налоговых отчислений и переходе к принципам относительного уменьшения бремени налогов с ростом эффективности производства. Центр тяжести

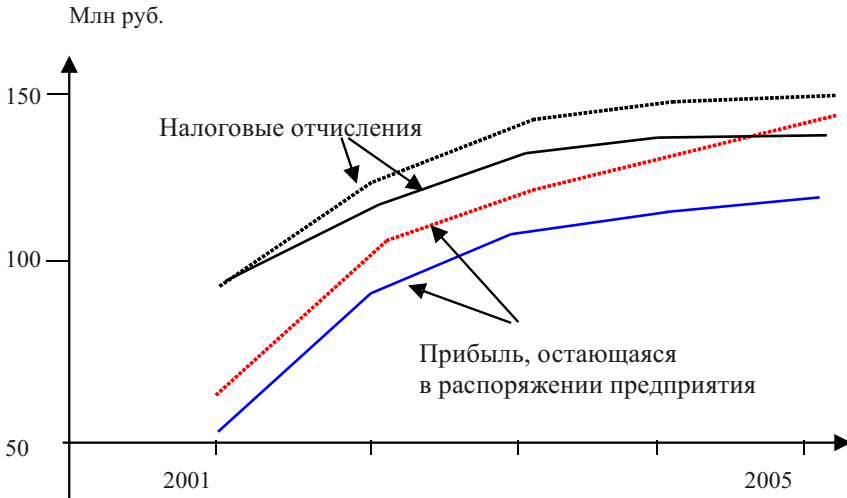


Рис. 2. Рост прибыли предприятия и налоговых отчислений при существующей (сплошная линия) и предлагаемой (прерывистая линия) системах налогообложения

налоговых отчислений предлагается перенести на плату за использование ресурсов в производстве и налог на имущество, отменяются налог на прибыль и НДС. Это создаст предпосылки для более эффективного использования материальных и трудовых ресурсов, оборотных активов, основных средств и новых инвестиционных ресурсов. ЕСН должен формироваться в большей степени за счет отчислений от заработной платы физических лиц. Только тогда предприятия не будут заинтересованы в сокрытии реальной оплаты труда. При этом система должна быть построена таким образом, чтобы достигался баланс интересов предприятий и государства. Уровень налоговых отчислений не должен уменьшаться. Этого можно добиться за счет дополнительного роста объемов инвестиций в производство, продаж продукции, снижения затрат.

Элементы новой системы налогообложения встраиваются в модель функционирования предприятия, а затем проводятся практические расчеты. Такие исследования дают возможность сравнить существующую систему с предложенной, оценить ее эффективность.

Итак, отмена НДС не приведет к снижению цен на продукцию: она же продается сейчас с НДС. Кроме того, уровень существующих цен необходимо оставить, так как только это позволит компенсировать поступления от НДС (который предлагается отменить). Конечный потребитель от этого ничего не потеряет. Таким образом, цены предприятия увеличиваются на 20% (18% с 2004 г.), поскольку должен быть компенсирован НДС.

Далее «вводится» налог на использование ресурсов (материальных и трудовых) $w_{\text{рес}}$, например 18%, т.е. $w_{\text{рес}} = 0,18$, $w_{\text{зпл}} = 0,1$. Эти налоговые отчисления включаются в себестоимость продукции. Уровень оплаты труда должен быть повышен в $(1 + w_{\text{ЕСН}})/(1 + w_{\text{зпл}})$ раз. Здесь $w_{\text{ЕСН}}$ – ставка ЕСН. Это необходимо сделать, чтобы часть существующего единого социального налога «переместить» в подоходный налог (налог с физических лиц). Тогда при $w_{\text{зпл}} = 0,1$ $w_{\text{НФЛ}}$ будет около 0,294 (т.е. 29,4% вместо 13%). Выплата дивидендов также будет облагаться налогом в 29,4% (сейчас 24% с прибыли, а затем 9% с дивидендов). Это не уменьшит получение чистой заработной платы относительно существующих доходов физическими лицами. Следует поднять налог на имущество до 3%.

Ставки предлагаемой системы налогообложения могут быть другими, – главное, обеспечить в базовом, переходном году получение налоговых доходов не меньше, чем при существующей системе, сохранить достигнутый уровень оплаты труда. Отсюда последовательность формирования ставок будет следующей. Сначала фиксируется параметр $w_{\text{зпл}}$, затем определяется $w_{\text{НФЛ}}$. При $w_{\text{зпл}} = 0,1$ уровень выплаты заработной платы составит $1,356/1,1 = 1,2327$. Если $w_{\text{НФЛ}} = 0,294$, то $1,2327 \times (1 - 0,294) = 0,87$, т.е. остается тот же реальный уровень выплат, что и при действующей ставке налога с физических лиц, равной 13%. Далее определяются для базового года абсолютные величины налоговых отчислений относительно выплачиваемой заработной платы, налог с имущества. После этого подбирается коэффициент $w_{\text{рес}}$ (в нашем случае он равен 0,18), который позволит в базовом году получить объем налоговых отчислений не меньше заданной величины (в расчетах это 98,5 млн руб.).

С использованием указанных новых параметров налоговых отчислений проводятся расчеты с помощью модели функционирования предприятия. Объем реализации продукции на объекте исследования мог бы быть увеличен до 3,99 млрд руб. (на 180 млн руб. за пять лет)

Таблица 4

**Объем налоговых отчислений на предприятии
по результатам моделирования при предлагаемой системе налогообложения,
млн руб.**

Показатель	2001	2002	2003	2004	2005
Объем реализации продукции	558,9	756,9	844,7	890,1	936,3
Прибыль предприятия	68,4	106,9	126,1	136,6	147,9
Заработная плата	83,6	106,6	115,1	123,6	144,5
Налог на заработную плату	8,3	10,7	11,5	12,4	0,0
Подоходный налог	24,6	31,3	33,8	36,3	42,5
Материальные затраты	331,2	430,2	462,7	481,3	500,3
Налог на использование материалов	59,6	77,4	83,3	86,6	90,0
Налог на имущество	6,9	10,4	13,6	16,4	19,3
Общая налоговая нагрузка	99,4	129,8	142,2	151,7	151,8

за счет более интенсивного ввода мощностей, средства на инвестиции берутся из прибыли. Объем прибыли, которая остается на предприятии, возрос бы с 495 до 558,5 млн руб. Особенно это было важно в 2001–2002 гг., когда резко увеличился спрос на продукцию. Отсутствие налога на прибыль привело бы к более быстрому ее росту при увеличении объема продаж. Так, в 2001 г. чистая прибыль составляла 55 млн руб. Только из этой суммы можно было сформировать инвестиционный фонд (плюс амортизационные отчисления). При предлагаемой системе налогообложения объем привлечения прибыли возрос бы до 68,4 млн руб. Как показано в табл. 4 и на рис. 2, происходит ускоренное поступление прибыли, остающейся в распоряжении предприятия. Это увеличение прибыли обеспечило бы необходимый прирост мощностей и продаж продукции, повышение эффективности производства, уровня оплаты труда, привело бы к росту налоговых отчислений по сравнению с существующими их объемами.

Результаты расчетов, учитывающих предложенную систему налогообложения, представлены в табл. 4, а сравнение результатов деятельности предприятия дано на рис. 2.

С 2005 г. существенно изменилась налоговая нагрузка на предприятие в связи с изменением ставки ЕСН с 35,6 до 26%. Эта ситуация учтена в обоих вариантах расчетов ($w_{\text{зпл}}$ стал равным нулю). Как видим, это не приведет к уменьшению налоговой нагрузки, но и роста ее не будет.

Таким образом, реализация подобной налоговой системы позволила бы упростить сборы налогов. Вся налоговая база может быть подтверждена документально. Невыгодным становится дробление технологических цепочек производства, так как каждый переход комплектующих будет облагаться налогом на использование ресурсов. Однако такой недостаток в налогообложении будет в еще большей степени способствовать экономии материальных ресурсов, развитию интеграции и специализации производств. Однако и сейчас подобный недостаток существует. Например, к стоимости комплектующих и материалов, включающей прибыль, еще раз добавляется прибыль при выпуске готовой продукции.

В России с трудом идет процесс снижения инфляции. Корни инфляции находятся в сфере материального производства, – это его низкая эффективность, плохая организация. При достижении внутренними ценами уровня мировых низкая эффективность производства (в том числе из-за плохого качества продукции, высокой ее материалоемкости и энергоемкости при производстве) на многих предприятиях приведет их на грань банкротства. Вот почему имеет смысл ввести антизатратный налоговый механизм. Он будет способствовать переходу предприятий на ресурсосберегающие технологии, позволит предприятиям повышать их конкурентные преимущества на рынке за счет относительного снижения налоговой нагрузки при повышении эффективности производства. При этом появляется возможность существенно увеличить инвестиционные ресурсы предприятий для инновационного процесса.

Следует отметить, что по-прежнему нельзя отказываться от налогов на землю, за использование природных ресурсов, акцизов и транспортного налога. Остаются и другие проблемы, например проблема рентного налогообложения.

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ШВЕЙНЫМ ПРОИЗВОДСТВОМ

В.Т. Степанов

Швейная промышленность, более всех среди подотраслей легкой промышленности России сократившая выпуск продукции после начала экономических реформ, только в последние годы начала развиваться. Причем выпуск продукции увеличился лишь по пяти видам швейных изделий из десяти основных. Постоянно снижается производство платьев, юбок и блузок, изделий женского ассортимента, наиболее подверженных изменениям моды, при росте спроса на женские брюки (в 2003 г. производство брюк увеличилось на 21,2%).

Общей экономической проблемой для подавляющего большинства предприятий остается низкая конкурентоспособность их продукции из-за высокой ее стоимости. У населения с низкими доходами пользуется спросом в основном швейная продукция производства Китая, Вьетнама, Турции, которая значительно дешевле отечественной. Российские товаропроизводители также теряют покупателей с высокими доходами, которым нужна только модная, дорогостоящая продукция. Поскольку такая продукция в России практически не производится, спрос удовлетворяется за счет импорта, в основном из стран Западной Европы.

По оценкам Министерства экономического развития и торговли РФ, доля отечественной продукции в общероссийском обороте розничной продажи по всем группам товаров составляла в 2004 г. не более 21%. Остальное – импорт из разных стран мира. Удельный вес ввезенных в страну товаров, учтенных официальной статистикой, не превышает 10 п.п., а 69 п.п. – это поставки, осуществляемые «челноками», и контрабанда (по швейным изделиям доля последних составляет 66 п.п., по обуви – 70, по меховым изделиям – 84 п.п.)¹.

¹ www.roslegprom.ru (октябрь 2004 г.).

Специалисты высказывают опасения относительно экономических последствий для отечественной легкой промышленности, если Россия вступит во Всемирную торговую организацию. По оценкам ОАО «Рослегпром», после вступления страны в ВТО половина российских предприятий легкой промышленности прекратят свое существование, не выдержав конкуренции, а работники ликвидированных предприятий пополнят ряды безработных. У оставшихся же существенно снизится уровень заработной платы.

Доля продукции легкой промышленности в общем объеме российского промышленного производства в среднем составляет 1,5%. В Центральном и Южном федеральных округах отрасль имеет несколько больший удельный вес – 3,5 и 2,5% соответственно, в Северо-Западном и Приволжском – 1,2%, еще меньше он в восточных округах: в Сибирском – 0,8%, в Дальневосточном – 0,5 и в Уральском – 0,3%. Исключение составляют несколько субъектов Федерации, в которых доля легкой промышленности существенно выше среднероссийского показателя (в Ивановской области – 36%, в Еврейской автономной области – более 10%).

На первый взгляд, из-за незначительности масштабов легкой промышленности негативные последствия, которые могут наступить для нас после вступления России в ВТО, не должны оказать существенного влияния на социально-экономическое состояние регионов. Однако для каждой конкретной территории эти последствия могут быть весьма существенными. В особенно в тяжелом положении могут оказаться градообразующие неконкурентоспособные предприятия текстильной и швейной промышленности в малых городах и субъектах Федерации, где эти производства доминируют.

Неконкурентоспособность швейной промышленности и проблемы, с которыми она сегодня сталкивается, хорошо видны на примере сибирских предприятий. Местные швейники с большим трудом конкурировали с швейниками из Китая, Турции, а также европейской части России. Сибирские производители предлагали покупателям одежду (в основном женскую, которая в ассортименте розничной торговли занимает около 60%), морально и конструктивно устаревшую, сшитую из дешевых низкосортных тканей, со значительными ценовыми скидками при исключительно низкой рентабельности производства (например, в Новосибирской области – немногим более 1% в 2003 г.).

В современной ситуации местные швейные производители в первую очередь пытаются снизить издержки и занимаются поиском оригиналь-

ных дизайнерских решений в конструировании одежды. Однако в ассортименте многих сибирских швейных предприятий заметна тенденция к унификации, что приводит практически к однообразному модельному ряду у разных производителей. Сейчас в мире швейники, уделяют большое внимание женскому деловому стилю: считается, что такая одежда пользуется стабильным спросом. Однако, по мнению специалистов, даже эту нишу сибирские швейники осваивают недостаточно эффективно.

Как показывает практика, довольно успешно работают те предприятия, у которых есть фирменная торговая сеть и продукция которых адресована определенной целевой группе потребителей. Например, фабрика «Бердчанка» (г. Бердск Новосибирской области) шьет спортивную одежду. Ей удается работать на конкретного заказчика, получать заказы от спортивных команд и спортивных магазинов.

Значительная часть сибирских швейных предприятий стремится развивать фирменную торговлю. В связи с практическим отсутствием оптовой торговли производители в основном сами занимаются реализацией своей продукции, поэтому торговые надбавки на нее минимальны. Это тоже ведет к снижению цен.

Одной из основных причин неконкурентоспособности швейного производства является низкий уровень управления. Около 90% российских предприятий имеют потенциальные возможности повышения эффективности работы на 20–25% за счет изменения системы управления предприятием, создания эффективной финансово-экономической системы и переподготовки кадров управленческого звена².

В настоящее время необходимо понимание того, что вхождение России в ВТО будет успешным при условии непрерывной адаптации промышленности к конъюнктурным изменениям рынка, установления устойчивых связей с поставщиками материалов и потребителями конкурентоспособной продукции. Главной в деятельности предприятий должна стать работа по снижению затрат, повышению качества продукции и расширению ее ассортимента, что невозможно осуществить без внедрения новых прогрессивных форм организации производственных процессов.

В странах ЕС швейники непрерывно приспосабливаются как к новым технологиям, так и к постоянно меняющимся запросам своих клиентов.

² См.: **Бахановский В.** Легкая промышленность страны: состояние и направления развития // Текстильная промышленность. – 2001. – № 1.

При этом основные усилия они сосредоточивают на активизации маркетинга, оптимизации технологии изготовления швейных изделий, усилении связей с поставщиками текстильных материалов и т.д.

К сожалению, для большинства российских швейных предприятий, особенно расположенных в глубинных регионах страны, характерно расхождение между структурой производства и рыночным спросом. Даже отраслевые НИИ продолжают разрабатывать образцы продукции и технологические процессы для массового производства. Между тем очевидно, что в настоящее время каждая организация, для того чтобы стать конкурентоспособной, должна выходить на рынок со своими оригинальными видами продукции, для производства которых должны разрабатываться соответствующие технологические процессы. При этом мобильность производства должна обеспечиваться в первую очередь универсальностью оборудования и гибкостью организационно-технологической структуры производства, что подтверждается конкурентоспособностью предприятий, умеющих производить в короткие сроки сравнительно небольшие партии продукции, отвечающей текущим требованиям рынка по качеству и дизайну.

Другой важный момент в управлении предприятиями швейной промышленности – организация внедрения в производственные и управленческие процессы информационных технологий. Опыт развитых стран свидетельствует о том, что компьютеризация предприятия позволяет быстро, эффективно и с минимальными затратами реагировать на любые требования рынка, принимать корректные и своевременные управленческие решения, улучшает качество и сроки анализа сбытовой деятельности, дает возможность оптимизировать складские запасы и повышать прозрачность бизнеса в целом.

Актуальными остаются создание информационной системы рынка товаров швейной промышленности, а также развитие электронного бизнеса. Отсутствие объективной информации о текущем состоянии рынка не позволяет отслеживать негативные тенденции и препятствует принятию своевременных и эффективных управленческих решений по стабилизации состояния предприятия.

Развитие электронного бизнеса открывает новые возможности для информационного взаимодействия между компаниями, а также между компаниями и потребителями. В швейной отрасли наиболее приемлемыми являются схемы электронной коммерции «бизнес – бизнес» и «бизнес – потребитель». Организация торговли через Интернет позволяет снизить на-

кладные расходы и упрощает общение потребителя и производителя, ускоряет процесс обмена информацией, что очень важно в условиях динамичного рынка швейной продукции.

Одной из особенностей развития производства швейных изделий является ужесточение требований к продукции: потребительских, эстетических, эксплуатационных и промышленных. Потребители преимущественно выбирают изделия красивые, модные, добротные, удобные, качественно изготовленные и приемлемые по цене. Повышение конкурентоспособности изделий отечественных предприятий в настоящее время достигается в основном за счет увеличения количества выпускаемой продукции. Выпуск же качественных изделий требует мобильных, технически и научно вооруженных, экономичных технологических процессов.

Сегодня у российских швейных предприятий обострились проблемы, связанные со стремлением максимально удовлетворить спрос на одежду, – проблемы прогнозирования самого спроса и, следовательно, планирования необходимого объема производства одежды с учетом длительности и сезонности потребления, изменения ассортимента и замены моделей и т.д. Продолжительность жизни современной одежды незначительна по сравнению со многими другими промышленными товарами, в большой степени она определяется модой. Сейчас швейная промышленность не может рассчитывать на массовое производство однотипных моделей одежды, для нее более характерно производство одновидового товара мелкими сериями, идущими в продажу мелким оптом и в розницу. Это вызывает проблемы, связанные с распределением плана производства, даже в случае, если план оптимален по объемам и номенклатуре при действующем производственном потоке.

Дело в том, что особенностью швейной отрасли в рыночных условиях является необходимость широкой диверсификации производства изделий. Так, при мелкосерийном производстве партия одного типа изделий небольшого объема может повторяться через определенный промежуток времени, но, как правило, ассортимент партии будет меняться. При единичном производстве малая партия изделий изготавливается один раз и больше не повторяется. Самым наглядным примером единичного производства является изготовление фирменной одежды и спецодежды. Как показывает опыт составления контрактов между поставщиком и потребителем, объем производства таких изделий составляет обычно 15–20 единиц. Поэтому в процессе производственного плани-

рования предприятия сталкиваются с тем, что поступившие заказы на продукцию не всегда обеспечивают эффективную загрузку мощностей и рациональное использование трудовых ресурсов. В то же время на большинстве швейных предприятий желание производить широкую номенклатуру изделий сдерживается переналадками поточных линий и связанными с этим потерями времени, ухудшением качества изделий. Вследствие этого номенклатура изделий, проходящая через поток за определенный период, оказывается ограниченной. Поэтому основным этапом проектирования швейных потоков должны быть выбор и оптимизация парка оборудования.

Как показывает опыт Японии, Англии и других стран, при выпуске небольшого фиксированного количества изделий наиболее перспективной организацией производства является организация гибких модульных потоков как с последовательным, так и с циклическим запуском изделий. В отличие от традиционных методов проектирования при организации таких потоков анализируются состав оборудования и затраты времени по каждому его виду, затем все оборудование разделяется на блоки, или модули, позволяющие выполнять операции без нарушения технологической последовательности. Когда известны затраты времени по данному блоку (модулю) и общие затраты времени по операциям, соответствующим тем или иным видам оборудования, определяется необходимое количество модулей данного типа. Если некоторые типы модулей отличаются одним видом оборудования (например, стол для ручных работ вместо утюжилых), то с целью сокращения количества типов модулей формируется так называемый унифицированный модуль.

Инструментом проектирования типов модулей и определения нужного количества каждого их типа являются методы математического программирования, позволяющие оптимизировать состав и количество модулей в гибком модульном потоке (ГМП). Под ГМП понимается поток, состоящий из модулей различного типа, включенных в единую технологическую цепочку, а каждый модуль представляет собой совокупность нескольких единиц оборудования, объединенных в одно рабочее место.

При организации швейного производства ведущие типы оборудования обычно не могут быть выделены, и на многих операциях потока функционируют машины с некратной производительностью. Если мощность потока ниже мощности конкретного рабочего места, то это значит,

что средства производства используются не полностью, возникают перемены в работе исполнителей. При определенных условиях с увеличением выпуска отдельных видов продукции загрузка используемого оборудования может повышаться до тех пор, пока не потребуются введение дополнительных рабочих мест на каких-либо операциях. Это может вызвать снижение показателей использования оборудования и рабочей силы в потоке, которое будет тем больше, чем выше производительность вводимого оборудования.

При переходе к гибкому производству характер рассматриваемой проблемы меняется в силу особенностей организации его работы. Опыт показывает, что производства с мелкосерийным выпуском продукции должны обслуживаться небольшими по численности бригадами исполнителей, так как увеличение количества занятых в системе исполнителей снижает ее гибкость. Как правило, численность исполнителей в потоке не превышает 20–25 чел. В то же время особенность организации работы ГМП такова, что исполнитель обслуживает не одну единицу оборудования, а их совокупность, объединенную в технологический модуль (ТМ). Кроме того, в потоке одновременно могут изготавливаться небольшие партии изделий различных ассортиментных групп. Поэтому важным становится определение оптимального количества ТМ каждого типа и численности производственного персонала, при которых будет обеспечена оптимальная загрузка каждого рабочего места при изготовлении изделий заданных ассортиментных групп.

Многоассортиментный запуск кроме определения оптимального состава модулей на потоке требует подбирать изделия с учетом технологических свойств материалов и методов обработки. По-видимому, только при таком подходе к проблеме организации производства возможно использовать технологическое оборудование наиболее эффективно.

Для максимального использования оборудования в модулях и полной загрузки самих модулей целесообразно формировать мелкосерийные многоассортиментные гибкие модульные потоки с цикличным или последовательным запуском. Для подбора вида ассортимента, определения количества выпускаемой продукции каждого вида и распределения этого ассортимента по модулям с целью равномерной их загрузки также следует применять оптимизационные методы решения этих задач.

Изложенные подходы к организации управления производством были апробированы при определении плана производства на ОАО

«Бердчанка». С учетом того, что 80% ассортимента составляют изделия потребительского рынка и количество моделей достигает 160 в год, становится актуальной задача оптимизации запасов материалов с учетом неравномерности производства отдельных видов изделий по месяцам и сезонам. Особенности планирования ассортимента, относящегося к потребительскому рынку, являются

- широкий ассортимент изделий;
- широкий охват возрастных групп;
- большое количество новых моделей в каждой коллекции;
- оптимальная для покупателя шкала размероростов;
- наличие сезонных коллекций (весенней, осенне-зимней, школьной).

В данной статье мы показываем, как решается упомянутая выше задача определения оптимального количества технологических модулей каждого типа и численности производственного персонала, при которых будет обеспечена оптимальная загрузка каждого рабочего места при изготовлении изделий заданных ассортиментных групп. Для этой задачи была разработана экономико-математическая модель. Численное решение задачи проводилось для следующих сочетаний изделий, одновременно запускаемых в поток: платье – блузка – куртка и платье – жакет (полушерстяной) – куртка. Расчет набора ТМ для рассматриваемых сочетаний изделий был осуществлен при общей численности исполнителей в потоке, входящей в интервал 16–24 чел. В результате расчетов была получена зависимость среднего времени простоев ТМ от количества исполнителей в потоке.

Анализ полученной зависимости позволяет сделать вывод о том, что в первом случае существенные потери времени в длительности производственного цикла от простоев ТМ будут наблюдаться при количестве исполнителей в потоке от 16 до 18 чел. В интервале 19–24 чел. диапазон средних величин простоев колеблется в пределах 14–51 мин. Наименьшие потери времени от простоев будут в случае обслуживания потока 21 исполнителем: они составят около 14 мин.

При расчете количества ТМ, необходимого для одновременного изготовления в потоке изделий в сочетании платье – жакет – куртка, диапазон варьирования численности исполнителей с учетом предыдущих результатов был сужен и составил 19–24 чел. Оптимальным с точки зрения равномерной загрузки рабочих мест и минимальных простоев ТМ

будет обслуживание потока 22 исполнителями. Длительность простоев составит при этом 16,5 мин.

Таким образом, предлагаемый способ позволяет анализировать различные варианты сочетаний изделий для изготовления в одном потоке и одновременно оценивать соответствующую им загрузку ТМ. На основе таких расчетов может быть сформирован рациональный вариант структурного состава потока, что также позволяет эффективно использовать данный способ для определения преемственности в изготовлении в потоке конкретных сочетаний изделий. Возможность варьирования интервалами численности исполнителей в потоке позволяет моделировать ситуации изменения этого показателя и определять оптимальное количество ТМ каждого типа.

© Степанов В.Т., 2006

ПРИЧИНЫ, ПО КОТОРЫМ РОССИЙСКИЕ ЖЕНЩИНЫ НЕ ХОТЯТ ЗАВОДИТЬ ДЕТЕЙ

В России 60% беременностей заканчиваются абортами. То есть из пяти зачатых рождаются всего двое. Сонсон провела опрос с целью выяснить причины, по которым российские женщины не хотят заводить детей.

Причина	%
Не замужем	61,7
Молодость	58,5
Психологически не готовы	58,4
Материально не обеспечены	54,6
Нет жилищных условий	45,5
Не хотят	44,6
Нет подходящей кандидатуры на роль отца	43,1
Проблемы со здоровьем	34,6
Карьера	34,5
Возможные болезни ребенка	34,5
Негативная реакция друзей и родителей	29,0
Муж против	20,9

Самый распространенный ответ: «не замужем». Так ответили 61,7% опрошенных женщин. На втором месте «молодость» – 58,5%. Почти столько же (58,4% женщин) считают, что они просто не готовы стать матерью. Отсутствие достаточного материального обеспечения (54,6%) и жилищных условий (45,5%) также являются серьезным препятствием для рождения ребенка. 44,6% женщин сами не хотят иметь ребенка, а у 20,9% опрошенных россиянок ребенка не хотят их мужья.

Профиль, 2005, №38 (17 окт.).

МОДЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ОБЛАСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.В. Шестакова

Исторически сложившаяся неоднородность социально-экономического пространства России продолжает оказывать значительное влияние на функционирование государства, структуру и эффективность экономики, стратегию и тактику институциональных преобразований и социально-экономическую политику. Противоречивость и недостаточная развитость правовой основы местного самоуправления, пробелы в правовом регулировании, отсутствие необходимых федеральных законов и в то же время множественность подзаконных нормативных правовых актов на федеральном, региональном и местном уровнях, их несистематизированность порождают иногда правовую неопределенность и неразбериху. В этой связи необходимость реформы местного самоуправления не вызывает сомнения, и в первую очередь такая реформа нужна для того, чтобы выстроить четкую систему взаимоотношений между органами государственной власти и местного самоуправления.

Процесс становления местного самоуправления в Российской Федерации имеет свою специфику, свои исторические условия, связанные с переходным состоянием нашего общества, нестабильностью экономического и социального развития, неустойчивостью политических процессов. Началом этого процесса считается принятие Конституции РФ 12 декабря 1993 г. В Конституции перечислены важнейшие вопросы местного значения: управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, установление местных налогов и сборов, осуществление охраны общественного порядка. Вопросы местного самоуправления помимо Конституции РФ регулируются также посредством Европейской хартии о местном самоуправлении, Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», других федеральных зако-

нов, актов Президента и Правительства Российской Федерации, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Становление местного самоуправления в Российской Федерации нельзя считать законченным, переходное состояние местного самоуправления закреплено законодательно. Так, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. устанавливает переходный период до 1 января 2009 г. В переходный период законом субъекта Федерации определяется порядок решения вопросов местного значения для вновь образованных в соответствии с данным федеральным законом поселений. Закон предусматривает поэтапное реформирование.

Поэтапное реформирование предполагает поиск новых правовых регуляторов. Одним из таких регуляторов является модельное законодательство. Модельный закон можно определить как законодательный акт типового характера, содержащий нормативные рекомендации, а также варианты возможных правовых решений (иногда и пояснения к возможным вариантам, примеры) тех или иных вопросов определенной сферы общественных отношений [1]. «Модельность» нормы заключается в том, что она, будучи моделью поведения участников отношений (как и любая другая норма), содержит в то же время модель будущих внутригосударственных актов.

На современном этапе наблюдаются рост числа таких актов и расширение сфер правового регулирования. При наличии системообразующих факторов модельные законы уже формируют структурированные системы для решения различных проблем правового регулирования в различных сферах. Модельные акты в той или иной мере используются во всех странах. Большое распространение модельные акты получили в рамках СНГ, и здесь они направлены на обеспечение согласованной законодательной деятельности государств-участников. Однако в последнее время использование модельных актов широко практикуется и в рамках субъектов Федерации.

В связи с этим Полномочный представитель Президента РФ в Конституционном суде М.А. Митюков предложил два варианта модельного правотворчества:

- 1) модельное законодательство одобряется Советом Федерации и рекомендуется субъектам в качестве образца для работы над законами в Конституционном суде и уставных судах;

- 2) модельное законодательство разрабатывается и рекомендуется региональными ассоциациями для своих членов – соответствующих субъектов Федерации [2].

Модельные законы подготавливаются также по просьбе республик, краев, областей, иных субъектов Федерации по вопросам, относящимся к их исключительной компетенции, федеральными органами государственной власти. Например, в законе Воронежской области «О правовых нормативных актах Воронежской области» от 1 февраля 1995 г. в ст. 18 устанавливается, что органы государственной власти Воронежской области могут принимать к рассмотрению и возможному использованию в своей правотворческой деятельности разработанные федеральными законодательными и исполнительными органами государственной власти, а также иными компетентными органами модельные нормативные акты – типовые акты рекомендательного характера, содержащие принципы правового регулирования, юридические стандарты, формулировки наиболее важных норм, требующих единообразного решения. Подобные акты обладают и такими специальными признаками, как рекомендательный характер, нормативно-консолидирующая роль и возможность для законодательных органов самостоятельно определять степень восприятия. Они являются новым средством унификации и гармонизации законодательства.

Модельные акты органов местного самоуправления имеют определенную специфику, отличающую их от других подобных актов. Модельными актами предлагаются альтернативные варианты положений, за исключением случаев, когда закрепление императивного положения продиктовано требованием федерального закона. Так, например, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 13 ст. 35, ч. 5 ст. 44) установлена императивная норма о принятии двумя третями голосов от установленной численности депутатов устава поселения, решения представительного органа поселения о внесении изменений и (или) дополнений в устав поселения, решения представительного органа поселения, отклоненного главой поселения, являющимся главой местной администрации, и повторно рассматриваемого представительным органом поселения в ранее принятой редакции. Соответствующее обязательное положение федерального закона должно быть закреплено и в модельном акте.

В конце модельного акта могут содержаться пояснения к тексту. Например, в модельном уставе муниципального района Саратовской области

в ст. 11, посвященной референдуму, установлено, что по истечении определенного фиксированного срока со дня поступления в муниципальную комиссию референдума ходатайства инициативной группы с приложенными к нему документами представительный орган муниципального района обязан проверить соответствие вопроса (вопросов) референдума требованиям федерального закона и данного устава. В конце текста устава приведены постатейные разъяснения. Указанная статья поясняется следующим образом: уставом муниципального района должен быть установлен срок, в течение которого представительный орган муниципального района осуществляет проверку вопроса (вопросов) референдума. При этом срок проверки не может превышать 20 дней.

Ю.А. Тихомиров исходя из источников модельного законодательства выделяет следующие его формы: общие принципы, основные начала, примерный закон, модель кодекса, основные условия, основные положения [3]. В развитие этого Е.А. Юртаева дает другую классификацию, отмечая, что модельное законодотворчество может представлять собой разработку как акта в виде полного текста закона, так и отдельных законодательных правил или положений [4]. Однако для модельных актов местного самоуправления характерна другая типология. Можно выделить такие модельные акты, как модельный устав образования, модельный регламент, модельный закон, модельный кодекс, модельные положения о порядке опроса населения, о публичных слушаниях и о порядке реализации правотворческой инициативы граждан.

Уставы обычно разрабатываются органами местного самоуправления самостоятельно. В уставах рассматриваются вопросы местного значения; формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения; структура, наименование, полномочия и порядок формирования органов местного самоуправления; вопросы, касающиеся муниципальной службы. В них определяются виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов, порядок внесения изменений и дополнений в уставы, оговариваются экономические и финансовые основы местного самоуправления, а также ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц.

В зависимости от территориального и административного деления могут быть модельные уставы округов, муниципальных районов, поселений, городов. Модельные уставы подлежат принятию депутатами выборного органа местного самоуправления, представляющими интересы

населения, проживающего на территории данного округа, района, города, и последующей государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном федеральным законом.

Модельные регламенты регулируют работу представительных органов власти. Например, представительный орган муниципального района Саратовской области руководствуется в своей деятельности Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, законодательством данного субъекта Федерации, уставом муниципального района, правовыми актами муниципального района и регламентом. Целью модельного регламента является содействие представительным органам в разработке регламента их деятельности, устанавливающего порядок их формирования, порядок созыва, подготовки и проведения заседаний, рассмотрения вопросов, проведения голосования и принятия решений представительного органа поселения, избрания главы поселения представительным органом поселения из своего состава. Нормы, закрепленные регламентом представительного органа, не должны противоречить нормам действующего устава, однако могут идти вразрез с нормами, закрепленными в модельном уставе, поскольку последний не имеет обязательной юридической силы. В случае если положения модельного регламента или принятого представительными органами официального регламента противоречат действующему уставу, они должны быть пересмотрены.

Модельный закон внешне соответствует закону в традиционном понимании, — имеются в виду постатейное построение, логичность изложения, содержания. **Модельный кодекс** — это систематизированный законодательный акт рекомендательного характера, принятый с целью сближения подходов к правовому регулированию однородных сфер общественных отношений в государствах СНГ.

Как указывалось выше, модельные законы и кодексы разрабатываются как органами местного самоуправления, так и федеральными органами. Особого внимания заслуживает рассмотрение модельных законов, разрабатываемых Министерством финансов Российской Федерации. Среди нерешенных проблем, касающихся формирования правовой базы местного самоуправления, можно назвать неэффективность законодательного обеспечения финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований, внутреннюю несогласованность и несистемность финансового законодательства, финансовых планов, финансовой отчетности. С целью совершенствования нормативно-правового регулирования финансовых вопросов Минфином России были разработаны модельные муници-

пальные правовые акты о бюджетном процессе; о разработке, применении и мониторинге перспективного финансового плана; о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год; о порядке ведения реестра расходных обязательств муниципального образования; о контрольном органе муниципального образования; о контрольно-счетной палате муниципального образования; о ревизионной комиссии представительного органа муниципального образования и др. Данные рекомендательные акты нашли широкое применение в органах местного самоуправления, так как модельные акты, издаваемые министерствами и ведомствами, рассматриваются органами местного самоуправления в качестве конкретизирующих или комментирующих порядок реализации положений нормативных правовых документов. Они, по сути, разъясняют требования действующих законодательных актов.

Противоположная тенденция наблюдается в отношении модельных актов, разрабатываемых партиями и общественными организациями. Они практически никогда не реализуются, поскольку рассматриваются органами местного самоуправления только в качестве предложений, включенных в предвыборную программу действий. Примером может служить предложенный партией «Союз правых сил» модельный акт «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений в субъекте Российской Федерации». Очевидно, что модельные акты, разрабатываемые в рамках партий, могут найти реальное воплощение только в случае, если партия, предложившая данный проект, будет иметь большинство депутатов в органе местного самоуправления. В противном случае модельный акт не получит развития.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные образования вправе создавать ассоциации и союзы муниципальных образований «в целях координации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов». Подобные союзы и ассоциации также занимаются разработкой модельных норм, однако такие модельные законы тоже редко доходят до реализации. На уровне субъектов Федерации упомянутые ассоциации и союзы распространены уже достаточно широко. Но во многих субъектах Федерации ассоциации местного самоуправления еще в полной мере не сформированы, не разработаны порядок их деятельности, механизмы внедрения модельных актов на уровне органов местного самоуправления. Ассоциации (союзы) муниципальных образований смогут в дальнейшем выполнять функции юридических консалтинговых фирм, содейст-

вующих в разработке модельных актов, обеспечивать интервьюирование населения с целью определения необходимости создания типовых законов, ведение специализированной компьютерной базы данных, ее внедрение и сопровождение в органах местного самоуправления, издание и рассылку в муниципальные образования бюллетеня с комментариями изменений в законодательстве России и субъекта Федерации, проведение оперативного консультирования и семинаров по вопросам создания модельных актов.

* * *

Природа и специфика единообразных норм изучены недостаточно полно. Воплощение в действительность модельные акты могут получить только в том случае, если будут разрабатываться непосредственно органами местного самоуправления или федеральными органами. Развитие модельного законодательства происходит в русле совершенствования правовой системы и изменения социально-экономических реалий. Разработка модельного законодательства представляет собой объективно обусловленную, направленную на унификацию норм права деятельность органов местного самоуправления, федеральных органов, общественных организаций, уполномоченных научных институтов, партий и ассоциаций. Модельные законы необходимо принять как объективную реальность, существующую во многих странах мира.

В заключение подчеркнем два момента. Во-первых, модельные законодательные акты играют заметную роль в реформе местного самоуправления. Во-вторых, как правовая категория они еще недостаточно изучены, поэтому развиваются методом «проб и ошибок». Это новое средство правового регулирования, эффективность которого во многом определяется самими органами местного самоуправления.

Литература

1. **Большой юридический словарь** / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. – М., 2002.
2. **Митюков М.** Конституционные (уставные) суды: от теории вопроса к практике решения // Российская юстиция. – 2000. – № 4.
3. **Тихомиров Ю.А.** Курс сравнительного правоведения. – М.: Норма, 1996.
4. **Юртаева Е.А.** Международное публичное и частное право // Модельные законы в государствах СНГ. – 2002. – № 4 (8).

© Шестакова Е.В., 2006

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ СУЩНОСТЬ РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

А.С. Маршалова

Значение жилищно-коммунальной реформы в контексте общественно-экономических преобразований, происходящих в России, трудно переоценить. Во-первых, включение жилищно-коммунальных услуг в рыночные отношения означает массовое приобщение и адаптацию к жизни в рыночных условиях всего населения страны.

Во-вторых, жилищно-коммунальная реформа становится существенной частью социальной политики: бездотационное функционирование жилищно-коммунального хозяйства и оплата населением жилищно-коммунальных услуг по их реальной стоимости меняют структуру расходов населения, социальное благополучие семей и их спрос на рынке потребительских товаров и услуг. Кроме того, включение жилищно-коммунальных услуг в рыночные отношения меняет требования к их качеству.

В-третьих, сегодня жилищно-коммунальное хозяйство – это огромный сектор реальной экономики, причем с точки зрения затрат – неэффективный ее сектор. В жилищно-коммунальном хозяйстве России сконцентрирована одна треть основных фондов, оно расходует треть всех потребляемых энергоресурсов¹. Расходы российского консолидированного бюджета на дотации жилищно-коммунальному хозяйству, на субсидии, выделяемые для оплаты жилищно-коммунальных услуг, и компенсацию соответствующих льгот в 2003 г. составили почти 20% от общей величины расходов бюджета, а доля затрат на оплату жилищно-коммунальных услуг в общих расходах населения на потребительские товары и услуги – 10,5%².

¹ См.: **Пивоваров В.** Сто триллионов, чтобы выжить // Экономика и жизнь. – 1997. – № 24.

² См.: **Регионы России: Социально-экономические показатели.** – М.: Росстат, 2004.

В-четвертых, в России делается вторая попытка создания системы местного самоуправления с целью привлечения самого населения к участию в решении жизненно важных для него проблем. А это также самым непосредственным образом затрагивает вопросы реализации жилищно-коммунальной реформы, так как ее успешность во многом будет определяться участием самих граждан в управлении жилищно-коммунальным хозяйством.

Таким образом, острота проблемы преобразований в системе управления жилищно-коммунальным хозяйством определяется тем, что эта проблема оказалась в центре пересечения процессов, отражающих экономическую, социальную и финансовую политику государства, а также процессов формирования государственного устройства.

Объективная потребность в реализации жилищно-коммунальной реформы обусловлена как неудовлетворенностью населения качеством предоставляемых услуг, так и неспособностью государства выделять все возрастающие средства на содержание жилищно-коммунального хозяйства. Поэтому явных противников жилищно-коммунальной реформы нет, поскольку ее актуальность слишком очевидна.

В то же время жилищно-коммунальная реформа вызывает многочисленные споры, суть которых состоит в следующем. Если одни считают, что реформа нужна, но к ней нельзя приступать, пока не вырастут денежные доходы населения и бремя жилищно-коммунальных платежей не окажется посильным для подавляющей его части, то другие убеждены, что к реформе необходимо приступать немедленно, так как в противном случае в условиях отсутствия бюджетных средств у большинства муниципальных образований только такая мера даст возможность уберечь жилищно-коммунальное хозяйство от полного разрушения и создаст реальные предпосылки для сохранения, развития и преобразования этого сектора экономики в соответствии с требованиями к потребительским качествам производимых им услуг. Причем те и другие абсолютно правы.

Пока в сознании людей жилищно-коммунальная реформа воспринимается исключительно как повышение платежей за жилищно-коммунальные услуги при отсутствии каких-либо положительных сдвигов в работе самого жилищно-коммунального хозяйства, и было бы противоестественным ожидать от населения, что оно поддержит такую реформу. Между тем повышение платы за жилищно-коммунальные услуги не является целью жилищно-коммунальной реформы. Реформа – это

не совокупность случайных, независимых друг от друга решений, а система взаимосвязанных, взаимообусловленных мероприятий, призванных повысить эффективность жилищно-коммунального хозяйства за счет сокращения расходов и роста качества предоставляемых услуг.

Трудности и ошибки начального этапа жилищно-коммунальной реформы позволяют более точно сформулировать принципы и положения, которые должны лежать в основе реформы. Эти принципы состоят в следующем.

Комплексный, системный подход к осуществлению жилищно-коммунальной реформы. Основные задачи реформы формулируются как повышение эффективности работы жилищно-коммунального хозяйства и повышение качества предоставляемых им услуг за счет полного возмещения затрат на производство этих услуг их потребителями и включения данной сферы в рыночные отношения. В настоящее время ни одна из указанных задач не решена, и видимыми остаются лишь усилия по сокращению бюджетных дотаций жилищно-коммунальному хозяйству на возмещение затрат по производству услуг (но при этом, естественно, растут бюджетные расходы на оказание социальной помощи населению для финансирования субсидий). Жилищно-коммунальная реформа – это системное мероприятие, и его эффективность будет определяться тем, насколько согласованно и синхронно будут осуществляться процессы, которые являются составной частью общей системы. Усиление разрыва между ростом тарифов на жилищно-коммунальные услуги и их качеством ведет к дискредитации самой идеи жилищно-коммунальной реформы, ее неприятию населением и, как показало безграмотное осуществление монетизации льгот, к нарастанию социальной напряженности и увеличению затрат на само осуществление реформы.

Самофинансирование жилищно-коммунального хозяйства. Одна из основных целей реформы состоит в переводе жилищно-коммунального хозяйства на самофинансирование. Это означает, что затраты производителей услуг должны оплачивать сами потребители *с учетом количества и качества* потребляемых услуг. Сокращение дотаций этой сфере предотвратит превращение муниципальных бюджетов в бюджеты жилищно-коммунального хозяйства и позволит расширить спектр решаемых на местах социальных проблем.

Демонополизация и развитие конкурентной среды. Основными мероприятиями, направленными на создание конкурентной среды в жилищно-коммунальном хозяйстве, являются

- приватизация предприятий жилищно-коммунального хозяйства, которые выполняют функции по ремонту и обслуживанию домов, содержанию сетей, уборке прилегающей территории, проведению проектных работ и др.;
- конкурсный отбор предприятий различных форм собственности по содержанию и ремонту жилья.

Участие государства в реализации жилищно-коммунальной реформы. Будет непоправимой ошибкой полное устранение государства от участия в реализации жилищно-коммунальной реформы. Общее состояние жилого фонда и объектов коммунального хозяйства, высокая степень их износа требуют привлечения в эту сферу крупных инвестиций для осуществления ремонта и реконструкции. Речь идет о многих сотнях миллиардов рублей. В стране, где даже по официальным оценкам 25–30% населения находится за чертой бедности, средства для таких инвестиций могут быть только у государства. Поэтому каждое муниципальное образование должно провести полную инвентаризацию всего жилого фонда и объектов жилищно-коммунального хозяйства и разработать программу их ремонта и реконструкции. Эти программы должны стать основой национального проекта по восстановлению и развитию жилищно-коммунального хозяйства страны. Участие государства должно проявляться также в контроле за уровнем цен на жилищно-коммунальные услуги предприятий-монополистов и в контроле за качеством этих услуг.

Участие населения в управлении жилищно-коммунальным хозяйством. Жилищно-коммунальная реформа осуществляется без участия населения, воспринимающего ее как зло, с которым нужно бороться. При сохранении всех старых структур жилищно-коммунального хозяйства населению просто нет места в управлении этой сферой.

В других странах СНГ (например, в Казахстане), для того чтобы у людей появилась объективная необходимость включиться в управление, была осуществлена всеобщая приватизация жилья и управление им передано в руки самих его собственников. Население было вынуждено создавать кооперативы собственников квартир (КСК), которые стали заказчиками услуг водоснабжения, теплоснабжения, содержания прилегающей территории и т.п. Техническое обслуживание и ремонт элементов общего пользования в домах, благоустройство, санитарное обслуживание производятся по договорам с государственными, част-

ными предприятиями или отдельными лицами, имеющими соответствующую лицензию, за счет средств КСК.

В России идея создания товариществ собственников жилья (ТСЖ) большей частью населения пока не воспринимается, хотя именно сами жильцы должны выбрать организацию, управляющую жилищно-коммунальным хозяйством. Очень велика вероятность, что старые домоуправления будут названы управляющими компаниями и на этом радикальные преобразования в сфере управления закончатся, в то время как смысл создания управляющих компаний состоит в изменении их функций: перед лицом производителей услуг они должны защищать интересы потребителей (качество услуг, их своевременность, обоснованные тарифы), а перед лицом потребителей они должны защищать интересы производителей услуг (прежде всего своевременная оплата услуг, правильная эксплуатация жилого фонда).

Передача муниципального жилья ТСЖ должна оформляться гарантийными письмами, подтверждающими обязательства администрации произвести капитальный ремонт за счет государственных и муниципальных средств. Источниками финансирования ремонта и реконструкции старого жилого фонда кроме государственных инвестиций могут стать часть бюджетных средств, сэкономленных в результате сокращения дотаций жилищно-коммунальному хозяйству, а также весь НДС в системе жилищно-коммунального хозяйства.

Важно подчеркнуть, что жилищно-коммунальная реформа самым непосредственным образом связана с развитием системы местного самоуправления. Жизнь показала, что принятие закона о местном самоуправлении не является достаточным для того, чтобы вызвать у людей интерес к участию в управлении на своей территории. Должно быть общее дело, естественным образом объединяющее интересы людей. В ходе решения общих задач появятся опыт и навыки, начнется формирование реальной, а не декларированной системы местного самоуправления. И участие в управлении жилищно-коммунальным хозяйством является тем конкретным делом, которое даст толчок развитию системы местного самоуправления.

Ресурсосберегающая политика. Компенсировать неизбежный рост жилищно-коммунальных платежей должно в первую очередь осуществление ресурсосберегающих мероприятий. Опыт многих стран показывает, что уже только установка счетчиков холодной и горячей воды ведет к резкому сокращению ее потребления. Плата за реально потреб-

ленное количество будет служить самым действенным стимулом для осуществления ресурсосберегающих мер. Весь новый жилой фонд должен приниматься при условии его оснащенности счетчиками холодной и горячей воды, термостатами на радиаторах отопления, позволяющими регулировать тепловой режим в зависимости от температуры внутри помещения. Сейчас уже стало совершенно очевидным, что главными противниками установки счетчиков учета потребления воды являются организации – поставщики холодной и горячей воды, которые устанавливают высокие нормы потребления, компенсируя тем самым высокие потери в сетях.

На приобретение счетчиков государство могло бы выделить компенсацию, предварительно отобрав по конкурсу те фирмы-производители, которые предложили бы более качественные и более дешевые счетчики. С учетом огромной потребности в таких приборах можно говорить о создании целой индустрии, продукция которой всегда будет иметь спрос на рынке.

В Сибири уже давно можно было бы перейти к строительству домов с застекленными лоджиями: помимо экономии тепла это позволило бы сохранять архитектуру домов.

Можно указать еще один источник экономии ресурсов. Так, в других странах СНГ получил широкое распространение переход на автономное теплоснабжение домов. Это также позволяет экономить ресурсы и сокращать платежи.

Социальная защита населения. Неотъемлемым элементом мероприятий жилищно-коммунальной реформы является предоставление адресных жилищных субсидий семьям с низким уровнем дохода. Основными параметрами, определяющими жилищные субсидии, являются

- социальная норма жилой площади;
- максимальный уровень расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг в семейном бюджете;
- перечень субсидируемых коммунальных услуг;
- порядок расчета совокупного дохода семьи;
- круг лиц, имеющих право на субсидии.

В основу выделения жилищных субсидий должен быть положен прежде всего семейный бюджет, и необходимо резко сократить перечень категорий лиц, имеющих право на всевозможные льготы (прокуроры, судьи, работники налоговых служб и т.д.).

Социальная защита населения предполагает также создание системы страховой защиты имущественных интересов и жилищных прав собственников жилья. С этой целью следует создать городской фонд жилищного страхования. Страхователями должны выступить население и городская администрация.

Жилищно-коммунальная реформа как часть общей социальной политики. Главным препятствием к осуществлению жилищно-коммунальной реформы, к росту экономики являются низкие доходы населения, а следовательно, низкий платежеспособный спрос. К сожалению, Правительство Российской Федерации главной целью своей деятельности считает сдерживание инфляции, а единственным способом достижения этой цели – сдерживание роста доходов населения (хотя есть еще более радикальный, например снижение зарплат и пенсий). Переход на самоокупаемость жилищно-коммунального хозяйства при существующей оплате труда приведет к тому, что право на жилищные субсидии будет иметь подавляющая часть населения. Следствием этого будет не только массовое унижение людей, но и превращение местного бюджета в некий большой собес. Кроме того, низкие доходы населения ограничивают рост экономики. Необходимо отдавать себе отчет в том, что спрос на отечественную продукцию определяется исключительно покупательной способностью людей, имеющих низкие и средние доходы, т.е. отечественная промышленность не имеет перспектив развития из-за отсутствия роста платежеспособного спроса именно этой части населения. Высокодоходные группы населения предпочитают иностранные машины и бытовую технику, иностранные курорты, лечение и образование за рубежом.

Следовательно, рост денежных доходов определяет не только уровень жизни населения, но и возможность роста российской экономики. Поэтому, во-первых, необходимо повысить заработную плату работников бюджетной сферы, причем не на 10%, а в несколько раз. Во-вторых, необходимо пойти на «непопулярные» меры и установить максимальную разницу между самыми высокими и самыми низкими доходами в бюджетной сфере, которая не превышала бы 10–15 раз. В-третьих, к доходам относить не только зарплату, но и всевозможные дополнительные выплаты (на лечение, на питание, на проезд, льготные путевки и т.д.). Любое повышение доходов самой высокооплачиваемой части работников бюджетной сферы должно автоматически вести к росту доходов всех работников бюджетной сферы. В этом

случае население будет только приветствовать повышение зарплаты чиновников.

* * *

Для успешной реализации жилищно-коммунальной реформы необходимо осуществить систему взаимосвязанных мероприятий, суть которых состоит в следующем:

- при разработке конкретных мероприятий следует учитывать как общий российский фон, на котором происходит реализация реформы, так и региональные факторы, влияющие на ее ход;
- начинать реформу нужно незамедлительно и в первую очередь с районов, где население имеет самые высокие доходы (Москва, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа). Для северных округов это будет также элементом миграционной политики;
- нельзя переходить на самоокупаемость жилищно-коммунальной сферы, не повысив денежные доходы основной части населения страны;
- необходимо в полном объеме оплачивать жилищно-коммунальные услуги, превышающие социально гарантированный минимум. Эта мера не скажется на положении неимущих слоев населения;
- нужно освещать и пропагандировать в средствах массовой информации положительный опыт реализации жилищно-коммунальной реформы (если таковой имеется).

© Маршалова А.С., 2006

МАЛОЧИСЛЕННЫЕ КОРЕННЫЕ НАРОДЫ СИБИРИ: ИЗГОИ XXI ВЕКА?

З.И. Калугина, С.В. Соболева, В.С. Тапилина

В статье рассматриваются результаты, полученные в пилотном исследовании, являющемся продолжением канадско-российского проекта «Оптимизация социальной политики в Сибирском федеральном округе», осуществляемого Департаментом по делам индейцев и Северных территорий правительства Канады, Карлтонским университетом (руководитель – профессор Дж. Де Барделебен) и Институтом экономики и организации промышленного производства СО РАН (руководитель – профессор З.И. Калугина). Конечной целью данного проекта является разработка механизма координации действий властей всех уровней, направленных на улучшение положения коренных народов Сибири на рынке труда, что может послужить базой для повышения качества жизни коренного населения. Фокусным регионом пилотного проекта была Томская область, а исследуемым коренным малочисленным народом – селькупы.

Информационной базой послужили имеющиеся статистические данные, материалы Всероссийских переписей населения, а также ряда выборочных социолого-статистических исследований. В соответствии с имеющейся информацией авторы попытались провести анализ социально-экономического положения селькупов на макро-, мезо- и микроуровне: в Российской Федерации в целом, Сибирском федеральном округе (СФО), Ямало-Ненецком автономном округе (ЯНАО) и Томской области.

КРАТКИЙ ИСТОРИЧЕСКИЙ ЭКСКУРС

Селькупы являются потомками древнего народа, населявшего территорию Западной Сибири между Обью и Енисеем. В их составе выделяют-

ся две основные группы: южная, или обская, проживающая в Томской области по Оби и ее притокам, и северная, или тазовско-туруханская, проживающая в Тюменской области по р. Таз и в Красноярском крае по притокам Енисея.

Основными направлениями хозяйственной деятельности обской группы селькупов в прошлом были охота и рыболовство. Первостепенное значение имела охота на боровую и водоплавающую дичь, служившая основным способом добычи мяса. Вторым по значению в хозяйстве обских селькупов был рыбный промысел. Оленеводство, заимствованное у ненцев и энцев, было распространено только в северном ареале расселения селькупов – на территории современных Тюменской области и Туруханского района Красноярского края.

Приток в Сибирь в XVII–XIX вв. русского населения способствовал расширению хозяйственно-культурных связей селькупов, увеличению числа смешанных браков. Под влиянием русских селькупы стали поселяться в деревнях, заводить домашний скот, заниматься огородничеством. Позднее селькупы в большинстве своем, подобно представителям других народов Томской области, жившим в сельской местности, стали работниками зерновых и животноводческих хозяйств и утратили навыки традиционных для них национальных занятий – охоты и рыболовства.

Особенно интенсивным стало сближение селькупов с русскими в советский период. Этому в немалой степени способствовало создание Тымского национального района, в который стало стягиваться население из бассейнов рек Васюган, Чузик, Парабель, Чая, Кеть и Томского Приобья. В результате этого в составе населения района оказались носители нескольких диалектов селькупского языка, настолько сильно различающихся своими фонетическими особенностями, что переселенцы и жители бассейна Тыма были не в состоянии понимать друг друга. Поэтому языком повседневного общения для многих стал русский, постепенно вытеснивший селькупские диалекты из семейно-бытовой сферы. После того как в 1950 г. Тымский район был ликвидирован, русский язык стал доминировать у всего селькупского населения Томской области.

СОВРЕМЕННАЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ НА ТЕРРИТОРИЯХ РАССЕЛЕНИЯ СЕЛЬКУПОВ

Численность и половозрастная структура населения. По данным Всероссийской переписи населения 2002 г., общая численность

Таблица 1

**Численность селькупов по территориям
преимущественного проживания в 2002 г.**

Территории	Всего, чел.	Городское население		Сельское население	
		чел.	%	чел.	%
Все территории	4056	645	15,9	3411	84,1
Тюменская обл.	1857	275	14,8	1582	85,2
В том числе Ямало-Ненецкий АО	1797	228	12,7	1569	87,3
Томская обл.	1787	312	17,5	1475	82,5
Красноярский край	412	312	14,1	354	85,9

Источник: **Коренные** и малочисленные народы Российской Федерации: Итоги Всероссийской переписи населения 2002 года. – М.: Федеральн. служба гос. статистики, 2005. – Т. 13.

селькупов, проживающих на территории России, составляет 4056 чел., 84,1% из которых – сельское население (табл. 1). Часть селькупов расселена на территории Тюменской области – 45,8% (в том числе в ЯНАО – 44,3%) и в Томской области – 44,0%. Вне этих территорий проживают только 10,2% селькупов. Большая часть этой национальной группы в Томской области (82,5%) расселена в сельской местности. За период между переписями населения 1989 и 2002 гг. численность селькупов увеличилась на 400 чел., но не достигла численности, зафиксированной переписью 1970 г. (4, 3 тыс. чел).

Половозрастная структура селькупов при всей схожести с демографической структурой других коренных народов России и Сибири имеет существенные особенности. По данным переписи населения 2002 г., доля детей и подростков в общей численности населения в Сибирском федеральном округе составляла 19,0%, а доля населения пенсионного возраста – 18,1%, в то время как среди селькупов доля детей и подростков и доля населения пенсионного возраста составляли соответственно 27,3 и 10, 6% [1]. В сельских поселениях доля детей и подростков

в семьях селькупов была еще выше (29,3%) при более низкой доле населения пенсионного возраста (10,1%). Селькупы, таким образом, моложе, чем население СФО: средний возраст селькупов, проживающих в городских поселениях, меньше на 2,3 года, а в сельских – на 5,3 года. Более молодой состав населения, свойственный всем коренным народам Сибири, является следствием их высокого уровня рождаемости.

Доля населения трудоспособного возраста в общей численности селькупов соответствует среднесибирскому уровню. При этом она заметно выше у селькупов, проживающих в городских поселениях (70,2%), чем у сельских жителей (60,6%). Среди населения трудоспособного возраста довольно высока доля молодежи 16–24 лет: 30,1% в городских поселениях и 26,6% – в сельских. На долю же населения 25–44 лет, являющего собой основной костяк трудовых ресурсов, приходится 49,3% в городских и 52,6% в сельских поселениях. Доля старшей группы трудоспособного возраста (45–54-летние женщины и 45–59-летние мужчины) намного ниже и составляет 20,6% в городских и 20,8% в сельских поселениях. При сохранении существующих тенденций в демографическом развитии селькупов можно ожидать, что в обозримой перспективе не произойдет интенсивного старения населения трудоспособного возраста, а выбывающее из трудоспособного возраста население не будет превосходить по численности молодое.

Относительно высокий трудовой потенциал селькупов при низкой продолжительности жизни определяет более низкий, чем у всего населения Сибирского федерального округа, уровень демографической нагрузки на трудоспособное население. В сельских поселениях на 1000 селькупов трудоспособного возраста приходится 651 чел. нетрудоспособного возраста, в то время как в СФО – 706 чел.

На протяжении длительного времени половая структура селькупов характеризовалась численным преобладанием женщин в трудоспособном и особенно в пенсионном возрастах. Данные переписи населения 2002 г. показывают продолжение этой тенденции, хотя имеется некоторая специфика. Если соотношение мужчин и женщин в возрасте до 40 лет достаточно сбалансированное (с небольшим преобладанием женщин), то в возрасте старше 40 лет наблюдается значительное преобладание женщин, обусловленное чрезвычайно высокой смертностью мужчин. Так, в возрасте 40–49 лет доля мужчин на 2,9 п.п. ниже доли женщин в городских поселениях и на 4,9 п.п. – в сельских. Но особенно значительны эти различия среди лиц старше трудоспособного возраста.

Так, в городских поселениях доля женщин в этом возрасте в 2 раза выше, чем доля мужчин, а в сельской местности – в 1,6 раза. О более высоком уровне смертности у мужчин-селькупов по сравнению с женщинами свидетельствует и более низкий их средний возраст. Различия в среднем возрасте мужчин и женщин составляют 4 года в городских поселениях и 3,2 года – в сельских.

Рождаемость и естественный прирост населения. Высокий уровень брачности у селькупов (74,6% мужчин и 68,6% женщин состоят в зарегистрированном в браке [1]) формирует и более высокий уровень рождаемости. Так, если в 2002 г. в Сибирском федеральном округе на 1000 чел. населения родилось 9 чел., то среди селькупов в том же году на 1000 чел. населения родилось 16, 3 чел.

Отличительной особенностью семей селькупов является многодетность. Среднее число детей в семье к завершению репродуктивного периода равно 3,1. При этом относительно высока доля семей, имеющих детей четвертой и последующих очередностей. Среди всех селькупов, проживающих на территории России, доля таких семей составляет свыше 11%. Тем не менее если сравнить число детей в современной семье за весь репродуктивный период и в поколении родителей, для которых репродуктивный период завершился 20 лет назад, то отчетливо видно сокращение числа рожденных в семье детей. Для селькупов Томской области среднее число детей на одну женщину в поколении родителей составляло 3,3 ребенка, а в современном поколении – 2,9 [1].

Другой особенностью рождаемости у селькупов является продолжительный репродуктивно-активный период. Если у русских женщин этот период составляет 10–12 лет, а его конец приходится на возраст до 34–35 лет, то у женщин-селькупок репродуктивно-активный период на 5–10 лет больше. При этом дети четвертой и последующих очередностей рождаются в основном у матерей старше 40 лет.

Однако высокий уровень рождаемости у селькупов нивелируется высоким уровнем смертности. В результате этих двух процессов естественный прирост населения у селькупов начиная со второй половины 90-х годов имел минимальную положительную, а в отдельные годы и отрицательную величину.

В целом доля селькупов в общей численности рожденных у коренных народов Севера в 1996–2002 гг. составляла 1,4–2,2%, а доля умерших в эти же годы – 1,9–3,0%. Приведенные данные характеризуют селькупов как этнос, у которого воспроизводственные процессы в рассматри-

ваемые годы оказывали большее влияние на сокращение численности коренных народов Севера, чем на ее прирост.

СОЦИОКУЛЬТУРНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ СЕЛЬКУПОВ

Владение родным языком. Селькупы Томской области не относятся к числу исчезающих малых коренных народов, однако уровень знания родного языка у них неуклонно снижается. По данным переписи населения 1979 г., 16,8% селькупов Томской области считали своим родным языком селькупский, а в 2002 г. таких было лишь 2,5%: 1,6% городского населения и 2,6% – сельского [2]. Более высокий уровень знания родного языка (52,8%) характерен для селькупов Тюменской области и Красноярского края (36,0% у городского и 55,7% у сельского населения). А в целом в 2002 г. 30,6% селькупов владели языком своего народа (19,4% городского и 32,8% сельского населения), тогда как по переписи 1989 г. 47,6% селькупов считали своим родным языком селькупский.

Следствием этого является «сжатие» коммуникационного общения селькупов на родном языке. Между тем язык наряду с нормами поведения, морали и права, произведениями народного творчества и профессионального искусства является главным элементом этнической культуры, самосознания этнической общности и этнической самоидентификации. Как показывает опыт, свертывание или отсутствие обучения у малочисленных коренных народов на их родном языке негативно сказывается на сохранении как культуры и языка этих народов, так и этносов как таковых.

В силу ряда причин селькупы Томской области оказались намного более русифицированными, чем северные селькупы, проживающие в Тюменской области и Красноярском крае. Северные селькупы даже в условиях достаточно интенсивных культурных и брачных контактов с кетами и эвенками (в верховьях р. Таз до трех четвертей браков, заключенных селькупками, межнациональные) в целом сохранили свою этническую самобытность. В ареале их расселения селькупский язык наряду с русским является разговорным в среде разноэтнического коренного населения.

Сохранению родного языка не способствует уровень его преподавания в школе. На протяжении 1996–2003 гг. удельный вес селькупов

школьного возраста, изучающих родной язык в общеобразовательной школе, составлял в Томской области около 4% их численности (на всей территории расселения селькупов он был значительно выше – примерно 25%) [3]. В районах проживания коренных малочисленных народов нет малокомплектных школ, организованных непосредственно в местах производственной деятельности родителей. В Томской области нет ни одной общедоступной библиотеки, имеющей литературу на языках коренных малочисленных народов Севера.

Принципиальные различия у разных территориальных групп селькупов в знании родного языка и его повседневном использовании связаны с их условиями проживания и традиционными занятиями. У северных селькупов (ЯНАО) образ жизни в значительно большей степени определяется их традиционными национальными занятиями, чем у южных (Томская область). Группы населения, занятые оленеводством, охотой, рыболовством, среди северных селькупов составляют самую многочисленную часть работающего населения. В Томской области селькупы включены в довольно разнообразную аграрно-индустриальную структуру занятости, что неминуемо влечет за собой и языковую интеграцию с окружающим русскоговорящим населением. Как считают многие исследователи, оленеводство остается единственной отраслью традиционного хозяйства, способной обеспечивать воспроизводство традиционной культуры, в том числе и родного языка, поддерживать все остальные исконные занятия.

Уровень образования. Подавляющее число селькупов, проживающих в Томской области, обучались в школе и профессиональных учебных заведениях. Доля неграмотных составляет 1% от числа селькупов старше 15 лет. Почти половина селькупов Томской области (48,2%) имеют профессиональное образование: послевузовское, высшее, неполное высшее, среднее специальное и начальное специальное (ПУ, ПТУ, ФЗУ на базе основного или среднего общего образования). Но среди получивших тот или иной вид профессионального образования преобладают прошедшие начальную профессиональную подготовку (44,4%). Специалистов с законченным и неполным высшим образованием среди селькупов, проживающих в городской и сельской местности, насчитывается 6,4%, а среди сельского населения – только 4%, что существенно ниже удельного веса сельских жителей с аналогичным уровнем образования по области, Сибирскому федеральному округу и по России в целом.

Этим объясняется и заметно более низкая доля селькупов, занятых интеллектуальным трудом, т.е. работающих в должности руководителей, специалистов с высшим и средним специальным образованием, служащих по учету, оформлению документов, подготовке информации.

Селькупы на рынке труда. Районы проживания селькупов, расположенные в Томской области, имеют аграрно-индустриальный профиль хозяйствования и соответствующий ему профиль занятости населения. В области в районах проживания коренных малочисленных народов наряду с производством сельскохозяйственной продукции добывается нефть, производятся электроэнергия, изготавливаются пиломатериалы и деловая древесина. Здесь также производятся рыбные консервы, пресервы и другая товарная рыбная продукция, на этих территориях сосредоточен весь улов рыбы. Поэтому занятия селькупов Томской области более тесно, чем занятия северных селькупов, связаны с различными видами обрабатывающей и пищевой промышленности, строительством, транспортом и связью, обслуживанием производственной инфраструктуры, а также с растениеводством и животноводством (главным образом в рамках личного подсобного хозяйства).

Согласно переписи населения России 2002 г., основными сферами занятости этого народа являются сфера образования, сельское хозяйство, охота, лесное хозяйство, транспорт и связь [1].

Значительная часть селькупов заняты в таких нетрадиционных сферах деятельности, как операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг (10,5%), государственное управление, безопасность, социальное обеспечение (9,9%), что свидетельствует об адаптации части коренного населения к современным условиям. Об этом свидетельствует также профессионально-должностная структура занятых селькупов. Четверть из них являются руководителями разных рангов, специалистами высшей или средней категории, еще четверть заняты квалифицированными видами деятельности по рабочим профессиям в различных отраслях экономики. Неквалифицированным трудом занят 21% работающего коренного населения, что, согласно данным Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения за 2002 г., в 1,5–2 раза больше, чем в целом среди населения Российской Федерации. Доля селькупов, занимающих должности руководителей всех рангов или специалистов высшей и средней квалификации, ниже более чем в 1,5 раза [1]. В целом профессионально-должностная структура селькупов смещена в сторону низко-

квалифицированных и соответственно малооплачиваемых профессий и должностей.

По статусу занятости 98% работающих в экономике селькупов работают по найму и лишь 2% – самостоятельно, главным образом без привлечения наемного труда. Тем не менее, как показало специальное исследование проблем развития малого бизнеса в регионах Сибири, проведенное сотрудниками ИЭОПП СО РАН в 2004–2005 гг. [4], коренным народам Сибири не чужд дух предпринимательства. Социальная база для развития малого предпринимательства у этих народов имеется. Однако необходимо разработать специальные государственные программы по поддержке малого бизнеса у коренных народов, создать информационные центры и инкубаторы для приобщения коренных народов к предпринимательству и обучения их его азам с учетом национальных традиций природопользования и ведения хозяйства.

Занятость в сфере формальной экономики обеспечивает доходы лишь каждому четвертому представителю коренного населения. Более 40% селькупов указали в числе основных источников существования доходы от личного подсобного хозяйства, 23% – пенсии и пособия, в том числе пособия по безработице получает более 7% коренного населения. При этом заметных различий в структуре доходов у жителей городской и сельской местности практически не наблюдается, что обусловлено, на наш взгляд, высокой напряженностью рынка труда в Томской области, а также широкими масштабами безработицы (табл. 2).

Обращает на себя внимание невостребованность значительной доли коренного населения на современном рынке труда. По данным Всероссийской переписи населения 2002 г., уровень экономической активности и занятости у селькупов намного ниже средних показателей по Российской Федерации и по Сибирскому федеральному округу, а уровень безработицы у них заметно превышал эти показатели. Так, доля экономически активного населения среди селькупов составляла в 2002 г. 55,8%, среди населения СФО – 64,3%, а по РФ в целом – 65,0%. Уровень занятости характеризовался в этот же период следующими данными: 33,0; 57,7 и 61,2% соответственно. Тогда же уровень общей безработицы среди селькупов составлял 22,8%, по СФО – 10,1%, а по РФ в целом – 8,1% [5–7].

Подводя некоторые итоги анализа положения селькупов на рынке труда, можно отметить следующее. Часть селькупов адаптированы к со-

Таблица 2

Распределение селькупов в возрасте 15–64 лет, проживающих в сельской и городской местности, по экономической активности, %

Категория населения	ЯНАО	Томская область
Все население	100,0	100,0
Экономически активные	58,8	55,8
В том числе занятые в экономике	44,2	33,0
Безработные	14,6	22,8
Экономически неактивные	39,8	44,2
Статус экономической активности не указан	1,4	–

Источник: **Коренные** и малочисленные народы Российской Федерации: Итоги Всероссийской переписи населения 2002 года. – Т. 13.

временным условиям и имеют достаточно высокие статусные позиции на современном рынке труда, занимаясь не только традиционными, но и современными видами экономической деятельности. Но в целом для этой народности характерна слабая вовлеченность в самостоятельный бизнес. Значительная часть коренного населения на сегодняшний день не располагает достаточным человеческим капиталом (уровень общего и профессионального образования, состояние здоровья и др.), для того чтобы занять на современном рынке труда более высокие позиции.

КАЧЕСТВО ЖИЗНИ СЕЛЬКУПОВ

Источники и уровень доходов. Диапазон источников средств существования у селькупов, проживающих в сельской местности, представлен в табл. 3. Спектр источников доходов у селькупов Томской области шире, чем у северных селькупов. Но главное, что обращает на себя внимание, – это относительно невысокая роль доходов от занятости и значительная роль личного подворья (товарное производство и производство

Таблица 3

**Распределение селькупов, проживающих в сельской местности,
по источникам средств существования, % населения, имеющего
перечисленные источники средств существования**

Источник средств существования	Селькупы Томской области	Селькупы ЯНАО
Доход от трудовой деятельности (кроме работы в ЛПХ)	22,8	29,4
Личное подсобное хозяйство	47,5	5,8
Стипендия	1,6	0,1
Пенсия (кроме пенсий по инвалидности)	23,1	10,1
Пенсия по инвалидности	3,9	3,7
Пособие (кроме пособий по безработице)	21,5	19,0
Пособие по безработице	8,1	3,0
Другой вид государственного обеспечения	0,1	11,0
Сбережения	0,2	0,6
Доход от сдачи в аренду имущества	—	0,4
На иждивении у отдельных лиц	38,3	43,8
Иной источник	1,0	7,7

Источник: **Коренные** и малочисленные народы Российской Федерации: Итоги Всероссийской переписи населения 2002 года. – Т. 13.

для личного потребления овощей, картофеля, молока, масла, мяса) в формировании доходов селькупов Томской области по сравнению с селькупами ЯНАО. С этой точки зрения обские селькупы практически не отличаются от обычного российского сельского жителя.

Данные о величине среднедушевых денежных доходов у различных коренных малочисленных народов Севера, полученные в ходе выборочных обследований бюджетов домашних хозяйств, показывают, что душевые денежные доходы их домохозяйств составляют от 12 до 33% от уровня доходов жителей соответствующих субъектов Федерации [3, 8]. В то же

время нельзя не отметить, что за этими цифрами кроются не только различия в душевых доходах коренных и некоренных народов, но и существенная дифференциация в оплате сельскохозяйственного и промышленного труда, труда сельского и городского населения. Так, в 2002 г. среднемесячная начисленная заработная плата в сельском хозяйстве составляла 34,2% от уровня заработной платы в промышленности.

Аналогичная ситуация наблюдается и в отношении уровня доходов домохозяйств селькупов, проживающих в Томской области преимущественно в сельской местности. Согласно нашим расчетам, проведенным на материалах выполненных Госкомстатом России выборочных обследований бюджетов домашних хозяйств, во втором квартале 2002 г. денежные душевые доходы сельского населения Томской области составляли 1690 руб. и находились в середине интервала доходов домохозяйств малых коренных народов в целом.

Распределение доходов характеризовалось высокой степенью неравенства: децильный коэффициент (фондов), показывающий, во сколько раз средний доход 10%-й группы сельских жителей с самыми высокими доходами больше среднего дохода 10%-й группы жителей с самыми низкими доходами, был равен 16,8. При наблюдаемом уровне среднемесячных денежных душевых доходов у 66,8% сельских жителей они были ниже размера прожиточного минимума, т.е. уровень бедности сельского населения составлял фактически 67%, тогда как среди городского населения к числу бедных относились 42%. Следует отметить, что подобный уровень бедности в это же время был характерен для сельского населения России в целом (доля бедных – 72,3%, дефицит бедности – 37%). Это еще раз подтверждает, что основным источником бедности у коренных народов, проживающих в сельской местности, в частности у селькупов Томской области, являются не столько национально-этнические особенности, сколько более низкий уровень оплаты труда и денежных душевых доходов у сельских жителей. Высокая концентрация бедности среди селькупов связана также с их более низкими позициями в профессионально-должностной структуре, обусловленными их низкой конкурентоспособностью по сравнению с другими группами населения.

Жилищные условия. По данным Всероссийской переписи населения 2002 г., почти 40% жилья в сельской местности Томской области, являющейся основным ареалом проживания селькупов, имеет очень большой срок службы (35 и более лет) и большую степень износа, поскольку от 89 до 99% жилых строений с этим сроком службы сделаны

из дерева. Сельский жилищный фонд имеет также низкий уровень благоустройства. Только 11,5% сельских домохозяйств имеют дома и квартиры с относительно полным набором элементов благоустройства, среди которых водопровод, канализация, центральное отопление и горячее водоснабжение, ванна или душ, газ или электроплита, квартирный телефон. А в целом степень «урбанизации» жилой среды на территории проживания коренных народов Томской области по меньшей мере в 2 раза ниже, чем в среднем на территории проживания коренных народов Севера по Российской Федерации в целом [3]. Сравнение состава квартирного фонда по числу комнат и числа проживающих в них членов семьи обнаруживает структурный дефицит жилья, т.е. несоответствие между числом комнат в квартирах и числом членов домохозяйств. Так, примерно половина сельских домохозяйств, состоящих из трех и более человек, имели одну комнату.

Питание коренного населения. Питание является одной из существенных составляющих жизненного стандарта населения, влияющих на его воспроизводство и продолжительность жизни, воспитание здорового подрастающего поколения и воспроизводство рабочей силы. Низкий уровень доходов коренного населения вносит существенные коррективы в уровень затрат на питание, в состав и количество потребляемых продуктов питания [3, 9]. В структуре расходов на продукты питания ведущее место занимают самые дешевые из них: хлеб и хлебобулочные изделия, сахар и кондитерские изделия, масло растительное и другие жиры. Затраты на хлеб и хлебобулочные изделия составляют при этом от 20 до 35% всех расходов на покупку продуктов для домашнего питания. Для рациона питания коренных народов характерны низкий уровень потребления продуктов и даже недоедание. На это указывает как количество потребляемых продуктов в натуральном выражении, так и более низкая, чем в среднем по Российской Федерации, их энергетическая ценность [8]. Обращает на себя внимание и тот факт, что пищевая ценность потребляемых продуктов питания в регионах проживания коренных народов Севера на 70% обеспечивается за счет углеводов, в то время как согласно медико-экологическим исследованиям проживание на северных территориях Сибири и адаптация к их климатическим условиям требуют содержания в пище 15–16% белка, 40–41% жира и 40–42% углеводов. Таким образом, потребление продуктов питания в домохозяйствах коренного малочисленного населения Севера не обеспечивает ни калорийности питания, ни его сбалансированности по пищевой ценности.

Здоровье коренного населения. Здоровье является одной из важных характеристик рабочей силы, своего рода свидетельством степени ее готовности и способности выполнять соответствующие физические и интеллектуальные нагрузки, быть конкурентоспособной на рынке труда. В свою очередь, оно во многом зависит от условий жизни населения: от уровня доходов, качества питания, жилищных условий, личной безопасности, социальной стабильности общества. Эти факторы объясняют немалую часть изменения показателей здоровья, и прежде всего показателей смертности населения. Ранее уже приводились данные, в соответствии с которыми среди селькупов доля лиц пенсионного возраста в 1,6 раза меньше, чем в Томской области в целом, и в 1,9 раза меньше, чем в среднем по Российской Федерации. Низкая доля лиц, доживающих до пенсии, говорит о высоком уровне ранней, преждевременной смертности среди взрослого селькупского населения трудоспособного возраста.

В настоящее время базовые потребности коренных малочисленных народов в медицинских услугах, позволяющих поддерживать и сохранять здоровье, не удовлетворяются почти во всех местах их проживания. Причина этого – ликвидация фельдшерско-акушерских пунктов, отсутствие телефонной и постоянной транспортной связи с населенными пунктами, где такие услуги население может получить. Все это обусловило высокий и продолжающий расти уровень заболеваемости. Селькупы значительно чаще, чем другие жители Томской области, а также чаще, чем жители Сибирского федерального округа и Российской Федерации в целом, подвержены болезням «социального» происхождения (активный туберкулез, синдром зависимости от алкоголя и психотические расстройства, связанные с употреблением алкоголя) [3, 10]. Среди коренных малочисленных народов, в том числе и селькупов, доля лиц, неумеренно потребляющих алкоголь и страдающих зависимостью от него, составляет, по нашим расчетам, примерно 19–20% от всего взрослого населения. Помимо этого следует отметить, что селькупы болеют чаще не только по сравнению с некоренными народами, но и по сравнению с другими коренными малочисленными народами Севера. При этом, как правило, заболеваемость у коренных народов Томской области по всем классам болезней в 1,5 и более раза выше, чем у других коренных малочисленных народов, проживающих на территории России [3].

* * *

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что селькупы как представители одного из малочисленных коренных народов Сибири не являются изгоями или пасынками современного российского общества. Во-первых, многие проблемы, касающиеся низкого качества жизни селькупов, присущи также всему российскому населению. Ряд проблем обусловлен не принадлежностью к данной этнической группе, а специфическими условиями жизни крупных социально-территориальных сообществ, таких как сельское население.

Поэтому механизмы обеспечения социально приемлемого качества жизни коренного населения Сибири в значительной степени универсальны для всех народов России. Это следует делать как за счет повышения уровня образования и квалификации работников, увеличения их конкурентоспособности на рынке труда и повышения уровня занятости, так и за счет сглаживания диспаритета в оплате труда сельского и городского населения, а также уменьшения необоснованных социальных региональных неравенств. Повышение размера заработной платы, ее покупательной способности является неотложной задачей социально-экономической политики сегодня и на ближайшую перспективу. Именно от того, насколько величина оплаты труда может реально обеспечивать затраты на процесс восстановления и развития физических и интеллектуальных способностей к труду, будет зависеть в дальнейшем сохранение всего российского населения, в том числе и коренных малочисленных народов.

Вместе с тем селькупы, как и другие коренные малочисленные народы, помимо проблем бедности, безработицы, неудовлетворительных жилищных условий, плохого здоровья сталкиваются с широким кругом проблем, связанных, во-первых, с их статусом и взаимодействием с другими культурными группами и, во-вторых, с изменениями в окружающей их природной среде. Эти проблемы включают сохранение языка и культуры, право на землю и использование природных ресурсов, политическое самоопределение, развитие самоуправления и т.д.

Своеобразие ситуации, в которой находятся селькупы Томской области, состоит в том, что, будучи фактически русифицированными и практически утратившими родной язык и культуру, они сохранили этническое самосознание. Неслучайно поэтому селькупы одними из первых коренных малочисленных народов Томской области приняли участие в формировании и развитии общественного движения за национальное возрождение. В сентябре 1989 г. был проведен учредительный съезд, собравший 87

представителей административных районов компактного проживания селькупов. На этом съезде было создано национальное общество томских селькупов «Колта куп», приняты его устав и программа. Одна из главных задач общества, сформулированных на съезде, – создание национально-политических и хозяйственных структур в местах компактного расселения этого народа, образование национальных сельских (поселковых) общин. Решение этой задачи рассматривается национальным обществом как одно из основных средств возрождения селькупского народа, восстановления его этнокультурной и этноязыковой среды. Авторы подготовленной впоследствии Концепции национально-политического, экономического и культурного развития малочисленных народов Севера Томской области [11] считают, что именно восстановление национальных общин, имеющих в своем распоряжении закрепленные охотничьи и рыболовные угодья, позволит возродить у коренных народов интерес к промысловой деятельности. В сочетании с ориентацией школьных программ на трудовое обучение, физическую подготовку, преподавание исторического краеведения и других предметов это даст возможность, по мнению авторов концепции, закрепить знания и навыки, связанные с занятиями охотой и рыболовством, в последующих поколениях.

Время, прошедшее с момента выдвижения национальным обществом «Колта куп» этих целей, показало, что самоуправление относится к числу наиболее острых и не нашедших пока решения проблем, присущих не только коренным народам Севера, но и всему населению России. Организация и становление самоуправления у коренного населения сталкиваются с практическими трудностями в связи с необходимостью согласования интересов многочисленных сторон (правительств и администраций разных уровней, некоренных групп населения, различных ведомств и организаций). Кроме того, нет ясности в том, должно ли это самоуправление затрагивать все или только отдельные сферы жизнедеятельности, охватывать все население или организовываться строго по этническому принципу. Основная трудность использования здесь зарубежного опыта заключается в том, что, например, в отличие от коренного населения Аляски, Канады, Гренландии, составляющего там во многих административных единицах большинство, многие коренные народы Сибири, в том числе и селькупы, образуют лишь малую часть населения соответствующих административных единиц. Это затрудняет решение проблем самоуправления. Выход, по-видимому, состоит в поиске не универсальных, не одинаковых для всех подходов, а нетрадиционных и нестандартных решений. И наконец, осо-

бенно важно, чтобы представители коренных народов были непосредственными участниками этого процесса на территориях их проживания на всех его ступенях – от постановки целей, задач, формирования программ до воплощения этих программ в жизнь.

Это предполагает проведение специальных обследований населения на территориях компактного проживания коренных народов по широкому кругу обсуждавшихся здесь вопросов. Такие обследования дадут надежные и достоверные представления о том, как сами коренные жители оценивают создавшееся положение и какими они видят пути решения проблем, каковы, на их взгляд, возможности создания национальных сельских (поселковых) общин и национальных хозяйственных структур в местах компактного расселения коренного народа.

Литература

1. **Коренные** и малочисленные народы Российской Федерации: Итоги Всероссийской переписи населения 2002 года. – М.: Федеральн. служба гос. статистики, 2005. – Т. 13.
2. **Численность** и размещение населения: Итоги Всероссийской переписи населения 2002 года. – М.: Федеральн. служба гос. статистики, 2004. – Т. 1.
3. **Экономическое** и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера. 2002 год. – М.: Госкомстат России, 2003.
4. **Калугина З.И.** Большие проблемы малого бизнеса Сибири // ЭКО. – 2006. – № 2.
5. **Регионы России:** Социально-экономические показатели. 2004. – М.: Федеральн. служба гос. статистики, 2004.
6. **Обследование** населения по проблемам занятости. Август 2004 года. – М.: Федеральн. служба гос. статистики, 2004.
7. **Обследование** населения по проблемам занятости. Февраль 2003 года. – М.: Госкомстат России, 2003.
8. **Социальное** положение и уровень жизни населения России. 2003: Стат. сб. – М.: Госкомстат России, 2003.
9. **Данные** выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств в сельской местности Томской области за II кв. 2002 г.: Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств во II кв. 2002–2003 гг. (по итогам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств). – М.: Госкомстат России, 2003.
10. **Социально-значимые** заболевания населения России в 2002 году: статистические материалы. – М.: ЦНИИ организации и информатизации здравоохранения, 2003.
11. **Васильев В.И., Малиновская С.М.** Концепция национально-политического, экономического и культурного развития малочисленных народов Севера Томской области. – М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 1994. <http://www.iea.ras.ru> (6 августа 2004 г.).

РЕГИОНЫ РОССИИ НА ПУТИ УДВОЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

С.А. Суспицын

В Послании Президента РФ Федеральному собранию в 2003 г. была сформулирована амбициозная задача удвоения экономического потенциала страны в обозримой перспективе. В настоящее время становится все более понятным, что главный результат этой задачи все больше проявляется в политико-экономической сфере, наглядно демонстрируя приоритеты государственной социально-экономической политики, все более зримо нацеливаемой на рост экономики и подъем жизненного уровня населения. Попытки же конкретизации этой задачи привели к многозначности возможных интерпретаций ожидаемых итогов (в целом по Российской Федерации или по ее отдельным регионам и комплексам; по обобщающим индикаторам или в разрезе конкретных показателей; за период до 2010 г., до 2012 г. или какой-то иной и т.д.). Вместе с тем некоторые оценки сценария удвоения полезно использовать для сравнительного анализа основных показателей развития Российской Федерации в региональном разрезе.

Ниже за основу расчетов взят 10-летний срок двукратного роста экономики, а именно 2003–2012 гг., что соответствует годовому темпу прироста 7,2%, или нормативному приросту экономики 23,1% за 2003–2005 гг.

По данным статистического сборника «Регионы России» с привлечением показателей оперативной статистики Федеральной службы государственной статистики за 2005 г.* были рассчитаны темпы приростов физического объема продукции промышленности и сельского хозяйства, а также рост реальных душевых доходов населения и реальной бюджетной обеспеченности по расходам консолидированных бюджетов регионов за 2003–2005 гг. Полученные индексы роста были промасштабированы к нормативному росту за три года в условиях удвоения.

* Российская газета. – 2006. – 24 марта.

Таблица 1

**Региональный экономический рост в 2003–2005 гг.
(по отношению к установкам удвоения)**

Федеральный округ	Продукция промышленности	Продукция сельского хозяйства	Душевые доходы населения	Бюджетная обеспеченность	Рост в среднем
Центральный	1,09	0,62	1,18	1,09	1,07
Северо-Западный	1,09	0,51	1,12	1,17	1,07
Южный	0,99	0,95	1,23	0,88	1,00
Приволжский	0,94	0,85	1,12	0,92	0,95
Уральский	0,95	0,93	1,22	0,93	1,00
Сибирский	0,93	0,81	1,11	1,08	0,97
Дальневосточный	0,92	0,86	1,14	1,04	0,98
РФ в целом	1,00	0,77	1,16	1,01	1,01

Как видно из табл. 1, в среднем рост экономики за три года в целом по России и в разрезе федеральных округов в основном соответствует оценкам удвоения (последний столбец) с некоторым их опережением в Центральном и Северо-Западном федеральных округах и небольшим отставанием в Приволжском, Сибирском и Дальневосточном округах. В русле этих же тенденций протекало развитие промышленности, но с несколько большим отставанием восточных районов (столбец 1). Бюджетные ресурсы в постоянных ценах в целом по стране растут темпом, близким к оценкам удвоения (столбец 4), но более быстрый их рост в восточных районах связан скорее со значительными межбюджетными перераспределениями, чем с собственным развитием этих макрорегионов.

Наибольший рост замечен для реальных денежных доходов населения (столбец 3). По ним оценки удвоения превышены за три года по всем федеральным округам на 11–23% и в среднем по стране на 16%.

Наиболее проблемно оценивается развитие сельского хозяйства (столбец 2). Рост сельскохозяйственного производства отстает от оценок удвоения в целом по стране на 23%. По макрорегионам это отставание еще более заметно, в Северо-Западном федеральном округе оно достигает почти двукратной величины.

В региональном разрезе относительные оценки экономического роста по федеральным округам более разнообразны. В Центральном федеральном округе лишь третья часть регионов (6 из 18) имели итогом за три года средние оценки роста экономики выше оценок удвоения (табл. 2). В Северо-Западном федеральном округе таких регионов 3 из 10 (табл. 3), в Южном – 4 из 12 (табл. 4), в Приволжском – 3 из 14 (табл. 5), в Уральском – 2 из 6 (табл. 6), в Сибирском – 4 из 12 (табл. 7), в Дальневосточном – 3 из 9 (табл. 8).

Таблица 2

**Экономический рост в Центральном федеральном округе в 2003–2005 гг.
(по отношению к установкам удвоения)**

Регион	Продукция промышленности	Продукция сельского хозяйства	Душевые доходы населения	Бюджетная обеспеченность	Рост в среднем
Белгородская обл.	1,00	1,03	1,18	1,16	1,09
Брянская обл.	1,03	0,85	1,07	1,01	0,99
Владимирская обл.	0,86	0,86	1,00	0,88	0,90
Воронежская обл.	0,91	0,92	1,08	0,99	0,97
Ивановская обл.	0,91	0,81	0,97	1,02	0,93
Калужская обл.	0,95	0,82	1,03	1,02	0,95
Костромская обл.	0,97	0,75	1,04	0,94	0,92
Курская обл.	0,96	0,90	1,11	1,14	1,03
Липецкая обл.	0,99	1,01	1,09	1,25	1,08
Московская обл.	1,33	0,82	1,29	1,46	1,22
Орловская обл.	0,88	0,86	1,03	0,99	0,94
Рязанская обл.	0,91	0,87	0,93	0,86	0,89
Смоленская обл.	0,89	0,81	0,92	0,98	0,90
Тамбовская обл.	0,92	0,93	1,08	1,13	1,02
Тверская обл.	0,87	0,67	1,21	1,11	0,97
Тульская обл.	0,89	0,90	0,96	0,90	0,91
Ярославская обл.	0,90	0,83	0,96	1,03	0,93
г. Москва	1,25	–	1,38	1,00	1,21

Таблица 3

**Экономический рост в Северо-Западном федеральном округе в 2003–2005 гг.
(по отношению к установкам удвоения)**

Регион	Продукция промышлен- ности	Продукция сельского хозяйства	Душевые доходы населения	Бюджетная обеспечен- ность	Рост в среднем
Республика Карелия	0,99	0,71	1,02	1,02	0,93
Республика Коми	0,88	0,76	1,00	0,86	0,87
Архангельская обл.	1,02	0,65	1,11	1,02	0,95
Вологодская обл.	0,93	0,81	1,05	1,17	0,99
Калининградская обл.	1,20	0,86	1,32	1,14	1,13
Ленинградская обл.	1,41	0,82	1,13	1,47	1,21
Мурманская обл.	0,81	0,70	0,93	1,01	0,86
Новгородская обл.	0,95	0,83	0,87	0,94	0,90
Псковская обл.	0,89	0,67	0,95	0,80	0,83
г.Санкт-Петербург.	1,18	—	1,25	1,33	1,25

Таблица 4

**Экономический рост в Южном федеральном округе в 2003–2005 гг.
(по отношению к установкам удвоения)**

Регион	Продукция промышлен- ности	Продукция сельского хозяйства	Душевые доходы населения	Бюджетная обеспечен- ность	Рост в среднем
1	2	3	4	5	6
Республика Адыгея	0,85	0,91	0,89	0,71	0,84
Республика Дагестан	1,31	1,10	1,73	0,75	1,22
Республика Ингушетия	0,52	0,84	1,07	0,59	0,75
Кабардино-Балкарская Республика	1,07	0,86	1,13	0,80	0,97
Республика Калмыкия	0,56	0,90	0,89	0,89	0,81

Регионы России на пути удвоения экономического потенциала

Окончание табл. 4

1	2	3	4	5	6
Карачаево-Черкесская Республика	0,87	0,79	1,17	0,80	0,91
Республика Сев.Осетия – Алания	0,93	0,96	1,91	1,02	1,21
Краснодарский край	0,98	0,89	1,08	0,85	0,95
Ставропольский край	0,97	0,96	1,29	0,81	1,01
Астраханская обл.	0,89	0,95	1,01	0,86	0,93
Волгоградская обл.	0,90	0,94	1,08	1,00	0,98
Ростовская обл.	0,99	0,99	1,23	0,99	1,05

Таблица 5

**Экономический рост в Приволжском федеральном округе в 2003–2005 гг.
(по отношению к установкам удвоения)**

Регион	Продукция промышленности	Продукция сельского хозяйства	Душевые доходы населения	Бюджетная обеспеченность	Рост в среднем
Республика Башкортостан	0,94	0,86	1,23	0,78	0,95
Республика Марий Эл	1,10	0,85	1,07	1,11	1,03
Республика Мордовия	1,16	0,87	1,06	1,33	1,11
Республика Татарстан	0,90	0,91	1,27	0,82	0,97
Удмуртская Республика	0,92	0,86	1,06	0,85	0,92
Чувашская Республика	0,98	0,84	1,06	1,00	0,97
Пермский край	0,85	0,70	1,07	0,87	0,87
Кировская обл.	0,81	0,74	0,95	1,02	0,88
Нижегородская обл.	0,97	0,90	1,01	0,96	0,96
Оренбургская обл.	1,09	0,82	1,18	0,90	1,00
Пензенская обл.	0,94	0,95	1,07	1,07	1,01
Самарская обл.	0,80	0,84	1,22	1,00	0,96
Саратовская обл.	1,00	0,89	1,08	0,93	0,97
Ульяновская обл.	0,99	0,79	0,94	0,89	0,90

Таблица 6

**Экономический рост в Уральском федеральном округе в 2003–2005 гг.
(по отношению к установкам удвоения)**

Регион	Продукция промышленности	Продукция сельского хозяйства	Душевые доходы населения	Бюджетная обеспеченность	Рост в среднем
Курганская обл.	0,82	0,82	1,23	1,01	0,97
Свердловская обл.	0,96	0,85	1,29	0,96	1,01
Тюменская обл.	0,98	0,96	1,04	0,79	0,94
Челябинская обл.	0,94	1,03	1,29	1,00	1,06

Таблица 7

**Экономический рост в Сибирском федеральном округе в 2003–2005 гг.
(по отношению к установкам удвоения)**

Регион	Продукция промышленности	Продукция сельского хозяйства	Душевые доходы населения	Бюджетная обеспеченность	Рост в среднем
Республика Алтай	0,67	0,85	1,01	0,92	0,86
Республика Бурятия	1,09	0,87	0,93	0,76	0,91
Республика Тыва	0,96	0,81	1,16	0,88	0,95
Республика Хакасия	0,91	0,71	0,93	0,96	0,88
Алтайский край	0,84	0,76	1,11	0,91	0,90
Красноярский край	0,89	0,85	1,04	0,87	0,91
Иркутская обл.	0,94	0,81	1,14	1,14	1,01
Кемеровская обл.	0,89	0,85	1,05	1,26	1,01
Новосибирская обл.	0,99	0,74	1,24	1,09	1,01
Омская обл.	1,12	0,84	1,29	1,70	1,24
Томская обл.	0,91	0,85	1,07	0,84	0,92
Читинская обл.	0,87	0,76	1,13	0,94	0,93

Таблица 8

**Экономический рост
в Дальневосточном федеральном округе в 2003–2005 гг.
(по отношению к установкам удвоения)**

Регион	Продукция промышленности	Продукция сельского хозяйства	Душевые доходы населения	Бюджетная обеспеченность	Рост в среднем
Республика Саха (Якутия)	0,79	0,87	1,05	1,11	0,95
Приморский край	1,07	0,98	1,26	1,01	1,08
Хабаровский край	0,92	0,81	1,02	0,96	0,93
Амурская обл.	0,82	0,68	1,38	1,10	0,99
Камчатская обл.	0,74	0,86	0,88	0,92	0,85
Магаданская обл.	0,79	0,85	0,90	1,14	0,92
Сахалинская обл.	0,80	0,78	1,15	1,09	0,96
Еврейская авт. обл.	0,97	1,07	1,07	1,09	1,05
Чукотский АО	1,31	1,34	0,40	1,66	1,18

В таблицах 9 и 10 представлены относительные оценки развития регионов – лидеров и аутсайдеров экономического роста в 2003–2005 гг. В лидирующую десятку входят в основном регионы с особыми условиями развития, как сложившимися исторически, так и связанными с приоритетным вниманием к ним на уровне государственной социально-экономической политики. Лишь Омская область и Республика Мордовия попали в группу лидеров скорее по совокупности внутренних факторов своего развития, чем в результате повышенного интереса к ним со стороны федерального центра. Скромные итоги роста душевых доходов населения в Чукотском автономном округе к 2006 г. по сравнению с 2002 г. связаны прежде всего с их резким ростом в 2002 г., слабо корреспондируемым, в силу известных обстоятельств, с развитием экономики региона.

Таблица 9

**Регионы – лидеры экономического роста в 2003–2005 гг.
(по отношению к установкам удвоения)**

Регионы	Рост в среднем	Продукция промышленности	Продукция сельского хозяйства	Душевые доходы населения	Бюджетная обеспеченность
г. Санкт-Петербург	1,25	1,18	—	1,25	1,33
Омская обл.	1,24	1,12	0,84	1,29	1,70
Республика Дагестан	1,22	1,31	1,10	1,73	0,75
Московская обл.	1,22	1,33	0,82	1,29	1,46
г. Москва	1,21	1,25	—	1,38	1,00
Ленинградская обл.	1,21	1,41	0,82	1,13	1,47
Республика Сев. Осетия – Алания	1,21	0,93	0,96	1,91	1,02
Чукотский АО	1,18	1,31	1,34	0,40	1,66
Калининградская обл.	1,13	1,20	0,86	1,32	1,14
Республика Мордовия	1,11	1,16	0,87	1,06	1,33

Таблица 10

**Регионы – аутсайдеры экономического роста в 2003–2005 гг.
(по отношению к установкам удвоения)**

Регион	Рост в среднем	Продукция промышленности	Продукция сельского хозяйства	Душевые доходы населения	Бюджетная обеспеченность
1	2	3	4	5	6
Республика Хакасия	0,88	0,91	0,71	0,93	0,96
Республика Коми	0,87	0,88	0,76	1,00	0,86
Пермский край	0,87	0,85	0,70	1,07	0,87
Республика Алтай	0,86	0,67	0,85	1,01	0,92
Мурманская обл.	0,86	0,81	0,70	0,93	1,01

1	2	3	4	5	6
Камчатская обл.	0,85	0,74	0,86	0,88	0,92
Республика Адыгея	0,84	0,85	0,91	0,89	0,71
Псковская обл.	0,83	0,89	0,67	0,95	0,80
Республика Калмыкия	0,81	0,56	0,90	0,89	0,89
Республика Ингушетия	0,75	0,52	0,84	1,07	0,59

В среднем регионы-лидеры развивались в 2003–2005 гг. примерно в 1,5 раза быстрее, чем регионы-аутсайдеры.

Попадание регионов в ту или иную маргинальную группу слабо связано со стартовыми условиями развития регионов в 2002 г. Из регионов – лидеров экономического роста (см. табл. 9) лишь г. Москва и Чукотский автономный округ входили в десятку регионов с наиболее высокими средними оценками их социально-экономического положения по итогам 2002 г. В свою очередь, среди аутсайдеров экономического роста (см. табл. 10) лишь три региона – Республики Адыгея, Республика Ингушетия и Республика Калмыкия – замыкали список регионов по условиям развития в 2002 г.

© Суспицын С.А., 2006

НЕКОТОРЫЕ ИТОГИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ РОССИИ В 2005 г.

Представленные Росстатом первые данные о развитии регионов России в 2005 г. позволяют взглянуть на степень экономического и социального благополучия страны. В целом по стране рост промышленного производства за прошлый год составил 4%. Однако в ряде субъектов Федерации цифры куда более впечатляющие: Дагестан – 35,5%, Московская область – 29,6, Москва – 22,4, Приморский край – 22,3%. Это отнюдь не сырьевые регионы.

Добыча полезных ископаемых в целом по России выросла всего на 1,3%. Лишь в Ханты-Мансийском автономном округе этот показатель достиг 4%. Зато в Ямало-Ненецком автономном округе (газ, нефть), Башкортостане (нефть), Якутии (алмазы, золото) зафиксировано абсолютное падение. Можно предположить, что эти сырьевые регионы достигли пределов своих производственных мощностей. Поэтому в ближайшие годы потребуются из экспортной выручки инвестировать дополнительные средства в геологоразведку и техническое переоснащение.

Параллельно наша экономика должна совершить маневр в сторону более интенсивного развития обрабатывающих производств. Но и тут цифры пока нас устроить не могут. Средний показатель роста по стране 5,7%. При этом абсолютное снижение объемов отмечено в 21 регионе. А в лидерах – все тот же Дагестан (70,2%), Ханты-Мансийский АО (44,3%), Московская область (31,4%), Приморский край (29%) и Москва (23,5%). А вот обладающий огромным потенциалом Санкт-Петербург показал только 3,9% роста. Не теряем ли мы драгоценное время для обеспечения реальной диверсификации экономики, убаюканные сиюминутным нефтегазовым благополучием? К сожалению, Росстат пока не опубликовал информацию о динамике производства наиболее ходовых продовольственных и непродовольственных товаров. Поэтому пока нельзя сказать, происходит ли импортозамещение или все-таки, скорее всего, отечественный производитель в силу разных причин (укрепление рубля, нехватка инвестиций и проч.) постепенно теряет позиции на нашем потребительском рынке. Ответ на этот вопрос крайне важен для качественной оценки экономических и социальных перспектив России.

Одним из важнейших индикаторов социального благополучия являются объемы и темпы жилищного строительства. В среднем по стране в прошлом году было введено жилья на 6,3% больше, чем в 2004 г. Вроде бы неплохо. Но для успешной реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье» темпы роста должны быть по крайней мере в 2–3 раза больше, и не только в целом по России, но и в каждом из регионов. А пока в 26 субъектах Федерации в прошлом году было отмечено падение объемов вводимого жилья. На этом грустном фоне впечатляют показатели роста в Магаданской области (более чем в 2 раза), Ульяновской области (83%), Амурской области и Еврейской автономной области (более чем на 50%), Саратовской области (40%), Пермском крае (38,7%).

Реальные (т.е. очищенные от инфляционной убыли) денежные доходы населения возросли в прошлом году на 8,9%. Но в какой степени этот рост

охватил беднейшие слои населения? В 2004 г. разрыв в доходах между 10% наиболее обеспеченного и 10% наименее обеспеченного населения достиг 15 раз. Произошел ли в 2005 г. перелом в этой социально взрывоопасной тенденции? Подождем выкладки Росстата. Но из того, что сегодня опубликовано, следует, что в 10 регионах реальные доходы снизились: в Ненецком АО, Калмыкии, Ямало-Ненецком АО, Хакасии, Таймырском (Долгано-Ненецком) и Эвенкийском автономных округах, Якутии, а также на Камчатке, в Корякском и Чукотском автономных округах. Хотя это малонаселенные территории, но и там россияне достойны благополучной жизни.

Продолжают сохраняться региональные различия в заработной плате, которая составляет основу доходов населения. При среднемесечном показателе за прошлый год, составляющем 8550,2 руб., в Ямало-Ненецком АО работник получил 27407,1 руб., в Москве – 13735,7, а в Брянской области – 5236,8, в Ивановской области – 5368,7, в Алтайском крае – 4960,0, в Дагестане – 3789,4 руб. Разница между максимумом и минимумом – более 7 раз. Такой разрыв трудно оправдать тем, что на Ямале добывается газ, а в Дагестане нет экспортных полезных ископаемых. Точки экономического роста, а значит, и источники достойной зарплаты должны быть везде. В противном случае появляются очаги массовой бедности, люди начинают заниматься запрещенными видами деятельности.

В 2005 г. продолжалось снижение численности населения России. На каждую 1000 чел. населения родилось 10,2 и умерло 16,1 чел. Итого убыль – 5,9 чел. Самая высокая смертность зафиксирована в Псковской области – 24,5 чел. на 1000 чел. населения. Всего набралось только 15 регионов с естественным приростом населения. Самая высокая рождаемость в Чеченской Республике – 24,9 младенца на 1000 чел. населения. Как видно даже из этих немногочисленных данных, демографические проблемы в России настолько остры, что от умения их решать во многом зависит экономическое и даже геополитическое будущее страны.

Источник: www.rg.ru

НАШИ АВТОРЫ

Мелентьев Борис Викторович, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства (ИЭОПП) СО РАН, Новосибирск, melentev@ieie.nsc.ru

Полищук Леонид, ассоциированный директор Центра институциональных реформ и неформального сектора (IRIS) Университета штата Мэриленд, США

Лавровский Борис Леонидович, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой Новосибирского государственного технического университета, Новосибирск, boris.lavrovski@mail.nsk.ru

Постникова Екатерина Алексеевна, старший преподаватель Новосибирского государственного университета, Новосибирск, Catya_postnikova@mail.ru

Севастьянова Анастасия Егоровна, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, sevast@ieie.nsc.ru

Шмат Владимир Витальевич, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, shmat@ieie.nsc.ru

Пономарев Алексей Сергеевич, магистрант Новосибирского государственного университета, Новосибирск, paradoxx@academ.org

Ковалева Галина Даниловна, кандидат экономических наук, заведующая сектором ИЭОПП СО РАН, Новосибирск

Липин Андрей Станиславович, аспирант ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, lipin@ieie.nsc.ru

Соболева Светлана Владимировна, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, soboleva@ieie.nsc.ru

Фалалеева Ольга Игоревна, главный психиатр Департамента здравоохранения Вологодской области, Вологда, falaleewa@mail.ru

Гулин Константин Анатольевич, кандидат исторических наук, заведующий отделом Вологодского научно-координационного центра ЦЭМИ РАН, Вологда

Морев Михаил Владимирович, социолог Вологодского научно-координационного центра ЦЭМИ РАН, Вологда, 379post@mail.ru

Амосенок Элла Павловна, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, amos@ieie.nsc.ru

Бажанов Виктор Андреевич, кандидат экономических наук, заведующий сектором ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, vab@ieie.nsc.ru

Кузьмин Михаил Иванович, академик РАН, председатель Президиума Иркутского научного центра СО РАН, директор Института геохимии СО РАН, Иркутск

Санеев Борис Григорьевич, доктор технических наук, профессор, заместитель директора Института систем энергетики им. Л.А. Мелентьева (ИСЭМ) СО РАН, Иркутск, saneev@isem.sei.irk.ru

Платонов Лев Анатольевич, ведущий специалист ИСЭМ СО РАН, Иркутск

Леви Кирилл Георгиевич, доктор геолого-минералогических наук, профессор, заместитель директора Института земной коры СО РАН, Иркутск

Мандельбаум Марк Миронович, доктор геолого-минералогических наук, профессор, главный геолог ФГУП «Иркутскгеология», Иркутск

Винокуров Юрий Иванович, доктор географических наук, профессор, директор Института водных и экологических проблем (ИВЭП) СО РАН, Барнаул, iwer@iwer.asu.ru

Красноярова Бэлла Александровна, кандидат географических наук, доцент, заведующий лабораторией ИВЭП СО РАН, Барнаул, bella@iwer.asu.ru

Суразакова Светлана Петровна, доцент, директор Горно-Алтайского филиала ИВЭП СО РАН, Горно-Алтайск, spsuraz@rambler.ru.

Титов Владислав Владимирович, доктор экономических наук, профессор, заведующий отделом ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, titov@ieie.nsc.ru

Степанов Владимир Тимофеевич, директор фабрики «Бердчанка», Бердск Новосибирской области, berdchanka@ngs.ru

Шестакова Екатерина Владимировна, юрисконсульт ФГУП «Хозрасчетное строительное управление при Министерстве иностранных дел РФ», Москва, kalabaha@inbox.ru

Маршалова Асия Сафиевна, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, marnov@ieie.nsc.ru

Калугина Земфира Ивановна, доктор социологических наук, профессор, заведующая отделом ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, zima@ieie.nsc.ru

Тапилина Вера Сергеевна, старший научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск

Суспицын Сергей Алексеевич, доктор экономических наук, профессор, заведующий отделом ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, susp@ieie.nsc.ru