

<b>Проблемы социально-экономического развития Новосибирской области (посвящается 70-летию Новосибирской области)</b>	
<i>Кисельников А.А., Шербак И.В.</i> Новосибирская область: основные этапы развития . . . . .	4
<i>Кисельников А.А., Новоселов А.С., Унитура Г.А.</i> Предплановые исследования в регионах: опыт научных разработок в Новосибирской области . . . . .	10
<i>Соболева С.В., Чудаева О.В.</i> Иностранцы мигранты на рынке труда Новосибирской области: результаты экспертного опроса . . . . .	28
<i>Кибалов Е.Б., Комаров К.Л., Пахомов К.А.</i> Транспортно-логистический кластер Новосибирской области: модель формирования и оценки эффективности . . . . .	42
<i>Маршалова А.С., Новоселов А.С., Харитонова В.Н.</i> Конкурентоспособность муниципаль- ных образований как основа пространственной политики Новосибирской области . . . . .	54
<b>Теоретические проблемы региональной экономики</b>	
<i>Кибалов Е.Б., Кин А.А.</i> Проблема учета фактора неопределенности при оценке ожидаемой эффективности крупномасштабных инвестиционных проектов . . . . .	67
<b>Региональная политика и экономические проблемы федерализма</b>	
<i>Казанцев С.В.</i> Развитие межбюджетных отношений в проектировках бюджетной политики на 2008–2010 гг. . . . .	92
<b>Экономические проблемы развития регионов</b>	
<i>Суслов В.И.</i> Необходимость государственного подхода к освоению месторождений природного газа России . . . . .	103
<i>Коржубаев А.Г., Филлимонова И.В.</i> Ковыктинское газоконденсатное месторождение: проблемы и перспективы освоения . . . . .	113
<i>Беривальд А.Р., Наговицина Л.П.</i> Новые тенденции в социально-экономическом развитии потребительской кооперации . . . . .	121
<b>Актуальные проблемы экономической социологии</b>	
<i>Заславская Т.И.</i> Экономическая социология: этапы становления и перспективы . . . . .	132
<b>Социальные проблемы регионального развития</b>	
<i>Проценко Т.Г.</i> Интеграционные процессы в субфедеральном образовательном пространстве . . . . .	151
<i>Овсянникова Т.Ю., Котова О.В.</i> Оценка роли жилищного комплекса в региональной экономике . . . . .	162
<i>Кузьмина А.А.</i> Аспекты социального партнерства в подготовке кадрового потенциала Тверской области . . . . .	173
<b>Региональные и межрегиональные аспекты структурной и инвестиционной политики</b>	
<i>Мельников Р.М.</i> Оценка эффективности региональной инвестиционной политики методом анализа издержек и выгод . . . . .	178
<i>Лавровский Б.Л., Шевчук А.И.</i> Инвестиционный климат и инвестиционное поведение: Сибирский федеральный округ . . . . .	194
<i>Стенников В.А.</i> Энергосбережение в тепловом хозяйстве регионов России: проблемы и перспективы . . . . .	211
<i>Любимова Е.В.</i> Конечное использование электроэнергии в Сибирском федеральном округе . . . . .	228
<b>Экономика предприятий</b>	
<i>Безуглова М.Б., Коваленко М.В., Войлошиников М.В.</i> Методология анализа рынка гражданских судов . . . . .	243
<b>Проблемы местного самоуправления и муниципального развития</b>	
<i>Петрова Т.А.</i> Стимулы и противоречия муниципальных реформ . . . . .	250
<b>Зарубежный опыт региональной науки, региональной политики и территориального развития</b>	
<i>Институциональные меры реализации стратегии регионального развития: обзор международного опыта . . . . .</i>	259
<i>Аньолетто С.</i> Социальная модель Европейского союза . . . . .	278
<b>Регионы России: цифры и факты</b>	
<i>Суслицын С.А.</i> Сводные индексы регионов Российской Федерации в 2001–2009 гг. . . . .	285
Наши авторы . . . . .	292
Summary . . . . .	295

<b>Issues of the Socio-Economic Development in the Novosibirsk Oblast (Devoted to the 70<sup>th</sup> anniversary of the Novosibirsk Oblast)</b>	
<i>Kiselnikov, A.A. and I.V. Scherbak.</i> Milestones in the socio-economic development of the Novosibirsk Oblast .....	4
<i>Kiselnikov, A.A., A.S. Novoselov and G.A. Untura.</i> Preplanning studies in regions: the experience of the Novosibirsk Oblast .....	10
<i>Soboleva, S.V. and O.V. Chudaeva.</i> Foreign immigrants in the Novosibirsk Oblast labor market: analysis of the expert polling .....	28
<i>Kibalov, Ye.B., K.L. Komarov and K.A. Pakhomov.</i> The transportation and logistic cluster in the Novosibirsk Oblast: model of its shaping and efficiency assessment .....	42
<i>Marshalova, A.S., A.S. Novoselov and V.N. Kharitonova.</i> Competitiveness of municipalities as a ground of spatial policy in the Novosibirsk Oblast .....	54
<b>Theoretical Issues of Regional Economics</b>	
<i>Kibalov, Ye.B. and A.A. Kin.</i> Assessing prospective effectiveness of large-scale investment projects: consideration of a factor of indeterminacy .....	67
<b>Regional Policy and Economic Issues of Federalism</b>	
<i>Kazantsev, S.V.</i> Fiscal policy in 2008–2010: improving intergovernmental relations .....	92
<b>Economic Issues of Regional Development</b>	
<i>Suslov V.I.</i> Natural gas policy in Russia and national interests .....	103
<i>Korzhubaev, A.G. and I.V. Filimonova.</i> The Kovyktinsk gas condensate field: problems and perspectives .....	113
<i>Bernvald, A.R. and L.P. Nagovitsina.</i> New trends in the socio-economic development of consumer's cooperative societies .....	121
<b>Contemporary Issues of Economic Sociology</b>	
<i>Zaslavskaya, T.I.</i> Economic sociology: evolution and prospects .....	132
<b>Social Issues of Regional Development</b>	
<i>Protsenko, T.G.</i> An integration process in education and subfederal potentialities .....	151
<i>Ovsyannikova, T.Yu. and O.V. Kotova.</i> A housing sector in regional economy: assessing its role .....	162
<i>Kuzmina, A.A.</i> Social partnership and professional education in the Tverskaya Oblast .....	173
<b>Regional and Interregional Aspects of Structural and Investment Policy</b>	
<i>Melnikov, R.M.</i> Assessing efficiency of a regional investment policy by cost-benefit analysis ..	178
<i>Lavrovsky, B.L. and A.I. Shevchuk.</i> Investment climate and investment behavior in the Siberian Federal District .....	194
<i>Stennikov, V.A.</i> Energy saving in heat economy of Russian regions: problems and prospects ..	211
<i>Lubimova, Ye.V.</i> Final use of electric energy in the Siberian Federal District .....	228
<b>Economics of Enterprises</b>	
<i>Bezuglova, M.B., M.V. Kovalenko and M.V. Voiloshnikov.</i> Methodology for analysis of a civil ship market .....	243
<b>Issues of Local Governance and Municipal Development</b>	
<i>Petrova, T.A.</i> Incentives and contradictions in municipal reforms .....	250
<b>Foreign Experience in Regional Science, Regional Policies and Spatial Development</b>	
<i>Institutional measures in the implementation of regional development strategies: analysis of world experience .....</i>	259
<i>Agnoletto, S.</i> Social model of the European Union .....	278
<b>Regions of Russia: Figures and Facts</b>	
<i>Suspitsin, S.A.</i> Composite indices for RF regions in 2001–2009 .....	285
Our authors. ....	292
Summary .....	295

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ ЦЕНТРАЛЬНОГО  
ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА СССР  
«О РАЗДЕЛЕНИИ ЗАПАДНО-СИБИРСКОГО КРАЯ  
НА НОВОСИБИРСКУЮ ОБЛАСТЬ  
И АЛТАЙСКИЙ КРАЙ»**

Центральный Исполнительный Комитет СССР постановляет утвердить следующее Постановление Всесоюзного Центрального Исполнительного Комитета:

а) Разделить Западно-Сибирский край на Новосибирскую область с центром в городе Новосибирске и Алтайский край с центром в городе Барнауле.

б) Выделить в состав Алтайского края Ойротскую автономную область и следующие города и районы:

г. Барнаул, Ребрихинский, Парфеновский, Топчихинский, Калманский, Алейский, Шипуновский, Белоглазовский, Усть-Калманский, Краснощековский, Локтевский, Змеиногорский, Славгородский-Немецкий, Киевский, Благовещенский, Ключевский, Родинский, Волчихинский, Хабаровский, Андреевский, Карасукский, Краснозерский, Кочковский, Панкрушихинский, Каменский, Баевский, Тюменцевский, Чарышский, Быстроистокский, Уч-Пристанский, Завьяловский, Мамонтовский, Новичихинский, Егорьевский, Пospelихинский, Рубцовский, Курьинский, Знаменский, Павловский, Тальменский, Залесовский, Краюшкинский, Сорокинский, Троицкий, Косихинский, Марушинский, Смоленский, Грязнухинский, Бийский, Алтайский, Солонешенский, Старобардинский, Солтонский, Кытмановский, Тогульский.

в) Остальные города и районы бывшего Западно-Сибирского края оставить в составе Новосибирской области.

Москва, Кремль.

Председатель ЦИК СССР

М. Калинин

Секретарь ЦИК СССР

А. Горкин

28 сентября 1937 г.

---

## **НОВОСИБИРСКАЯ ОБЛАСТЬ: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ**

**А.А. Кисельников, И.В. Щербак**

Западно-Сибирский край Постановлением ЦИК СССР от 28 сентября 1937 г. был разделен на Алтайский край и Новосибирскую область. Затем из их состава были выделены Кемеровская (1943 г.) и Томская (1944 г.) области. В результате Новосибирская область обрела свои современные границы в 1944 г. По Конституции РФ 1993 г. она получила статус субъекта Федерации.

Образование Новосибирской области как административно-территориальной единицы обусловлено возникновением и стремительным развитием г. Новосибирска. Город же обязан своим появлением сооружению железнодорожного моста через р. Обь при строительстве Транссиба. За 114 лет город переименовывался и менял свой статус, но неуклонно наращивал свои масштабы и экономический потенциал.

Ввод в эксплуатацию Транссиба дал мощный импульс аграрному освоению юга Сибири и Новосибирску как торговому и экономическому центру. Принципиально новый вектор развития экономика города и области получила в советский период. В результате реализации первых пятилетних планов, проектов ГОЭЛРО и создания Урало-Кузнецкого комбината в Новосибирске формируется энергетическая база, закладываются основы отраслей металлообработки и машиностроения, строительной индустрии. Накануне Великой Отечественной войны в Новосибирске создаются предприятия черной и цветной металлургии, химической промышленности. Ускоренными темпами развиваются отрасли производства средств производства. Только за 1938–1940 гг. объем промышленного производства вырос на 83%.

В 1941 г. в Новосибирской области было размещено около 120 крупных промышленных предприятий. Новосибирск стал одним из крупнейших центров страны по производству военных самолетов, некоторых ви-

дов вооружений и боеприпасов. Объем валовой продукции промышленности в 1940–1945 гг. вырос в 5,4 раза.

Период 50-х годов характеризуется спадом темпов развития Сибири в целом и Новосибирской области в частности. Обусловлено это было тем, что основные ресурсы страны были брошены на восстановление разрушенного в годы войны хозяйства европейской части СССР. Из крупных проектов этого периода, реализуемых в Сибири, можно отметить освоение целинных земель, создание предприятий атомной отрасли, строительство Новосибирской ГЭС, аэропорта «Толмачево».

Крупномасштабные преобразования в экономике Новосибирской области осуществлены в 60–70-х годах. Они охватили практически все отрасли: фундаментальную и отраслевую науку, промышленность, агропромышленный комплекс, образование, культуру и др. Это были изменения не только количественные (увеличение числа организаций, мощностей, численности занятых и т.д.), но и серьезные качественные (технологическое развитие, организационные нововведения и т.д.). Символом этих преобразований можно считать создание новосибирского Академгородка, научных центров Академии медицинских наук и Академии сельскохозяйственных наук, современных оборонных предприятий.

Накануне кардинальных реформ конца 80-х годов структура промышленности Новосибирской области соответствовала аналогичной структуре развитых стран Запада. Из общего объема производимой продукции 98% приходилось на перерабатывающую промышленность и только 2% – на добычу сырья.

Основу экономического потенциала Новосибирской области, созданного в советский период, составляли пять групп отраслей: оборонный комплекс, по концентрации которого Новосибирская область занимала третье место в СССР; научно-образовательный комплекс; гражданское машиностроение (в области было сконцентрировано до 40% машиностроительного производства Западной Сибири); агропромышленный комплекс; транспортная инфраструктура общегосударственного и межрегионального значения. При этом большинство предприятий было создано вопреки экономико-географическим (рыночным) предпосылкам в условиях специфической советской системы цен и гарантированного спроса на продукцию и услуги.

Развитая экономика Новосибирской области не обеспечила ей возможности избежать или хотя бы смягчить последствия общего кризиса, вызванного реформами 90-х годов, поскольку все основные отрасли области полностью или частично финансировались из государственного бюджета. Распад СССР и произошедший вследствие этого разрыв хозяйственных

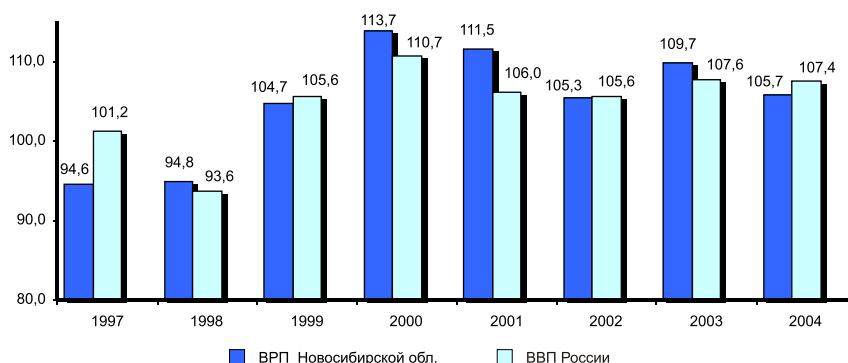


Рис. 1. Динамика производства ВРП Новосибирской области и ВВП России в 1997–2004 гг., % к предыдущему году

связей, либерализация цен в 1992 г., резкое сокращение бюджетного финансирования, многократное падение внутреннего спроса и давление импорта, а также открытие границ – все это оказало негативное влияние на социально-экономическое положение области. В результате сокращения объемов производства в большинстве отраслей экономики к 1998 г. объем ВРП области составлял менее 50% от уровня 1990 г., общая численность безработных увеличилась с 82 тыс. чел. в 1992 г. до 175 тыс. чел. (уровень общей безработицы – с 5,7 до 13,5%), реальные денежные доходы населения в 1998 г. составляли немногим более 13% от уровня 1992 г.

С 1999 г. в Новосибирской области наблюдается рост физического объема ВРП. Как видно из данных, приведенных на рис. 1, динамика ВРП области очень близка к динамике ВВП страны, а в отдельные годы темпы роста ВРП области превышали темпы роста ВВП России.

Рост объема ВРП в области достигнут за счет увеличения объемов производства во всех основных отраслях экономики (рис. 2), за исключением сельского хозяйства, где в 2006 г. объем производства снизился по сравнению с 2000 г. на 5,2%.

За шесть лет объем ВРП Новосибирской области увеличился на 62,1%. Среднегодовой прирост ВРП в 1999–2004 гг. составил 8,4%, что позволяет, при условии сохранения таких темпов развития в перспективе, говорить о возможности удвоения объема ВРП области к 2010 г. Делая такой прогноз, следует учитывать, что несмотря на рост физического объема ВРП в последние годы, неуклонно растет доля промежуточного потребления.

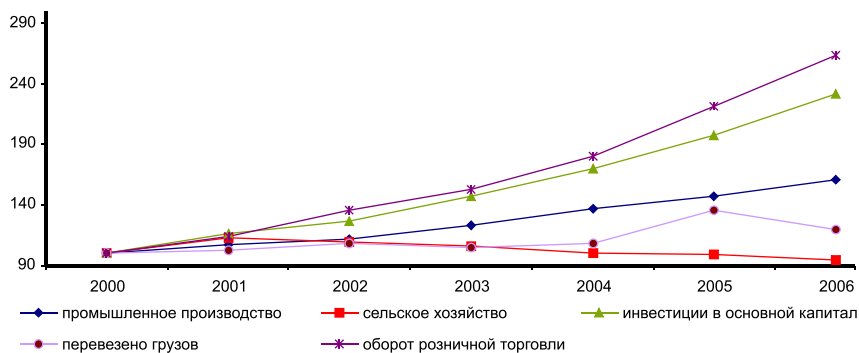


Рис. 2. Динамика производства в основных отраслях экономики Новосибирской области, % к 2000 г.

Это свидетельствует о снижении относительной продуктивности экономики области и о росте затрат на производство (рис. 3).

Кардинальные изменения в системе государственного устройства, законодательстве, экономических отношениях привели к крупным структурным изменениям в экономике области, которые проявились прежде всего в ее переориентации с производства товаров на производство услуг. Формирование ВРП области начиная с 1996 г. осуществляется главным образом за счет отраслей, оказывающих услуги. Доля этих отраслей в ВРП стабильно превышает долю отраслей, производящих товары (рис. 4).

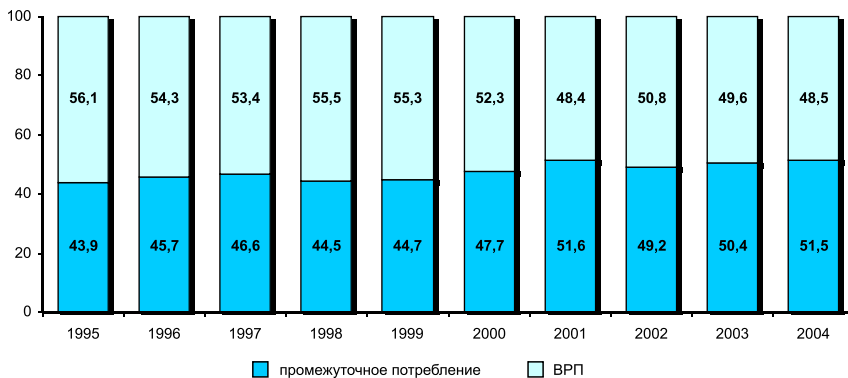


Рис.3. Структура валового выпуска товаров и услуг Новосибирской области

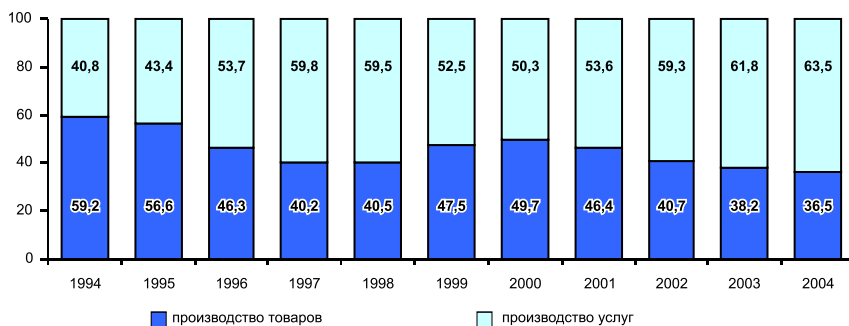


Рис. 4. Доля товаров и услуг в структуре ВРП Новосибирской области в 1994–2004 гг.

В Новосибирской области более высокий, чем в среднем по Российской Федерации и Сибирскому федеральному округу, удельный вес рыночных услуг в структуре ВРП на фоне более низкого удельного веса продукции промышленности (табл. 1). Это свидетельствует о принципиальном изменении роли прежде всего г. Новосибирска, который из крупного промышленного центра превратился в центр рыночной инфраструктуры.

Среди значительных структурных изменений, произошедших в экономике Новосибирской области вследствие институциональных преобразований 90-х годов, следует отметить также формирование основ многоукладной экономики с большим удельным весом частного сектора. К концу 2000 г. 78,7% от общего числа учтенных в статистическом регистре предприятий находились в частной собственности (на начало 2007 г. – 87,7%).

Таблица 1

Структура ВРП Сибирского федерального округа и Новосибирской области в 1995–2004 гг.

	1995		2004	
	Рыночные услуги	Продукция промышленности	Рыночные услуги	Продукция промышленности
Российская Федерация	33,5	38,6	43,9	33,5
Сибирский федеральный округ	29,7	41,8	38,5	36,3
Новосибирская обл.	35,4	34,4	51,6	21,9



Заметную роль в экономике области играет малый бизнес. Общее количество малых предприятий за период с 1991 г. увеличилось более чем в 8 раз и составило в 2006 г. 25560 единиц (самое большое число среди регионов Сибири и Дальнего Востока). Обращает на себя внимание изменение структуры малого бизнеса в разрезе сфер деятельности: если в начале 90-х годов малый бизнес был развит преимущественно в промышленности, строительстве, науке и научном обслуживании, то в 2006 г. более половины малых предприятий было сконцентрировано в сфере оптовой и розничной торговли.

Институциональные преобразования в экономике нашли свое отражение и на рынке труда Новосибирской области. В 2005 г. 53% лиц, занятых в экономике, трудились в частном секторе, тогда как в 1991 г. их доля составляла 7,2%. При этом если в начале 90-х годов более 54% от общей чис-

Таблица 2

**Новосибирская область в экономике Российской Федерации  
и Сибирского федерального округа в 2006 г.**

Показатель	Область	Доля области	
		в России	в Сибирском федеральном округе
Территория, тыс. кв. км	177,8	1,0	3,5
Численность населения на 1 января 2007 г., тыс. чел.	2640,7	1,9	13,5
Среднегодовая численность занятых в экономике, тыс. чел.	1221,7	1,8	13,7
ВРП, млрд руб.	240,8	1,3	12,2
Основные фонды, млрд руб.	595,6	1,56	13,7
Объем отгруженной продукции, млрд руб.	15,4	0,4	4,7
Производство продукции обрабатывающими предприятиями, млрд руб.	111,1	1,1	8,7
Производство электроэнергии, газа и воды, млрд руб.	40,2	2,2	15,5
Производство продукции сельского хозяйства, млрд руб.	34,5	2,1	14,5
Инвестиции в основной капитал, млрд руб.	47,1	1,0	10,7
Оборот розничной торговли, млрд руб.	176,6	2,0	17,6

ленности занятых в экономике работали в промышленности (28,8%), сельском хозяйстве и строительстве (примерно по 12,5%), то к 2005 г. суммарная доля этих видов деятельности в структуре занятых сократилась примерно до 37% при одновременном сокращении самой численности занятых.

За период 1992–2005 гг. численность занятых в экономике Новосибирской области уменьшилась на 12,4%, что во многом связано с неблагоприятной демографической ситуацией, сложившейся в регионе. Современная демографическая ситуация в Новосибирской области характеризуется депопуляцией населения (начиная с 1992 г. смертность в области превышает рождаемость), деформацией половозрастной структуры (с 1998 г. доля лиц пенсионного возраста превысила долю молодежи в общей численности населения), снижением качества воспроизводства населения, ухудшением уровня его здоровья, нестабильностью семейных отношений, изменениями в миграционных процессах.

В целом на современном этапе место Новосибирской области в экономике Российской Федерации и Сибирского федерального округа по основным социально-экономическим показателям пропорционально ее территории и численности населения (табл. 2).

© Кисельников А.А., Щербак И.В., 2007

## **ПРЕДПЛАНОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ В РЕГИОНАХ: ОПЫТ НАУЧНЫХ РАЗРАБОТОК В НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ**

**А.А. Кисельников, А.С. Новоселов, Г.А. Унтура**

*Работа подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 06-02-00256)*

Новосибирская область (НСО) занимает особое место среди регионов Сибири. Она обладает уникальным научно-техническим и развитым промышленным комплексами, имеет относительно высокие показатели инфраструктурного обеспечения, располагает необходимыми условиями для

наращивания научно-производственного, агропромышленного, торгово-финансового потенциала и для решения социальных и экологических проблем. Вместе с тем НСО относится к числу именно тех субъектов Федерации, где наряду с высокоразвитым областным центром есть малые города и сельские районы с отсталыми экономикой и социальной сферой. Это вызывает необходимость государственного регулирования пространственного развития экономики области и разработки долгосрочной стратегии социально-экономического развития ее городов и районов, направленной на сокращение асимметрии и территориальных диспропорций.

Эволюция подходов к региональному управлению на основе использования результатов научных исследований охватывает два периода с доминированием в первый из них отношений плановой экономики, во второй – рыночной. Оглядываясь на многолетнюю практику контактов Института экономики и организации промышленного производства (ИЭОПП) СО РАН с исполнительными и законодательными органами власти Новосибирской области, можно говорить о возникновении определенных форм и опыта передачи результатов научных академических исследований в практику планирования, прогнозирования и управления применительно к каждому из названных периодов.

## **СОЧЕТАНИЕ ПЛАНОВЫХ И РЫНОЧНЫХ МЕТОДОВ**

«Региональные предплановые исследования» – с таким названием вышла в свет в 1979 г. монография доктора экономических наук, профессора, заведующего отделом ИЭОПП Р.И. Шнипера. В ней обосновывалась необходимость активной передачи результатов теоретических и прикладных исследований в области региональной экономики непосредственно органам власти, обеспечивающим процессы планирования и управления в регионе.

Академик А.Г. Аганбегян и доктор экономических наук Р.И. Шнипер выступили инициаторами создания в рамках академического института специальных научных подразделений, комплексно занимающихся проблемами развития регионов Сибири, размещения и развития отдельных отраслей и производств и целенаправленно осуществляющих функции продвижения научных рекомендаций в практику планирования и управления. К таким подразделениям относится и созданная в ИЭОПП в 1979 г. экономическая лаборатория, специально изучающая проблемы Новосибирской области. Р.И. Шнипер был назначен ее научным руководителем. Опыт его предшествующей работы в плановых органах регионов позволял руководимой им лаборатории в доста-

точно оперативном режиме реагировать на запросы и проблемы территориальных органов, организовывать целенаправленное их изучение<sup>1</sup>. Затем аналогичные лаборатории ИЭОПП СО РАН были созданы в Кемеровской, Иркутской, Омской областях, Красноярском и Алтайском краях.

Отметим, что лаборатории, являясь структурными подразделениями академического института (ИЭОПП), занимались научными исследованиями и одновременно выполняли задачи, поставленные обкомами КПСС. Поэтому при назначении заведующие лабораториями проходили собеседование (и одобрение кандидатуры) у первого секретаря обкома КПСС. Куратором лаборатории обычно назначался руководитель экономического отдела обкома КПСС.

В 1986 г. Новосибирская экономическая лаборатория подготовила масштабную Обь-Иртышскую комплексную экспедицию и провела ее совместно с институтами СО АН СССР и Академии наук Казахской ССР. Научным руководителем был в то время еще член-корреспондент АН СССР А.Г. Гранберг, начальником экспедиции – тогда еще кандидат экономических наук А.А. Кисельников, руководителем от казахской стороны – директор НИЭИ Госплана Казахской ССР профессор Туркебаев. За месяц был пройден маршрут от верховьев Иртыша на границе Казахстана с Китаем до устья Оби (г. Салехард). Поводом для проведения экспедиции послужил проект переброски части стока сибирских рек (Оби и Иртыша) в Среднюю Азию, который в то время очень интенсивно обсуждался на всех уровнях вплоть до политического руководства СССР. Был собран уникальный и объемный материал о ресурсном и социально-экономическом потенциале обширного Обь-Иртышского региона (Семипалатинская, Павлодарская, Восточно-Казахстанская, Омская, Тюменская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий национальные округа). По итогам работы экспедиции был подготовлен научный отчет, в котором был сделан вывод о нецелесообразности переброски части стока сибирских рек в Среднюю Азию. В отношении идеи «зеленого моста» – интеграционного проекта по усилению

---

<sup>1</sup> Руководство Новосибирской экономической лабораторией в разное время осуществляли кандидат экономических наук Л.И. Колесов (1980–1981 гг.), доктора экономических наук А.Р. Бернвальд (1983–1985 гг.), А.А. Кисельников (1986–2000 гг.), А.С. Новоселов (2001–2005 гг.), Г.А. Унтура (с 2006 г. и по настоящее время). Сегодня региональными экономическими лабораториями руководят: в Омске – доктор экономических наук В.В. Карпов, в Кемерово – доктор экономических наук Ю.А. Фридман, в Красноярске – кандидат экономических наук Н.Г. Шишацкий, в Барнауле – доктор социологических наук Н.Г. Троцковский.

взаимовыгодного сотрудничества сибирских и среднеазиатских предприятий было сделано много интересных и обоснованных предложений.

Параллельно работал экспедиционный отряд лаборатории на территории Новосибирской области, который возглавлял В.Ф. Носков. Обследовалась экономика сельских районов. Особенно детально был изучен Ордынский район, который был выбран в качестве пилотного объекта. В этот период большие надежды возлагались на кооперативное движение, методы стимулирования труда в сельском хозяйстве. У политического руководства страны было большое желание раскрепостить инициативу «снизу». В задачи экспедиции входили детальное изучение ресурсного потенциала территории и формулирование проблем, которые необходимо было решить для повышения эффективности его использования.

В последнюю советскую пятилетку (1986–1990 гг.) партийное руководство страны и регионов предприняло ряд попыток волевым путем преодолеть коренной недостаток действовавшей планово-распределительной системы управления – невосприимчивость экономики к научно-техническому прогрессу и отторжение инноваций затратным хозяйственным механизмом. В качестве основного инструмента управления для решения поставленной задачи предлагалось использовать программно-целевой подход. Инициаторами выступили ленинградские ученые, предложившие назвать программу «Интенсификация-90». Предусматривалось за пять лет с помощью целенаправленного планомерного внедрения достижений НТП существенно повысить эффективность производства. В качестве целевых ориентиров предлагалось использовать как хорошо известные показатели (производительность труда, фондоотдача, коэффициент сменности работы оборудования и др.), так и специализированные показатели, характеризующие достигнутый уровень НТП.

Работа эта была очень сложная, трудоемкая и новая с методологической точки зрения. Очень скоро выявились лидеры в исследовании данной проблематики, опыт которых использовался на других территориях, не располагавших мощным научным потенциалом. В европейской части страны такими лидерами стали Ленинград, Минск и Донецк, в Сибири и на Дальнем Востоке – Новосибирск и Томск. Научные школы были разные, и это обогащало исследования: Донецк и Томск представляли научные и вузовские коллективы, выросшие на проектах АСУ территории; Ленинград и Минск представляли институты системы Госплана РСФСР и Госплана Белорусской ССР; Новосибирск базировался на научных подходах, разработанных в ИЭОПП (школы А.Г. Аганбегяна, А.Г. Гранберга, Р.И. Шнипера и др.).

На Новосибирскую экономическую лабораторию была возложена задача разработки проекта интенсификации экономики НСО. Куратором и заказчиком работы выступал экономический отдел обкома КПСС, партнером – областная плановая комиссия. Общее число только непосредственных участников проекта составляло около 150 чел. Среди них были ведущие ученые-экономисты, руководители предприятий, государственных учреждений, в том числе нынешние руководители области и г. Новосибирска В.А. Толоконский и В.Ф.Городецкий.

Конечно, никто тогда и не предполагал, что в 1991 г. СССР распадется на суверенные государства, – рассмотрение таких гипотез было равносильно измене Родине. В целом был подготовлен очень добротный аналитический материал, рассчитанный на активное использование государственных инструментов управления.

В 1989–1990 гг., по сути, тем же творческим коллективом, в центре которого стояла Новосибирская экономическая лаборатория, был разработан проект «Оценка функционирования Новосибирской области в условиях самофинансирования и самоуправления». Аналогичные по смыслу проекты в других регионах получили название «регионального хозрасчета». Надо отметить, что ученые новосибирской школы никогда не придерживались одиозных идей «регионального хозрасчета» и многократно предупреждали о возможных печальных последствиях их воплощения в практику. По итогам интенсивных пятилетних исследований коллектив лаборатории подготовил масштабный доклад «Оценка потенциала и проблемы развития Новосибирской области» [1]. На основе этого доклада была сформулирована концепция перехода области к работе в рыночных условиях. С докладом на сессии областного Совета (1990 г.) выступил А.А. Кисельников, ставший к тому времени депутатом областного Совета. Концепция была принята депутатами облсовета единогласно. Как тогда писала газета «Советская Сибирь», за всю историю Новосибирской области никогда еще сессия не была подготовлена на таком высоком уровне.

Начиная с 1991 г. Новосибирская экономическая лаборатория, как и вся советская наука, перешла в режим выживания. В этот период было выполнено много комплексных разработок («Программа антикризисных мер в Новосибирской области в период до 2000 года», «Схема развития и размещения производительных сил Новосибирской области до 2000 года», «Концепция социально-экономического развития Новосибирской области в период до 2005 года», «Программа антикризисных действий в г. Бердске» и др.). Вспомним добрым словом тех людей, которые

в трудное время поддерживали лабораторию и Сибирский аналитический центр заказами и были нашими партнерами. Это Ю.И. Протченко (ГлавПЭУ НСО), Ю.Г. Ананьин (первый заместитель главы администрации НСО), Ю.А. Нестеров (первый заместитель главы администрации НСО), В.Н. Киселев (первый заместитель главы администрации НСО), В.С. Косоуров (первый заместитель главы администрации НСО), В.П. Муха (губернатор НСО), В.А. Толоконский (губернатор НСО) и др.

В региональных исследованиях после 2000 г. особенно актуальной стала проблематика оценки конкурентоспособности регионов, пространственного развития отдельных субъектов, регионализации инновационной деятельности, разработки нового типа прогнозных документов, концепций и стратегий. В ИЭОПП СО РАН большое внимание стало уделяться названным направлениям теоретических исследований, которые получили также свое прикладное развитие, и при содействии двух отделов, изучающих региональную проблематику, и Новосибирской экономической лаборатории их результаты передавались администрации области и областному Совету для подготовки плановых и законодательных решений.

В этот период ввиду малочисленности состава Новосибирской экономической лаборатории научные исследования велись совместно с сотрудниками различных отделов ИЭОПП, и особенно отдела регионального и муниципального управления (заведующий – доктор экономических наук А.С. Новоселов, который в 2001–2005 гг. совмещал руководство отделом и лабораторией) и отдела территориальных систем (заведующий – доктор экономических наук С.А. Суспицын), разрабатывавшего экономико-математический инструментарий для проведения балансовых расчетов и обоснования перспектив развития области.

Ниже подробно охарактеризуем научные проблемы пространственного развития, которые в современных условиях необходимо учитывать при формировании прогнозов и планов социально-экономического развития в условиях реформирования системы государственного управления на региональном уровне.

## **ПРЕДПЛАНОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ**

Сравнение основных социально-экономических показателей развития малых городов Новосибирской области с соответствующими показателями г. Новосибирска свидетельствует о том, что у этих городов имеются су-

публичные проблемы, решение которых является непосредственной функцией органов власти субъектов Федерации и зависит от эффективности системы управления. Сокращение противоречий и дифференциации в уровне и качестве жизни населения городов и районов НСО связано с преодолением пространственной асимметрии в развитии экономики и социальной сферы области, так как эта асимметрия ведет к кратным различиям основных показателей уровня жизни людей, проживающих в разных городах и районах НСО (зарплата, среднедушевые доходы, бюджетная обеспеченность за счет собственной налоговой базы и др.).

Пространственная асимметрия в развитии Новосибирской области проявляется при формировании областного бюджета и решении проблемы определения размера дотаций городам и районам НСО. Сложность проблемы связана с тем, что бюджеты большинства малых городов и районов области формируются преимущественно за счет дотаций из областного бюджета, причем есть районы, в которых собственные доходы бюджета в 2002 г. не превышали 20%: Кыштовский – 11,8%, Куйбышевский – 13,9, Барабинский – 15,4, Усть-Тарковский – 18,2, Венгеровский – 18,1, Татарский – 19,3, Чановский – 20%.

Формирование бюджетной системы преимущественно за счет перераспределения бюджетных доходов и преобладания дотаций в доходах бюджетов малых городов и районов разрушает основополагающую концепцию бюджетного федерализма и вызывает рост противоречий, снижающих эффективность социально-экономического развития Российской Федерации в целом и ее субъектов. Во-первых, и это главное, неоправданно медленно повышается уровень жизни людей и недостаточно активно обсуждаются перспективы более энергичного решения данной проблемы. Во-вторых, растет уровень централизации управления и соответственно увеличиваются издержки, присущие централизованной системе управления. В-третьих, так и не успев получить общественное признание, вырождается сама идея местного самоуправления. В-четвертых, в сознании людей сохраняется и укрепляется представление о необъективности и несправедливости власти, выделяющей недостаточно дотаций району или городу. В-пятых, снижается уровень ответственности местной власти за решение проблем социального развития территории, развиваются иждивенческие настроения. Наконец, в-шестых, не появляются предпосылки, стимулирующие активное участие людей в принятии жизненно важных для них решений.

Отсутствие условий, которые бы ставили региональные и местные бюджеты в зависимость от результатов эффективности собственной деятельнос-



ти региональных и местных органов власти, все больше будет приводить к тому, что резкие различия в уровне социально-экономического развития территорий и их бюджетной обеспеченности, а также возрастающие социальные обязательства государства будут требовать постоянного увеличения размеров финансовой помощи из федерального бюджета и, соответственно, все большей централизации бюджетных ресурсов. При этом очевидно, что в результате объективных причин, предопределивших неблагоприятные стартовые условия перехода к новой системе общественно-экономических отношений у большинства городов и районов Новосибирской области, собственный экономический потенциал этих городов и районов недостаточен, для того чтобы самостоятельно переломить ситуацию и обеспечить ощутимый рост своей экономики и уровня жизни населения.

Если в качестве интегрального индикатора, дающего вполне объективную оценку социально-экономического состояния территории, принять ее инвестиционную привлекательность, то Новосибирская область относится к регионам с достаточно благоприятным инвестиционным климатом. Но все дело в том, что инвестиционная привлекательность области растет исключительно за счет г. Новосибирска. Другим городам и районам НСО конкурировать на рынке инвестиционных ресурсов очень трудно. Основные факторы, которые определяют низкую инвестиционную привлекательность малых городов области, состоят в следующем:

- удаленность от развитых промышленных центров и рынков сбыта продукции, а иногда – расположение в малоосвоенных в транспортном отношении районах;
- низкая диверсификация экономики и зависимость благополучия города от эффективности развития одного-двух производств;
- устаревшие фонды предприятий, преимущественно агропромышленного профиля и по производству строительных материалов;
- низкий уровень обеспеченности и качества производственной и социальной инфраструктуры;
- неблагоприятная социально-демографическая структура населения;
- недостаточный уровень квалификации трудовых ресурсов;
- низкие доходы населения, ограничивающие развитие потребительского рынка товаров и услуг.

Все эти факторы носят не временный, а постоянный характер и ведут к тому, что в ближайшей перспективе малые города Новосибирской области

ти будут нуждаться в помощи и экономической поддержке со стороны областной администрации. Поскольку собственный инвестиционный потенциал у этих городов недостаточен, необходимы внешние инвестиции. С учетом непривлекательности малых городов НСО для частных инвесторов потребуются привлечение средств областного бюджета и разработка областной инвестиционной политики по привлечению внебюджетных средств. Для того чтобы решить проблему повышения эффективности развития малых городов области, необходимо разработать концепцию управления муниципальными образованиями и стратегию активизации использования их экономического потенциала. В основу разработки концепции должны быть положены принципы, соблюдение которых будет способствовать достижению общих целей социально-экономического развития области с одновременным решением задачи совершенствования ее пространственного развития. К числу основных принципов относятся

- подчиненность развития экономики области интересам социально-го развития ее городов и районов (создание рабочих мест, повышение доходов населения, укрепление доходной базы бюджетов городов и районов, создание условий для развития социальной сферы и повышения качества социальных услуг);
- усиление роли экономики малых городов в формировании потребительского рынка области как свидетельство повышения конкурентоспособности производства;
- ориентация на широкое развитие внутрирегиональных связей;
- улучшение инвестиционного климата путем воздействия на факторы, способствующие росту инвестиционной привлекательности малых городов области;
- формирование бюджетной системы с тенденцией сокращения перераспределительных функций областного бюджета за счет укрепления собственной доходной базы бюджетов малых городов области;
- оценка ресурсного потенциала малых городов области и оптимизация его использования с учетом емкости областного рынка и возможности расширения межрайонных связей;
- использование новых возможностей и направлений укрепления финансово-экономической базы малых городов (освоение нефтегазовых ресурсов, расширение приграничной торговли, переработка дикорастущих, развитие туризма, санаторно-курортной сферы, рациональное использование производственных мощностей предприятий военно-промышленного комплекса).

Разработка стратегии активизации развития малых городов – районных центров требует детального исследования основных предпосылок и ограничений в развитии каждой территории. Нахождение возможного ядра активизации развития экономики территории должно стать результатом обоснования направлений развития города – районного центра с позиций социально-экономической системы данной территории и области в целом.

Естественно, что главной составной частью разрабатываемой стратегии должен быть механизм формирования финансовых ресурсов для ее реализации. Основными источниками финансирования инвестиций являются собственные средства предприятий, средства местного бюджета, средства областного бюджета, заемные средства и средства частных инвесторов. В случае с малыми городами Новосибирской области самым реальным источником становится областной бюджет, а именно, та его часть, которая составляет бюджет развития. При этом при оказании финансовой помощи должны быть соблюдены следующие требования:

- целевое распределение финансовой помощи, включая текущую, инвестиционную выравнивающую и инвестиционную стимулирующую;
- максимально возможные стабильность и предсказуемость принципов и условий распределения финансовой помощи, позволяющие малым городам самостоятельно прогнозировать для себя основной объем получаемой финансовой поддержки на среднесрочную перспективу;
- использование объективных критериев и формализованных процедур.

Целевое разделение финансовой помощи предполагает формирование в областном бюджете нескольких фондов, предназначенных для выравнивания бюджетной обеспеченности и уровня развития социальной инфраструктуры малых городов и для привлечения инвестиций, обеспечивающих рост экономики этих городов и укрепление их финансово-экономического положения.

Таким образом, финансовая поддержка малых городов со стороны областной администрации должна базироваться на двух принципах: принципе справедливости (выравнивание бюджетной обеспеченности и уровня развития социальной инфраструктуры) и принципе стимулирования (целевые субсидии, распределяемые на конкурсной основе с обязательным софинансированием со стороны территории, и гранты на реализацию эффективных социальных проектов, распределяемые на конкурсной основе).

Анализ социально-экономического положения малых городов показывает, что для них нужна активная научно обоснованная пространственная политика, обеспечивающая дифференцированный подход к различным городам на основе объективного экономического анализа предпосылок и ограничений их развития. Стратегия активизации экономического развития городов и районов Новосибирской области может быть разработана лишь с непосредственным участием самих муниципальных образований, предпринимательского сектора этих территорий и администрации НСО. Исходным моментом разработки программы экономического развития каждого муниципального образования является оценка наличного экономического потенциала, включающего такие показатели, как экономическая структура производства, достигнутый объем производства, уровень использования производственных мощностей, доля продукции в формировании внутреннего рынка одноименной продукции, обеспеченность производства сырьевой базой, резервы мощностей сырьевой базы, возможные масштабы расширения производства, потребность рынка (спрос), потребность в инвестиционных ресурсах, влияние расширения производства на социальное развитие территории (новые рабочие места, заработная плата, доходы бюджета и т.д.).

Главная идея стратегии активизации экономического развития малых городов и районов Новосибирской области состоит в разработке и реализации политики, обеспечивающей усиление роли экономики этих городов и районов в формировании, прежде всего, внутреннего рынка НСО за счет повышения конкурентоспособности производимых продукции и услуг.

### **РАЗРАБОТКА ПЛАНОВ СРЕДНЕСРОЧНОГО РАЗВИТИЯ И СТРАТЕГИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НА ПЕРСПЕКТИВУ**

Планы среднесрочного развития и стратегические документы социально-экономического развития на перспективу разрабатывались администрацией Новосибирской области с участием ИЭОПП СО РАН в соответствии с принятым Государственной думой в 1995 г. Федеральным законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Выше уже упоминалось о ряде работ, выполненных в этот период институтом по заказу Новосибирской области. Администрация привлекала на договорной основе и другие орга-

низации. В частности московской организацией по заказу администрации<sup>2</sup> была разработана Программа экономического и социального развития Новосибирской области на 2004–2008 годы. Целью программы являлась ликвидация отставания экономического и социального развития области от среднероссийского уровня. Программа прошла экспертизу в ИЭОПП, при обсуждении был высказан ряд замечаний и предложены дополнения. Для доработки программы впоследствии администрацией области привлекались сотрудники отделов института, Новосибирской экономической лаборатории и работники департаментов администрации.

Прогнозирование – один из обязательных инструментов, входящих в систему стратегического регионального планирования. В контексте практических действий мэрией г. Новосибирска в 2000 г. было принято постановление «Об организации разработки стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска». В этом документе предлагалось разработать общее для науки, власти, бизнеса и населения стратегическое представление о перспективах развития города. В состав основных разработчиков стратегического плана мэрия включила ИЭОПП СО РАН. Под научным руководством академика В.В. Кулешова институт участвовал в его разработке.

В 2006 г. администрация области выступила с инициативой укрепить и поставить на постоянную основу сотрудничество с ИЭОПП – лидером в Российской Федерации в области региональных исследований Сибири и Дальнего Востока. В институте, как указывалось выше, накоплен многолетний опыт проведения исследований по перспективам развития экономики Новосибирской области<sup>3</sup>. В современных условиях потребность в более тесных контактах с представителями социологической и экономической науки для подготовки научного обоснования принимаемых решений относительно перспектив развития НСО с учетом интересов всех групп хозяйствующих субъектов и населения необходима для представителей различных ветвей власти в области. Подобные контакты осуществляются в нескольких формах.

---

<sup>2</sup> Постановление главы администрации Новосибирской области от 14 февраля 2003 г. «О подготовке проекта программы социально-экономического развития Новосибирской области на 2004–2008 годы».

<sup>3</sup> Сотрудниками ИЭОПП выполнены теоретические и прикладные исследования, результаты которых опубликованы в ряде статей и монографий, подготовлены рекомендации по совершенствованию регионального планирования и управления в рыночных условиях хозяйствования [1–9].

Одна из этих форм – ***договор о сотрудничестве с администрацией субъекта Федерации***. В 2006 г. был разработан договор между администрацией Новосибирской области и ИЭОПП СО РАН о сотрудничестве и методической поддержке региональных предплановых исследований. В договоре определены следующие основные сферы деятельности:

- совместные разработка и экспертиза стратегических документов и программ социально-экономического и инновационного развития Новосибирской области; совершенствование методологии регионального и муниципального управления;
- совместная разработка перспектив развития муниципальных образований различного уровня (областной центр, район, поселение) на территории НСО;
- выявление проблемных ситуаций и диагностика социальных проблем, выработка предложений по реализации национальных приоритетных проектов (образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство и аграрно-промышленный комплекс) на территории НСО: 1) выделение технологических кластеров в экономике НСО с целью трансформации области в территорию инновационного развития; 2) совместная выработка предложений по социальным, инвестиционным и инновационным вопросам в областные и федеральные законодательные органы; 3) совместные подготовка и переподготовка специалистов высшей квалификации для органов регионального и муниципального управления на территории НСО.

Другими формами контактов представителей науки и власти являются ***хозяйственные договоры и государственные заказы***. Большая неопределенность будущего развития ряда отраслей и регионов в условиях международной конкуренции и глобализации вызывает у хозяйствующих субъектов потребность участвовать в разработке прогнозов и использовании их результатов в стратегическом планировании. В среднесрочном планировании еще более важно обеспечить коллегиально продуманный вариант, отвечающий приоритетам и согласованным критериям будущего развития региона.

Инновационное и инвестиционное развитие в рыночных условиях осуществляется преимущественно через стратегию фирм и предприятий, но при этом возрастает риск общей несбалансированности региональных ресурсов и снижения эффективности инвестиционных проектов или вероят-

ности их реализации. Институциональные условия в рамках частной собственности не позволяют решить многие проблемы, которые находятся вне сферы компетенции предприятий (налаживание инновационных отношений в кластерах, развитие образования и профессионального обучения с учетом состояния регионального рынка труда, социальная защита населения при инновационной политике, организация экологической защиты территории и др.). Идеология частно-государственного партнерства нуждается в научном обосновании в форме не только бизнес-планов отдельных проектов (это традиционный подход), но и более долгосрочных документов, а именно в виде стратегий социально-экономического и инновационного развития крупных регионов, субъектов Федерации и городов.

### **НАУЧНО-ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ**

В апреле 2007 г. на заседании президиума администрации Новосибирской области с участием представителей ИЭОПП СО РАН обсуждался проект постановления губернатора о формировании системы планово-прогнозных документов области. Руководителем департамента экономики и планирования администрации области была представлена схема, включающая следующий перечень прогнозно-плановых документов для НСО. В мае 2007 г. такое постановление губернатора было принято. Сотрудники отдела регионального и муниципального управления и отдела территориальных систем ИЭОПП, Новосибирской экономической лаборатории регулярно принимали участие в обсуждении среднесрочных и текущих планов развития области и отдельных муниципальных образований. Эта работа дает положительный результат еще и по той причине, что в департаменте экономики и планирования администрации области работает много выпускников экономического факультета Новосибирского госуниверситета и бывших сотрудников ИЭОПП СО РАН, хорошо знакомых с результатами исследований по региональной экономике.

В 2006 г. Министерство регионального развития РФ распорядилось, чтобы субъекты Федерации разработали и публично обсудили в регионе и затем защитили в этом министерстве свои стратегии социально-экономического развития на перспективу 20–25 лет. В соответствии с методическими рекомендациями Минэкономразвития и Минрегиона в этих документах значительное внимание должно быть уделено технологическому прогнози-

рованию, учету рисков, усилению конкурентоспособности, в том числе и на основе инновационных сценариев развития регионов<sup>4</sup>.

Администрация Новосибирской области объявила конкурс на разработку Стратегии социально-экономического развития НСО на период до 2025 г. в рамках госзаказа, т.е. в соответствии с техническим заданием администрации на разработку и с оплатой из средств бюджета. ИЭОПП СО РАН 19 мая 2006 г. подал заявку на участие в конкурсе. Конкурентами были московские и новосибирские консалтинговые агентства. Выиграв тендер, ИЭОПП совместно с администрацией области разработал организационную схему создания рабочих групп, привлечения экспертов, которые в течение года должны были выполнить ряд последовательных этапов, отражающих целостную логику разработки стратегии.

Научное руководство со стороны ИЭОПП осуществляли директор института В.В. Кулешов и его заместитель по научной работе В.Е. Селиверстов. Координация деятельности разработчиков в рамках отделов института была возложена на Новосибирскую экономическую лабораторию. Со стороны администрации НСО контроль и координацию работ специалистов и экспертов департаментов и подразделений администрации области возглавили первый заместитель губернатора В.А. Юрченко и заместитель губернатора, руководитель департамента экономики и планирования администрации области Н.В. Бабушкина, на завершающем этапе – заместитель губернатора В.А. Никонов.

Для организации процесса разработки стратегии были созданы рабочие группы, в которые вошли представители администрации НСО и администраций муниципальных образований, в том числе наукограда Кольцово, институтов РАСХН и РАМН, отраслевых институтов, вузов, Межрегиональной ассоциации региональных предприятий (МАРП), ассоциаций малых инновационных компаний, некоммерческих организаций, Президиума СО РАН и других организаций-участников, расположенных на территории области.

ИЭОПП предложил оригинальную схему разработки стратегии. На территории Новосибирской области отсутствуют значительные запасы ре-

---

<sup>4</sup> Анализ опыта разработки стратегий субъектов РФ показал, что в практике их создания можно выделить ряд оригинальных методологических подходов, обусловленных региональной спецификой, сложившимся статусом субъектов РФ, их отраслевой специализацией (преимущественно добывающие и/или перерабатывающие регионы, регионы смешанного типа, регионы с основным доминирующим субъектом хозяйствования и т.д.).



сурсов, здесь нет крупных транснациональных корпораций, но у области выигрышное геополитическое расположение и она обладает конкурентоспособным научно-образовательным потенциалом, который может быть стратегически трансформирован в инновационный потенциал в интересах не только самой области, но и всей Сибири и в целом России, для чего нужны поддержка со стороны региональных и федеральных органов власти и международное сотрудничество с ведущими корпорациями, занимающими передовые технологические рубежи. Инновационный раздел Стратегии развития НСО объективно оказался стержневым для всех разделов этого документа. При его разработке использовался международный опыт построения региональных технологических прогнозов.

На первых этапах был выполнен стратегический анализ, в том числе применялись приемы СВОТ-анализа. Обоснование прогноза, используемого при разработке стратегии, осуществлено с помощью балансовых экономико-математических моделей, которые включали расчеты на макроуровне в системе показателей ОКВЭД, учитывали межотраслевой аспект взаимодействия основных отраслей экономики в области, ограничения, вытекающие из моделей функционирования топливно-энергетического комплекса, последствия реализации наиболее крупных проектов. В качестве механизма повышения конкурентоспособности Новосибирской области предложено создать ряд кластеров, среди которых особое место занимает научно-образовательный, и его ядром должен стать технопарк «Академгородок», а также интенсифицировать инновационную деятельность СО РАН, наукограда Кольцово, технопарка «Новосибирск», малых наукоемких фирм, объединяемых ассоциациями «Сибакademсофт», «СибакademИнновация».

Для актуализации состояния социально-демографических проблем были проведены два обследования. В обосновании перспектив социально-демографического развития приняла участие доктор медицинских наук А.И. Бабенко из Института клинической и экспериментальной медицины СО РАМН.

С учетом большой значимости АПК для развития Новосибирской области соответствующий раздел стратегии был разработан Сибирским отделением РАСХН: академиками РАСХН А.С. Донченко, П.М. Першукевичем, И.В. Курцевым, доктором экономических наук И.В. Щетининой и др. Администрацию НСО представляли заместитель главы администрации, руководитель департамента АПК В.А. Гергерт, первый заместитель руководителя департамента, начальник управления сельского хозяйства кандидат экономических наук Г.В. Иващенко, заместитель начальника управле-

ния сельского хозяйства департамента АПК В.В. Вастьянов, заместитель начальника управления сельского хозяйства департамента АПК Л.А. Шереметьева.

Обоснование путей создания транспортно-логистического кластера выполнено под руководством доктора технических наук К.Л. Комарова (Сибирский университет путей сообщения), электротехнического – под руководством В.И. Мамонова (инвестиционная компания «Мамонов и К»), строительного – с участием доктора технических наук В.М. Митасова, основ кластера потребительского сектора – под руководством доктора экономических наук А.Р. Бернвальда докторами экономических наук Л.П. Наговициной, В.В. Бакаевой, Ю.А. Новоселовым (Сибирский университет потребительской кооперации).

Вопросы формирования промышленной политики носили дискуссионный характер. В их обсуждении приняли активное участие представители МАРП, Новосибирской торгово-промышленной палаты, форум Клуба директоров. Департамент развития промышленности и предпринимательства администрации НСО организовал анкетный опрос руководителей ряда крупнейших новосибирских предприятий с целью выяснения их состояния и перспектив развития.

В процессе разработки инновационного раздела, которая осуществлялась под руководством члена-корреспондента РАН В.И. Суслова, с разработчиками активно взаимодействовал заместитель губернатора Новосибирской области, начальник департамента науки, образования, информатизации и связи администрации НСО Г.А. Сапожников. Все разделы стратегии были обсуждены с участием руководителей основных департаментов администрации.

Особенность нового периода в разработке стратегий – необходимость согласования хода их разработки с представителями хозяйствующих субъектов и населения территории. Формирование стратегических целей осуществлялось на протяжении первых трех этапов разработки стратегии. В процессе дискуссий со всеми заинтересованными сторонами были выработаны согласованные цели. Презентация стратегии заинтересованным сторонам и общественные слушания направлены на информирование заинтересованных сторон, получение от них отклика и соответствующую корректировку стратегии, на поддержку общественных инициатив. В обсуждениях на 26 совещаниях помимо научных сотрудников принимали участие руководители НСО, депутаты областного Совета, представители деловых кругов, общественности и др. Осуществлена серия публикаций,

в том числе во всероссийском научном журнале «Регион: экономика и социология». Подготовлен спецвыпуск «Сибирского экономического обозрения». Проведено шесть обследований и опросов. Коллектив ИЭОПП СО РАН и привлеченные внешние исполнители работали и продолжают работать над стратегией в открытом режиме.

Разработка Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области, по мнению экспертного совета Минрегиона России, обогатила отечественный опыт региональных исследований. В присутствии делегации разработчиков стратегии под руководством В.В. Кулешова 6 марта 2007 г. на совещании в Минрегионе (после проведенной экспертизы, обсуждения ее результатов и выступления первого заместителя губернатора НСО В.А. Юрченко) проект стратегии был одобрен и вошел в список 14 лучших стратегий, подготовленных на тот момент в Российской Федерации.

Общим итогом проделанной работы кроме формирования самой стратегии развития Новосибирской области можно считать следующие результаты:

- восстановление стратегического планирования на региональном уровне;
- повышение общественной активности и рост вовлеченности широкой общественности в процессы управления региональным развитием;
- создание системы коммуникаций и установление каналов обратной связи между органами власти и управления, бизнесом и научно-образовательным сообществом;
- выявление интересов и определение долгосрочных приоритетов различных участников региональной инновационной системы и инвестиционной деятельности;
- создание предпосылок для реализации кластерной и сетевой политики заинтересованных сторон на региональном уровне.

Намечая контуры будущего взаимодействия ученых, представителей администрации Новосибирской области и бизнеса в процессе стратегического планирования, губернатор области В.А. Толоконский высказал мнение о необходимости создания в администрации НСО специального структурного подразделения, привлекающего на регулярной основе экспертов из числа разработчиков стратегии, которые бы содействовали ее успешной реализации, а также о необходимости организации постоянно действующего семинара по стратегическому планированию.

## Литература

1. **Оценка** потенциала и анализ проблем развития Новосибирской области: Науч. докл. / Науч. рук. А.А. Кисельников – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1991.
2. **Проблемы** экономического и социального развития Новосибирской области: Науч. докл. / Науч. рук. А.Г. Аганбегян, Р.И. Шнипер. – Новосибирск: ИЭОПП СО АН СССР, 1980.
3. **Научные** основы и система мероприятий продовольственной программы Новосибирской области / Науч. рук. А.Г. Аганбегян, Р.И. Шнипер. – Новосибирск: ИЭОПП; ВАСХНИЛ; СО АН СССР, 1982.
4. **Научные** основы программы развития и интенсификации народного хозяйства Новосибирской области (на 12-ю пятилетку и на период до 2000 года): Науч. докл. / Науч. рук. Р.И. Шнипер. – Новосибирск: ИЭОПП СО АН СССР, 1984.
5. **Стратегия** экономического и социального развития Новосибирской области на период до 2005 г.: Науч. докл. / Науч. рук. А.А. Кисельников. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1991.
6. **Проблемы** социально-экономического развития Новосибирской области: Сб. науч. тр. / Под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2002.
7. **Новосибирская** область: проблемы управления пространственным развитием: Сб. науч. тр. / Под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2005.
8. **Кулешов В.В., Селиверстов В.Е.** Стратегические цели и потенциал развития Новосибирской области // Регион: экономика и социология. – 2006. – № 3.
9. **Унтура Г.А., Евсеев А.В.** Экономика знаний как определяющий элемент новой экономики региона // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 1.

© Кисельников А.А., Новоселов А.С., Унтура Г.А., 2007

## ИНОСТРАННЫЕ МИГРАНТЫ НА РЫНКЕ ТРУДА НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ: РЕЗУЛЬТАТЫ ЭКСПЕРТНОГО ОПРОСА

С.В. Соболева, О.В. Чудаева

Российские регионы для многих иностранных 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. Так, по данным Госкомстата России, уже в 2000 г. ВВП на душу населения в нашей стране был в 2 раза выше, чем в Китае (3979 долл. США), в 3,5 раза – чем в Индии (2358 долл.), в 4,2 раза – чем во Вьетнаме (1996 долл.). Кроме

того, ситуация на рынке труда России, и в том числе Сибири, характеризуется устойчивым спросом на иностранную рабочую силу и сохраняющимися возможностями занятости для иммигрантов как в формальном, так и в неформальном секторе экономики. Экономические характеристики, и в частности отраслевая структура, возможности для ведения предпринимательской деятельности, развитость и мультимодальность сибирских городов, являются важными факторами при принятии решения о миграции.

Сибирь, занимая в России пограничное положение, по степени активности международной трудовой миграции сохраняет одно из ведущих мест среди регионов страны. К настоящему времени уже сложилась определенная практика проникновения и расселения иммигрантов, а также практика экономической интеграции субъектов различных видов миграции. Это, с одной стороны, приводит к формированию новых элементов этнокультурной структуры, созданию определенных ниш занятости на российском рынке труда, а с другой – стало причиной возникновения совершенно новых для Сибири и для России в целом проблем, и в том числе проблем этнокультурной безопасности<sup>1</sup>. И главный вопрос должен заключаться в том, как организовать такое сосуществование этнических групп на одной территории, чтобы культурный обмен не препятствовал этносоциальному воспроизводству, не порождал болезненных социальных явлений и при этом регион, принимающий мигрантов, максимально использовал иностранную рабочую силу для наращивания своего экономического потенциала.

С целью проведения комплексной экспертизы этносоциальной и социально-экономической ситуации во взаимоотношениях с государствами Северо-Восточной, Юго-Восточной и Средней Азии и оценки положения иностранной рабочей силы на сибирском рынке труда в отделе социальных проблем Института экономики и организации промышленного производства СО РАН в 2003–2005 гг. реализовывался проект «Азиатский вектор миграции и проблемы сохранения социально-демографического и этнокультурного потенциала Сибирского федерального округа: теоретические и прикладные аспекты» (научный руководитель С.В. Соболева). Полученные результаты и апробированный инструментарий исследования послу-

---

<sup>1</sup> Под безопасностью в современной научной литературе понимается состояние устойчивого функционирования и воспроизводства социального объекта (субъекта), поддерживаемое с помощью институциональной среды.

жили основой для экспертного обследования<sup>2</sup>, проведенного в сентябре–октябре 2006 г. в г. Новосибирске и районах Новосибирской области. В качестве экспертов выступали руководители Управления Федеральной миграционной службы РФ по Новосибирской области и его отделов в районах области.

Обследование имело целью получить ответы на вопросы относительно трех важнейших сфер, связанных с пребыванием иностранных работников на территории Новосибирской области: политико-правовой, экономической и культурологической. В соответствии с этим решались следующие задачи:

- определение наиболее вероятных направлений миграции иностранной рабочей силы в регионе;
- анализ позитивных и негативных последствий миграции, включая особенности межнациональных отношений в связи с ее ростом (оценка уровня правосознания мигрантов и выявление преобладающих видов совершаемых ими правонарушений, определение соотношения легальной и нелегальной составляющих в трудовой миграции, оценка предоставляемых мигрантам социальных гарантий);
- выявление трудовых специальностей, наиболее популярных среди мигрантов, и возможностей использования труда иностранных мигрантов в будущем;
- выявление трудностей в адаптации трудовых мигрантов к новым условиям;
- анализ этноконфессиональных последствий развития миграции в регионе;
- разработка предложений по формированию политики трудовой миграции.

Инструментами исследования послужили разработанный бланк-интервью для почтового опроса экспертов и полуформализованное интервью для опроса экспертов г. Новосибирска и районов области, принимающих самые многочисленные потоки трудовых мигрантов.

Необходимо отметить, что обследование проводилось накануне принятия новых положений о регистрации и приеме иностранных работников на территории Российской Федерации, реализация которых началась с 15 января 2007 г. (Федеральные законы от 18 июля 2006 г. № 109 «О миг-

---

<sup>2</sup> Обследование проведено в рамках разработки Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области до 2025 г.

рационном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и №110 «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”»). Упрощение порядка оформления разрешений на работу гражданам ближнего зарубежья и замена регистрации миграционным учетом, изменения, связанные с регламентацией торговых мест для иностранных работников, введение ответственности работодателей за незаконное привлечение иностранных работников – все это впоследствии существенно изменит динамику миграционных трудовых потоков.

На основе проведенного экспертного опроса можно сделать следующие выводы.

Трудовые мигранты, приезжающие в Новосибирскую область, группируются в основном в ее южной зоне, а также в некоторых районах центральной зоны, преимущественно в г. Новосибирске<sup>3</sup>. Выходцы из Китая, Вьетнама и Северной Кореи проживают в основном в г. Новосибирске. Казахи предпочитают южную зону области, расположенную на границе с Алтайским краем. Кроме того, они присутствуют и в нескольких районах центральной зоны, например в Куйбышевском и Каргатском. Трудовые мигранты из Узбекистана, Кыргызстана, Таджикистана выбирают как южную, так и центральную зону области. Данные о распределении всех зарегистрированных на территории Новосибирской области трудовых мигрантов по стране выбытия и динамике численности представлены на рис. 1 и 2. Чис-

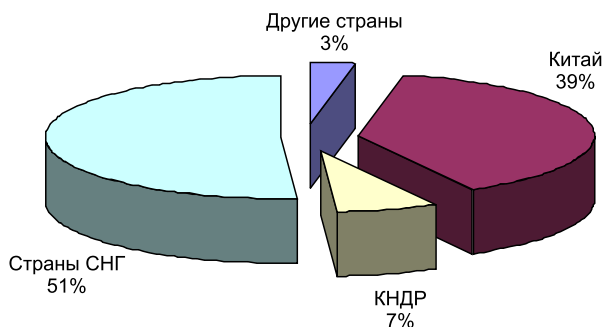


Рис. 1. Распределение иностранных граждан, привлекаемых на работу в Новосибирскую область, по стране выбытия (на 1 июля 2006 г.)

---

<sup>3</sup> К южной и северной зонам Новосибирской области относятся районы, примыкающие соответственно к ее южной и северной границам.

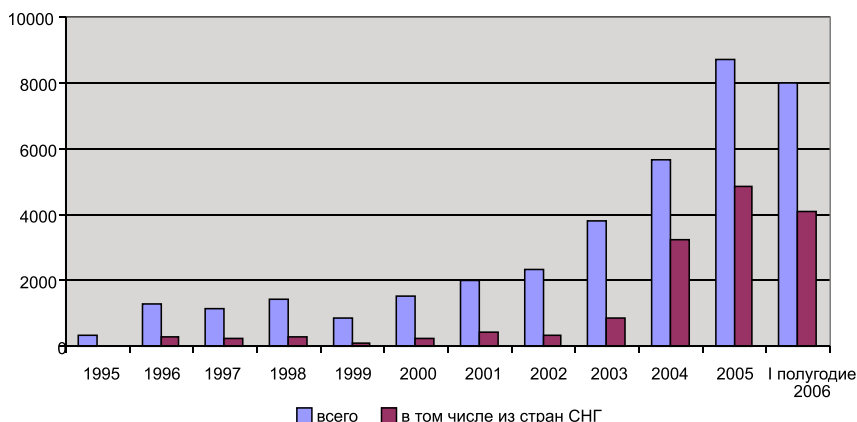


Рис. 2. Динамика численности иностранных граждан, привлекаемых на работу в Новосибирскую область, в 1995–2006 гг., чел.

ленность всех зарегистрированных на территории Новосибирской области иностранных граждан на 1 июля 2006 г. составляла 40571 чел. (рис. 3).

Поток мигрантов из Казахстана на протяжении последних трех лет находится примерно на одном уровне. Число трудовых мигрантов из Китая растет в г. Новосибирске увеличивающимися темпами, а в районах Новосибирской области темп роста их численности в основном не меняется. Что касается корейцев, узбеков, кыргызов и таджиков, то преимущественной

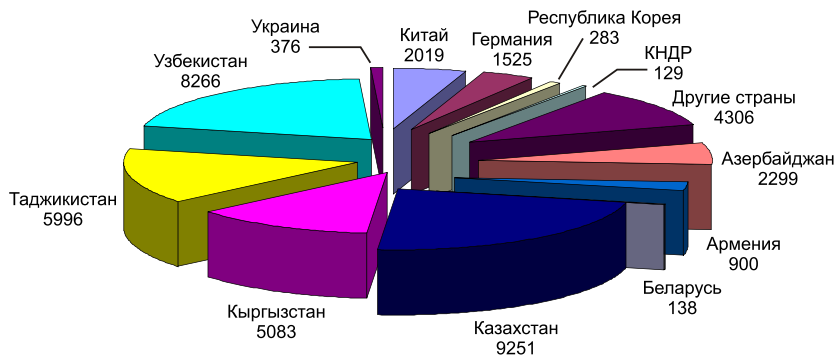


Рис. 3. Численность зарегистрированных на территории Новосибирской области на 1 июля 2006 г. иностранных граждан с разбивкой по странам, чел.



тенденцией является увеличение общего потока трудовых мигрантов этих национальностей.

Соотношение легальной и нелегальной миграции на территориях максимального сосредоточения трудовых мигрантов (районы г. Новосибирска) оценивается экспертами в интервале от 1:5 до 1:10, при этом отмечается, что в последние годы нелегальная миграция все больше легализуется и постепенно сокращается. Наибольшее число незаконных мигрантов сосредоточено в г. Новосибирске и прилегающих к нему районах (100-километровая зона). Основные места сосредоточения незаконных мигрантов в Новосибирской области – строительные объекты (от промышленного и жилищного строительства до коттеджного и дачного), рынки, а также оптовые базы и общежития.

В существовании нелегальной миграции эксперты из паспортно-визовых служб и служб занятости винят прежде всего работодателей (часто российских граждан), которые не оформляют своих работников по правилам законодательства. Нелегальная миграция формирует нелегальную занятость. В первую очередь в эту категорию попадают иностранные мигранты из стран ближнего зарубежья. Они оказываются в бесправном положении, а выгоды от их работы имеют только сами предприниматели.

По мнению большинства экспертов, притягивающими факторами для иностранных мигрантов в Новосибирской области являются территориальная близость по отношению к странам-донорам, наличие здесь родственников, знакомых, стабильная социально-экономическая обстановка в регионе. Кроме того, г. Новосибирск привлекателен для трудовых мигрантов своей «мультимодальностью», транспортной доступностью и развитостью коммуникаций и экономических (торговых) связей со странами-донорами.

Помимо трудоемких отраслей (сельское хозяйство и строительство) большой популярностью среди иностранных мигрантов пользуются торговля и общественное питание (рис. 4). Потребность в такого рода кадрах в этих отраслях устойчива даже в условиях российской безработицы.

Полученные ответы экспертов на вопрос о специализации мигрантов – представителей отдельных национальных групп не позволяют обозначить четкие национальные ниши занятости в Новосибирской области (см. таблицу).

По мнению экспертов, иммигранты способствуют преодолению «узких мест» в экономике Новосибирской области и обеспечивают нормальный процесс общественного производства. Аргумент в поддержку трудовых

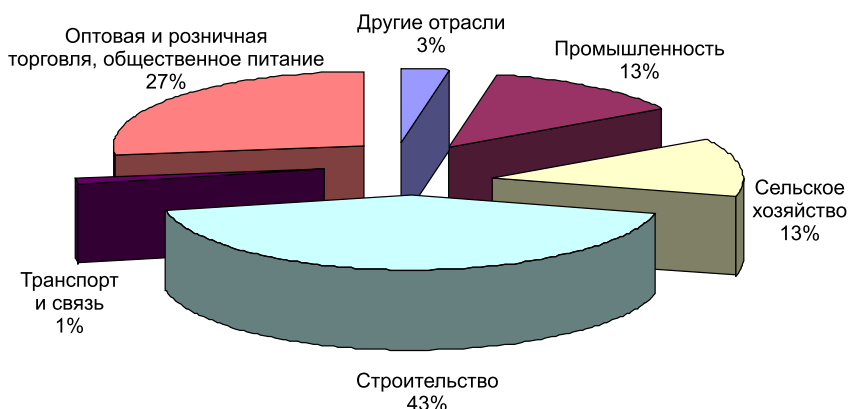


Рис. 4. Удельный вес иностранной рабочей силы, привлекаемой на территорию Новосибирской области, по отраслям экономики (на 1 июля 2006 г.)

#### Сферы трудовой деятельности, наиболее популярные среди трудовых мигрантов

Национальность мигрантов	Сферы деятельности
Китайцы	Общественное питание, строительно-ремонтные работы, предпринимательская деятельность, торговля, сельское хозяйство (овощеводство)
Вьетнамцы, казахи	Строительно-ремонтные работы, торговля
Корейцы	Строительно-ремонтные работы, торговля, общественное питание
Узбеки	Строительно-ремонтные работы, сельское хозяйство, торговля
Кыргызы, таджики	Строительно-ремонтные работы, торговля

миграций один: мигранты работают на низкооплачиваемых, низкоквалифицированных, грязных, тяжелых работах, на которые местные жители при существующем уровне оплаты труда никогда не пойдут. Иммиграция способствует увеличению рабочей силы, тем самым покрывает дефицит трудоустройства и увеличивает производство продукции. Трудовые мигранты дают возможность использовать образовательный потенциал квалифицированных иностранных работников без затрат на подготовку, а привлечение малообразованной, неквалифицированной рабочей силы создает для местного населения возможность заниматься более интеллектуальным трудом.

Наличие иммигрантов влияет на взаимоотношения предпринимателя с профсоюзами: *«Для работодателей мигранты – экономия, а значит, выгода. Работодателю зачастую выгоднее взять на полужуридической основе все же иностранцев и не делать полный пакет социальных гарантий, чем связываться с нашим работником, которому нужно гарантировать все по закону»*<sup>4</sup>. Местные предприниматели выигрывают от импорта иностранной рабочей силы еще и потому, что это позволяет им в известной степени сдерживать темпы роста заработной платы своих рабочих. Отсутствие дешевой рабочей силы из-за рубежа вынудило бы предпринимателей существенно поднять уровень заработной платы в трудоемких и «непривлекательных» отраслях и видах производств.

При этом, по мнению экспертов, мигранты не составляют конкуренции местной рабочей силе. Подтверждается это и тем, что трудовые конфликты между местным населением и мигрантами на обследуемых территориях или отсутствуют, или случаются очень редко.

Укрепление правовой базы и привлечение трудовых мигрантов на действующей правовой основе большинство экспертов считают положительным явлением. При этом и качество, и интенсивность труда в отраслях «иммиграционной профориентации», по многим отзывам, характеризуются очень высокими показателями: *«Три года рекордный урожай, строительство всех дорог, строительство самых престижных зданий, насыщение продуктового рынка (нужно ли дальше?) – заслуга иностранцев»* (г. Новосибирск).

Особенно подчеркиваются экспертами профессиональные качества китайских мигрантов: обладая трудолюбием, дисциплинированностью, ответственностью и обеспечивая высокое качество работ, в будущем они могут составлять значительную конкуренцию отечественной рабочей силе. Одновременно многие эксперты отмечают, что иностранные мигранты из ближнего и дальнего зарубежья не являются носителями высокой культуры, достаточно замкнуты, боятся отстаивать свои интересы и формируют диаспоры, закрытые для контактов с россиянами.

Одним из каналов закрепления и адаптации иммигрантов на территории г. Новосибирска является обучение иностранных студентов в вузах города. 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

---

<sup>4</sup> Здесь и далее цитируются ответы экспертов.

закрепления иностранцев в Сибири, по мнению экспертов, являются землячества, обладающие большим информационным и организационным потенциалом в обустройстве мигрантов на новом месте.

Об уровне адаптации иностранных мигрантов говорят и факты заключения смешанных браков на территории Новосибирской области (чаще в районах) с представителями местного населения. Такие браки заключают преимущественно мужчины из Узбекистана, Армении и Азербайджана с российскими женщинами. Отмечаются единичные случаи смешанных браков с мигрантами из Китая. Доля фактических браков, по мнению экспертов из разных районов области, составляет от 50 до 85% от общего числа заключенных смешанных браков с мигрантами.

Уровень правосознания трудовых мигрантов низкий. Чаще всего мигранты либо частично осведомлены о своих правах и обязанностях, либо не осведомлены вовсе. Их беспомощность является следствием незнания русского языка. И лишь в Доволенском районе экспертами отмечалась хорошая осведомленность о своих правах и миграционном законодательстве мигрантов из Казахстана.

Среди видов правонарушений, совершаемых трудовыми мигрантами, преобладают административные: нарушение сроков регистрации или отсутствие регистрации по месту пребывания, отсутствие разрешения на работу, проживание без паспорта, несоблюдение правил проживания. Эксперты отмечают также нарушения в способах регистрации иммигрантов, когда, например, сельскохозяйственный канал регистрации используется не по назначению, а для прикрытия торговли.

Уголовные правонарушения относительно редки. К ним относятся подделка миграционных карт, мелкое хулиганство, нанесение телесных повреждений. Наибольшее число правонарушений совершают мигранты из ближнего зарубежья, в частности узбеки, таджики и кыргызы.

Говоря о социальных гарантиях, эксперты отмечали, что таковые в полном объеме предоставляются мигрантам из любых стран. При этом ссылались на то, что в настоящий момент разрешение на привлечение иностранной рабочей силы администрации территорий дают на основании целого пакета документов: *«Работодатели заключают договор с Фондом социального страхования, страхуют от заболеваний, профзаболеваний, от несчастных случаев на производстве. Заключаются договора медицинского страхования, проверяется, как мигранты будут размещены, как будут проживать: в общежитии, в гостинице, какие помещения будут арендоваться...»*. Эксперты, естественно, отметили, что речь идет только о легальных мигрантах, которые приезжают в Россию по контракту. О социальных гарантиях для нелегальных мигрантов говорить не приходится.

Все эксперты указывают на трудности, с которыми связано оформление виз и разрешения на въезд иностранных работников. На данный момент система регистрации мигрантов остается чрезвычайно «взяткоемкой». Теневой оборот средств в этой сфере трудно оценить. Для снижения коррумпированности *«есть только один рецепт, который можно позаимствовать из сферы бизнеса, – снятие административных барьеров и их либерализация»*. Упрощение процедуры регистрации мигрантов позволило бы сделать трудовую миграцию более мобильной и использовать ее с большей пользой для решения экономических задач территорий.

Российское гражданство стремятся получить многие мигранты из Средней, Северо-Восточной и Юго-Восточной Азии с целью остаться в России навсегда. Получение гражданства открывает для них, как им представляется, большие возможности для приобретения работы по специальности и повышения своего благосостояния. Сложности же с получением гражданства заставляют их идти на такие уловки, как заключение фиктивных браков с россиянами (существуют даже определенные ставки на такого рода услуги со стороны россиян) и нелегальное пребывание на территории Новосибирской области. Легализация таких мигрантов позволила бы области увеличить в ближайшие годы численность населения, по нашим оценкам, более чем на 30–40 тыс. чел.

Отвечая на вопрос «Как население вашего района относится к мигрантам, существует ли межэтническая напряженность по отношению к ним?», многие эксперты отметили напряженность в отношениях с узбеками, таджиками и «кавказцами», тогда как к остальным национальным группам, проживающим на территории Новосибирской области, отношение «терпимое» или «доброжелательное». Отсутствие ярко выраженной антипатии и дискриминации по отношению к трудовым мигрантам эксперты объясняют тем, что они не создают конкуренцию на рынке труда вследствие занятости в «малопрестижных», но очень трудоемких отраслях и не способствуют росту числа безработных среди местного населения.

По мнению экспертов, задачи упорядочения трудовой миграции и стабилизации социально-экономической ситуации в России на долгосрочную перспективу определяют необходимость разработки комплексных программ на уровне государства и отдельных регионов. В целом же, оценивая результативность трудовой иммиграции для России и в частности для Новосибирской области, эксперты говорят о том, что при наличии продуманной политики, налаженном контроле, эффективном пресечении наркотрафика и регулировании вывоза капитала трудовая миграция принесет стране только положительные результаты.

\* \* \*

Трудовая иностранная миграция имеет как положительные, так и отрицательные последствия для принимающего мигрантов региона. К положительным последствиям иммиграции относятся

- появление дополнительной рабочей силы на региональном рынке труда;
- заполнение невостребованных россиянами низкодогодных ниш занятости;
- омоложение демографической структуры трудоспособного населения;
- создание дополнительных рабочих мест для россиян;
- обмен культурными ценностями, национальными традициями, возможность передачи профессионального опыта;
- обеспечение определенных групп населения соответствующей их семейным бюджетам продукцией;
- пополнение регионального бюджета.

Отрицательными последствиями иммиграции 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;
- массовые экономические правонарушения (уход от уплаты налогов, контрабанда, система подставных лиц и фирм-однодневок для жульнических бартерных схем во внешнеэкономических операциях, незаконные финансовые операции и т.д.);
- усиление коррупции среди чиновников.

Кроме того, еще раз отметим слабую социокультурную интегрированность мигрантов в принимающее общество, их отчужденность и замкнутость.

К настоящему времени трудно дать объективную оценку, какие из представленных указанных последствий иммиграции доминируют: положительные или отрицательные. Слишком сложно соотнести и соразмерить их столь разнонаправленные компоненты. Однако большинство экспертов оценивают явление трудовой иммиграции в основном положительно.

Для упорядочения миграционных потоков иностранной рабочей силы следует через Министерство иностранных дел РФ на постоянной основе

вести большую работу по формированию двусторонних соглашений о миграции с соседними странами. Такие соглашения предполагают взаимную информированность о спросе и предложении рабочей силы, согласование квоты на прием трудовых мигрантов различных профессий. Все это должно упорядочить миграционные потоки, а самое главное – снизить материальные и моральные издержки самих мигрантов, а также дать возможность территориям вселения подготовиться к приему мигрантов определенного демографического и профессионального состава и решить ряд проблем, связанных с принятием и обустройством мигрантов. Потенциальные переселенцы и трудовые мигранты в такой ситуации смогут заранее получить объективную информацию о состоянии рынков труда, о возможности решения жилищных проблем на территории вселения и принять взвешенное решение о перемещении в тот или иной регион России.

Основными ограничениями в отношении приема мигрантов должны стать не только административные ограничения на их въезд, но и регулируемые масштабы спроса на рабочую силу, рассматриваемые в качестве инструмента развития региона. В будущем может остаться возрастающей потребность в работниках для строительства и ЖКХ, а именно, для тех сегментов этих отраслей, где используется ручной неквалифицированный труд.

Если Сибирь и Новосибирскую область в соответствии со стратегией социально-экономического развития региона в будущем рассматривать не только как район с высоким природно-ресурсным потенциалом, но и как полигон для размещения высокотехнологичных наукоемких производств, то решение этих задач потребует привлечения большого числа специалистов в самых разных областях знаний, и прежде всего специалистов для приоритетных отраслей промышленности: металлургов, лесопереработчиков и др. Однако с учетом слабой социокультурной интегрированности мигрантов, в частности из Китая, в принимающее общество, их замкнутости и ориентации на проживание анклавами необходимо разработать определенную стратегию их расселения. При этом следует опираться на опыт развитых стран мира, имеющих давние традиции по принятию иммигрантов. Важное место в такой работе должно быть отведено

- выявлению регионов России, предпочтительных для проживания мигрантов;
- согласованию квоты по приему мигрантов с администрациями и миграционными службами территорий вселения мигрантов. При этом квотирование должно быть подчинено интересам национальной безопасности и экономического развития территорий;

- разработке прогнозов миграционных потоков; оценке экономических, конфессиональных и этносоциальных последствий миграции;
- формированию четкой правовой основы, и прежде всего миграционного законодательства; совершенствованию институциональной системы, повышению ответственности законодательной и особенно исполнительной власти;
- обеспечению эффективной государственной защиты гражданских и трудовых прав иностранных работников; жесткой борьбе с нарушителями российского законодательства.

Особое внимание должно быть уделено сокращению нелегальной миграции. Нелегальная составляющая в миграционных потоках достаточно велика. Этому способствуют сложности, обусловленные требованиями законодательства в отношении оформления регистрации по месту жительства, в частности разрешительный принцип, который делает мигранта зависимым от системы института регистрации. Особенно это касается мигрантов, прибывающих для сезонной работы, и мигрантов-торговцев. При всем их желании находиться на территории и работать легально получение статуса временно проживающего или вида на жительство является для таких мигрантов трудноразрешимой задачей, а сами они в реальной жизни пребывают в юридическом вакууме.

Работая нелегально, иностранные работники все же каждый месяц выплачивают немалые суммы. Вместо того чтобы ими в виде налогов пополнялись местные бюджеты, эти суммы идут на подкуп работников правоохранительных органов, органов таможенного контроля и др., что способствует росту коррупции во властных структурах.

Все эксперты возлагают большие надежды на нововведения в российском законодательстве, связанные с Федеральными законами № 109 и 110 от 18 июля 2006 г. Эти нововведения позволяют заменить действующий разрешительный принцип регистрации иммигрантов на уведомительный и ввести ряд ограничений, способствующих сокращению нелегальной трудовой иммиграции.

При регулировании миграции как компонента формирования постоянного населения региона акцент следует сделать на привлечение россиян, например, с северных территорий Сибири (с выделением земель под коллективные застройки) и соотечественников из-за рубежа. Новосибирская область рассматривается как пилотный регион в программе переселения соотечественников. С этой целью должна быть разработана и реализована специ-



альная областная программа по привлечению соотечественников (в первую очередь из Казахстана и Среднеазиатских государств СНГ) с ориентацией на создание условий для миграции квалифицированной рабочей силы молодого и среднего поколения и с акцентом на возможность оседания этих мигрантов не только в городской, но и в сельской местности Новосибирской области и в ее районах нового промышленного освоения. В программе требуется предусмотреть компоненты, связанные с адаптацией соотечественников к условиям области, их переобучением и переподготовкой.

Особое значение имеет комплекс мер, направленных на обеспечение толерантного отношения коренных жителей Новосибирской области к пришлому населению: мигрантам-соотечественникам и особенно мигрантам – гражданам других стран, заполняющим ниши на рынках труда. Как уже говорилось, требуется организовать такое сосуществование этнических групп на территории области, чтобы культурный обмен не препятствовал этносоциальному воспроизводству, не порождал болезненных социальных явлений и при этом регион максимально использовал иностранную рабочую силу для наращивания своего экономического и демографического потенциала.

Существует потребность в общественных организациях, которые бы предоставляли мигрантам правовую информацию, – в этом заинтересованы прежде всего сами мигранты. Первые шаги в данном направлении уже предпринимаются. Подобная программа должна предусмотреть

- создание региональных центров социально-психологической адаптации и медицинской поддержки мигрантов; подготовку национальных (российских) кадров для обеспечения таких центров квалифицированными работниками;
- организацию специальных курсов для иммигрантов по обучению русскому языку, по практике межкультурной коммуникации, по профессионально-техническому образованию;
- введение практики межкультурной коммуникации в систему российского школьного образования; разработку тренинговых программ межкультурной коммуникации для различных форм образования (включая дополнительное образование взрослого населения);
- проведение мониторинга этносоциальной ситуации.

---

# **ТРАНСПОРТНО-ЛОГИСТИЧЕСКИЙ КЛАСТЕР НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ: МОДЕЛЬ ФОРМИРОВАНИЯ И ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ**

**Е.Б. Кибалов, К.Л. Комаров, К.А.Пахомов**

## **ВВОДНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ**

По определению М. Портера, кластер – это «географическое сосредоточение фирм, поставщиков, связанных отраслей, которые играют особую роль в отдельных нациях, странах и городах... Кластеры обуславливают новый взгляд на экономику и ее развитие, новые роли бизнеса, правительства и институтов и новые способы структурировать взаимоотношения типа бизнес – правительство или бизнес – институты» [1, с. 28–29]. Данное определение М. Портер приводит в разделе «Конкурентоспособность регионов» во введении к своей знаменитой книге «Конкуренция», что, во-первых, указывает на центральную роль регионального фактора в процессах кластерообразования и, во-вторых, акцентирует внимание на роли «страновой» институциональной среды в этих процессах.

В России освоение нового термина и его адаптация к отечественным реалиям в настоящее время происходят в традиционном русле. Чиновники федерального и регионального уровней немедленно вступили в борьбу за право формирования кластерной политики [2]. А ученые-экономисты занялись выяснением, какие, собственно, кластеры нужны стране – «дирижистские» или «либеральные», и написанием монографий [3], в которых нет ответа на ключевой вопрос: должна ли базироваться государственная экономическая политика России на поддержке структурообразующих отраслей типа «Газпрома» в надежде, что этот «монополист-локомотив» вытянет хозяйственно не освоенный (депрессивный) регион и страну в целом (вместе с другими организационными монополистами), или ядром эффективного экономического развития должны выступать не крупнейшие структурообразующие предприятия-монополисты, а региональные кластеры компаний, массовое конкурентоспособное производство которых обычно ориентировано на мировой рынок [4]. Понятно, что в первом случае речь идет о стереотипе промышленной политики индустриальной эпохи, во втором – о стереотипе политики эпохи постиндустриальной в фазе глобализации. В силу догоняющего характера своего развития Россия стоит перед необходи-

мостью найти компромисс между указанными стереотипами, чтобы, с одной стороны, не оказаться на обочине мирового прогресса и в то же время, с другой стороны, доказать миру, что, вопреки пророчествам того же М. Портера, «построение Газпрома на основе концепции нацбезопасности не есть “просто потеря возможностей”» [5].

## ПРОБЛЕМНАЯ СИТУАЦИЯ

В монографии М. Портера детально проанализированы виды кластеров и условия их образования, кроме одного их вида – кластеров транспортно-логистических. Трудно сказать, почему автор обошел вниманием этот вид экономического кластера, хотя возникающие здесь проблемы нетривиальны. Для неравномерно заселенной России с ее пространственно рассредоточенной экономикой очагового характера транспортный фактор является жизненно важным не только в смысле узкоэкономическом, но также в социально-политическом и военно-стратегическом аспектах. В то же время транспортная сеть страны развита недостаточно в целом и неравномерно по территории. Например, форпост России в АТР – Приморье связано с Центром пока лишь одним Транссибом, а портовая инфраструктура слабая. Якутия, Чукотка, Камчатка и Сахалин вообще не имеют удовлетворительной транспортной сети, как внутренней, так и связывающей их территории с Центром. Такая ситуация в глобализующемся конкурентном мире стратегически опасна, и необходимость создания восточнее Урала современной транспортной сети является императивом XXI в. Возникает проблема: где взять инвестиционные ресурсы для реализации крупномасштабных и сложных транспортных проектов и как эшелонировать эти проекты во времени? Здесь важен выбор стратегических приоритетов: создание внутренней транспортной сети (например, достройка широтного Северосиба и строительство меридиональной линии по восточному склону Урала) или «раскупоривание» транспортной системы Российской Азии, и прежде всего Транссиба, во внешний мир (через реконструкцию тихоокеанских портов и реализацию проектов прямого железнодорожного сообщения с Южной Кореей, Японией через Сахалин и со странами Америки через Берингов пролив). Представляется, что второй путь более эффективен в смысле реализации конкурентных экономико-географических преимуществ России, и поэтому соответствующая стратегия является наиболее предпочтительной.

В этом контексте определяются и первоочередные проекты – создание транспортно-логистических кластеров на территории Дальнего Востока и Сибири. В первом случае это транспортно-логистический кластер в Приморском крае с опорными элементами – портами Восточный и Находка [2], обеспечивающий интенсификацию товарообмена со странами АТР; во втором – транспортно-логистический кластер Новосибирской области, в котором опорным элементом является транспортный узел г. Новосибирска и который обеспечивает аналогичные процессы с Китаем и Восточным Казахстаном. Выбор для «выращивания» именно этих кластеров в качестве приоритетных одновременно решает две проблемы: открытия транспортной сети России во внешний мир и участия иностранных инвесторов в создании кластеров. Естественно, у названных кластеров есть конкуренты – транспортные узлы Омска, Красноярска, Иркутска, Якутска и Хабаровска. В совокупности они составляют транспортно-логистическую систему, которая при должном развитии путей сообщения всех видов образует инфраструктуру для возникновения промышленных, инновационных и природоохранных кластеров в Сибири и на Дальнем Востоке.

Ниже рассматриваются методология и методика обоснования стратегии формирования транспортно-логистического кластера (ТЛК) Новосибирской области (НСО). Стратегия разработана по заданию Института экономики и организации промышленного производства СО РАН как часть Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г.

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ

ТЛК Новосибирской области понимался как региональный фрагмент транспортной сети России с меняющимися в зависимости от экономической и политической конъюнктуры границами и доминирующим транспортным узлом – транспортно-логистическим центром (ТЛЦ), дислоцированным в г. Новосибирске и координирующим товаро- и пассажиродвижение в интересах клиентов и перевозчиков.

Под *кластерной стратегией* применительно к ТЛК понималась система институциональных и ресурсно-технологических мероприятий, осуществляемых в интервале 2006–2025 гг. Предполагалось, что мероприятия эшелонируются во времени и проводятся с целью постепенной трансформации к 2025 г. Новосибирского транспортного узла в координационный центр будущего ТЛК НСО.

Периодизация кластерной стратегии понималась как выделение из стратегического временного интервала 2006–2025 гг. периода иницирующего инвестиционного импульса, когда реализуются первоочередные инвестиционные проекты.

ТЛЦ – базовая структура «кристаллизации» будущего ТЛК, дислоцированная в г. Новосибирске и наращивающая свой состав и объемы деятельности в зависимости от этапов жизненного цикла ТЛК. Функционально ТЛЦ представляет собой комплекс информационных технологий, мощности которого позволяют контролировать и регулировать

- основные стыки товародвижения в ТЛК;
- работу складов;
- функционирование концевых терминалов;
- деятельность транзакционных компаний (таможня, страховщики, бизнес-центр и т.п.), обслуживающих функционирование ТЛК.

ТЛЦ в составе ТЛК должен играть роль «мозгового центра» и в соответствии с этой ролью должен иметь

- сетевую инфраструктуру поддерживающую сбор информации о состоянии ТЛК в некоторой системе сбалансированных показателей;
- ресурсный центр, осуществляющий обработку и хранение данных о динамике ТЛК;
- методологический центр, включающий группу аналитиков, которые на основе полученных данных формируют адекватную модель ТЛК и поддерживают ее актуальность;
- ситуационный центр, являющийся рабочим инструментом для принятия стратегических и тактических решений как на уровне администрации, так и на уровне бизнеса. Работа ситуационного центра должна приносить доход, который может быть использован на его развитие<sup>1</sup>.

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ РАЗРАБОТКИ

Стратегия создания ТЛК формировалась с учетом трех основных теоретических парадигм современной экономической науки: неоклассической, институциональной и эволюционной. Из неоклассики заимствован критериальный подход, когда сравнительная ожидаемая эффективность альтернативных стратегий создания ТЛК измеряется с помощью специаль-

---

<sup>1</sup> Авторы благодарят доктора технических наук, профессора В.И. Хабарова, чьи ценные замечания были учтены при разработке исходных определений.

но сконструированной на основе дерева целей функции полезности. В рамках институционального подхода транспортно-логистические кластеры описаны не только как технико-технологические системы, но и как организационно-хозяйственные механизмы, имеющие предысторию. И наконец, в традициях эволюционного подхода интересующий нас кластер анализируется как элемент популяции системы транспортных кластеров вдоль Транссиба на его пересечениях с великими сибирскими реками.

Синтез указанных направлений реализован в рамках игрового подхода, когда выявление наиболее предпочтительной стратегии среди альтернативных осуществлялось по глобальным критериям теории принятия решений в условиях неопределенности.

## **МЕТОДИКА РАЗРАБОТКИ**

В качестве методики разработки стратегии создания ТЛК, адекватной методологическим основам, сформулированным выше, использован набор методов и приемов так называемого «неосистемного» подхода, представляющего собой модификацию традиционного системного анализа, когда акцент смещен с процедур рассмотрения стратегий как комбинации ресурсов и технологических способов их переработки на институциональные аспекты стратегий. Новыми понятиями, отличающими «неосистемный» подход от прежнего «системного» и использованными в данной разработке, являются

- «системный институт», который трактуется как институт (механизм), возникший исторически и развивающийся эволюционно;
- «системное событие», трактуемое как событие, отвечающее крупным изменениям, глубоким трансформациям системы и ее внешней среды [6].

Кроме того, все процедуры анализа и синтеза, как и положено при «неосистемном» подходе, опираются на экспертное знание, а также компьютерную поддержку при обработке экспертных суждений и оценке сравнительной ожидаемой эффективности рассматриваемых альтернативных кластерных стратегий.

## **ЦЕНТРАЛЬНАЯ ГИПОТЕЗА**

Содержательный смысл центральной гипотезы состоит в том, что существующий Новосибирский транспортный узел (НТУ) уже сегодня является центром латентного транспортно-логистического кластера [7], воз-

нившего исторически на стратегическом пересечении транспортных коммуникаций Российской Азии в направлениях север – юг (р. Обь) и запад – восток (Транссиб). Как всякий узел в сети, НТУ обслуживает перемещение грузов и пассажиров в пространстве и создает тем самым условия для получения клиентами и транспортниками определенных выгод. Эти выгоды в виде транспортной ренты «оседают» у пользователей услуг НТУ. Институализация НТУ в форме транспортно-логистического центра, крупнейшего на востоке страны транспортного кластера, позволит повысить качество перевозок (скорость, надежность) и обоснованность тарифов за счет снижения в издержках транзакционной составляющей, что даст возможность, во-первых, увеличить абсолютную величину транспортной ренты и, во-вторых, направить ее определенную часть в городской и областной бюджеты, т.е. по месту возникновения рентообразующего фактора.

## ИНФОРМАЦИОННАЯ БАЗА

Информационная база разработки кластерной стратегии строилась по принципу экспертного сопровождения сложного проекта<sup>2</sup> и опиралась на использование экспертов в качестве генераторов информации и оценщиков альтернатив. В идеале, если следовать западному опыту, такая система прохождения идей и всех последующих проектных проработок должна функционировать по всему жизненному циклу проблемы – от ее осознания и до момента снятия (разрешения). Система должна обеспечивать обратную связь (конкурсы, общественная экспертиза, утверждение вышестоящими инстанциями, привлечение независимых экспертов, специальные рассмотрения и т.п.) и включать в себя цепочку экспертных оценок и заключений. Пионерную систему информационного обеспечения, использованную в настоящей разработке, можно считать пусковым комплексом подобной системы, действующей на аналогичных принципах вплоть до момента решения проблемы создания ТЛК НСО.

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Поскольку транспортно-логистический центр Новосибирской области как пусковой комплекс одноименного кластера есть региональный фрагмент транспортной сети России с меняющимися в зависимости от эконо-

---

<sup>2</sup> У М. Портера возникновение кластера понимается как самореализующийся проект с «мягким» участием государства.

мической и политической конъюнктуры границами, постольку конкурирующие стратегии его создания имеют разную ожидаемую эффективность в разных сценариях развития названной сети. Рассматривались три таких сценария (рис. 1):

- сценарий «Трансвектор 6», когда и если в интервале до 2025 г. развитие экономики России, Сибири и Новосибирской области сделает востребованной интенсификацию товародвижения по транспортным маршрутам, пересекающимся в Новосибирском транспортном узле, по четырем традиционным направлениям: север – юг, запад – восток, плюс по автодороге на Китай, плюс по железным дорогам на Северо-Восточный Казахстан (Павлодар);
- сценарий «Трансвектор 5», когда и если в интервале до 2025 г. развитие экономики России, Сибири и Новосибирской области сделает востребованной интенсификацию товародвижения по транспортным маршрутам, пересекающимся в Новосибирском транспортном узле, по четырем традиционным направлениям: север – юг, запад – восток, плюс по железным дорогам на Северо-Восточный Казахстан (Павлодар);
- сценарий «Трансвектор 4», когда и если в интервале до 2025 г. развитие экономики России, Сибири и Новосибирской области сделает востребованной интенсификацию товародвижения по транспортным маршрутам, пересекающимся в Новосибирском транспортном узле, по четырем традиционным направлениям: север – юг, запад – восток.

Принципиальным «различителем» сценариев является число компонентов «векторов товародвижения». В сценарии «Трансвектор 6» набор компонентов полный, следовательно, показатели товарооборота (в том числе международного транзита) через Новосибирский транспортный узел до 2025 г. высокие, а конфигурация ТЛК максимальная. Сценарий «Трансвектор 5» усечен по сравнению с предыдущим сценарием на компонент, каковым является «вектор товародвижения» на Китай. Естественно, показатели товарооборота ниже, и ареал ТЛК «сжимается». Сценарий «Трансвектор 4» является инерционным, что говорит о сравнительно невысоком уровне товарооборота через Новосибирский транспортный узел до 2025 г. и минимальной конфигурации соответствующего ТЛК.

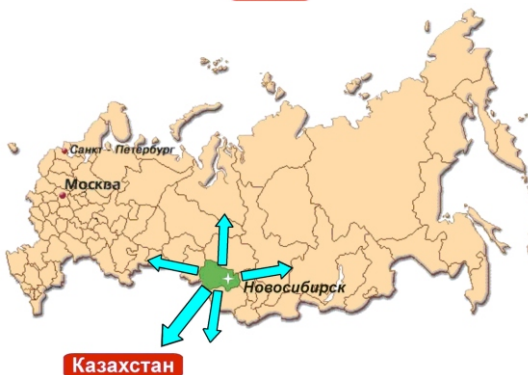
Во всех сценариях по умолчанию предполагается равномерно ускоренный устойчивый рост экономики Сибири и России.



*a*



*б*



*в*



Рис. 1. Транспортные маршруты в сценариях «Трансвектор 6» (а), «Трансвектор 5» (б) и «Трансвектор 4» (в)

Цели создания ТЛЦ НСО было поставлено в соответствие шесть критериев степени ее достижения:

- 1) скорость продвижения грузов и пассажиров;
- 2) надежность доставки в заданные сроки при полной сохранности;
- 3) обоснованность провозных плат;
- 4) рентабельность перевозок;
- 5) величина объемов перевозок;
- 6) уровень насыщенности информационными технологиями процессов транспортировки.

Первые три критерия отражают интересы клиентов, три следующих – интересы транспортирующих организаций. Линейная свертка критериев (1)–(6), взвешенных по важности, в дальнейшем использовалась в качестве функции ожидаемой сравнительной результативности конкурирующих стратегий, направленных на достижение генеральной цели ТЛЦ.

Конкурирующие стратегии формировались экспертами и разработчиками в ходе индивидуальных интервью и заочного анкетирования. Стратегии описывались в качественных институциональных терминах, и ключевой их переменной, отличающей один стратегический организационный механизм от другого, был уровень «зонтичной» структуры, под эгидой которой могло бы проходить становление ТЛЦ. «Зонтичная» структура того или иного ранга автоматически определяла включенность ТЛК в конкурентные взаимодействия на местном, региональном или межстрановом уровне. Таких структур, а следовательно, стратегий было выделено три:

**федерально-федеральный ТЛЦ (ФФ)** – имущественный комплекс, создаваемый на договорной основе ассоциацией транспортников и их клиентов в Новосибирской области с целью координации товародвижения и реализации потенциала Новосибирского транспортного узла в качестве системообразующего элемента транспортно-логистического кластера Сибирского федерального округа. Хозяйственную деятельность ТЛЦ по договору с ассоциацией ведет специально создаваемая Минтрансом России коммерческая организация;

**федерально-региональный ТЛЦ (ФР)** – имущественный комплекс, создаваемый на договорной основе ассоциацией транспортников и их клиентов в Новосибирской области с целью координации товародвижения и реализации потенциала Новосибирского транспортного узла в качестве системообразующего элемента транспортно-логистического кластера Сибирского федерального округа. Хозяйственную деятельность ТЛЦ по догово-

ру с ассоциацией ведет специально создаваемая администрацией Новосибирской области коммерческая организация;

**федерально-муниципальный ТЛЦ (ФМ)** – имущественный комплекс, создаваемый на договорной основе ассоциацией транспортных и их клиентов в Новосибирской области с целью координации товародвижения и реализации потенциала Новосибирского транспортного узла в качестве системообразующего элемента транспортно-логистического кластера Сибирского федерального округа. Хозяйственную деятельность ТЛЦ по договору с ассоциацией ведет специально создаваемая мэрией г. Новосибирска коммерческая организация.

Взаимодействие стратегий и сценариев создавало игровое поле – оценочную стратегическую матрицу. Ее информационное наполнение осуществлялось по двум оценочным схемам: критериальной и бескритериальной. При использовании первой схемы элементы оценочной матрицы определялись с помощью функции ожидаемой сравнительной результативности. В рамках второй схемы оценочная функция в явном виде не фигурировала, и эксперты при оценке стратегий в разных сценариях упорядочивали их по предпочтительности и возможности актуализации, ориентируясь на индивидуальные латентные предпочтения (хотя экспертиза в целом оставалась коллективной). В обоих случаях анализ с целью выявления наиболее предпочтительной стратегии проводился по правилам принятия решений в условиях неопределенности: Вальда, Сэвиджа, максимакса, Гурвича и Байеса<sup>3</sup>.

При критериальной схеме оценки стратегий во всех рассмотренных сценариях развития внешней среды в качестве доминирующей, т.е. наиболее предпочтительной, определилась стратегия, ориентированная на создание федерально-федерального ТЛЦ. Оценочная матрица 1, где доминирование этой стратегии очевидно, представлена в табл. 1.

Таблица 1

Оценочная матрица 1

Стратегия создания ТЛЦ	Сценарии		
	«Трансвектор 6»	«Трансвектор 5»	«Трансвектор 4»
Федерального ранга (ФФ)	<b>0,318</b>	<b>0,312</b>	<b>0,277</b>
Регионального ранга (ФР)	0,251	0,241	0,188
Муниципального ранга (ФМ)	0,048	0,047	0,041

<sup>3</sup> Соответствующие расчеты проводились при участии аспиранта М.В. Пятаева.

Таблица 2

Оценочная матрица 2

Стратегия создания ТЛЦ	Сценарии		
	«Трансвектор 6»	«Трансвектор 5»	«Трансвектор 4»
Федерального ранга (ФФ)	0,551	0,565	0,243
Регионального ранга (ФР)	<b>0,432</b>	<b>0,419</b>	<b>0,644</b>
Муниципального ранга (ФМ)	0,017	0,016	0,113

При бескритериальной схеме оценки наименее предпочтительной оказалась стратегия создания федерально-муниципального ТЛЦ. Среди двух доминирующих стратегий при оценке по большинству глобальных критериев (за исключением критерия Байеса) наиболее предпочтительной оказалась стратегия, ориентированная на создание федерально-регионального ТЛЦ. Оценочная матрица 2, где цифры, относящиеся к этой стратегии, выделены жирным шрифтом, приводится в табл. 2.

Таким образом, применение при анализе разных оценочных схем дает неоднозначный результат, что свидетельствует о необходимости привлечения дополнительной информации, относящейся к политическому аспекту проблемы. Решение проблемы выходит за пределы компетенции разработчиков стратегий ТЛК и ТЛЦ и требует принятия политического решения.

Ближайший пятилетний отрезок реализации стратегии, являющийся стартовым для создания ТЛЦ и ТЛК, был подвергнут структурно-инвестиционному анализу. Для этого был проведен анализ распределения капитальных затрат в динамике для начального пятилетнего периода реализации стратегии, определенной как наиболее предпочтительной на предыдущем этапе (рис. 2).

Инвестиции в ТЛЦ рассматривались как система инвестиционных проектов ИП1 – ИП5 с расчетным периодом 5 лет и фиксированным результатом в конце расчетного периода. Варьировалось временное эшелонирование инвестиций в обустройство стыков товародвижения<sup>4</sup> и в общую инфраструктуру ТЛЦ<sup>5</sup> при ставке дисконта 12%. Сравнительные характеристики проектов ИП1 – ИП5 приведены в табл. 3. Из этой таблицы следует,

<sup>4</sup> Всего таких стыков было выделено 15 (железная дорога – автотранспорт, железная дорога – аэротранспорт, автотранспорт – аэротранспорт и т.д.).

<sup>5</sup> К общей инфраструктуре относятся собственно ТЛЦ и транзакционные компании (см. определение).

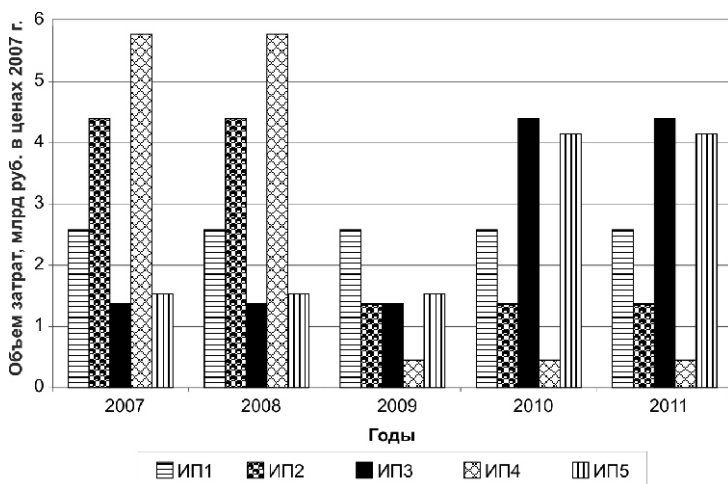


Рис. 2. Гистограммы освоения средств в инвестиционных проектах ИП1 – ИП5 (сценарий «Трансвектор 6», критериальная расчетная схема)

Таблица 3

Показатели затрат для инвестиционных вариантов, млрд руб. в ценах 2007 г.

Вариант	Схема оценки					
	Критериальная			Бескритериальная		
	«Трансвектор 6»	«Трансвектор 5»	«Трансвектор 4»	«Трансвектор 6»	«Трансвектор 5»	«Трансвектор 4»
ИП1	9,30	9,30	9,30	9,30	9,30	9,30
ИП2	10,05	10,05	10,05	10,05	10,05	10,05
ИП3	<b>8,58</b>	<b>8,58</b>	<b>8,58</b>	<b>8,58</b>	<b>8,58</b>	<b>8,58</b>
ИП4	10,62	10,63	10,65	10,62	10,63	10,66
ИП5	8,67	8,68	8,71	8,68	8,69	8,73

что наиболее эффективной оказалась система проектов ИП3, в которой затраты на создание инфраструктуры ТЛЦ максимально приближены к концу пятилетнего расчетного периода.

Полученные результаты позволяют считать, что стратегия создания к 2025 г. транспортно-логистического кластера федерального ранга, ядро которого дислоцировано в Новосибирской области, а координирующий

транспортно-логистический центр ядра – в г. Новосибирске, является наилучшей долгосрочной стратегией из числа альтернативных, идентифицированных экспертами. Эта альтернатива дополняет общую Стратегию социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. и придает ей межрегиональный, а при определенных условиях и междустрановый характер.

### **Литература**

1. **Портер М.Э.** Конкуренция / Пер. с англ. О.Л. Пелявского, А.П. Уриханяна, Е.Л. Усенко и др.; под ред. Я.В. Заблоцкого, М.С. Иванова, К.П. Казаряна и др. – Изд. испр. – М.: ИД «Вильямс», 2005.
2. Коммерсантъ. – 2006. – 24 марта.
3. **Марков Л.С., Ягольницер М.А.** Кластеры: формализация взаимосвязей в неформализованных производственных структурах. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2006.
4. **Евтушенков В.П.** О создании системы проектного управления экономическим развитием / <http://necg.ru/site.xp/049054053057124.html>.
5. Коммерсантъ. – 2006. – 05 окт.
6. **Клейнер Г.Б.** Эволюция институциональных систем. – М.: Наука, 2004.
7. **Новосибирский** мультимодальный транспортный узел / Под ред. К.Л. Комарова. – Новосибирск: Изд-во СГУПС, 2001.

© Кибалов Е.Б., Комаров К.Л., Пахомов К.А., 2007

## **КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ КАК ОСНОВА ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ**

**А.С. Маршалова, А.С. Новоселов, В.Н. Харитонова**

Проблемы пространственного развития Новосибирской области состоят в его неравномерности, что является отражением различий в типах воспроизводственных процессов, характерных для городов и районов области. На территории области выделяются г. Новосибирск и Новосибирская агломерация, в которых инвестиционно привлекательными являются наукоемкие производства, научно-образовательная и финансовая сферы, ло-

гистический центр. Воспроизводственный процесс на остальном пространстве области всегда носил другой характер, обусловленный структурой экономики ее малых городов и районов, особенностями их ресурсного потенциала (высокая доля сельского хозяйства, устаревшие фонды, отсутствие необходимой инфраструктуры, слабый кадровый потенциал, низкий уровень доходов населения), низкой конкурентоспособностью производимой продукции, инвестиционной непривлекательностью и многими другими факторами, определяющими уровень социально-экономического развития территории.

Неравномерность развития территории Новосибирской области находит свое отражение в существенной дифференциации всей совокупности показателей социально-экономического развития ее муниципальных образований. Среднегодовые инвестиции (за период 2000–2005 гг.) варьируют в широком интервале: 57,5 тыс. руб./чел. в пос. Северном, 7,0–9,0 тыс. – в городах Новосибирске и Обь, 0,9–1,25 тыс. руб./чел. – в городах Куйбышеве, Татарске, Барабинске, Болотнинском районе. Номинальная заработная плата в среднем по области в 2005 г. составила 7410 руб. Различия в оплате труда по территориям значительные: она колеблется от 11510 руб. в г. Обь до 2500 руб. в Татарском и Куйбышевском районах. Среднедушевые доходы по области составили 6235 руб., в г. Обь – 7600 руб., в Здвинском, Баганском, Колыванском и Маслянинском районах – 2000–2100 руб. В 21 районе области среднедушевые доходы ниже прожиточного минимума.

Стратегической целью пространственной политики Новосибирской области является организация экономического пространства, обеспечивающая комфортные условия и достойный уровень жизни населения на всей территории области за счет максимального использования природно-ресурсного и человеческого потенциала, высокого уровня занятости населения в высокодоходных сферах экономики. Основные задачи разработки пространственной стратегии развития области состоят в следующем:

- сделать не только г. Новосибирск, но и всю территорию Новосибирской области привлекательной как для жизни людей, так и для притока инвестиций;
- определить ориентиры для потенциальных инвесторов, которые должны увидеть в стратегии основные направления развития экономики, отражающие долгосрочные интересы бизнеса, населения и власти местного сообщества;

- создать своевременные предпосылки, обеспечивающие реализуемость целей, сформулированных для каждого этапа развития, и достижение целей в долгосрочной перспективе, что выведет Новосибирскую область в число российских лидеров социально-экономического роста.

Стратегические приоритеты пространственной политики заключаются в том, чтобы

- сформировать на всей территории области сферы приложения труда, обеспечивающие высокий уровень доходов населения (в том числе и в сельском хозяйстве);
- развить строительство малоэтажного комфортного жилья;
- осуществить строительство качественных дорог, обеспечивающих для всех районов области полную транспортную доступность к Новосибирску, не превышающую двух-трех часов;
- обеспечить наличие в каждом районном центре и в отдельных поселениях домов культуры, стадионов, рекреационных центров, позволяющих иметь всем жителям области равный доступ к получению качественных услуг в сфере культуры, спорта, досуга.

Стратегические альтернативы пространственной политики представлены сценариями, которые различаются между собой темпами экономического роста и показателями социально-экономического развития.

**Мобилизационный сценарий** предполагает высокие темпы экономического роста в области в целом (объем общественного производства к 2025 г. увеличится в 4,4 раза) и последовательный рост доли экономики ее малых городов и районов с 40% в 2005 г. до 46% в 2025 г. за счет ускоренного развития и диверсификации структуры экономики этих территорий, усиления интеграционных связей с г. Новосибирском, выхода продукции на российский и мировые рынки.

Мегаполис Новосибирск будет динамично развиваться как межрегиональный деловой, торговый и промышленный центр с высокой концентрацией наукоемких отраслей промышленности, науки и образования, квалифицированных медицинских услуг, рыночной инфраструктуры и социального обслуживания. Прогнозируется рост общественного производства за 2006–2025 гг. почти в 3,7 раза (рис. 1).

Развитие других городов и районов области направлено на преодоление депрессии и депопуляции малых городов и поселений за счет развития



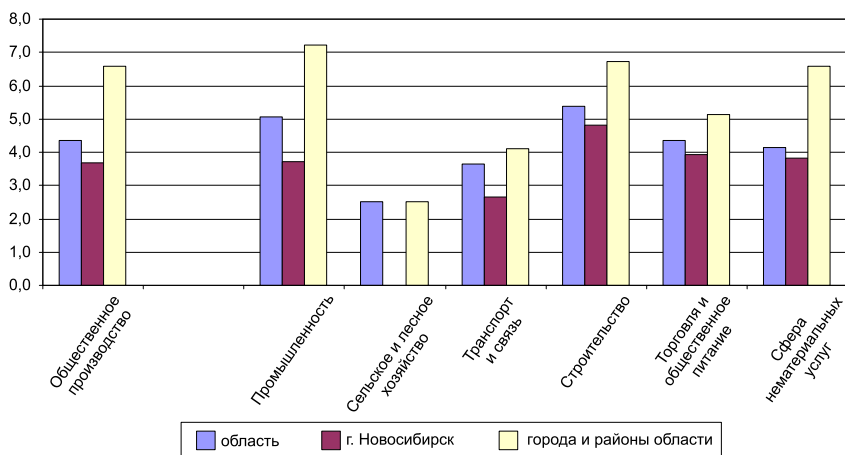


Рис. 1. Пространственная структура экономического роста в Новосибирской области в 2006–2025 гг. (мобилизационный сценарий), раз

на этих территориях конкурентоспособных отраслей хозяйства, ускоренного роста рыночной, транспортной и социальной инфраструктуры, формирования новых точек роста в Новосибирской агломерации, придания новых импульсов роста устойчиво развивающимся районам и городам. В целом в малых городах и районах области за 2006–2025 гг. прогнозируется трехкратный рост совокупного производства на фоне высокой инвестиционной активности. При этом объем строительства увеличится в 6,7 раза, а объем промышленного производства – в 7,2 раза. Рост экономической активности приведет к росту платежеспособного спроса населения и на нематериальные услуги, производство которых вырастет за этот период в 5,5 раза.

Мобилизационным сценарием предусматривается достижение более высоких стандартов и качества жизни населения: масштабы бедности сократятся в 4 раза (до 6%), доля низкообеспеченных слоев населения уменьшится с 50% до одной трети, преобладающей группой населения (53%) станут относительно обеспеченные слои.

Одна из задач мобилизационного сценария заключается в ослаблении центростремительных тенденций в развитии Новосибирской области. Условием ее решения являются развитие экономики, опережающее развитие инфраструктуры и жилищного строительства в малых городах и сельских районах области.

**Инерционный сценарий** основывается на гипотезах о преимущественно умеренном развитии, менее благоприятных условиях формирования рыночной конъюнктуры для товаров и услуг, производимых в Новосибирской области, и, как следствие, существенно меньших инвестиционных ресурсах, привлекаемых в производственный сектор экономики. Прогнозируется в области в целом рост инвестиций в 4,4 раза, а общественного производства – в 3,4 раза (рис. 2).

Стратегическая цель – преодоление депрессии и ускорение экономического роста в малых городах и районах области достигается за счет повышения конкурентоспособности и увеличения масштабов производства в традиционных базовых отраслях специализации: сельском хозяйстве (рост в 2,6 раза), промышленности строительных материалов (4,9 раза) и пищевой промышленности (3,5 раза). На уровне среднеобластных темпов роста будут развиваться машиностроение и топливная промышленность.

К 2025 г. предполагается увеличить долю экономики малых городов и районов области в общественном производстве до 43%. В целом за период прогнозируется увеличение объемов общественного производства в г. Новосибирске в 2,12 раза, а в остальной части области – в 2,46 раза.

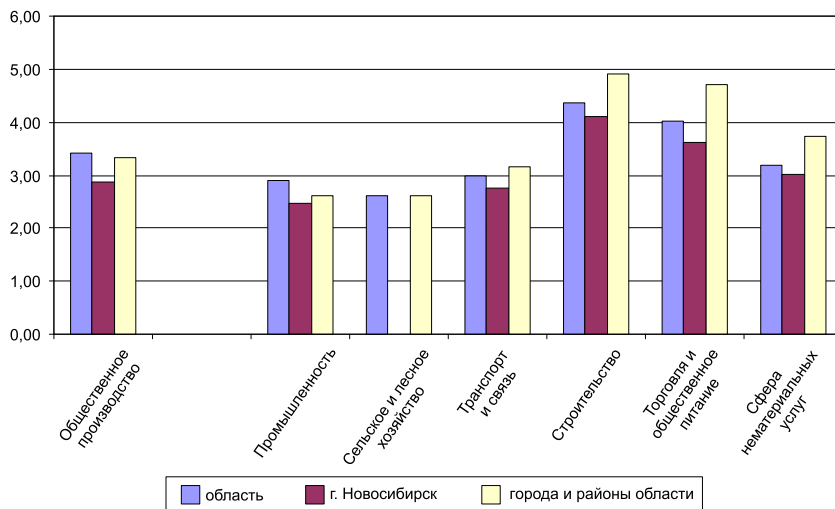


Рис. 2. Пространственная структура экономического роста в Новосибирской области в 2006–2025 гг. (инерционный сценарий), раз

При реализации этого сценария к концу прогнозируемого периода ожидается сокращение масштабов абсолютной бедности до 15%. Доля низкообеспеченных слоев населения практически не изменится (около 50%), т.е. преобладающей группой населения будут низкообеспеченные слои.

Результатом реализации инерционного сценария следует ожидать нарастание центростремительных тенденций: в лучшем случае это будет отток населения из районов области в г. Новосибирск, в худшем – это будет отъезд за пределы области в те районы страны, которые будут демонстрировать лучшие показатели развития экономики и уровня жизни.

Основными стратегическими направлениями развития малых городов и сельских районов Новосибирской области являются следующие:

- развитие традиционных отраслей, представленных в агропромышленных районах области (сельское хозяйство, переработка мясной и молочной продукции, продукции растениеводства), их реконструкция и модернизация; вынос мясоперерабатывающих предприятий из г. Новосибирска и приближение их к сырьевой базе;
- вынос из г. Новосибирска в другие районы области некоторых промышленных предприятий, представляющих экологическую и техногенную опасность для населения полуторамиллионного города, их приближение к сырьевой базе;
- активное инфраструктурное обустройство федеральной автомагистрали (строительство и ремонт дорог, развитие связи, автосервиса, строительство автозаправочных станций, закусочных, мотелей: дорога должна быть источником жизни, источником доходов населения и бюджета);
- формирование регионального центра международной торговли с Казахстаном и государствами Средней Азии в г. Карасуке; строительство федеральной дороги Новосибирск – Астана (опыт других стран – не только Китая, но уже и Монголии показывает, как в приграничных районах благодаря развитию торговли с Россией появились оазисы современной цивилизации);
- развитие современной индустрии строительных материалов (наличие сырьевых ресурсов в области позволяет создать здесь крупную базу межрегионального значения; с учетом внимания к развитию жилищного строительства спрос на строительные материалы будет расти);

- повышение занятости сельского населения за счет организации сбора дикоросов, садоводства, переработки плодов и их реализации;
- активное развитие образовательных услуг, торговли в районах, граничащих с соседними областями;
- развитие зон санаторно-курортного лечения, спортивных комплексов межрегионального и международного значения, туризма;
- развитие в малых городах среднетехнических образовательных учреждений и филиалов вузов (в первую очередь педагогического, сельскохозяйственного, строительного).

При реализации пространственной стратегии социально-экономического развития Новосибирской области ключевым понятием для каждого муниципального образования должно стать понятие **конкурентоспособности территории**. Муниципальные образования должны стремиться использовать свои объективные преимущества, что обеспечивает создание эффективной экономики и на этой основе достижение устойчивого социального прогресса.

Опыт развитых стран показывает, что усиление конкурентных преимуществ территории обеспечивается за счет применения новых подходов к формированию ее хозяйственного комплекса, в частности кластерного подхода. В основе пространственной стратегии области должна лежать **кластерная политика**. Особенность кластера состоит в том, что он представляет собой совокупность высокоинтегрированных организаций и фирм, значимость которых как целого превышает их значимость как простой суммы составных частей. Составные элементы кластера, будучи самостоятельными организациями, объективно взаимозависимы благодаря общности интересов и нуждаются в скоординированном развитии и обмене инновациями. Преимущества кластерного подхода усиливаются, когда входящие в него элементы расположены в непосредственной территориальной близости. Кластерная политика призвана стать основой реализации конкурентных преимуществ области и ее районов. Для областной администрации кластерная политика означает координацию проектов по развитию ключевых кластеров и их всестороннюю поддержку.

**Перспективные направления развития территориальных кластеров в Новосибирской области.** Для формирования целенаправленной региональной политики пространственного развития муниципальные образования области представлены в виде территориальных кластеров. В отличие от социальных и экономических кластеров, отражающих группировку

муниципальных образований, однородных по степени остроты социальных проблем и уровню экономического развития, территориальный кластер объединяет муниципальные образования – точки роста и зоны их влияния с относительно низким стартовым уровнем развития. В основу выделения территориальных кластеров положены факторы территориальной общности, притяжения к транспортным магистралям, относительная однородность специализации хозяйства, уровень интегрированности в экономику области, направления транспортно-экономических связей между муниципальными образованиями, экономический потенциал, уровень и качество жизни населения в сравнении с областными показателями. На основе анализа природно-ресурсного потенциала, трудовых ресурсов и других социально-экономических факторов с учетом программ социально-экономического развития муниципальных образований определены перспективные направления эффективного развития территориальных кластеров в рамках мобилизационного и умеренного сценариев – стратегических альтернатив социально-экономического развития Новосибирской области.

**Развитие г. Новосибирска и Новосибирской агломерации.** Главным стратегическим направлением в развитии г. Новосибирска являются его превращение в крупнейший центр развития промышленности, инновационных технологий и приобретение им статуса «мирового города», обеспечивающего выполнение межрегиональных и международных функций в информационных, образовательных, финансовых, торговых, транспортно-логистических и культурно-развлекательных услугах.

Формирование технопарка на базе научного потенциала Сибирского отделения РАН обеспечит продвижение новейших научных разработок в экономику и создаст производственно-техническую основу для интеграции науки и производства. Строительство технопарка окажет влияние на развитие всего г. Новосибирска и Новосибирской агломерации, но в первую очередь на развитие территории по оси Академгородок – Кольцово – Бердск.

Промышленный потенциал г. Бердска, созданный еще в советское время, оказался восприимчивым к инновациям. На базе бердских промышленных предприятий идет процесс формирования внедренческой зоны. На территории бывшего завода биопрепаратов организовано производство продуктов микробного синтеза, отвечающее требованиям мирового уровня. Продукция предприятия имеет широкое применение в таких отраслях, как спиртопроизводство, кормопроизводство, лесное хозяйство, растениеводство, экология. Ряд новых производств создан на основе инновацион-

ных технологий: «Здравмедтех-Новосибирск» (производство одноразовой медицинской одежды), «Вторнефтепродукт» (вторичная переработка нефтепродуктов), «Феролабс» (точная механика), холдинг ОАО «БЭМЗ» (производство новой модификации генераторов тока, не имеющей мировых аналогов). Налажен выпуск комплектующих для систем залпового огня – распределителей газа и геродинов (вся продукция идет на экспорт). Построен опытный образец гелиоаэробарической теплоэлектростанции и идет отработка проекта по развитию альтернативной энергетики.

В перспективе предусматривается формирование второй площадки Новосибирского технопарка (Октябрьский район г. Новосибирска).

**Развитие малых городов области.** Носителями инноваций являются прежде всего люди, проживающие в городах. Доля горожан в общей численности населения области составляет 73%. Из общей численности городского населения 79% проживает в Новосибирске, Бердске, Искитиме и Кольцово, на долю самого Новосибирска приходится 70% городских жителей. Остальные горожане проживают в малых городах и поселках городского типа. Способны полноценно выполнять межселенческие функции по предоставлению всего комплекса бытовых, культурных и социальных услуг только крупные города. В Новосибирской области этому требованию отвечает лишь один город – Новосибирск. Поэтому одной из стратегических задач является увеличение численности населения малых городов области и формирование второго крупного промышленного центра на базе Куйбышева и Барабинска. Для решения этой задачи есть много предпосылок: возможность объединения указанных городов в единую агломерацию, их размещение в непосредственной близости от магистральной железной дороги и автомобильной дороги федерального значения, имеющийся у них промышленный потенциал, относительно развитая социальная сфера.

В основе пространственной политики лежат принципы, через призму которых должны рассматриваться управленческие решения, принимаемые как на областном, так и на муниципальном уровне.

**1. Социальная ориентация развития.** Основными стратегическими направлениями, реализующими социальную ориентацию развития, являются

- повышение уровня занятости населения муниципальных образований путем создания условий для развития предпринимательства и его поддержки;

- поддержка использования в экономике муниципальных образований инноваций, направленных на повышение производительности и качества труда, на рост доходов населения;
- строительство жилья и инфраструктуры и создание условий для предоставления качественных социальных услуг жителям малых городов и сельских районов области;
- повышение качества жизни населения малых городов и районов путем улучшения качества питьевой воды, более интенсивного осуществления газификации, защиты населения от подтопления;
- повышение налогового потенциала бюджетной системы городов и районов и на этой основе создание условий для развития социальной сферы и повышения качества социальных услуг.

2. **Государственно-частное партнерство.** Принцип государственно-частного партнерства на федеральном уровне используется прежде всего в разработке крупномасштабных национальных проектов, которые призваны мобилизовать ресурсы для решения наиболее острых социальных проблем. На уровне субъектов Федерации этот принцип должен развиваться в направлении государственно-муниципально-частного партнерства. Участие региональных и муниципальных органов власти в развитии экономики повысит инвестиционную привлекательность территорий и будет стимулировать приток частных инвестиций, так как инвесторы получают объективное подтверждение заинтересованности власти в развитии конкретных секторов экономики муниципального образования.

3. **Дифференцированная инвестиционная региональная политика.** Реализация пространственной стратегии социально-экономического развития Новосибирской области требует разработки четкой инвестиционной политики и ее последовательного проведения:

- инвестиционная политика должна быть дифференцированной по отношению к территориям с различным уровнем инвестиционной привлекательности;
- на территориях, обладающих более высоким инвестиционным рейтингом, необходимо улучшать инвестиционный климат, создавать привлекательную среду для инвесторов, помогать в подготовке и продвижении инвестиционных проектов на инвестиционно-торговые площадки;

- на территориях с низким инвестиционным рейтингом требуются прямое финансирование средств областного бюджета для развития производственной и социальной инфраструктуры, софинансирование при создании или реконструкции предприятий.

**4. Селективная политика:** наращивание потенциала и повышение конкурентоспособности территорий; определение точек роста и их поддержка; развитие малых городов как центров социального обслуживания сельских районов; относительно проблемных территорий – принятие решений, которые бы обеспечили улучшение жизни населения, проживающего на этих территориях, а в отдельных случаях при согласии жителей – их переселение.

**5. Регионально-ориентированная политика.** Данный принцип означает, что важнейшим стратегическим направлением являются расширение местного производства товаров и услуг и их продвижение на рынок. Для этого необходимо

- использовать ресурсный потенциал и конкурентные преимущества каждого района с учетом емкости рынка и тенденций его развития, а также возможностей расширения межрайонных связей;
- содействовать техническому обновлению производств и их модернизации с учетом необходимости перехода к выпуску современной продукции, использованию ресурсосберегающих технологий;
- в сельских районах, которые, как правило, характеризуются более низким уровнем социально-экономического развития, создать условия и способствовать развитию новых направлений экономической занятости населения;
- улучшать инвестиционный климат путем воздействия на факторы, способствующие росту инвестиционной привлекательности городов и районов области;
- повысить транспортную доступность для населения и бизнеса и содействовать развитию торговой инфраструктуры;
- оказывать научно-техническую и финансовую помощь для повышения конкурентоспособности производимой продукции;
- содействовать развитию внутрорегиональных связей, усилить роль экономики городов и районов в формировании потребительского рынка области, что является индикатором повышения конкурентоспособности производства;
- совершенствовать условия проведения конкурсов на размещение регионального и муниципального заказов.



**6. Поддержка развития реального местного самоуправления:** обучение местных сообществ и привитие вкуса к участию в управлении муниципальным образованием; поддержка и поощрение местных инициатив; совершенствование законодательства в направлении, обеспечивающем становление не декларативного, а реального самоуправления.

Реализация этих принципов станет возможной лишь при условии, что инновационные технологии будут широко внедряться не только в экономике, но и в самом процессе управления.

Достижение стратегических целей и выполнение задач пространственного развития Новосибирской области обеспечиваются совершенствованием всей системы управления как на областном уровне, так и на уровне муниципальных образований. Суть изменений в управлении на муниципальном уровне состоит прежде всего в том, что оно должно носить активный, целенаправленный характер и опираться на консолидированные интересы бизнеса, власти и населения. Для этого в первую очередь необходимо сделать следующее:

- сконцентрировать организационные и управленческие ресурсы на формировании конкурентных преимуществ территории и перспективных направлений их развития;
- создать организационную структуру по подготовке инвестиционных проектов и предложений и по их продвижению на инвестиционно-торговые площадки;
- в сельских районах развивать сельскохозяйственную потребительскую кооперацию, конкурентоспособную в современных рыночных условиях;
- привлечь частных инвесторов или создать муниципальные предприятия по производству продукции на основе комплексного использования ресурсно-экономического потенциала муниципального образования;
- сформировать организационную структуру, обеспечивающую включение сельских товаропроизводителей в единую систему производственно-экономических и финансовых отношений.

Управленческие решения на уровне областной администрации, направленные на реализацию пространственной стратегии развития области, в первую очередь включают

- координацию и согласование планово-прогнозных документов области и муниципальных образований;
- разработку региональных программ, обеспечивающих ускоренное развитие производственной и социальной инфраструктуры малых городов и сельских районов области;
- создание эффективного финансового механизма, обеспечивающего строительство доступного, комфортного жилья для молодежи, специалистов, работающих в малых городах и сельских районах Новосибирской области;
- развитие в малых городах и районных центрах области учреждений средне-специального образования и организацию подготовки квалифицированных рабочих кадров (оснащение техникумов и училищ новейшим оборудованием, привлечение высококвалифицированных преподавателей, создание достойных условий для учащихся);
- использование земельного фактора при реализации пространственной политики размещения производительных сил области. Здесь предполагаются разработка земельного кадастра, отражающего объективную стоимость земли, и использование цены земли для оптимизации размещения производства, стимулирования выноса некоторых промышленных предприятий из г. Новосибирска в районы области.

© Маршалова А.С., Новоселов А.С., Харитонов В.Н., 2007

#### **СОВМЕСТНОЕ РОССИЙСКО-КИТАЙСКОЕ ПРЕДПРИЯТИЕ В ВОСТОЧНОЙ СИБИРИ**

Создано совместное российско-китайское предприятие (СП) ООО «Восток Энерджи» по освоению двух небольших месторождений в Иркутской области: Верхнеичерского и Западно-Чонского, расположенных примерно в 100 км от строящегося трубопровода Восточная Сибирь – Тихий океан. В СП «Восток Энерджи» «Роснефти» принадлежит 51% акций, китайской компании CNPC – 49%. За Верхнеичерский участок СП заплатило 780 млн руб. при стартовой цене 100 млн руб., а за Западно-Чонский – 399,5 млн руб. при начальной цене 85 млн руб. Срок действия лицензий – 25 лет. «Восток Энерджи» уже подало заявки на Вакунайский и Игнялинский участки в Восточной Сибири с общими прогнозными ресурсами, по данным Иркутскнедр, составляющими 70 млн т нефти и 62 млрд куб. м газа.

Интерес китайской компании к Восточной Сибири понятен: нефть оттуда по ВСТО пойдет в Китай. Запуск первой очереди трубопровода запланирован на конец 2008 г.

*Источник: Ведомости. – 2007. – 1 авг.*

## **ПРОБЛЕМА УЧЕТА ФАКТОРА НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ ПРИ ОЦЕНКЕ ОЖИДАЕМОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ КРУПНОМАСШТАБНЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ**

**Е.Б. Кибалов, А.А. Кин**

Тайна научного метода состоит всего  
лишь в готовности учиться на ошибках.

*К. Поннер*

### **ВВОДНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ**

Три крупномасштабных инвестиционных проекта, стартовавших в прошлом, – проекты сооружения Транссибирской магистрали, создания атомной промышленности и освоения нефтегазовых ресурсов Западной Сибири являются наиболее эффективными проектами дореволюционного и советского периодов<sup>1</sup>. Их многосторонние позитивные последствия – экономические, социальные, военно-стратегические, несмотря на разрушительный характер институциональных преобразований гайдаровской реформы, позволили России выстоять, сохранить территориальную целостность своего многонационального ядра и независимость. Более того, названные проекты остаются базовыми в современной экономике страны и образуют потенциал для ее будущего развития.

Научная гипотеза, которую авторы настоящей статьи хотят обосновать, состоит в том, что успех вышеуказанных проектов объясняется их высокой степенью защищенности от разнообразных рисков, порождаемых как флук-

---

<sup>1</sup> Бесспорно эффективным следует считать также и космический проект, но, на наш взгляд, он является прежде всего взаимодополняющим по отношению к атомному проекту в смысле доставки соответствующих изделий в нужный момент в любую точку земного шара. Стать ресурсным вроде нефтегазового этот проект обещает в долгосрочной перспективе и в контексте освоения ресурсов космического пространства.

туациями внешней среды проектов, так и сложностью самих проектов. Указанные риски возникают в ситуации неопределенности, понимаемой нами как результат неполного знания, недостаточной изученности природных и общественных явлений, в сферу взаимодействия которых «вторгается» проект (в переводе означающий «брошенный вперед», т.е. в будущее, которое, к сожалению, плохо предсказуемо). Поэтому радикальной мерой, адекватно учитывающей фактор неопределенности и защищающей проект от рисков, является глубокая и многоаспектная научная подготовка проекта, неотъемлемой частью которой представляются методы оценки его ожидаемой эффективности. Причем последние ввиду относительности любого знания в каждый конкретный момент времени должны, во-первых, представлять собой сплав теоретического и эмпирического знания и, во-вторых, базироваться на *критическом* анализе прецедентов, поскольку еще Сократ учил, что духом подлинной науки является критицизм.

В чисто практической плоскости вопрос состоит в том, будет ли потенциал успешных российских проектов сохранен и преумножен. Здесь все зависит от того, сумеет ли ныне существующая власть эффективно использовать положительный опыт прошлого, не повторять его ошибок (а они имели место и в перечисленных выше проектах) и, самое главное, не наделать собственных. Для этого необходим объективный анализ как успешных проектов, так и не очень успешных и вообще провальных. Ниже предпринимается попытка такой экспресс-анализ осуществить, акцентируя внимание на методах учета фактора неопределенности при обосновании инвестиционных проектов, и показать, что когда такой учет был адекватен масштабам и сложности проекта, результат был близок к желаемому. В противном случае проект либо останавливался досрочно, либо становился генератором долговременных потерь, своеобразной «черной дырой» экономики.

## УСПЕШНЫЕ ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ПРОЕКТЫ: ИСТОКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Естественно начать с рассмотрения положительных примеров, приведенных выше, и показать, как *при высоком уровне неопределенности* в части затрат и результатов этих уникальных по масштабам и сложности инвестиционных акций их организационно-экономические особенности позволили получить ожидаемый результат если и не в полном объеме, то в степени, позволяющей считать достигнутый результат в целом удовлетворительным.

**Первое.** Все три успешных проекта, названных выше, по замыслу были стратегическими и опирались *на серьезную научную базу*, а если таковая была недостаточной, то на широкую общественную экспертизу. Так, проект Транссиба обсуждался общественностью России и прорабатывался профессионалами в вариантах с 1832 г., т.е. более полувека от появления проектного замысла до запуска проекта строительства. Плеяда отечественных физиков в предвоенные десятилетия начиная с 20-х годов прошлого века создавала научный задел атомного проекта. В результате организации многолетних геолого-поисковых работ была подтверждена гипотеза академика И.М. Губкина о существовании Западно-Сибирской нефтегазовой провинции с ее уникальными запасами углеводородов, что и предопределило успех нефтегазового проекта.

Заметим, что, исключая Транссиб, два других проекта имели и негативные последствия: социальные и экологические. Они общеизвестны, и мы не будем на них останавливаться. Главное же состоит в том, что сальдо позитивных и негативных результатов этих проектов как следствие их научной состоятельности оказалось положительным и ныне образует основу выживания России в глобализирующемся мире.

**Второе.** Механизмы реализации всех трех проектов, хотя и различались по принципам функционирования, оказались «помехоустойчивыми» настолько, что, например, Транссиб был эффективным при царизме, развитии социализме и остается таковым при недоразвитом капитализме, а нефтегазовый и атомный проекты – эффективны при двух последних. Несмотря на различия в деталях, механизмы проектов имели одну общую структурную черту: государство гарантировало ресурсное обеспечение проектов, а негативные последствия «списывались» за его же счет. И гарантии сохранялись в исторической развертке, несмотря на смену форм отечественной государственности в течение жизненных циклов проектов. То есть различные типы Российского государства, они же гаранты проектов, на языке системного анализа и программного подхода оказались терминальными программами с ограниченным жизненным циклом, а интересующие нас проекты – календарно развивающимися ресурсными проектами, стратегическими опорами российской государственности в любых ее модификациях. Возникла и продолжает существовать самоорганизующаяся целостность, жизненный цикл которой определяется продуктивностью ресурсных (в разных модификациях) проектов, и до тех пор пока она (продуктивность) не будет исчерпана, а механизмы ее (целостности) актуализации не разрушены, Россия будет удивлять мир своей «непотопляемостью».

Каждая из двух обозначенных выше особенностей в интересующем нас аспекте способствовала «вскрытию» неопределенности будущего или по крайней мере снижению ее уровня. Действительно, во-первых, если сегодня не требует доказательств, что в современном мире в основном наука дает приращение знаний и, следовательно, она есть радикальное средство борьбы с неопределенностью и построения общества знаний, то в успешных проектах этот фактор учитывался изначально. Как показано выше, проекты исходно опирались на солидный научный задел, созданный многолетними академическими и прикладными исследованиями в предпроектный период, что и предопределило успех проектов. Однако научный задел даже при самом высоком его качестве есть всего лишь потенциал, указывающий на возможную эффективность инвестиционного проекта. Поэтому, во-вторых, для претворения возможности в конкретные результаты необходим механизм реализации проекта. Во всех трех случаях такой механизм был создан и оказался эффективным.

Справедливости ради следует указать, что пионерным в этом смысле является механизм управления проектом строительства Транссиба, принципы работы которого в форме Комитета Сибирской железной дороги были предложены и претворены в жизнь С.Ю. Витте. В частности, председателем этого комитета состоял император Николай II, что позволило многие проблемы решать с первым лицом государства оперативно и комплексно, зачастую в обход бюрократических иерархий. Шестьдесят лет спустя этот подход к принятию решений при реализации сложных военно-технических проектов «переоткрыли» американцы, а канал, по которому решения проходили сверху вниз, назвали «каналом красной линии» [1]. А первый руководитель отечественного атомного проекта Л.П. Берия и куратор проекта И.В. Сталин, не выдумывая новых красивых названий для не ими открытых принципов, показали, что такое механизм реализации, настроенный на достижение цели любой ценой, т.е. когда цель оправдывает средства, в том числе, скажем так, нецивилизованные.

Заклучая данный сюжет, коротко остановимся на самоорганизующейся целостности, которую образовали рассмотренные проекты как инвариантная составляющая потенциала развития России. Эта особенность успешных крупномасштабных инвестиционных проектов является фундаментальной и нуждается в научном осмыслении. Известно, что самоорганизующиеся социально-экономические системы успешно борются с неопределенностью за счет высокой адаптивной эффективности, имманентной децентрализованной структуре управления этими системами. С этих

позиций рассматриваемый нами феномен российской самоорганизации может быть объяснен фактом *сбалансированного* взаимодействия отрицательных (стабилизационных) связей функционирования (эффект государственных иерархий) и положительных (дестабилизирующих) обратных связей развития (эффект крупномасштабных инвестиционных проектов). Именно эта сбалансированность обеспечивала и обеспечивает устойчивость России при всех катаклизмах прошлого и настоящего, т.е. позволяет успешно противостоять неопределенным переменам будущего.

Возникает вопрос: как поддерживать в современной ситуации данную сбалансированность, с тем чтобы обеспечить устойчивое развитие экономики и общества России в долгосрочной перспективе? Мы в дальнейшем абстрагируемся от политических аспектов проблемы, оставив политологам выяснение вопроса о том, «супердержавой» какого типа является Россия сегодня и какого типа государством она станет в будущем. Будем исходить из того, что при любых модификациях государственного устройства страна сохранит независимое собственное поведение и способность к самоорганизации. Однако «особость» поведения и наличие потенциала самоорганизации суть условия необходимые, но недостаточные для устойчивого развития в нестабильном мире. Нужно также быть конкурентоспособными, а это качество, при прочих равных, обеспечивается умением разрабатывать и осуществлять инвестиционные проекты с высокой ожидаемой (т.е. достигаемой в ситуации неопределенности) эффективностью. Если Россия в реалиях глобализации не научится это делать, положительные эффекты успешных проектов типа рассмотренных выше, достигнутые в прошлом, будут «съедены» проектами неуспешными. Тенденцию движения именно к такой ситуации мы наблюдаем, к сожалению, сегодня.

### **БАМ: ПРИМЕР НЕУСПЕШНОГО ПРОЕКТА**

В связи с завершением в целом восстановительного периода, когда ВВП России достиг уровня 1990 г. (в основном за счет сферы платных услуг и притока в экономику «углеводородных» денег), у государства (в большей степени) и бизнеса (в меньшей) появились инвестиционные амбиции, как представляется, не всегда обоснованные. В первую очередь данное утверждение относится к крупномасштабным транспортным проектам, финансируемым государством и направленным на создание экономической инфраструктуры, которая является ахиллесовой пятой российской экономики. Поэтому само стремление инвестировать транспортные проек-

ты следует приветствовать, но при условии, что крупные вложения не сопровождаются экологическими катастрофами и хищениями государственных средств в особо крупных размерах. В дальнейшем, чтобы не вторгаться в сферу компетенции правоохранительных органов, под «катастрофами» и «хищениями» мы будем понимать не уголовно наказуемые деяния (индивидуальные и групповые), совершаемые по преступному умыслу, а нанесение ущерба обществу по незнанию, т.е. конвенционально. В данной публикации будем исходить из презумпции «непредумышленности» проектных ошибок и относить их на счет неумения проектировщиков «работать» с неопределенностью и неспособности корпоративной науки оказать им действенную помощь.

Под таким углом зрения рассмотрим проект строительства БАМа, понимаемый расширительно, т.е. не только как строительство «стволового» участка протяженностью 3100 км от Усть-Кута до Комсомольска-на-Амуре, сданного в эксплуатацию по пусковому комплексу в 1989 г., но и как проект достройки Северо-Муйского тоннеля, начатый строительством в 1974 г. и сданный в постоянную эксплуатацию в 2003 г., плюс сооружение ответвлений к Чинейскому полиметаллическому месторождению, завершенное в 2005 г., и к Эльгинскому угольному месторождению, не завершенное до сих пор.

Почему календарно развивающийся проект БАМа, переживший две смены политического устройства страны, оказался неудачным и еще в советские годы определялся как «дорога в никуда»? Чтобы ответить на этот вопрос, сравним этот проект с проектом Транссиба в аспекте учета фактора неопределенности и в разрезе тех особенностей, о которых говорилось выше.

Проект БАМа, так же как и проект Транссиба, по замыслу был **стратегическим**. Магистраль, пролегающая севернее оз. Байкал, задумывалась еще до революции как второй выход к Тихому океану, со всеми желательными для России следствиями в достижении ее политических, военных и экономических целей на востоке страны. Смена после революции 1917 г. политического режима в России не изменила ее стратегических целей на Дальнем Востоке, и в 20-х годах предложение по строительству железной дороги, подобной БАМу, было включено в план ГОЭЛРО, а в 1932 г. СНК СССР принял решение о строительстве БАМа.

Однако при неизменности стратегических целей механизм их достижения отличался существенно. В случае БАМа Политбюро ЦК ВКП(б), хотя и принимало решения о начале строительства магистрали (по рекомендации Совета труда и обороны), прямой ответственности за результаты проекта на себя не брало, и мы до сих пор не знаем, кто на самом высоком



уровне курировал БАМ на начальном этапе реализации проекта. Зато известно, что строительство было передано в ведение ОГПУ и оно немедленно организовало БАМлаг и сконцентрировало в нем сначала 300 тыс. отечественных заключенных, а позднее добавило к ним еще 200 тыс. пленных японцев. Таким образом, был создан механизм тотального принуждения, опирающийся в своей основе на рабский труд заключенных.

Нетрудно увидеть различие с механизмом строительства Транссиба, основанным, как сказали бы сегодня, на принципах государственно-частного партнерства и рыночной самоорганизации. Действительно, Комитет Сибирской железной дороги открыто и гласно возглавляло первое лицо государства. Финансовую сторону проекта курировал лично министр финансов Российской империи, а позже председатель правительства С.Ю. Витте. Строительные подрядчики хотя и приворачивали традиционно, но меру знали (т.е. рынок их автоматически дисциплинировал), а рабочий контингент формировался по вольному найму.

Проектировали и строили Транссиб выдающиеся русские инженеры, а не специалисты БАМпроекта, прошедшие через сито отрицательного отбора в НКВД и БАМлаге (позднее – Главном управлении лагерей железнодорожного строительства, ГУЛЖДС). Специалистов же мирового уровня, которых удалось собрать в «шарашках» атомного проекта, для БАМа просто не существовало: если физики тотального «прореживания» своих рядов в годы революции и репрессий избежали, то «чистки» среди железнодорожной элиты (научной и управленческой), проводившиеся со времен, когда Наркомат путей сообщения возглавлял Ф.Э. Дзержинский, интеллектуально обескровили железнодорожную отрасль на много лет вперед. В существенной мере поэтому научные заделы по проблеме БАМа перманентно оказывались недостаточными по всему жизненному циклу проекта. Попытка радикально изменить ситуацию с научным обеспечением посредством создания в 1975 г. Научного совета по проблемам хозяйственного освоения зоны БАМ под эгидой АН СССР, во-первых, опоздала на полвека, а во-вторых, из-за недостаточного финансирования исследований не дала ожидаемого результата.

С 1953 и по 1974 г. строительные работы непосредственно по магистрали не велись. Только после речи Л.И. Брежнева в Алма-Ате в марте 1974 г., когда он объявил, что строительство БАМа будет составной частью 10-й пятилетки, и последовавшего закрытого постановления ЦК КПСС от 8 июля 1974 г. был реанимирован проект БАМа. Тем не менее проектно-изыскательские работы активизировались несколько раньше – после

обострения советско-китайских отношений во второй половине 60-х годов<sup>2</sup>. Это обострение определило приоритетность военной цели создания БАМа как рокадной железной дороги, параллельной линии фронта на случай войны с Китаем. Вторая приоритетная цель была транзитно-стратегической: БАМу отводилась роль нефтевозной дороги в страны АТР, и, таким образом, он представлялся средством двойного назначения. Официально военная и транзитная цели не специфицировались и не афишировались. На XVII съезде ВЛКСМ Л.И. Брежнев в общих словах заявил, что строительство БАМа есть первый этап грандиозной программы экономического развития Восточной Сибири и Дальнего Востока; в зоне БАМа будет создан новый промышленный район страны, воздвигнуты новые города и поселки [2].

Но из-за «недовскрытия» советской наукой и хозяйственной практикой неопределенности мирохозяйственного развития обе приоритетные цели оказались малообоснованными. Война с Китаем, к счастью, не состоялась, а в Западно-Сибирском нефтегазовом комплексе не оказалось тех запасов нефти, которые позволили бы сделать БАМ рентабельной нефтевозной железной дорогой. Грамотная же реализация целей экономического развития Восточной Сибири и Дальнего Востока требовала адекватного подхода к строительству, прежде всего, магистрали, при котором крупномасштабный по затратам проект должен осуществляться по частям, так чтобы к его завершению по полному профилю он практически окупил бы затраты. Для этого не нужно было сразу тянуть 3100 км пути от Усть-Кута до Комсомольска-на-Амуре без создания капиллярной (освоенческой) сети дорог вокруг него. Железную дорогу надо было строить широтными участками с меридиональными ответвлениями к месторождениям полезных ископаемых, уже подготовленным к добыче. К примеру, построив западный участок до Чары, следовало бы идти не дальше на восток, а на Чину и Удокан, заблаговременно подготовив их к рентабельной добыче. Уникальные запасы этих полиметаллических месторождений, освоенные в короткие сроки и доставленные по построенному фрагменту БАМа и другим дорогам сети к потребителям – отечественным и зарубежным, начали бы окупать затраты на БАМ до его полной готовности.

Однако ни комплексные изыскательские работы, ни опытно-промышленная эксплуатация, ни вызывающие доверие технико-экономические обо-

---

<sup>2</sup> Имеются в виду провокации китайцев с самовольным захватом советских островов на р. Уссури (начиная с 1965 г.) и военный конфликт на о. Даманском (1969 г.).

снования по месторождениям зоны БАМа не завершены до сих пор, хотя «золотое звено», знаменующее возможность сквозного проезда по стволловому участку БАМа, уложено еще в 1984 г. Для рокадной железной дороги и нефтетранзита подобный результат является ключевым. А с точки зрения экономической создана малодейственная железная дорога, проложенная через так и не освоенные в хозяйственном отношении территории. Перестроиться, адаптироваться к изменению целевых акцентов организационно-хозяйственный механизм БАМа, будучи ведомственным по своей сущности, не сумел и после ввода в действие пускового комплекса был демонтирован, а сотысячная армия железнодорожных строителей постепенно самоликвидировалась.

В итоге и экономические цели хозяйственного освоения зоны БАМа достигнуты не были. Хозяйственная жизнь, оживившаяся было в Прибамье в связи с железнодорожным строительством, ввиду нехватки средств в распадавшейся к тому времени экономике СССР к 1989 г. вернулась в исходное состояние «экономической пустыни», существовавшее до 1974 г. Добавилась лишь армия безработных строителей, не сумевших выбраться после ввода магистрали по пусковому комплексу из притрассовых поселков по программе переселения из зоны. А ежегодные убытки незагруженного БАМа, покрываемые ныне ОАО «РЖД», по разным оценкам, колеблются в интервале 1,5–2,6 млрд руб. [3, 4].

Интересно, что убыточная магистраль сегодня как бы не существует. Управление БАМж.д. как дивизиональная структура МПС, пытавшаяся в 1996 г. взять на себя освоенческие функции, было ликвидировано. Западный участок БАМа до ст. Хани был передан Восточно-Сибирской железной дороге, а восточный, включая и «малый» БАМ, – Дальневосточной железной дороге. Бюрократическая реорганизация была проведена Г.М. Фадеевым перед его отставкой с должности главы МПС и, конечно, не сделала БАМ прибыльным, но означала, что активное участие в хозяйственном освоении зоны БАМа железнодорожное ведомство не считает для себя выгодным. Новый министр Н.Е. Аксененко пытался реализовать координирующую роль министерства в развитии региона БАМа, но ему это не удалось. Начатое по его инициативе строительство грузообразующих проектов – прямого железнодорожного сообщения между материком и о. Сахалин и ветки к Эльгинскому угольному месторождению остановлено, а ветка к Чинейскому месторождению пока не загружена.

Отличие от БАМа, царская Россия не скрывала, что решение о строительстве Транссибирской магистрали обуславливалось геостратегически-

ми интересами страны. С.Ю. Витте, занимавший в то время пост министра финансов, прямо заявлял, что Сибирская, Забайкальская и Уссурийская дороги строились главным образом по соображениям военно-политическим. И в то же время в ходе проектно-изыскательских и строительных работ их результаты открыто и широко обсуждались общественностью. В итоге сформировалось понимание, что Транссиб есть средство для решения не только военных и политических проблем, но также задач хозяйственного освоения и развития обширных, богатых природными ресурсами территорий. В соответствии с достигнутым пониманием гибко изменялась приоритетность целей проекта: когда транзитные потоки по Транссибу оказались меньше ожидаемых (исключая период войны с Японией), акцент был перенесен на освоение «региона Транссиба». Маневр вызвал стремительный рост производительных сил Сибири, что повлекло за собой недостаточную провозную способность магистрали, устраненную двумя реконструкциями уже в ходе строительства – в 1898 и 1903 гг. Все это привело к тому, что к 1908 г. Транссиб стал рентабельным.

Можно было бы и дальше продолжать сравнение проектов Транссиба и БАМа, более детально проанализировав, например, организацию и технологию собственно строительных циклов проектов. Ограниченность журнальных площадей не позволяет развернуть этот сюжет в полном объеме; интересующихся строительной проблематикой отсылаем к монографиям [5, 6]. Здесь же ограничимся замечанием, что и это сравнение не в пользу БАМа. Достаточно привести лишь одну цифру: средняя скорость строительства БАМа составила 230 км в год, в то время как по Транссибу этот показатель составил 480 км в год [6].

Основное же отличие механизма реализации проекта БАМа от механизма реализации проекта Транссиба состоит в том, что в первом случае государство оказалось несостоятельным и не обеспечило должного финансирования проекта и программы хозяйственного освоения зоны БАМа ни в советский, ни в постсоветский период. Во втором случае проект, исключая годы революции и первый период рыночных преобразований 90-х годов, исправно финансировался, дорога технически переоснащалась и сегодня представляет собой современную супермагистраль, электрифицированную на всем протяжении, эффективную не только экономически, но также геополитически и военно-стратегически.

Сегодня интерес к БАМу усилился: председатель правительства М.Е. Фрадков заявил о том, что принято решение повысить пропускную способность БАМа [7], а вице-премьер С.Б. Иванов потребовал ускорить

разработку комплекса мер по экономическому развитию территорий, прилегающих к Байкало-Амурской магистрали [8]. Но тут же выяснилось, что есть проблема точной оценки запасов полезных ископаемых в зоне, без чего затруднительно планировать развитие капиллярной инфраструктуры, примыкающей к БАМу. За первое отвечает Минпромэнерго, за второе – ОАО «РЖД», и кто будет координировать их деятельность в зоне, пока неясно. Нет ясности и с тем, кто будет достраивать БАМ: как отмечалось выше, строительные мощности, соорудившие пусковой комплекс БАМа, перестали существовать, а быстро нарастить их, пользуясь рыночными инструментами, не удастся. Видимо, в предчувствии этого появились предложения осуществить достройку силами военных железнодорожников, повторив опыт строительства восточного крыла БАМа [9]. По нашему опыту, количество и сложность подобных проблем будут нарастать как снежный ком, и если не будет создан механизм их разрешения, адекватный сложности нового этапа проекта БАМа, дело снова может кончиться созданием очередной крупномасштабной «незавершенки».

## **НЕОПРАВДАННО РИСКОВАННЫЙ ПРОЕКТ: СТРОИТЕЛЬСТВО НЕФТЕПРОВОДА ВОСТОЧНАЯ СИБИРЬ – ТИХИЙ ОКЕАН**

Другим транспортным проектом, не менее известным, чем БАМ, и системно связанным с ним, является проект магистрального нефтепровода Восточная Сибирь – Тихий океан (ВСТО). Если неэффективность проекта БАМа по состоянию на сегодня можно считать доказанным фактом, то относительно проекта ВСТО существуют разные точки зрения, и представляется, что ожидаемая высокая и даже умеренная эффективность проекта еще нуждается в доказательствах. И это при том, что проект уже афиширован как базовый в деле превращения России в энергетическую «супердержаву», контролируется правительством, кредитруется Сбербанком и зарубежными инвесторами [10]. Правда, пока реализуется первая очередь проекта, но его инициаторам и исполнителям уже ясно, что затраты растут как снежный ком, а результаты, по крайней мере экономические, не гарантированы [11, 12].

Коллизия состоит в следующем. С самого начала оппонентам проекта он казался с экономической точки зрения странным [13]. Действительно, во-первых, существуют убыточный БАМ и недогруженный Транссиб, по которым ежегодно можно экспортировать в страны АТР как минимум 25–30 млн т нефти, естественно, с приемлемыми затратами построив соответствующие нефтяные терминалы в портах Приморья. Во-вторых, чтобы

окупилась транспортировка нефти на расстояние 4,1 тыс. км трубопроводом, идущим параллельно существующим железным дорогам, как предполагается при полной реализации проекта, необходимо качать по трубе 80 млн т нефти ежегодно. Для этого нефть в должном количестве<sup>3</sup> нужно не только иметь под землей (даже если она разведана), но и суметь ее извлечь. Данный вопрос открыто не обсуждается<sup>4</sup>, хотя специалистам понятно, что объемы и регулярность притока нефти зависят от свойств нефтяного коллектора. Свойства эти, в свою очередь, производны от структуры пустотного пространства карбонатных пород, из которых сложены нефтеносные пласты восточно-сибирских месторождений нефти. Возникает вопрос: с какой вероятностью прогноз величины запасов и нефтеотдачи интересующих нас коллекторов в кавернозно-пористых трещиноватых породах гарантирует необходимые объемы добычи нефти для заполнения ВСТО?<sup>5</sup> Сформулированный вопрос есть ключевой для оценки экономической эффективности проекта, так как при низкой вероятности добычи нефти в нужных для заполнения трубы объемах ВСТО, так же как и БАМ, если и окупится, то в неопределенной перспективе. Исключая разве случай, когда мировые цены на нефть в течение всего жизненного цикла проекта будут превышать 100 долл. США за баррель и нам удастся вследствие поворота части экспортных потоков на восток повысить цену на нефть сорта «Urals» для европейских потребителей. Но это станет возможным при самом оптимистическом сценарии.

Также не ясны социальные, политические и экологические последствия реализации проекта ВСТО. Социальный эффект проекта на микроуровне ограничен по времени периодом строительства трубопровода и будет получен при условии, что рабочая сила будет российская, а не привозная. В долгосрочной перспективе эффект для региона прохождения транзитного трубопровода, как правило, малозаметен, поскольку любой транзитный трубо-

---

<sup>3</sup> Последние публикации по проблеме свидетельствуют о том, что суммарных объемов максимальной годовой добычи на трех базовых месторождениях Восточной Сибири хватит лишь для заполнения ВСТО на 70% [14].

<sup>4</sup> Премьер-министр М.Е. Фрадков на заседании правительства заявил: «...Труба уже завершается (имеется в виду первая очередь ВСТО. – *Авт.*), а нефти в нее нет!.. Нужно принимать какие-то жесткие меры» [15].

<sup>5</sup> Смысл вопроса состоит в том, что, например, в Тюменской нефтегазовой провинции нефтяной и газовый коллекторы находятся в песчаных породах, обладающих свойствами линейной фильтрации. Поэтому прогнозирование нефте- и газоотдачи таких коллекторов более достоверно, чем восточно-сибирских.

провод в едином государстве есть бесплатный «прокол» территории. Макроэкономический эффект, конечно, будет иметь место, но ни его общая величина, ни его распределение по бюджетным уровням и конкурирующим направлениям использования сегодня не ясны даже теоретически.

Политический эффект вследствие диверсификации нефтяного экспорта, достигаемый параллельно с экономическими выгодами, заключается в укреплении позиций России в сфере межгосударственных отношений как со странами – потребителями, так и со странами – транзитерами наших углеводородов в Европе. Появление на Востоке альтернативных покупателей и путей транзита снижает возможности ЕС и бывших советских республик, пока не вошедших в ЕС, препятствовать достижению Россией ее политических целей, и это снижение есть потенциальная политическая выгода от проекта ВСТО. Однако получение этой выгоды не гарантировано: ситуация конфликтно-игровая, в этом случае нам противостоит активно защищающий свои интересы сильный противник, а не природа, неспособная активно защищать свои «экологические интересы».

С учетом сказанного смысл экологического эффекта проекта состоит в минимизации техногенных воздействий многокилометрового нефтепровода на природу, как по всей трассе, так и в районах конечных терминалов, в особенности на побережье Тихого океана. Скандал с попыткой проложить высоконапорный трубопровод в зоне 10-балльной сейсмичности и в 800 м от уреза воды оз. Байкал, несмотря на предостережения специалистов<sup>6</sup>, показал, что отечественная проектная практика в полном объеме унаследовала дефектную советскую модель разработки и экспертизы планово-проектных решений, в которой отсутствовала важнейшая процессуальная норма – партиципация, т.е. прямое участие населения в оценке приемлемости планов и проектов, которые затрагивают его жизненные интересы. Авария на Чернобыльской АЭС была закономерным результатом действия такой порочной модели [17].

И если бы не личное вмешательство главы государства, АК «Транснефть» своим решением, допустимость которого обосновали ее проектные организации, заложила бы возможность (в случае аварии на нефтепроводе)

---

<sup>6</sup> «Сейсмическое районирование – одна из наиболее сложных и чрезвычайно ответственных проблем сейсмологии. Современный уровень мировой науки о землетрясениях и условия неопределенностей, которые в природе всегда существуют, предопределяют вероятностный подход к оценке сейсмической опасности. Иными словами, риск всегда будет иметь место, но он должен быть профессионально оценен и сведен к минимуму», – заявляет ведущий специалист Института физики земли РАН В.И. Уломов [16].

в течение суток превратить участок мирового наследия оз. Байкал, в котором содержится пятая часть мировых запасов особо чистой пресной воды, в нефтяной амбар типа тех, которые в изобилии наплодили нефтедобытчики в Тюменской области. Для нас важно отметить, что хотя перенос трассы нефтепровода севернее значительно увеличил затратную часть проекта ВСТО, предотвращенные потери в случае загрязнения оз. Байкал, на наш взгляд, вообще неизмеримы в категориях экономической ценности. Даже если бы эту ценность каким-то образом специалистам института «Гипротрубопровод», выполнявшим по заказу «Транснефти» обоснование экологически опасной трассы, удалось измерить, потеря этой ценности вследствие аварии оказалась бы неприемлемо большой величиной, умножение которой на сколь угодно малую (но конечную) вероятность аварии, дало бы снова неприемлемую величину.

Как видим, достижение каждой из перечисленных выше целей проекта ВСТО не гарантировано, затратный компонент растет и, следовательно, ожидаемая эффективность проекта может оказаться отрицательной. К сожалению, ситуация с проектом БАМа повторяется. Научные заделы, особенно в части геолого-поисковых работ, недостаточны, а механизм реализации проекта, выстраивающийся вокруг транспортного монополиста «Транснефти», по нашей оценке, существенно слабее того советского механизма, который использовался при сооружении БАМа.

Бамовский механизм, несмотря на все его недостатки, был организационной иерархией мобилизационного типа, и первое лицо этой иерархии наделялось не только правом распоряжения государственными ресурсами в рамках установленных лимитов, но и правом от имени первого лица государства привлекать в проект необходимые (дополнительные) ресурсы в обход бюрократической распределительной системы (так же как и в случае с Транссибом). Таким лицом был член Политбюро ЦК КПСС Г.А. Алиев, выдающийся государственный деятель не только советской эпохи.

Нам неизвестны потенциал и компетентность С.Е. Нарышкина, недавно назначенного ответственным за проект ВСТО, но представляется, что набор прав и возможностей, делегированных ему как вице-премьеру Правительства России для курирования проекта ВСТО, и уровень прав и возможностей члена Политбюро, курировавшего БАМ, просто несопоставимы.

Далее, «Транснефть» как государственный заказчик проекта в отличие от бывшего МПС, заказчика по проекту БАМа, хотя и является такой же управленческой иерархией, но эта иерархия «подпорчена» на самом верхнем уровне раздвоением властной вертикали. Как отмечал С. Григорьев со



ссылкой на «Санкт-Петербургские ведомости», четверть акций АК «Транснефть», по данным Счетной палаты РФ, оказалась в руках группы лиц, именуемых «номинальными держателями». Истинных же владельцев Счетная палата, по заявлению ее аудиторов, до сих пор не сумела обнаружить. Это означает, что, как во всякой российской компании со смешанным капиталом, механизм взаимодействия частных и государственных интересов непрозрачен. В результате зафиксирована попытка «номинальных держателей» переделить прибыль, полученную «Транснефтью» в 2003 г., не в пользу государства [18].

В соответствии с оговоренной выше конвенциональной установкой мы не будем усматривать в этом факте злой умысел и предположим, что, так же как в случае, когда первое лицо АК «Транснефть» С. Вайншток и проектанты из его команды не знали о недопустимости прокладки ВСТО в опасной близости от Байкала, финансисты «Транснефти» не знали, как правильно распределять дивиденды, чтобы не обделить государство. Отнесем это незнание на счет корпоративной науки, которая была обязана создать нормативные материалы, с тем чтобы, пользуясь ими, топ-менеджеры корпорации «Транснефть» правильно сочетали общественные интересы с частными и в условиях неопределенности (как следствие незнания) не путали собственный карман с государственным. Такие материалы имеются, но рассмотреть их по существу в данной публикации невозможно, поскольку они носят закрытый характер [19]. Поэтому в дальнейшем объектом анализа служат Методические рекомендации по оценке инвестиционных проектов [20] (далее – Методика) – официальный документ межотраслевого характера, при этом предполагается, что в корпоративных методиках они использовались в качестве основы для создания собственных нормативно-методических документов. Рассмотрение начнем с истории и теории вопроса, поскольку прикладная наука в части методологии обоснования инвестиционных проектов в идеале должна опираться на *теорию* оценки их эффективности в условиях неопределенности.

## УЧЕТ ФАКТОРА НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ: РАЗНЫЕ ПОДХОДЫ

Отечественная экономическая наука как в советский, так и в постсоветский период к учету фактора неопределенности относилась сдержанно. При моделировании социалистического хозяйства наличие неопределенности теоретически признавалось, но постоянно оговаривалась сложность ее отражения в оптимизационных экономико-математических моделях,

особенно в глобальных (большеразмерных) моделях народно-хозяйственного уровня. В прикладных работах ЦЭМИ АН СССР и ИЭОПП СО АН СССР тех лет проблема фактора неопределенности не считалась центральной, хотя фундаментальные работы Н.Я. Петракова [21] и А.Г. Гранберга [22], освещающие проблему системно, все необходимые компоненты для освоения техники учета неопределенности и риска в народно-хозяйственном и отраслевом планировании содержали. Постепенно сошли на нет пионерные работы Сибирского энергетического института по учету фактора неопределенности в электроэнергетике [23].

Неадекватный учет фактора неопределенности на верхних этажах хозяйственной иерархии проецировался на нижние уровни. Известны неудачи крупномасштабных проектов мезоуровня: мелиоративных, автоматизации управления страной, подъема машиностроения и др. В частности, ошибки при оценке ожидаемой эффективности железнодорожных проектов детерминистскими методами приводили либо к прекращению работ после осуществления их значительного объема («мертвая железная дорога» Салехард – Игарка, 1953 г.), либо к их «замораживанию» на начальной стадии (проект «материк – о. Сахалин», 1953 и 2001 гг.), либо к сооружению малодейственных железных дорог (БАМ, 1989 г.).

Западная экономическая наука проблему выбора в условиях неопределенности разрабатывала последовательно начиная с работ А. Смита и А. Маршалла. В работах Ф.Х. Найта, признанных, но мало, как пишет М. Блауг, читавшихся, выдвигалась теория прибыли, вообще основанная на неопределенности. В интересующем нас аспекте Найт развил выявленное Й.Х. Тюненом различие между риском и неопределенностью. «Единственный “риск”, ведущий к прибыли, – писал он, – есть уникальная неопределенность, проистекающая от осуществления функции ответственности в последней инстанции»<sup>7</sup>. Эта неопределенность по своей природе не может быть ни застрахована, ни капитализирована, ни оплачена в форме заработной платы» [24].

Дж.М. Кейнс в своих работах делал упор на неопределенность экономической жизни, не поддающейся вероятностным оценкам. Поэтому, утверждал он, инвестиции колеблются вместе с колебаниями доверия к сфере бизнеса и не находятся ни в какой предсказуемой зависимости от стандарт-

---

<sup>7</sup> Характерный пример уникальной неопределенности, ликвидированной посредством осуществления Президентом России В.В. Путиным «функции ответственности в последней инстанции», дает описанная выше ситуация с переносом трассы ВСТО.

ных экономических величин. Вытащить себя из столь затруднительного (неопределенного) положения капиталисты могут, иронизировал Кейнс, с помощью шнурков от собственных ботинок, а именно, через инвестиционный мультипликатор [24], действие которого на активизацию экономики, заметим, не всегда однозначно.

Л. Столерю, обобщая богатый опыт французского индикативного планирования и ссылаясь на Поля Валери, писал: «...Будущее уже не является тем, чем оно было раньше... Мы живем в мире неожиданностей... Все больше и больше ощущается потребность иметь в распоряжении рабочий инструмент, который позволил бы проследить [будущее] влияние экономических решений, принимаемых сегодня... Но экономическая машина имеет такие многочисленные и сложные передаточные устройства, что никакая система уравнений не могла бы претендовать на ее правильное описание. ...Поэтому надо с самого начала отбросить соблазнительную, но ложную мысль построить одну-единственную модель, описывающую экономическое развитие нации в будущих периодах... которая [модель] могла бы объяснить распределение инвестиций между секторами и инфляционные явления» [25, с. 403].

Теоретические установки западной экономической мысли творчески осмысливались зарубежной прикладной наукой, прежде всего американской, и особенно интенсивно в сфере военно-политической. Ведущие специалисты корпорации РЭНД – мозгового центра военно-стратегической машины США в 50–60-х годах прошлого века, характеризуя изменения в подходе корпорации к анализу систем, трактовали эти изменения как переход от исследования операций к «аналитическим исследованиям сложных проблем выбора при наличии неопределенности». Один из упомянутых специалистов, Р.Д. Шпехт, по этому поводу писал: «Эти изменения можно охарактеризовать нестрого, но наглядно: в дни нашей молодости наша деятельность выглядела более научной. Иными словами, в то время мы придавали больше значения описанию некоторой рассматриваемой части жизни единой аналитической моделью». Развивая мысль, он далее пишет относительно методов оптимизации аналитических моделей следующее: «...Главная причина того, что методы оптимизации не удовлетворяют требованиям [реальности], состоит в той роли, которую играет неопределенность в нашем грешном, но прекрасном мире. Мы (оптимизируя) не анализируем проблему, имеющую вполне определенное содержание, характерными только для нее средствами. Мы не можем точно определить наши цели. Вместо этого мы должны пытаться построить (а не анализиро-

вать) систему, которая будет в некотором смысле удовлетворительно действовать при разнообразных непредвиденных обстоятельствах, лишь смутно проступающих в будущем» [26, с. 112].

Освободившись от иллюзий молодости, ученые-прагматики из корпорации РЭНД на стыке науки и проектной практики разработали прикладной метод оценки крупномасштабных проектов «затраты – выгоды» (cost-benefit analysis)<sup>8</sup> – аналитическое ядро анализа систем и программного подхода к управлению их развитием. Метод предназначался для использования при анализе слабоструктуризованных (плохо определенных) проблем и оценки сравнительной ожидаемой эффективности альтернативных вариантов их разрешения в военном планировании, где риск и неопределенность имманентны самой сути военного дела. Идеи метода в разных модификациях получили широкое распространение при планировании новой техники и стратегическом планировании корпораций, в гражданской сфере вообще. К настоящему времени они превратились в элемент культуры административного управления и ведения бизнеса, в методическое ядро современных средств компьютерной поддержки принятия сложных решений.

Нельзя сказать, что западная научная мысль, теоретическая и прикладная, не оказала влияния на отечественную экономическую науку и хозяйственную практику. Так, с начала 60-х годов в СССР стали широко применяться математические методы и модели в качестве инструмента исследований в экономике и социологии, а также программно-целевой подход в планировании. Причем идеи зарубежных и отечественных ученых до определенного момента плодотворно дополняли друг друга: линейное программирование трудами Л.В. Канторовича и американца Т.Ч. Купманса вывело на новый уровень теории оптимального распределения ресурсов и экономического роста, за что оба ученых в 1975 г. стали лауреатами премии памяти Нобеля по экономике. Американская система «планирование – программирование – бюджетирование», в которой выбор структуры технических средств и тактико-технических требований к системам оружия осуществлялся на основе анализа по критерию «затраты – выгоды», оказалась близкой по своим методическим установкам к плану ГОЭЛРО.

---

<sup>8</sup> В отечественной литературе и переводной иностранной этот метод называется по-разному: «стоимость – эффективность», «функционально-стоимостный анализ», «затраты – выгоды». В дальнейшем мы будем пользоваться последним термином как самым точным.

Казалось, что отмеченная близость идей, их взаимообогащение должны были обеспечить повышение эффективности управления как функционированием экономик Запада и СССР, так и проектами их развития в усложняющемся конкурентном мире. Прагматики-американцы сразу поняли, что, как сказал сенатор Джексон еще в 1962 г., «речь идет, о способности общества, основанного на свободном предпринимательстве, планировать и выполнять... планы и, если нужно, принести необходимые жертвы, о его способности распознать новые проблемы в непрерывно изменяющемся мире и вовремя ответить новыми планами работ, рассчитанными на решение этих проблем» [27, с. 289].

Планы, о которых говорил сенатор, были выполнены и жертвы принесены, в результате чего США и развитые страны Запада в последней четверти прошлого века осуществили прорыв в постиндустриальное общество. А Советский Союз проиграл «холодную войну», распался, и ныне Россия вынуждена реализовать стратегию догоняющего развития. И среди многочисленных причин такого исхода одной из немаловажных, на наш взгляд, является то, что советская плановая система в целом не сумела вырваться из прокрустового ложа идеологического детерминизма. В свою очередь, советская экономическая наука не смогла преодолеть романтических устремлений к поиску оптимальных решений детерминистских экономико-математических моделей и адаптировать рабочие инструменты «вскрытия» неопределенности будущего – системный анализ и программный подход к ведомственным реалиям «развитого социализма» вообще и к специфике обоснования крупномасштабных инвестиционных проектов в условиях неопределенности в частности.

Сегодня в рыночной экономике России методологические и методические проблемы учета фактора неопределенности при оценке крупномасштабных инвестиционных проектов, имевшие место в плановой экономике, не только не решены, но и, на наш взгляд, обострились. В Методике [20] указанные проблемы обозначены, но пути их решения должным образом не прописаны. Между тем для документов такого рода, претендующих на роль стандартов в переходный период, когда экономика и общество нестабильны, более естественными были бы исчерпывающие указания о приемах «вскрытия» неопределенности или, по крайней мере, о способах снижения ее уровня.

Нерешенным, как и в прежних советских методиках, остался вопрос о различении подходов к оценке эффективности «малых» и «крупномасштабных» инвестиционных проектов. Методика в этом вопросе четко не позиционирована, а практика оценки, как всякая практика, идет по наиболее

простому пути: крупномасштабные инвестиционные проекты оцениваются по тем же формулам, что и малые проекты. Хотя очевидно, что в методологическом плане это нонсенс, так делается, и действующая Методика такой подход допускает.

Каков же выход? Например, теория оптимального планирования с позиций этой ситуации утверждает следующее. Если имеется оптимальный народно-хозяйственный план и появился инвестиционный проект, не учтенный при составлении этого плана, но претендующий на включение в него, то все зависит от «малости» претендента. Если проект настолько «мал», что его включение в план не меняет цен (двойственных оценок оптимального плана), то заключение о его одобрении (или отклонении) может быть принято без пересчета плана в целом. Принятие такого проекта не ухудшает план, если суммарная стоимость потребных ресурсов (измеренная в двойственных оценках оптимального плана) не превышает ценности получаемых результатов. Если же проект не «мал» в указанном смысле, то никакое суждение о целесообразности его реализации невозможно без пересчета плана в целом.

Имеется ли сегодня практическая возможность следовать предписаниям теории? Наш опыт свидетельствует о том, что пока такая возможность отсутствует. Дело в том, что всякая глобальная народно-хозяйственная модель неизбежно является продуктом агрегирования. Поэтому, для того чтобы корректно «встроить» в нее для проверки народно-хозяйственной эффективности крупномасштабный инвестиционный проект, его показатели необходимо агрегировать, преодолев не только практические, но и теоретические трудности вертикального и горизонтального агрегирования, структурную неоднородность при наличии динамической модели проекта и т.д. Для преодоления указанных трудностей имеется два приема.

Первый прием состоит в том, чтобы вместо агрегирования и «встраивания» крупномасштабного инвестиционного проекта в среду глобальной модели моделировать внешнюю среду с помощью отчасти вербальных, отчасти количественных сценариев-контрастов, нижний слой количественных параметров которых соответствует исходной степени детализации проекта. Это дает реальную возможность оценить эффективность проектных альтернатив в разных сценариях и сформировать оценочную матрицу, а затем с помощью критериев теории принятия решений в условиях неопределенности выбрать наиболее предпочтительную альтернативу. Такой подход в качестве исходной содержит предпосылку о том, что проблема оценки крупномасштабного инвестиционного проекта является слабо-

структуризованной (т.е. исходно неопределенной) и, следовательно, должна решаться методами системного анализа. В свою очередь, это означает использование при оценке не только математических, но и логических моделей, позволяющих установить зависимости между целями, альтернативными вариантами проекта, окружающей средой и ресурсами [28]. Причем параметры, характеризующие перечисленные категории, могут быть не только числами, но и величинами, а связи между параметрами могут измеряться не только в количественных шкалах, но и в качественных.

По предпосылке, указанный подход предполагает – при генерации и оценке инвестиционных альтернатив и сценариев развития внешней среды проекта – широкое привлечение высококвалифицированных экспертов и использование компьютерных технологий обработки экспертных суждений. Применение такого подхода при оценке, например, проекта прямого железнодорожного сообщения между материком и о. Сахалин и Трансконтинентальной магистрали через Берингов пролив показало его работоспособность и позволило получить результаты, скажем осторожно, способствующие лучшему пониманию проблемы.

Второй прием состоял во временной декомпозиции крупномасштабного проекта на упорядоченные во времени очереди, сформированные в виде пакетов проектов, отвечающих критерию «малости». Ввиду того, что крупномасштабный проект, как правило, является и долговременным, влияние на народно-хозяйственные пропорции «малых» проектов растянуто во времени, что оставляет систему народно-хозяйственных цен, рентных оценок и нормативов эффективности относительно стабильной или плавно (предсказуемо) изменяющейся. Это обстоятельство позволяет сохранить приемлемый уровень достоверности оценок экономической эффективности как отдельных «малых» проектов, так и крупномасштабного проекта в целом. Исходя из такой логики в совместных работах СОПС и ИЭОПП СО РАН оценивались, например, проекты разработки Чинейского полиметаллического и Эльгинского угольного месторождений, являющиеся фрагментами крупномасштабной инвестиционной программы хозяйственного освоения зоны БАМа. И хотя оба «малых» проекта в настоящее время «законсервированы» из-за отсутствия комплексного подхода к распределению затрат и рисков между их участниками, стратегические инвесторы, в том числе зарубежные, проявляют к ним постоянный интерес.

Тем не менее ни метод «встраивания» в глобальную народно-хозяйственную модель, ни сценарный и декомпозиционный подходы, охарактеризованные выше, не решают проблему оценки общественной (комплекс-

ной) эффективности крупномасштабных инвестиционных проектов, так как во всех трех случаях речь идет об эффективности лишь экономической. В рыночной экономике это немало, но экономический эффект – всего лишь один из эффектов, порождаемых крупномасштабным инвестиционным проектом. Применительно к крупномасштабным железнодорожным проектам на этот факт указывал еще С.Ю. Витте [1]. Проблема состоит в измерении и соизмерении разнокачественных (политических, военно-стратегических и др.) целей проекта<sup>9</sup>. Не все они измеряются исчерпывающим образом в денежной форме, а некоторые в принципе не могут быть измерены в денежных единицах. Данное обстоятельство нередко дает повод либо не учитывать эти цели вообще, либо учитывать их в виде вербально формулируемых ограничений, зачастую неоднозначных. Наш упомянутый выше опыт оценки эффективности проектов свидетельствует о реальной опасности (при «зацикливании» на показателях экономической эффективности) отвергнуть общественно эффективный проект в пользу менее общественно полезного, но сулящего более высокие (нередко мнимые) коммерческие выгоды.

### ЧТО ПРЕДЛАГАЕТСЯ?

Сопоставление успешных и неудачных крупномасштабных проектов позволяет сделать важный вывод: современный инвестиционный анализ, опирающийся на неоклассическую экономическую парадигму, для адекватного учета фактора неопределенности должен учитывать также достижения современной институциональной теории. Отправная идея институционального подхода применительно к интересующему нас случаю состоит в том, что крупномасштабный инвестиционный проект на первом этапе рассматривается в основном как организационно-экономический механизм, а не как экономико-технологическая система. Последняя на этом этапе присутствует, но в «свернутой», сильно агрегированной форме, описывающей инвестиционные намерения в качественно-количественных терминах. Данный подход опирается на синтез неоклассической и институци-

---

<sup>9</sup> В.Н. Богачев, углубляя понимание проблемы, сформулированной С.Ю. Витте, писал, что вообще некорректно использовать понятие «экономическая эффективность» применительно к крупным хозяйственным акциям типа освоения Нечерноземья или строительства БАМа. Для экономиста эти словосочетания бессмысленны, и не случайно решения, касающиеся крупных программ, меняющих структуру производства, составляют прерогативу высших органов хозяйственно-политического руководства, а не предмет бухгалтерских (денежных) калькуляций [29].



ональной парадигм [30] и, как показано выше (при анализе успешных проектов и сравнении Транссиба и БАМа), имеет исторические корни.

Существуют две основные трудности на пути реализации сформулированного подхода. Первая – слабоструктуризованный характер системы «хозяйственный механизм» крупномасштабного инвестиционного проекта и вытекающая отсюда сложность проблемы идентификации его параметров в числовой форме. И несмотря на то что в науках, обеспечивающих эффективность институционального подхода, в последние годы разработан дополнительный инструментарий, адекватный сложности проблемы моделирования и оценки хозяйственного механизма, а именно, теория замытых множеств и когнитивных сетей, опирающаяся на современные информационные технологии, продвижения в части создания работоспособных методик вскрытия неопределенности отстают от запросов практики.

Вторая проблема – в самой этой практике, конкретно – в хозяйственной практике российской, которая, несмотря на революционные преобразования последних лет, является одновременно псевдорыночной и псевдоплановой. В столь неоднородной и чреватой непредсказуемыми флуктуациями политической и экономической среде достоверная оценка эффективности крупномасштабных инвестиционных проектов при любом подходе есть дело случая. Понимания того, что механизм инвестиционного проекта должен быть высокоадаптивным, оказывается недостаточно для его синтеза и оценки эффективности. Для продуктивного синтеза и качественной оценки необходимо наличие сообщества независимых высококвалифицированных экспертов, которое возникает только в стабильной экономико-политической среде. Понятно, желательно, чтобы искомая стабильность не обеспечивалась лагерным режимом. Корпоративный режим типа того, который существует в той же «Транснефти», конечно, лучше лагерного, но и при нем даже в таком ответственном проекте, как ВСТО, экспертное знание используется неэффективно.

Участие общественности в публичном обсуждении проекта обезопасило оз. Байкал от техногенной угрозы, однако общая культура проектирования, планирования и реализации крупномасштабных проектов, судя по проекту ВСТО, остается недостаточной. Келейность и коммерциализация процедур обоснования проектов, ангажированность экспертного сообщества препятствуют объективной оценке инвестиционных проектов, а стремление сэкономить на этапах научных обоснований и опытно-экспериментальных проверок, где, собственно, и снимается основной слой неопределенности, приводит к авантюрным решениям и непредсказуемым послед-

ствиям. Ясно, что ситуация быстро не может быть исправлена, и возникает традиционный для России вопрос: что делать?

Авторы не знают рецептов излечения в короткие сроки практики планирования и оценки эффективности от болезни, именуемой «недоучет неопределенности», опасной для устойчивого развития России. Но три мероприятия, соответствующие принципу «не навреди», полагают первоочередными.

Во-первых, все ныне действующие нормативно-методические материалы, регламентирующие оценку крупномасштабных инвестиционных проектов, должны быть сертифицированы на предмет отражения в них научно обоснованных способов учета неопределенности и риска.

Во-вторых, при любой форме частно-государственного партнерства регламентирующие материалы должны содержать четкие указания относительно методов выбора и оценки конфигурации механизмов реализации проектов и разделения рисков между бизнесом и государством.

В-третьих, критерии качества сертифицируемых материалов должны разрабатываться Российской академией наук. Под ее же эгидой должен быть создан орган, принимающий решение о выдаче сертификата на корпоративные методики.

## Литература

1. **Кибалов Е.Б.** [Предисловие] // С.Ю. Витте о проблемах железнодорожного транспорта России. – Новосибирск: МПС РФ; СГУПС, 2001.
2. **Соболев Ю.А.** Зона БАМ: пути экономического развития. – М.: Мысль, 1979.
3. **Стратегия** развития транспортного комплекса Республики Саха (Якутия) / Под ред. В.Н. Разбегина. – М.: СОПС, 2004.
4. **Энергетический** вектор восточной геополитики России: Выбор путей транспортировки нефти на Дальний Восток, в Китай и страны Азиатско-Тихоокеанского региона / Якунин В.И., Порфирьев Б.Н., Арбатов А.А. и др. – М.: Экономика, 2006.
5. **Регион** БАМ: концепция развития на новом этапе / Гранберг А.Г., Кибалов Е.Б., Кин А.А. и др. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 1996.
6. **БАМ** – дорога в будущее России: Скоростное преодоление барьерных мест: События, факты, люди / Сост. А.И. Белозеров. – Новосибирск: Изд-во СГУПС, 2004.
7. Известия. – 2007. – 3 авг.
8. Гудок. – 2007. – 25 июня.
9. Независимая газета. – 2005. – 4 февр.
10. <http://www.transneft.ru/press/Default.asp?LANG=RU&ATYPE=8&PG=0&ID=14017>.
11. Независимая газета. – 2007. – 27 июля.
12. [www.oilru.com](http://www.oilru.com) (2007, 27 июля).
13. **Воронов Ю.П., Кибалов Е.Б., Краснов О.С.** На игле навечно?: О строительстве нефтепроводной системы «Восточная Сибирь – Тихий океан» // ЭКО. – 2005. – № 5.
14. **Воронов Ю.П.** Вновь о трубе на океанском берегу // ЭКО. – 2007. – № 7.

15. Известия. – 2007. – 21 июня.
16. Независимая газета. – 1996. – 22 февр.
17. <http://babr.ru/index.php?pt=news&event=v1&IDE=29174>.
18. [http://www.lawlinks.ru/view\\_news\\_spb.php?id=15324](http://www.lawlinks.ru/view_news_spb.php?id=15324).
19. <http://www.riatec.ru/print.php?id=37165&RiatecSess=ffc4da98d238888>.
20. **Методические** рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (вторая редакция) / Рук. авт. кол.: В.В. Коссов, В.Н. Лившиц, А.Г. Шахназаров. – М.: Экономика, 2000.
21. **Петраков Н.Я.** Кибернетические проблемы управления экономикой. – М.: Наука, 1974.
22. **Гранберг А.Г.** Математические модели социалистической экономики: Учеб. пособие для экон. вузов и фак. – М.: Экономика, 1978.
23. **Макаров А.А., Мелентьев Л.А.** Методы исследования и оптимизации энергетического хозяйства. – Новосибирск: Наука, 1973.
24. **Блауг М.** Экономическая мысль в ретроспективе: Пер. с англ. – 4-е изд. – М.: Дело Лтд, 1994.
25. **Столерю Л.** Равновесие и экономический рост / Пер. с фр. под ред. Б.Л. Исаева. – М.: Статистика, 1974.
26. **Шпехт Р.Д.** Зачем и каким образом создается модель // Квейд Э. Анализ сложных систем / Пер. с англ. И.М. Верещагина и др. под ред. И.И. Ануреева и И.М. Верещагина. – М.: Советское радио, 1969.
27. **Наука – техника – управление** / Под ред. Ф. Каста и Д. Розенцвейга; пер. с англ. под ред. и с предисл. В.С. Казаковцева. – М.: Научный совет по кибернетике при Президиуме АН СССР, 1966.
28. **Ларичев О.И.** Методологические проблемы практического применения системного анализа // Системные исследования: Методологические проблемы: Ежегодник. 1970. – М.: Наука, 1980.
29. **Богачев В.Н.** Регионы России: теория, проблемы Сибири, экономика строительства / Отв. ред. О.С. Пчелинцев, С.А. Суспицын. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1999.
30. **Моисеев Н.Н.** Математические задачи системного анализа. – М.: Наука, 1981.

© Кибалов Е.Б., Кин А.А., 2007

**Совет по изучению производительных сил (СОПС) и Международная академия регионального развития и сотрудничества (МАРС)**

**проводят 2 ноября 2007 г.**

**VIII Международную конференцию молодых ученых  
«Региональная наука».**

**Подробная информация размещена на сайте <http://www.sops.ru>**

## РАЗВИТИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ПРОЕКТИРОВКАХ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА 2008–2010 гг.

С.В. Казанцев

### НОВОВВЕДЕНИЯ

При плановой экономике бюджет в СССР разрабатывался на год. В марте 2006 г. в России впервые был утвержден перспективный финансовый план на трехлетний период – 2006–2008 гг. В декабре того же года Правительство РФ утвердило перспективный финансовый план на 2007–2009 гг. Очередной федеральный бюджет рассчитан на 2008–2010 гг.<sup>1</sup> Этот новаторский в целом документ содержит нововведения и в части межбюджетных отношений. Главные из них следующие:

- предоставление межбюджетных трансфертов для дотационных и высокодотационных субъектов Российской Федерации ставится в зависимость от доли межбюджетных трансфертов в объеме собственных доходов субъектов Федерации и муниципальных образований, направленных на улучшение финансовой дисциплины и повышение качества управления региональными (муниципальными) финансами;
- введен критерий определения объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Объем таких дотаций гарантирует достижение минимального уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Минимальный уровень бюджетной обеспеченности находится на основе средней по субъектам Российской Федерации (без учета 10 наиболее и 10 наименее бюджетно обеспеченных субъектов РФ) величины этого показателя;

---

<sup>1</sup> Поправки в Бюджетный кодекс РФ предполагают обязательное формирование субъектами Федерации трехлетних финансовых планов и желательное (но не обязательное) принятие законов о бюджетах на три года.

- при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов на среднесрочный период формируется резерв средств, предназначенный для покрытия финансовых потребностей, которые могут возникнуть в среднесрочном периоде в результате изменений в социально-экономическом развитии регионов;
- изменен расчет индексов налогового потенциала регионов;
- пересмотрен порядок предоставления регионам финансовой помощи на развитие социальной и инженерной инфраструктуры, из непрограммной части федеральной адресной инвестиционной программы исключены объекты регионального и местного значения.

Все эти новшества можно оценить как положительные.

## ЗНАЧИМОСТЬ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Материалы перспективного финансового плана на 2008–2010 гг. показывают значимость межбюджетных трансфертов в стране (табл. 1, 2). В рассматриваемый период роль межбюджетных трансфертов особенно велика для Пенсионного фонда Российской Федерации.

Таблица 1

Отношение объема межбюджетных трансфертов к объему ВРП, %			
Показатель	2007	2008	2009
Трансферты, всего	6,5	6,1	6,1
Межбюджетные трансферты субъектам РФ	2,6	2,3	2,0
Трансферты гос. внебюджетным фондам	3,9	3,8	4,1
В том числе Пенсионному фонду РФ	3,4	3,7	4,0

Таблица 2

Доля трансфертов из федерального бюджета в доходах государственных внебюджетных фондов и консолидированных бюджетах субъектов РФ, %			
Получатель трансфертов	2007	2008	2009
Пенсионный фонд РФ	56,0	60,8	63,0
Федеральный фонд обязательного медицинского страхования	37,1	26,2	4,2
Фонд социального страхования РФ	8,9	8,1	9,0
Консолидир. бюджеты субъектов РФ и территориальные гос. внебюджетные фонды	20,3	18,4	16,2

Сейчас доля трансфертов из бюджетов вышестоящего уровня в доходах бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований существенна, и в последние годы она имеет тенденцию к повышению. Например, в 2006 г. налоговые доходы бюджетов муниципальных образований выросли на 13,6%, а доходы, получаемые в виде межбюджетных трансфертов от субъектов РФ, – на 47,6%<sup>2</sup>. Наблюдаемая тенденция указывает на усиление зависимости нижестоящих бюджетов от дотаций из бюджета более высокого уровня и, соответственно, на зависимость руководителей регионов от чиновников из федерального центра.

Предполагается, что в 2008–2010 гг. значимость трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации будет несколько снижаться. Это правильная тенденция. Но только при том условии, что полномочия федеральных органов власти не будут, как это у нас имело место в последние годы, передаваться органам власти субъектов Федерации и местным органам управления.

В среднесрочной перспективе доля межбюджетных трансфертов в расходах федерального бюджета существенно не изменится. Она будет колебаться в интервале от 32,5% (2009 г.) до 34,6% (2008 г.). Средняя арифметическая за 2008–2010 гг. составит 33,6%, что ниже, чем предусмотрено на 2007 г. (33,8%).

### **ДИНАМИКА И СТРУКТУРА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ**

В проект бюджета на 2008 г. и на период до 2010 г. заложен существенный рост финансируемых из федерального бюджета межбюджетных трансфертов. В 2008–2010 гг. они увеличатся более чем на 47%. Такой темп прироста значительно выше прогнозируемой разработчиками трехлетнего бюджета инфляции. Однако, как показывает наш анализ, траектории роста двух составных частей межбюджетных трансфертов принципиально различны. Объем трансфертов государственным внебюджетным фондам будет расти намного быстрее, чем величина трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации (рис. 1). Причем темпы увеличения трансфертов бюджетам субъектов РФ оказываются меньше нижней границы темпов роста инфляции.

В результате в структуре межбюджетных трансфертов произойдут коренные изменения. Доля межбюджетных трансфертов бюджетам субъек-

---

<sup>2</sup> <http://www.tchirkounov.ru/print/?class=articles&unit=537>.

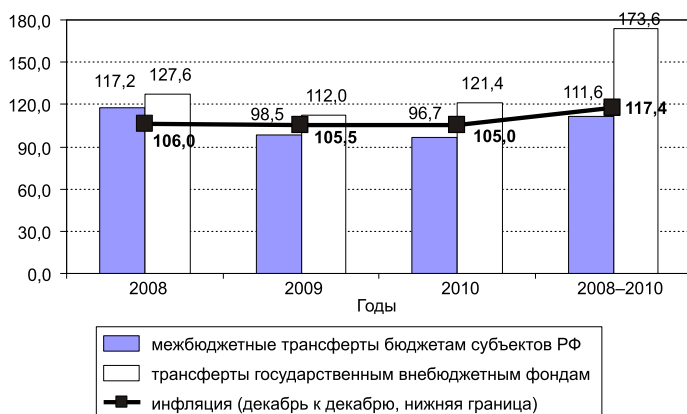


Рис. 1. Динамика объемов межбюджетных трансфертов и инфляции в 2008–2010 гг.

тов Российской Федерации в расходах федерального бюджета будет устойчиво снижаться с 14,4% в 2007 г. до 10,8% в 2010 г., а доля трансфертов государственным внебюджетным фондам – расти с 19,4% в 2007 г. до 22,8% в 2010 г. (рис. 2). Это говорит об изменении основной направленности политики выделения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета России и указывает, на наш взгляд, на неблагоприятное положение дел

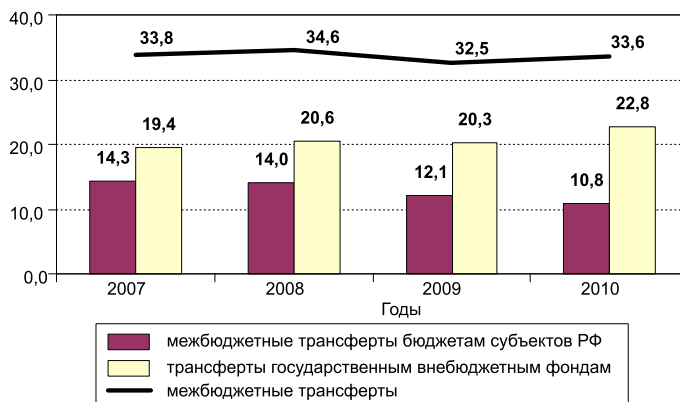


Рис. 2. Доля межбюджетных трансфертов в расходах федерального бюджета в 2008–2010 гг.

с доходными частями государственных внебюджетных фондов (прежде всего Пенсионного фонда РФ).

Думается, что такая политика есть не что иное, как реагирование на последствия, когда вместо устранения причины неблагополучия предлагается компенсировать ее негативное следствие. Подобные меры, обусловленные остротой и важностью проблемы, могут применяться, но лишь как временные. В долгосрочном плане следует устранять причины, вызывающие появление и развитие нежелательных явлений и процессов.

В структуре межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации также предполагаются значительные изменения (табл. 3). Объемы и соответственно доли субсидий бюджетам субъектов РФ и бюджетам муниципальных образований будут снижаться (главным образом за счет уменьшения субсидий на софинансирование объектов капитального строительства). Это говорит о том, что размеры оказания финансовой поддержки субъектам Федерации в части реализации закрепленных за ними обязательств сократятся.

Объемы субвенций бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований, предоставляемых для финансового обеспечения полномочий Российской Федерации, делегируемых для исполнения органам государствен-

Таблица 3

**Ассигнования из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и бюджетам муниципальных образований по проекту бюджета на 2008–2010 гг., млрд руб.**

Ассигнования	2008	2009	2010
Дотации, всего	375,5	392,7	411,1
В том числе на выравнивание бюджетной обеспеченности	328,6	351,0	373,8
Субсидии, всего	310,7	299,1	229,5
В том числе на софинансирование объектов капитального строительства*	113,4	99,7	60,2
Субвенции	163,2	175,4	190,4
Иные межбюджетные трансферты	69,7	37,8	43,9

\* Полное название этой статьи расходов звучит так: «Субсидии на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов РФ, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из бюджетов субъектов РФ, и на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов РФ на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности субъектов РФ, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из местных бюджетов».



ной власти субъектов Федерации и органам местного управления, напротив, ощутимо вырастут.

Станут больше и объемы дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Здесь локомотивом роста будут дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

По-видимому, эта мера, по замыслу разработчиков проекта бюджета, призвана изменить наблюдавшуюся в последние годы тенденцию углубления бюджетного неравенства субъектов Российской Федерации.

Различают два вида бюджетного неравенства. Первый – когда у одних субъектов Федерации отрицательное сальдо консолидированных бюджетов, а у других – положительное. Второй – когда имеет место существенная дифференциация размеров доходов и расходов консолидированных бюджетов, приходящихся на душу населения субъектов РФ.

Оба вида неравенства являются следствием неравенства уровней экономического развития субъектов Российской Федерации. Произведенный валовой региональный продукт, как известно, предопределяет величину доходов бюджета, а те – объем расходов. Последние же, в свою очередь, выступают одним из ведущих факторов роста ВРП в последующие годы. Эти прямые и обратные связи позволяют богатым регионам становиться еще богаче и толкают бедные регионы к еще большей относительной (а может быть, и абсолютной) бедности.

Существование тесной взаимосвязи рассматриваемых показателей и территориальной структуры в нашей стране подтверждается статистически: коэффициенты линейной корреляции обсуждаемых величин в Российской Федерации значимы с вероятностью ошибки 1%.

До сих пор доля средств Федерального фонда финансовой поддержки регионов – основного канала поступления средств на бюджетное выравнивание – в общем объеме финансовой помощи регионам была невысокой: по нашей оценке, в 2005–2007 гг. ее среднеарифметическая величина составляла 36,8%. Сейчас она должна резко возрасти (рис. 3). При этом планируется, что темпы роста дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ превысят темпы инфляции.

Разработчики проекта бюджета считают, что предусмотренное на 2008 г. увеличение Федерального фонда финансовой поддержки регионов позволит снизить различия между 10 наиболее и 10 наименее финансово обеспеченными субъектами Российской Федерации с 13 раз в настоящее время до 4 раз. Это даст возможность сократить дифференциацию в предоставлении субъектами РФ и муниципальными образованиями государственных и муниципальных услуг.

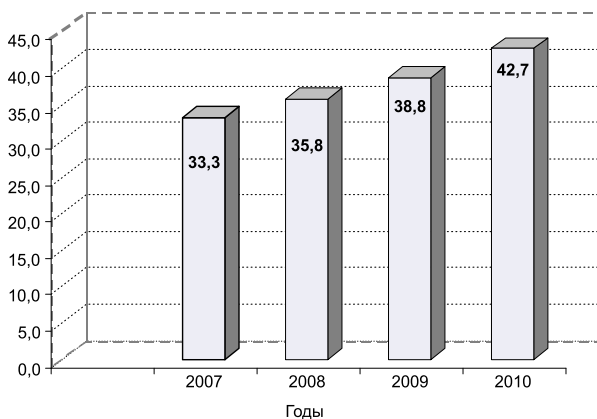


Рис. 3. Доля дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ в общем объеме трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, %

### ПУТИ ПРЕОДОЛЕНИЯ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ

В последние годы наблюдается тенденция увеличения дифференциации уровней социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, что неизбежно ведет к увеличению разрыва в уровнях бюджетной обеспеченности последних, к неравенству налоговых потенциалов регионов. Около 60% всех поступающих в консолидированный бюджет России от субъектов Федерации доходов дают (в порядке значимости) Москва, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Московская область, Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Красноярский край, Республика Башкортостан, Самарская область. В то же время, по оценкам Счетной палаты РФ, основанным на результатах проверок в 2007 г., лишь 7% всех муниципалитетов Российской Федерации состоятельны в финансовом отношении<sup>3</sup>.

Среднесрочный прогноз социально-экономического развития Российской Федерации предполагает не только сохранение, но, как нам представляется, и углубление существенных различий в уровнях и темпах развития субъектов Российской Федерации. Прогнозируется сохранение существен-

<sup>3</sup> <http://www.tchirkounov.ru/print/?class=articles&unit=537>.

---

**ных различий в размерах естественного прироста и убыли населения, уровнях экономического развития регионов, динамике валового регионального продукта, объемах среднедушевого валового регионального продукта, уровне безработицы и размерах доходов населения.**

Эта дифференциация не исчезнет в одночасье и не может быть устранена полностью. Однако положение дел небезнадежно, проблема имеет решение.

Принципиальный выход из создавшейся ситуации состоит в ускорении темпов и повышении качества развития отстающих субъектов Федерации. Содействовать этому бюджетная и налоговая политика может несколькими путями. Во-первых, путем создания благоприятного налогового климата для наращивания производства в отстающих регионах, укрепления и расширения налоговой базы и создания условий для ее роста как на региональном, так и на муниципальном уровне. Во-вторых, с помощью целевого финансирования развития в этих регионах инфраструктуры и бизнеса. В-третьих, мотивируя органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного управления эффективно выполнять возложенные на них функции и зарабатывать собственные доходы.

Все это, хотя и в разной мере, используется в отечественной практике государственного регулирования национальной экономики. Так, доли перечисляемых в федеральный бюджет налогов и сборов, собранных на территории субъектов Российской Федерации, различны. Например, в январе–марте текущего года в Уральском федеральном округе эта доля была больше 68%, в Приволжском – превысила 50%, в то время как в Сибирском федеральном округе она не достигла 35%, а в Дальневосточном – 29%. Такая дифференциация призвана стимулировать развитие экономики восточных регионов страны.

Более радикальные меры, такие как наделение субъектов Российской Федерации дополнительными налоговыми источниками, переход от поддержки бюджетов субъектов Федерации и муниципальных бюджетов с помощью трансфертов из бюджетов вышестоящего уровня к поддержке путем расширения их налоговой базы<sup>4</sup>, разработанная на 2008–2010 гг. бюджетная и налоговая политика не предусматривает. Одной из причин этого

---

<sup>4</sup> В своем выступлении на совещании Председателя Совета Федерации Федерального собрания РФ С.М. Миронова по вопросу «О проекте федерального бюджета на 2008 год и на период до 2010 года», состоявшемся 19 февраля 2007 г., Председатель Счетной палаты РФ С.В. Степашин назвал это переходом от управления трансфертами из федерального центра к управлению налогами (<http://www.tchirkounov.ru/print/?class=articles&unit=537>).

было, по-видимому, наблюдавшееся раньше сокращение доходов бюджета при изменениях налогового законодательства: за 2003–2006 гг. общая сумма выпадающих в связи с изменениями бюджетного и налогового законодательства доходов составила 595,4 млрд руб., а сумма дополнительных доходов – всего лишь 52,9 млрд руб.<sup>5</sup>

В 2008 г. также ожидается сокращение налоговых поступлений. По оценке разработчиков среднесрочной бюджетной и налоговой политики, изменение налогового законодательства приведет к снижению в 2008 г. доходов федерального бюджета относительно действующего законодательства на 237,1 млрд руб. и их увеличению в 2009–2010 гг. соответственно на 15,3 и 16,5 млрд руб.. При этом доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации повысятся на 7,2 млрд руб. в 2008 г., на 8,9 млрд – в 2009 г. и на 9,0 млрд – в 2010 г.

В результате ожидаемого в ближайшей перспективе более медленного, чем рост валового внутреннего продукта, увеличения объемов добычи и экспорта российских нефти и газа, прогнозируемого снижения цен на нефть, укрепления курса национальной валюты, сокращения величины сальдо торгового баланса, а также снижения ввозных таможенных пошлин в связи с вступлением России в ВТО отношение доходов бюджета к ВВП сократится с 23,4% в 2006 г. до 20,3% в 2007 г. (без учета доходов, поступивших в федеральный бюджет в связи с продажей активов нефтяной компании «ЮКОС») и до 18,1% в 2010 г.

Однако введение внутри расходов федерального бюджета резервов позволяет, как считают специалисты, не увеличивать расходы, а снижать налоговую нагрузку<sup>6</sup>. Сейчас при поступающих в региональные и местные бюджеты налогах часть субъектов РФ и муниципальных образований страны не могут выполнить все свои расходные обязательства.

В среднесрочной бюджетной и налоговой политике Правительства РФ учтен и второй путь государственной поддержки экономического роста субъ-

---

<sup>5</sup> См.: **Рябухин С.Н.** Формирование доходного потенциала регионов в условиях реформы бюджетного процесса // ЭКО. – 2006. – № 10. – С. 127.

<sup>6</sup> Выступая на упомянутом выше совещании у Председателя Совета Федерации Федерального собрания РФ С.М. Миронова, заместитель министра финансов РФ Т.А. Голикова отметила, что наличие такого резерва «дает нам возможность при выработке соответствующих приоритетов и при стабильном исполнении и стабильном прогнозе отдать приоритет не в пользу увеличения расходов, а в пользу сокращения налогового бремени» (<http://www.tchirkounov.ru/print/?class=articles&unit=537>).

ектов Федерации – целевое финансирование развития инфраструктуры и бизнеса в регионах России. Так, развитие транспортной инфраструктуры в 2008–2010 гг. остается приоритетным направлением бюджетных расходов: ассигнования из федерального бюджета на дорожное хозяйство в 2008 г. оцениваются более чем в 249 млрд руб., в 2009 г. – более чем в 260 млрд руб. В проекте федерального бюджета предусмотрены субсидии для развития общественной инфраструктуры регионального и муниципального значения (2008 г. – 10,0 млрд руб., 2009 г. – 10,7 млрд, 2010 г. – 11,4 млрд руб.). Предусматривается выделение средств на государственную поддержку малого предпринимательства (2008 г. – 869,4 млрд руб., 2009 г. – 724 млрд, 2010 г. – 682,4 млрд руб.) и т.д.

Предполагается реализация и третьего направления содействия ускорению экономического подъема регионов: для стимулирования органов власти субъектов Российской Федерации к ускорению социально-экономического развития находящихся под их началом территорий с 2008 г. в состав межбюджетных трансфертов включают дотации бюджетам субъектов РФ, распределение которых будет происходить на основе оценки эффективности деятельности органов власти этих субъектов. Думается, что повышению указанной эффективности способствовало бы расширение возможностей участия органов государственной власти субъектов Федерации в определении направлений расходования (объектов финансирования) инвестиционных средств, получаемых из федерального бюджета<sup>7</sup>. Однако проведение оценки эффективности деятельности региональных органов власти требует разработки и внедрения соответствующих показателей и критериев, а также механизмов ее мониторинга. Это довольно непростая задача. Не лучше ли вместо ее решения и оценки упомянутой эффективности организовать надежный контроль за результатами использования бюджетных средств и финансовый мониторинг, тем более что такая работа уже ведется Счетной палатой РФ?

Вместе с тем основной упор в решении проблемы социально-экономического и бюджетного неравенства субъектов Российской Федерации разработчики бюджетной и налоговой политики на 2008–2010 гг. сделали на наращивании объема дотаций из федерального бюджета, предназначенных

---

<sup>7</sup> Такое предложение вносил заместитель министра финансов РФ А.Г. Силуанов (см.: **Силуанов А.Г.** Повышение эффективности межбюджетных отношений и качества управления общественными финансами // *Финансы*. – 2006. – № 1. – С. 4).

для выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Федерации. Объем таких дотаций предусматривается увеличить до 328,6 млрд руб. (рост на 26,2%).

Конечно, в рассматриваемый период не следует отказываться от дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, но эта традиционная для постреформенной России мера направлена, как представляется, больше на смягчение последствий социально-экономического неравенства регионов, чем на устранение его причин. Эта мера временная и с точки зрения перспективы не главная. Воспроизведение причин социально-экономической дифференциации субъектов Российской Федерации неизбежно ведет к углублению неравенства в уровнях бюджетной обеспеченности последних, что чревато сокращением налоговой базы регионов и размеров собираемых налогов. В этих условиях при продолжении курса на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации за счет межбюджетных трансфертов мы столкнемся с ограниченностью доходной части федерального бюджета. Поэтому рано или поздно придется переходить к другим способам сокращения разрыва в уровнях социально-экономического развития субъектов РФ.

© Казанцев С.В., 2007

#### ПОВЫШЕНИЕ ПОШЛИН НА ЭКСПОРТ ЛЕСА

В торговле лесопродукцией Россия занимает 3% мирового рынка, но ее доля как экспортера круглого леса составляет 22% мировых продаж (3,3 млрд долл. США ежегодно). Богатые лесом страны стараются продавать готовую продукцию. «Наши соседи продолжают зарабатывать на российском лесе миллиарды долларов. А мы мало что делаем, чтобы у себя создавать условия для переработки древесины», – заявил В.В. Путин в 2006 г. в Сыктывкаре.

Правительство РФ утвердило график повышения пошлин. С 1 июля в 2,5 раза повышены пошлины на экспорт российского круглого леса – с 4 до 10 долл. США за 1 куб. м, а с 1 января 2009 г. они станут запретительными – 50 долл. У стран-импортеров есть выбор: можно вырубать больше своих лесов. Десяткам же российских лесозаготовительных компаний остается одно – уйти с рынка.

В качестве реакции на повышение экспортных пошлин с 1 июля 2007 г., например, Финляндия начала платить своим компаниям-импортерам дотацию, а для российских компаний увеличила размер предоплаты на таможне в 2,5 раза.

*Источник: SmartMoney. – 2007. – 17 июля.*

## **НЕОБХОДИМОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПОДХОДА К ОСВОЕНИЮ МЕСТОРОЖДЕНИЙ ПРИРОДНОГО ГАЗА РОССИИ**

**В.И. Суслов**

Ковыктинское месторождение уникально не только своими масштабами (для удовлетворения потребностей юга Восточной Сибири его запасов хватило бы лет на 300). Это единственное в Восточной Сибири чисто газоконденсатное месторождение без нефтяных включений (если не иметь в виду сравнительно небольшие и давно эксплуатируемые вилюйские месторождения: Средневилюйское, Мастахское, Соболах-Неджелинское и др.). Следующее по масштабам ресурсов газа (меньше Ковыкты в 1,5 раза) Чаяндинское месторождение на юго-западе Республики Саха (Якутия) имеет нефтяную оторочку промышленного значения: отношение газа в миллиардах кубических метров к нефти в миллионах тонн равно 1:0,13. В Юрубчено-Тохомской зоне на юго-западе Эвенкии, следующей по ресурсам газа (меньше Чаянды по газовым ресурсам также в 1,5 раза), это отношение составляет 1:1. Для Среднеботуобинского месторождения, следующего по масштабам, расположенного в 100 км северо-восточнее Чаяндинского (двукратное сокращение масштаба), оно 1:0,19, для Верхнечонского на северо-востоке Иркутской области (снова двукратное сокращение масштаба) – 1:1.

Нефтегазоконденсатные месторождения Восточной Сибири сложны в разработке, так как здесь необходимы согласование режимов добычи газа и нефти, взаимодействие различных и разнокачественных видов оборудования и элементов инфраструктуры, согласование интересов и действий компаний, имеющих разную специализацию. Организовать такую слаженную работу – государственная задача, требующая корректировки нормативно-законодательной базы, рационализации лицензионной политики, совершенствования методов государственно-частного партнерства, усиления государственного начала в деятельности нефтегазовых монополий. Пока эта задача решается недостаточно хорошо.

Ковыктинского месторождения ввиду его особенности данная проблема во всей своей полноте непосредственно не касается, для него имеет место более частный аналог этой проблемы. Ковыктинский газ, как и весь восточно-сибирский, имеет сложный, многокомпонентный состав. Сжигать такой газ или экспортировать его в переработанном виде крайне нерационально (а гелий, например, просто ухудшает энергетические характеристики газа). И если в Западной Сибири переработка актуальна только в отношении нефтяного попутного газа, то в Восточной Сибири развитая газоперерабатывающая и газохимическая промышленность является необходимым элементом вовлечения в хозяйственный оборот всего добываемого газа. Ни для Ковыкты, ни для других месторождений эта проблема в полном объеме не решается.

Проверка Ковыкты Росприроднадзором была закончена в феврале 2007 г. Результат экспертизы был отрицательным, поскольку многие условия лицензионного соглашения компаний «РУСИА Петролеум» не были выполнены. В 2006 г. было добыто не 9 млрд куб. м газа (для нужд Иркутской области), а только около 33 млн куб. м. Нависла реальная угроза отзыва лицензии, хотя главное условие соглашения – об объемах добычи – было невыполнимым в принципе и изначально.

Требуемый объем газа, даже если бы его добыли, было бы некуда деть. Как отмечается в статье А.Г. Коржубаева и И.В. Филимоновой (см. настоящий номер журнала ниже), всему Байкальскому региону, включающему кроме Иркутской области Читинскую область и Республику Бурятию, нужно (пока) не более 4 млрд куб. м газа. Кроме того, не были готовы газораспределительные сети, создать которые без «Газпрома» невозможно. Оставшийся газ (5 млрд куб. м) можно было бы экспортировать, например, в Китай. Но монопольным правом на экспорт сетевого газа по российскому законодательству владеет опять же «Газпром». А «Газпром» отказывался вступать в переговоры о вхождении в проект. Зачем? Ковыкта и так рано или поздно досталась бы ему. Полностью и дешево.

На устранение нарушений было дано три месяца. ТНК-ВР, главный акционер «РУСИА Петролеум», пыталась в судебном порядке оспорить результаты проверки, но ее иск был отклонен. В мае 2007 г. окончательная проверка установила, что нарушения не устранены, и 1 июня на комиссии Роснедр лицензия должна была быть отозвана. Был даже готов проект соответствующего решения. Но вопрос отложили на две недели – «ввиду сложности», затем он еще откладывался – «ввиду штучности». Многие на-



блюдатели считали, что вопрос тогда отложили, чтобы накануне саммита G8 (7–8 июня 2007 г.) и Санкт-Петербургского международного экономического форума (8–10 июня 2007 г.) не нанести еще один удар по инвестиционному имиджу России. Этот имидж был и так серьезно подпорчен действиями того же «Газпрома» в сахалинских нефтегазовых проектах.

Эксперты считали, что Ковыкта в конце концов достанется «Газпрому». Возможным представлялся и компромиссный вариант, когда ТНК-ВР останется в проекте в обмен на то, что ВР уступит «Газпрому» некоторые газоперерабатывающие и газораспределительные активы в Китае и/или непосредственно в Великобритании. В результате, похоже, получится следующее.

22 июня, в день очередного заседания комиссии Роснедр, на котором должны были отозвать лицензию, было объявлено («The Wall Street Journal», со ссылкой на компетентные источники), что ТНК-ВР продает «Газпрому» свою долю (62,9%) в «РУСИА-Петролеум» и 50% акций Восточно-Сибирской газовой компании (создана на паритетных началах ТНК-ВР и Иркутской областью для поставок газа с Ковыктинского месторождения на региональный рынок). «Газпром» заплатит за эти пакеты 700–900 млн долл. США. При этом ТНК-ВР получит долгосрочный опцион на блок-пакет в проекте. Кроме того, «Газпром» и ВР создадут совместное предприятие (каждая из сторон внесет активы на 1,5 млрд долл.), что позволит ВР участвовать в газовых проектах на территории России (в частности, вероятно, в той же Ковыкте), а «Газпрому» – в международных проектах ВР.

Эксперты считают, что «Газпром» попытается получить полный контроль над Ковыктой и выкупит в конце концов доли «Интерроса» (25,8%) и администрации Иркутской области (10,8%).

В целом пример Ковыкты демонстрировал скорее негосударственный подход. Создавалось такое впечатление, что «государственная» компания «Газпром» в течение многих лет сознательно тормозила освоение месторождения, дожидаясь того момента, когда сможет им завладеть. Все эти годы не формировались газопроводящие сети, не строились необходимые газоперерабатывающие и газохимические заводы, не осуществлялась газификация юга Восточной Сибири, не интенсифицировались переговоры с Китаем. Хотя все это могло и должно было делаться. Правда, в результате «Газпром» может значительно усилить свои международные позиции.

Более удручающее впечатление производит пример Чаяндинского месторождения. Если начало промышленной разработки Ковыкты «Газпром» в предыдущей версии своей восточной программы (2005 г.) относил

на середину, а то и на вторую половину следующего десятилетия (сейчас, конечно, дело пойдет), то освоение Чаянды отодвигалось за пределы 2030 г. Это месторождение до сих пор находится в нераспределенном фонде. Очередная дата проведения аукциона по нему во второй половине 2006 г. была в очередной раз перенесена на более позднее время. Аргументы «Газпрома», состоявшие в том, что надо что-то оставить потомкам, вряд ли серьезны.

Россия обладает огромными запасами газа (а уж ресурсами!), во много раз превосходящими ее собственные потребности. Между тем нефтегазовый век закончится не потому, что истощатся ресурсы нефти и газа. Человечество освоит более удобные источники энергии. Газ России, который мог бы принести ей огромную пользу, может остаться невостребованным. И действия некоторых российских газовых компаний способствуют такому исходу.

Сейчас чрезвычайно важно выйти на китайский рынок газа. А политика Китая в этом вопросе аналогична политике «Газпрома», которую он проводил по отношению к «РУСИА Петролеум»: подождем – куда они денутся? В то же время Китай интенсивно наращивает на Тихоокеанском побережье мощности по приему сжиженного газа. Российский газ (прежде всего сетевой) может оказаться запертым в стране. И только действия высшего руководства государства вселяют оптимизм в этом вопросе.

В проекте новой версии восточной программы «Газпрома» – Программы создания в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке единой системы добычи, транспортировки газа и газоснабжения с учетом возможного экспорта в Китай и другие страны АТР, которая в целом была одобрена на заседании правительственной комиссии по ТЭК 15 июня 2007 г., разработка Чаянды, по некоторым вариантам, начинается до 2020 г. и даже до 2015 г. По-видимому, это результат давления на госмонополию со стороны правительства Республики Саха (Якутия), а также хеджирования принятых обязательств по газификации дальневосточных регионов и экспорту газа в страны АТР.

Итак, «Газпром» сумел взять контроль над Ковыктой. Чуть раньше ему удалось «овладеть» проектом «Сахалин-2». Этот нефтегазовый проект выполняется на условиях СРП. Оператором проекта является компания «Sakhalin Energy», владели которой «Royal Dutch Shell» (55%), «Mitsui» (25%), «Mitsubishi» (20%). Предполагается освоение двух месторождений: Пильтун-Астохского (нефть) и Лунского (газ) на северо-восточном шельфе Сахалина. Строятся трубопроводы на юг острова (где море не замерзает зимой) к порту Корсаков, рядом с которым в пос. Пригородное возводится

завод по производству сжиженного природного газа (СПГ) мощностью 9,6 млн т в год – первая очередь (вторая очередь удвоит мощность). Весь этот сжиженный газ будет экспортироваться в Японию, Корею, США. Причем все контракты уже заключены.

События развивались следующим образом. Оператор проекта предложил удвоить сумму затрат на его реализацию: с 10 млрд до 19,9 млрд долл. США (по условиям СРП владельцы проекта начинают расплачиваться с государством после того, как возместят свои затраты). Правительству России это показалось «слишком». Начались массированные проверки выполнения условий СРП и соответствия хода реализации проекта российскому законодательству. В сентябре 2006 г. Росприроднадзором были установлены многочисленные нарушения экологического законодательства, особенно при строительстве транссахаалинских трубопроводов. Как заявил руководитель Росприроднадзора О. Митволь, было загублено 529 рек Сахалина.

Компания «Shell» была поставлена перед выбором: либо платить огромные штрафы, либо «полюбовно» договориться с «Газпромом». Она выбрала второй вариант. Уже в декабре 2006 г. была достигнута договоренность о покупке «Газпромом» 50% плюс одна акция «Sakhalin Energy». При этом британо-голландская и две японские компании сокращают свое участие в проекте каждая ровно в 2 раза. Сделка была завершена в апреле 2007 г. Она обошлась «Газпрому» в 7,45 млрд долл. США, причем «Газпром» обещал дополнительно инвестировать в проект до 2014 г. 3,4 млрд долл. (в результате госмонополия накопила огромный долг, и сейчас непонятно, как она собирается рассчитываться за Ковыкту).

Вызывает сомнение, что вхождение «Газпрома» в проект «Сахалин-2» заметно улучшит экологическую ситуацию на Сахалине, но то, что с точки зрения государственных приоритетов использования сахалинского газа эта операция была абсолютно бессмысленной, совершенно очевидно. Дело в том, что этот газ законтрактован, а государство в лице «Газпрома» имеет потребность в свободном газе, необходимом для газификации дальневосточных регионов. «Газпром» имеет договора о газификации с администрациями Сахалинской области, Хабаровского и Приморского краев. Договоров есть, а газа нет.

В этих условиях предпринимается атака и на проект «Сахалин-1». Его потенциал добычи такой же, как у «Сахалина-2» – примерно 20 млрд куб. м в год. Около половины этого газа пока относительно свободно (есть только предварительные договоренности с Китаем). Реализуется данный проект

также на условиях СРП (третьим и последним пока в России проектом, осуществляемым на этих условиях, является проект разработки Харьягинского месторождения в Тимано-Печорской провинции); оператором является компания «Еххон Neftegas Ltd», в которую входят американская «Еххон-Mobil» (30%), «Роснефть» (20%), индийская ONGC (20%), японская «Sodeco» (20%). Осваиваются три газовых месторождения на северо-восточном шельфе Сахалина: Чайво, Одонту, Аркутун-Даги. Добытый газ предполагается нынешними владельцами проекта экспортировать в Китай и Корею по трубопроводу Сахалин-1 – Комсомольск-на-Амуре – Хабаровск – Владивосток (пока имеется только газопровод до Хабаровска).

В октябре 2006 г. компания «Еххон» объявила о заключении предварительного договора с CNPC (Китайской национальной нефтяной компанией) об экспорте газа. Для этого будет построен газопровод с севера Сахалина через Владивосток в Китай мощностью 8 млрд куб. м в год (в соответствии с российским законодательством экспортная монополия «Газпрома» не распространяется на СПГ и сетевой газ, произведенный на условиях СРП). Буквально на следующий день «Газпром» заявил о необходимости направить весь газ «Сахалина-1» на внутрироссийские потребности газификации регионов Дальнего Востока и выразил готовность весь этот газ закупать у «Еххон». Позже была озвучена цифра этих самых внутрироссийских потребностей – 15 млрд куб. м в год.

По мнению экспертов, реальная потребность отмеченных выше трех дальневосточных регионов, даже вместе с Еврейской автономной областью, не превысит 5 млрд куб. м. «Газпром» в 3 раза завышает свои претензии, поскольку экспортировать газ он хотел бы сам (в частности, он имеет контракт с Южной Кореей о ежегодных поставках 10 млрд куб. м начиная с 2012–2013 гг.).

«Газпрому» вряд ли удастся договориться с «Еххон» о цене покупки газа. Поэтому он начинает привлекать административный ресурс (несколько громких июньских заявлений зампреда «Газпрома» А. Ананенкова о необходимости заблокировать экспорт газа «Сахалина-1» в Китай нашли понимание в верхних эшелонах власти), обозначать угрозу «наезда» со стороны Росприроднадзора, Роснедр и Министерства по налогам и сборам, угрозу исключения «ЕххонMobil» из других российских проектов, в частности из проекта разработки Штокмановского месторождения, начал проводить действия по установлению контроля над газопроводом Оха – Хабаровск. То есть использовать проверенный алгоритм. Практически нет сомнения,

что своей цели он добьется (найдя в конце концов компромисс с «Роснефтью» – одним из акционеров оператора).

В октябре 2006 г. «Газпром» отказался делить Штокмановское месторождение на шельфе Баренцева моря с норвежскими компаниями «Statoil», «Norsk Hydro» и американскими «ConocoPhillips», «ChevronTexaco». В начале мая 2007 г. председатель правления «Газпрома» А. Миллер обратился в Правительство РФ с просьбой передать газовой монополии без конкурса лицензии на Чаянду и «Сахалин-3» (включает четыре шельфовых месторождения с общим газовым потенциалом, превосходящим потенциал «Сахалина-1» и «Сахалина-2» вместе взятых и приближающимся к потенциалу Ковыкты).

Что касается Чаянды, то возражает против предоставления лицензии без конкурса только Минприроды, а например, в Республике Саха (Якутия) такой шаг приветствовался бы во властных структурах. Ситуация со Штокмановским месторождением и «Сахалином-3» еще более прозрачна. Действия «Газпрома» находятся полностью в русле государственной политики. Как заявил в начале июня глава Минпромэнерго В. Христенко, все шельфовые нефтегазовые месторождения будут поделены между «Газпромом» и «Роснефтью». Причем госкомпаниям будут сами выбирать иностранных партнеров (они необходимы, так как опыта работы на шельфе у российских компаний пока практически нет) и определять условия работы с ними (иностранные компании могут быть не только подрядчиками, но и владельцами небольших, вероятно, частей проектов). Можно надеяться, что в этом процессе «Газпром» и «Роснефть» будут не конкурировать, а сотрудничать, как это было до сих пор (например, при разделе активов «ЮКОСа»).

Нефть и газ, добытые на шельфе, будут освобождаться от налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ). Ранее было принято решение о налоговых каникулах для нефтегазовых компаний, работающих в Восточной Сибири. Они освобождаются от НДПИ на 10 лет начиная с 1 января 2007 г. Это правильные решения, выражающие государственный подход к освоению востока России и шельфа ее суши.

«Оператором» государственного подхода в газовом кластере России является, безусловно, «Газпром». С этой точки зрения те действия этой госкомпания, которые обсуждались выше, можно интерпретировать следующим образом. «Газпром» возвращал и продолжает возвращать российский контроль над газовыми ресурсами, который частично был потерян

в 90-х годах, когда российское государство и российская экономика были серьезно ослаблены системным кризисом.

Но можно дать и иную интерпретацию этим действиям. Пользуясь своим огромным административным ресурсом, «Газпром» грубо отбирал и продолжает отбирать газовые активы у своих конкурентов, причем не только у иностранных компаний. В любом случае методы, которыми действует госмонополия, позволяют сравнить ее со «слоном в посудной лавке». Инвестиционному климату России в глазах мировой общественности и мирового бизнеса нанесен значительный ущерб. Удручают не только методы, но и результаты: происходит стремительное огосударствление российского газового сектора, впрочем, как и остальных ключевых секторов экономики России.

Теперь несколько слов о государственном подходе в проекте новой версии восточной программы «Газпрома». Она, кстати, настолько многовариантна, что скорее запутывает, чем проясняет ситуацию. Во всех вариантах программы присутствует газопровод Иркутск – Проскоково (Проскоково – поселок в Кемеровской области на Транссибе, восточная оконечность единой системы газоснабжения – ЕСГ), подсоединяющий Восточную Сибирь к ЕСГ. Это весьма дорогостоящее сооружение, главное предназначение которого – подстраховать западные контракты на экспорт газа (а также, возможно, западный маршрут экспорта газа в Китай через Алтай) на случай нехватки газа в Западной Сибири. Но необходимость такой подстраховки исчезла, после того как в октябре 2006 г. было принято решение об ускоренной разработке месторождений полуострова Ямал, прежде всего Бованенковского (или «Газпром» блефовал, заявляя об этом решении?).

По разведанным запасам три крупнейших месторождения полуострова – Бованенковское, Харасавэйское и Новопортовское (лицензиями на них владеет «Надымгазпром» – стопроцентная «дочка» «Газпрома») – в 3 раза больше Ковыкты (все месторождения полуострова – в 5 раз). Годовая добыча здесь будет доведена до 250 млрд куб. м (а может, и до 350 млрд), половину из нее даст Бованенково. Ожидается, что первый газ с этого месторождения будет получен в 2011 г.

К этому времени будет введена первая очередь 1000-километрового газопровода Бованенково – Ухта (через Байдарацкую губу), а двумя годами раньше – 500-километровая железная дорога Обская – Бованенково (Обская – станция на западной окраине Лабытнанги), построенная пока чуть более чем наполовину. Кстати, эта дорога является северной частью железно-

дорожной магистрали национального проекта «Урал промышленный – Урал полярный». Она начинается в Полуночном (немного севернее Ивделя).

Другое предназначение газопровода Иркутск – Проскоково заключается в газификации Красноярского края. Но эту задачу можно решить, опираясь на собственные ресурсы юга Эвенкии. Другими словами, целесообразность строительства этого газопровода не очевидна. Может быть, имеет смысл говорить только о его восточном крыле – от Красноярска или Тайшета (Нижней Поймы)?

В то же время газопровод из Иркутска в Читу через Улан-Удэ не присутствует ни в одном варианте программы. А он был бы полезен для газификации Республики Бурятия и Читинской области, а также как часть экспортного маршрута (через Забайкальск-Маньчжурию). В некоторых вариантах программы предусматривается возможность газификации Читинской и Амурской областей, а для Республики Бурятия такой возможности, похоже, нет ни в одном варианте.

Экспорт ковыктинского газа в тех вариантах программы, где он предусмотрен, осуществляется через Забайкальск-Маньчжурию, но по трубопроводу, который огибает Байкал с севера. В таком случае совершенно непонятно, как этот газ будет предварительно переработан и освобожден от ценных компонентов. Хотя в целом в данной версии программы по сравнению с предыдущей вопросам газопереработки и газохимии уделено гораздо больше внимания.

Говоря о газификации, стоит сделать еще и такое замечание. В программе никак не учтено взаимодействие с нефтедобычей. Однако сухой отбензиненный газ (СОГ) – продукт переработки нефтяного попутного газа является ценнейшим носителем тепловой энергии. В условиях, когда сжигать попутный газ будет экономически невыгодно вследствие запретительных штрафов (дело к этому идет), объемы СОГ окажутся значительными и смогут «потеснить» природный газ.

Обращает на себя внимание и тот факт, что во всех вариантах программы газопровод с Сахалина на Хабаровск должен быть продолжен до Владивостока (предполагается газификация Приморского края) и во многих вариантах предусматриваются экспортные поставки по нему в Китай и Южную Корею. Можно вспомнить, что в пылу борьбы за «Сахалин-2» высшие руководители «Газпрома» неоднократно говорили о необходимости использовать газ этого проекта только на внутреннем рынке.

В программе рассматривается вариант с газопроводом, параллельным строящемуся нефтепроводу Восточная Сибирь – Тихий океан (западнее Чаянды он пройдет южнее нефтепровода – от Ковыкты), но как-то неакцентированно. Хотя, казалось бы, именно такой вариант в наибольшей мере соответствует государственному подходу.

Можно резюмировать, что проект восточной программы не дает ответов на многие вопросы. В частности, на вопрос о восточном маршруте газопровода в Китай и другие страны АТР, об источниках заполнения этого газопровода (Ковыкта? Чаянда? Сахалин?).

Можно напомнить, что 21–22 марта 2007 г. в рамках официального визита Президента России В.В. Путина в Китай был подписан Протокол о поставках природного газа из России в КНР, в котором зафиксированы основные договоренности по срокам, объемам и маршрутам поставок газа. В соответствии с этим документом Россия будет экспортировать в Китай ежегодно до 80 млрд куб. м природного газа по двум вновь построенным газопроводам – западному и восточному. Первый газ КНР должна получить уже в 2011 г.

Выполнить эти обязательства по восточному варианту скорее всего не удастся. Причем виноват в этом исключительно «Газпром», совершенно сознательно затянувший освоение месторождений минимум на три-пять лет. Западный вариант более реалистичен. До границы с Китаем (54-километровый отрезок прямой границы: слева – Казахстан, справа – Монголия) осталось построить 500-километровый трубопровод через Республику Алтай (далее начинается китайская часть: до Урумчи, через который проходит транскитайский газопровод Восток – Запад к Тихому океану). Нужно, правда, решить ряд проблем, так как труба должна пройти через особо охраняемые (но не заповедные) территории, священные для местного населения.

Для начала мощности трубопроводной системы, начинающейся в Надым-Пур-Тазовском районе, и самой газодобывающей провинции будет хватать (если нет, то придется подключать восточно-сибирский, скорее всего ковыктинский, газ, и тогда потребуетсся смычка с ЕСГ, о которой говорилось выше). Но впоследствии необходимо будет построить новый газопровод (мощностью до 40 млрд куб. м в год) от Бованенково через Обскую губу на Ямбург и далее параллельно существующим трубопроводам на Кузбасс, Алтай.

Завершая этот комментарий, хотелось бы сказать следующее. Государственный подход кроме работы над нормативно-законодательной базой,



формирования рельефной государственной политики, интенсификации и качественного улучшения переговорных процессов предполагает наличие глубоко проработанной долгосрочной программы. В разработке такой программы помимо государства должны участвовать все заинтересованные компании и корпорации, наука, институты гражданского общества. В этой программе должны быть согласованы крупные и средние нефтегазовые проекты (включая добычу, транспортировку, переработку, химическое производство) между собой и с развитием социально-экономических систем восточных территорий России. Она должна получить статус федерального закона, быть подкреплена системой двухсторонних и многосторонних договоров и контрактов.

Пока такой программы нет, газовый сектор востока России будет развиваться хаотично, с большими потерями финансовых и материальных ресурсов.

© Суслов В.И., 2007

## **КОВЫКТИНСКОЕ ГАЗОКОНДЕНСАТНОЕ МЕСТОРОЖДЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ОСВОЕНИЯ**

**А.Г. Коржубаев, И.В. Филимонова**

*Исследование выполняется по грантам Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских ученых (МД-5155.2007.6) и Российского гуманитарного научного фонда (проект № 06-02-00-268)*

Ковыктинское газоконденсатное месторождение (ГКМ), одно из крупнейших газовых месторождений в мире и самое крупное в Восточной Сибири, открыто в Иркутской области в 1987 г. По состоянию на 1 января 2007 г. запасы природного газа на месторождении составили по категори-

ям  $C_1 + C_2$  1978,6 млрд куб. м, в том числе по категории  $C_1$  – 1406,6 млрд, по категории  $C_2$  – 572 млрд куб. м; извлекаемые запасы конденсата по категории  $C_1$  – 68,3 млн т, по категории  $C_2$  – 15,5 млн т. В настоящее время завершается доразведка месторождения, и высока вероятность прироста запасов газа и конденсата.

Лицензию на разработку Ковыктинского месторождения получило ОАО «РУСИА Петролеум», которое в настоящее время контролируется ТНК-ВР. В создании компании «РУСИА Петролеум» приняли участие крупнейшие предприятия и администрации городов Иркутской области, первые буквы которых и составили аббревиатуру РУСИА (Радужный, Усолье-Сибирское, Саянск, Иркутск, Ангарск).

В 1992–1997 гг. была создана производственная база освоения Ковыктинского газоконденсатного месторождения в п. Магистральный на БАМЕ, построены круглогодичная дорога до месторождения, вахтовые поселки на нем, велось геологическое изучение ГKM. Это позволило разведать и подтвердить запасы природного газа в объеме 863,6 млрд куб. м, в том числе 276,6 млрд куб. м по категории  $C_1$ , а также конденсата в объеме 18,5 млн т по категории  $C_1$  и 39,7 млн т по категории  $C_2$ . В указанные годы подготовка к освоению ГKM велась силами российских учредителей, в основном из числа иркутских организаций (АНХК, «Иркутскэнерго», «Усольехимпром», администрация Иркутской области, а также нефтяные компании «Варьеганнефтегаз» и «Сиданко»).

В 1998–2001 гг. с вхождением в состав акционеров компании «РУСИА Петролеум» международной нефтяной компании ВР, а также ряда иностранных инвесторов, связанных с ВР, из числа акционеров ОАО «Сиданко» произошла интернационализация проекта освоения. На этом этапе упор был сделан на доразведку месторождения и приращение запасов. Запасы месторождения подтверждены на уровне 1,4 трлн куб. м. Поскольку строительство газопровода от ГKM только для региональных потребителей, проявляющих незначительный спрос, оказалось экономически нецелесообразным, в 1999 г. «РУСИА Петролеум» и Китайская национальная нефтегазовая компания начали подготовку технико-экономического обоснования международного проекта освоения. В 2000 г. к проекту присоединилась компания «КОГАЗ» (Республика Корея). В этот период повысилась капитализация компании, проведены дополнительные эмиссии акций.

В 2001 г. был принят федеральный закон о включении Ковыктинского месторождения в перечень объектов, разрабатываемых на условиях соглашения о разделе продукции. Совет директоров компании «РУСИА Петро-

леум» принял решение об объединении лицензий на разработку Ковыктинского ГKM, принадлежащих компании, с лицензиями на разведку прилегающих Хандинского и Южно-Усть-Кутского участков, которыми обладала ТНК, в обмен на долю в уставном капитале «РУСИА Петролеум», для чего была проведена дополнительная эмиссия акций в пределах 10% уставного фонда, которые купила ТНК. В результате ТНК стала одним из крупных акционеров «РУСИА Петролеум» (около 20%). На этот момент основными владельцами акций являлись дочерняя компания ВР «Буровик» (30,84%), «Интеррос» (23,29%), Фонд имущества Иркутской области (13,97%) и еще ряд зарубежных компаний. После создания в 2003 г. ТНК-ВР новая компания стала основным акционером «РУСИА Петролеум».

В 2003 г. подписаны отчеты рабочих групп (русской, китайской, корейской) о разработке международного ТЭО. Согласно документу поставки природного газа с Ковыктинского месторождения целесообразно осуществлять по маршруту Иркутск – Улан-Удэ – Чита – Забайкальск – Китай – Корея, что позволит газифицировать российские транзитные территории, а основной объем газа направить на экспорт.

Вместе с тем распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2002 г. «Газпром» назначен координатором реализации Программы создания в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке единой системы добычи, транспортировки газа и газоснабжения с учетом возможного экспорта газа на рынки Китая и других стран Азиатско-Тихоокеанского региона. Согласно сценариям этой программы поставки газа с Ковыктинского ГKM могут быть организованы в западном направлении (Просоково Кемеровской области) для соединения с единой системой газоснабжения (ЕСГ) и газификации юга Иркутской области и Красноярского края, а также на север (Чаяндинское месторождение в Якутии) с возможным экспортом в АТР.

В 2001–2006 гг. запасы Ковыктинского месторождения (с учетом доразведки, переоценки и списаний) доведены до 1978,6 млрд куб. м. В 2007 г. в условиях отсутствия на месторождении промышленной добычи газа на компанию усилилось административное давление со стороны Министерства природных ресурсов РФ, направленное на проверку выполнения лицензионного соглашения, соблюдения экологических норм и т.д.

Для обеспечения экономической эффективности освоения Ковыктинского месторождения и устойчивой работы газового комплекса на востоке России необходимо создание гибкой системы поставок газа, газового конденсата, гелия и других ценных компонентов природного газа на внутрен-

ний и внешний рынки. Емкость рынка природного газа Иркутской, Читинской областей и Республики Бурятия не превышает 4 млрд куб. м (Иркутская область – около 2,2 млрд куб. м, Читинская область и Республика Бурятия – 1,8 млрд куб. м). Для организации полномасштабного освоения разведанных запасов и повышения коммерческой эффективности проекта необходимы формирование поставок природного газа в единую систему газоснабжения и на экспорт (не менее 30 млрд куб. м), организация глубокой переработки газа, создание гелиевой промышленности.

Чтобы обеспечить промышленную эксплуатацию месторождения, целесообразно построить

- газоперерабатывающий завод и химическое производство для получения этилена на базе «Саянскихимпласта» с установками по стабилизации газового конденсата, получению пропан-бутановых смесей, выделению и сжижению гелия;
- участок газопровода от Ковыктинского ГКМ до Саянска;
- участок трубопровода от Саянска до Ангарска и Иркутска;
- магистральный газопровод Саянск – Проскоково, который обеспечит соединение с ЕСГ;
- магистральный газопровод экспортного назначения.

Объем капитальных вложений в разработку месторождения составит не менее 7 млрд долл. США, из них в бурение скважин – свыше 2,1 млрд, в обустройство промысла – около 5 млрд долл. Капитальные вложения в строительство газоперерабатывающего и гелиевого заводов, включая трубопровод для транспортировки гелиевого концентрата и систему подземного хранения гелия, составят около 1,4 млрд долл. Газоразделение должно производиться путем двухступенчатого охлаждения всего потока газа, который затем будет разделяться в колонне на фракции: метановую, этановую и пропан-бутановую. Этановая фракция установки газоразделения в печах пиролиза будет трансформироваться в этилен, направляемый на действующие предприятия по производству пластмасс (предприятия «Саянскихимпласта»). Выделяемый газовый конденсат (в основном смесь пентанов и гексанов) может служить сырьем для производства бензина и дизельного топлива. Капитальные вложения в строительство магистральных газопроводов по российской территории составят в зависимости от варианта поставок от 5 до 9 млрд долл.

Освоение Ковыктинского ГКМ и строительство объектов добывающей, перерабатывающей и транспортной инфраструктуры могут существен-

ным образом изменить экологическую обстановку не только в Иркутской области, но и, в зависимости от сценария развития, в регионах Восточной Сибири. Вместе с тем это может повлиять на уклад жизни части коренного населения, а также обострить гидрологическую обстановку в регионе. Часть трасс будет проходить по водосборной территории оз. Байкал.

Воздействие на экологическую ситуацию неизбежно при реализации любого крупного промышленного проекта. В то же время следует отметить, что в настоящее время экологический фактор при выборе проектов используется как элемент в конкурентной борьбе. С учетом значимости реализации проекта для долгосрочного социально-экономического развития Восточной Сибири, усиления ее экономических и геополитических интересов в мире при необходимости нужно принять соответствующие поправки в экологическое законодательство.

При рассмотрении экологических вопросов, связанных с освоением Ковыктинского газоконденсатного месторождения, важно учесть две группы факторов: социально-экологические и природно-экологические. Воздействие этих факторов на экологическую обстановку будет распространяться в зависимости от сценария: на юг Иркутской области и в Забайкалье; на юг Иркутской области и Красноярского края; в Саянско-Ангарском промышленном узле на юге Иркутской области.

**Социально-экологический эффект** от реализации данного проекта состоит в следующем:

- газификация населенных пунктов восточных районов страны улучшит экологическую обстановку в Прибайкалье за счет сокращения загрязнений воздушного и водного бассейнов;
- газификация повысит эффективность и экологическую безопасность работы промышленных предприятий;
- строительство и эксплуатация систем транспортировки газа и продуктов его переработки позволят создать дополнительные рабочие места;
- дополнительные налоговые поступления от строительства и эксплуатации объектов газовой промышленности, прямое финансирование социальной сферы газовыми компаниями будут способствовать улучшению жизни коренного населения осваиваемой территории, сохранению его жизненного уклада и культурных традиций.

При этом важно не допустить кризиса в работе угольных предприятий региона за счет обеспечения рационального соотношения цен на внутрен-

нем рынке угля и газа, повышения производительности труда при переориентации части занятых на объекты газовой, газоперерабатывающей и газохимической промышленности, введения специальных транспортных тарифов при поставках угля на сверхдальние расстояния.

**Природно-экологический эффект** будет заключаться

- в улучшении экологической обстановки в охватываемом регионе в целом, включая воздушные, лесные и водные природные массивы, в результате газификации;
- в техногенном воздействии на среду обитания животных и растений;
- в появлении новых рисков, связанных со строительством и эксплуатацией объектов производственной и транспортной инфраструктуры.

Особое внимание следует уделять охране пресных подземных вод при проходке и испытании скважин, а также при захоронении в глубокие горизонты попутных подземных вод с высокой минерализацией. При ликвидации последствий аварий на магистральных газопроводах нужно предусмотреть мероприятия, направленные на охрану подземных вод. На всем протяжении трассы газопровод будет оказывать воздействие на расселение и сезонные перемещения животных, на отдельных участках – на их миграции. Для сохранения биоразнообразия необходимо обеспечить максимальное сохранение структуры обитания фауны, и особенно редких животных. Следует оценивать техногенное воздействие и следить за состоянием не отдельных компонентов, не отдельных видов животного или растительного мира, а всей системы в целом. Территория проектируемого освоения является самым крупным массивом кедровых лесов в Иркутской области и самым крупным массивом малонарушенных лесов в центральной ее части, исключая север области. Эти леса в основном отнесены к категории орехопромысловых зон и представляют собой особо ценные природные комплексы.

В настоящий момент существенными факторами, сдерживающими организацию крупных поставок трубопроводного газа с Ковыктинского ГМК в страны АТР, являются

- отсутствие со стороны правительств Китая, Кореи, Японии и их уполномоченных операторов (крупнейших газовых компаний) официальных гарантий относительно объемов российского газа, который они готовы закупать;

- отсутствие однозначной позиции относительно цены, по которой партнеры в АТР готовы закупать российский газ на условиях долгосрочных контрактов, а также относительно сроков начала таких закупок.

Эти вопросы тем более актуальны, потому что, во-первых, пока не во всех странах Северо-Восточной Азии создана инфраструктура для приема, дистрибуции и использования значительных объемов российского газа. Во-вторых, продолжается рост спроса на газ в Европе, где в связи с экологическими проблемами и неустойчивостью конъюнктуры цен на нефть происходит замещение нефтепродуктов газом, и европейские страны поднимают вопрос об увеличении поставок из России. В-третьих, при проведении переговоров о поставках нефти из России правительствами стран Северо-Восточной Азии даны гарантии об объемах закупок и согласована формула цены. В результате в России уже начато строительство крупнейшего нефтепровода Восточная Сибирь – Тихий океан. Для того чтобы начать реально строительство магистральных газопроводов в Северо-Восточной Азии, такие гарантии крайне необходимы.

Для обеспечения государственных интересов при освоении Ковыктинского месторождения и обосновании переговорной позиции относительно экспорта углеводородов в АТР важно соблюдать следующие принципы:

1) недопустим экспорт природного газа без полного извлечения из него на российской территории углеводородов  $C_2$ – $C_5$  и гелия;

2) цены поставок сетевого природного газа в страны АТР должны соответствовать ценам европейского рынка либо несколько превышать их с учетом более высокой стоимости альтернативных поставок сжиженного природного газа;

3) при обосновании маршрутов транспорта газа необходимо отдавать приоритет социально-экономическому развитию российских ресурсных и транзитных территорий;

4) целесообразно прямое участие ОАО «Газпром» в развитии инфраструктуры транспортировки, хранения, распределения и потребления газа на территории стран Северо-Восточной Азии;

5) необходимо обеспечить политическую и дипломатическую поддержку участия российских компаний в создании либо приобретении объектов нефтегазообеспечения в странах – потенциальных потребителях российского сырья, продуктов нефтегазопереработки и нефтегазохимии. Это позволит регулировать уровень и структуру спроса, обеспечить востребованность экспортных поставок.

По условиям лицензионного соглашения компания «РУСИА Петролеум» обязана уже в 2007 г. добывать на Ковыкте 9 млрд куб. м газа для нужд Иркутской области. Однако добыча все еще не ведется, поскольку в регионе отсутствует инфраструктура для поставок, хранения и потребления газа (газопроводы, распределительные сети, ПХГ). Невыполнение «РУСИА Петролеум» условий лицензионных соглашений может повлечь за собой отзыв лицензии. Компания технически не может обеспечивать промышленную добычу без сотрудничества с «Газпромом» в условиях отсутствия в Восточной Сибири инфраструктуры транспорта газа, ограниченности регионального рынка и законодательного закрепления возможности экспорта за «Газпромом».

В последнее время руководство ТНК-ВР активизировало процесс переговоров с «Газпромом» по вопросу вхождения в ковыктинский проект, в том числе путем продажи «Газпрому» контрольного пакета акций. Позиция «Газпрома» заключается в отказе от покупки доли в проекте и содействии административному давлению со стороны Минприроды и Росприроднадзора на ТНК-ВР с целью отзыва у компании лицензии. В случае отзыва лицензии Ковыктинское месторождение поступит в нераспределенный фонд недр, а поскольку исходя из объема запасов оно попадает в разряд стратегических, право разведки и добычи на нем будет передано государственной компании на основе конкурса без проведения аукциона.

Проверка Росприроднадзором Ковыкты может занять продолжительное время, а ее результаты требуют анализа и затем рассмотрения на комиссии Роснедр по досрочному отзыву лицензий. Как правило, по результатам работы этой комиссии компаниям дается на устранение нарушений лицензионных соглашений срок от трех до шести месяцев, по окончании этого срока проводится повторная проверка. В итоге процедура возможного отзыва лицензии на Ковыктинское месторождение может затянуться на многие месяцы. Таким образом, у ТНК-ВР и «Газпрома» есть не менее полугода для достижения договоренности.

Наиболее эффективным вариантом с позиции обеспечения государственных интересов представляется обмен активами между двумя компаниями исходя из оценки стоимости запасов нефти и газа предлагаемых к обмену месторождений. В частности, «Газпром» может получить контрольный пакет акций в «РУСИА Петролеум», а также доступ к объектам, контролируемым ВР на территории Китая (терминалы СПГ, нефтеперерабатывающие заводы, автозаправочные станции и др.), предоставив ТНК-ВР возможность участия в освоении Штокмановского месторождения, а также передав миноритарные доли в проектах реабилитации место-



рождений низконапорного газа, освоения ачимовских залежей в Ямало-Ненецком автономном округе. Это позволит государству через ОАО «Газпром» получить реальный контроль над освоением ресурсов и запасов газа на востоке России с выходом на энергетические рынки стран Азиатско-Тихоокеанского региона, включая контроль над сырьевой базой, добычей, транспортировкой и рынками сбыта в АТР; даст возможность привлечь дополнительные инвестиции и современные технологии в реализацию высококапиталоемких проектов на Арктическом шельфе и севере Западной Сибири; обеспечит улучшение инвестиционного климата в газовой промышленности и международного имиджа России.

© Коржубаев А.Г., Филимонова И.В., 2007

## **НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОЙ КООПЕРАЦИИ**

**А.Р. Бернвальд, Л.П. Наговицина**

В 2006 г. потребительская кооперация России отметила свой 175-летний юбилей. На ее становление и развитие оказали влияние не только ментальные особенности российского общества, но и политические события, в центре которых она находилась. Кооперативная (артельная) форма объединения людей появилась в России еще в XI–XII вв., однако отсчет ее истории ведется со 2 марта 1831 г. – с образования первого кооператива на основе устава. Первый российский кооператив «Большая артель» был создан на Петровском заводе в Забайкалье ссыльными декабристами. Эта организация имела все признаки потребительского общества: у нее были письменный устав, выборные органы управления и контроля, разрешение от местных и центральных властей, она вела многоотраслевую хозяйственную и просветительскую деятельность.

При детальном анализе устава «Большой артели» (его подлинник хранится в Государственном историческом музее в Москве) выясняется удивительный факт: те принципы и ценности, которые являются основополагающими в современном кооперативном движении и зафиксированы в Деклара-

ции о кооперативной идентичности (принята в 1995 г. на юбилейном конгрессе Международного кооперативного альянса, Манчестер, Англия), присутствовали в документе, принятом декабристами [1]. Устав кооператива, известного под названием «Общество справедливых рочдейльских пионеров» (Англия, 1844 г.), вошедшего в историю европейской кооперации в качестве первого потребительского общества, основывался на принципах и ценностях, близких к тем, что отражены в уставе «Большой артели».

Кооперация сегодня – неотъемлемая часть современной экономической системы, объективно необходимая для населения, нуждающегося в социальной поддержке в жестких условиях рыночной экономики, перед лицом неотвратимой глобализации мирового экономического пространства. Сила и значимость кооперации состоит в том, что она выступает как модель самоорганизации граждан, является уникальной системой, порожденной самой жизнью как способ борьбы с бедностью. Она берет на себя часть функций государства: сохранение местных рынков, социальную защиту населения, смягчение результатов глобализации, демократизацию общества, снижение социальной напряженности. Кооперативы страдают от глобализации в меньшей степени, чем частные предприятия, так как они в основном опираются на паевой капитал, решают конкретные проблемы, стоящие перед их членами, не вовлечены в спекулятивные действия, сохраняют прозрачность коммерческих процессов, доходов и их использования.

Кооперация как никакая иная форма хозяйствования бережет духовную основу общества. Ее деятельность основана на этических принципах, реализуемых в бизнесе и жизни, – на принципах открытости, справедливости, демократии, гражданской ответственности, заботы об обществе. Она выстраивается на высоких духовно-нравственных началах: коллективизма, солидарности, нестяжательства [2].

С появлением кооперации начинается социализация всего общественного воспроизводства. Предприятия любых организационно-правовых форм не могут игнорировать тот факт, что существует кооперация, которая показывает пример заботы об обществе. Социальная ориентация современной экономики обязана этим качеством кооперативному сектору. Кооперация в определенной мере олицетворяет черты будущего, и определяет один из возможных путей развития мирового сообщества. Этот путь – социально ориентированная экономика.

В соответствии с национальной программой «Развитие АПК» в России стали создаваться сельскохозяйственные потребительские кооперативы, имеющие целью организацию сбыта и первичной переработки сельскохозяйственных продуктов и сырья, помощь в развитии личных подсобных

и фермерских хозяйств. Расширяется сеть кредитных, строительных, жилищных и иных кооперативов.

Каждый вид кооперации имеет свою специфику. Но общим являются обязательное следование принципам международного кооперативного движения и опора на его ценности. Эти общие черты выделяют кооперативные организации среди всех субъектов рынка. Имущество кооперативов нельзя отнести к частной собственности. Это совместная собственность, в значительной части – неделимая. Кооператив – объединение не капиталов, а граждан, основанное на паевых отношениях, что означает право пайщика на кооперативные выплаты, льготы и поддержку со стороны кооператива, на голос в управлении (независимо от величины пая), на участие в контроле. Материальное вознаграждение в кооперативе осуществляется в зависимости от экономического участия (кооператив потребительского типа) или трудового участия (кооператив производственного типа).

Современный кооперативный сектор экономики характеризуется многообразием видов. Существуют потребительская кооперация (система потребительских обществ, их союзов), сельскохозяйственная (производственная и потребительская), кредитная, жилищная, сбытоснабженческая, производственная, социальная и др.

Наиболее массовой является потребительская кооперация. Она объединяет около 7 млн пайщиков, более 3 тыс. потребительских обществ в 77 регионах России. В отраслях ее хозяйства трудится около 400 тыс. чел., временную и сезонную работу ежегодно получают свыше 40 тыс. чел. Совокупный объем деятельности за 2006 г. составил около 152 млрд руб. [3].

Кооперативные организации ежегодно расходуют значительные средства на социальную поддержку населения (помощь малоимущим и инвалидам, оказание бесплатных услуг и т.п.), обустривают в магазинах библиотеки, бесплатные чайные столы, детские игровые площадки, организуют спортивные секции, художественную самодеятельность и т.д. Работая на селе, они развивают социальную сферу, оказывают медицинские услуги, открывают аптеки, располагают сетью образовательных учреждений, ведут жилищное строительство.

В юбилейном году кооперация продемонстрировала свои достижения и успехи. Однако остался ряд нерешенных проблем, в том числе кардинальных. Их можно подразделить на внешние и внутренние.

**Внешние проблемы** – это проблемы, решение которых зависит от государственной политики по отношению к кооперативному сектору экономики в целом и к потребительской кооперации в частности. Сегодня из поля зрения государства выпало само понятие кооперативного сектора

экономики. Нет закона, единого для всех видов кооперации. В Гражданском кодексе не нашло отражения понятие кооперативной собственности. В Налоговом кодексе отсутствует защитный механизм для организаций кооперативного типа. Земельный кодекс не учитывает, что земли потребительских кооперативов в свое время были экспроприированы и не совсем справедливо выкупать их на общих основаниях.

Нуждается в координации и консолидации российское кооперативное движение в целом. Международный кооперативный альянс установил День кооперации, но такого нет в официальном календаре России.

Потребительская кооперация не включена в число участников приоритетного национального проекта «Развитие АПК». Более того, в проекте полностью игнорируются существование потребительской кооперации, ее место и роль в создании внутренних рынков субъектов Федерации, в формировании местных бюджетов, в развитии сельской промышленности, в концентрации путем закупок у населения ресурсов продовольствия, дикорастущих (грибов, ягод, папоротника, лекарственного и технического сырья), в создании инфраструктуры торговли, общественного питания, сферы услуг.

В обход потребительской кооперации выбран более дорогой, длительный в реализации и трудоемкий вариант. Он заключается в создании новых кооперативов — сельскохозяйственных потребительских, которые будут дублировать уже существующие потребительские общества и их союзы по всем направлениям деятельности: по сбыту сельскохозяйственной продукции фермерских хозяйств и личных подсобных хозяйств населения, по обеспечению их техникой, семенами, молодняком скота и птицы, продовольственными и непродовольственными товарами народного потребления, по переработке заготовленной продукции, по предоставлению услуг предприятиям торговли, общественного питания, других предприятий сферы услуг. Все это уже осуществляет потребительская кооперация, имея, во-первых, сложившуюся материально-техническую базу; во-вторых, значительный кадровый потенциал, воспроизводство которого гарантировано наличием мощной системы профессионального кооперативного образования; в-третьих, 7 млн пайщиков, экономические отношения с которыми создают клиентский (партнерский) потенциал; в-четвертых, имидж социально ориентированной системы. Главное, потребительские общества и союзы уже существуют в системе, что упрощает соглашения между ними и органами управления.

Социально-экономический потенциал потребительской кооперации реализован далеко не полностью. Она продолжает развиваться, но при поддержке государства, исповедуя принципы самоорганизации, самоуправле-

ния, самофинансирования, самокупаемости затрат в рамках приоритетных государственных проектов. Эти проекты только выиграют от ее участия, темпы инноваций приобретут ускорение, инновации станут мощным фактором развития сельской экономики в целом.

Потребительская кооперация способна кроме традиционной деятельности в таких отраслях, как торговля оптовая и розничная, общественное питание, заготовки, производство, промысловая, кустарническая деятельность, переработка, услуги, осуществлять на селе строительство жилья для населения, обустройство и ремонт сельских дорог, развивать придорожный сервис (кафе, магазины, бензозаправки и техническое обслуживание автомобилей, мотели), организовывать медицинскую помощь пайщикам, содержать аптеки и ветеринарные аптеки, осуществлять озеленение территорий и т.д.

Одна из актуальных проблем потребительской кооперации – сохранение конкурентоспособности в новой глобальной экономической среде. Глобализация затрагивает производство товаров, работ, услуг, использование трудовых ресурсов, инвестиций, технологий, влияет на эффективность производства и обращения, производительность труда и конкурентоспособность. Глобализация ведет к социально несправедливой экономике. Ей следует противопоставить иную парадигму развития, которая отвечала бы интересам всех экономических субъектов. Такой парадигмой может стать экономика, которая не преследует цели достижения максимальной прибыли, а ориентирована на оптимальное сочетание предпринимательских (хозяйственных) и потребительских (социальных) интересов и в состоянии обеспечить экономическое развитие общества без серьезных социальных потерь.

Логика развития экономики приводит к необходимости выбора ее социальной модели, позволяющей сохранить целостность национальных рынков (как условие политической и экономической независимости), региональных рынков (как условие существования здоровой социальной среды, и прежде всего обеспечения занятости), осуществлять заботу об обществе и каждом его члене (как условие безопасности страны в целом и каждого ее региона). Социальная экономика – единственно возможный способ разрешения противоречий между глобальной экономикой и экономикой устойчивого развития.

Элементы социальной экономики в действующей системе мирохозяйственных связей присущи международному кооперативному движению, в первую очередь потребительской кооперации с ее социальной направленностью. Экономика XXI в. видится не только глобальной, но и в какой-то мере кооперативной, воспринимающей основные ценности и прин-

ципы, выработанные двухвековой историей развития теории и практики мирового кооперативного движения – самого мощного (после церкви) объединения людей.

Позиция российской кооперации и всего Международного кооперативного альянса по отношению к глобализации состоит в признании ее неотвратимости и понимании своего предназначения в смягчении результатов глобализации, защите национальных и региональных рынков. Такая позиция требует корректировки парадигмы развития потребительской кооперации. Изменение парадигмы не затрагивает миссии потребительской кооперации, ее деятельности как социально ориентированной системы, направленной на удовлетворение материальных и иных потребностей своих членов. Эта составляющая остается приоритетной и реализуется в форме социальной работы. Новая парадигма сохраняет экономические отношения с пайщиками, понимание их значимости как социальной и клиентской базы, усиливающей позиции системы в конкурентной борьбе за покупателя. Корректировка парадигмы относится к финансово-хозяйственной деятельности, что вызвано усиливающейся экспансией глобальных торговых сетей, их появлением в зоне деятельности потребительских обществ и союзов.

В условиях глобализации конкуренция выходит за пределы регионов и стран, трансформируется в экономическое противостояние между потребительской кооперацией и транснациональными объединениями. Конкурентная сила организаций потребительской кооперации регионов – субъектов Российской Федерации определяется их способностью противостоять глобальным национальным сетям, объединениям, ассоциациям.

Закон РФ «О потребительской кооперации (потребительских обществах и их союзах) в Российской Федерации» декларирует гарантии государственной поддержки потребительским обществам и их союзам с учетом их социальной значимости, а также гражданам и юридическим лицам, создающим эти потребительские общества и их союзы [4]. Однако в реальной практике размеры такой поддержки ничтожны, многочисленные кооперативные предприятия и организации поставлены в неравные условия с предприятиями малого бизнеса, хотя большинство из них – малые предприятия. Они не присутствуют в федеральных и региональных программах развития малого бизнеса, агропромышленного комплекса. Государственная политика ориентирована не на каждое кооперативное предприятие, а на систему потребительской кооперации в целом.

Новая парадигма развития потребительской кооперации должна способствовать укреплению внутрисистемных коммерческих отношений, использованию интеграционных возможностей горизонтальных и верти-

кальных связей внутри системы, что позволит получить значительный синергетический эффект даже без дополнительных инвестиций [5]. В настоящее время в коммерческой деятельности внутри системы превалирует автономность, что выражается в следующем:

- связь между оптовой и розничной торговлей является слабой;
- отсутствуют внутрисистемная координация производства потребительских товаров, специализация производства, рассчитанного не на внутрирегиональный, а на межрегиональный (межобластной, межрайонный) спрос;
- имеются недостатки во взаимодействии розничной торговли и общественного питания в области изучения спроса населения на кулинарию, кондитерскую продукцию, полуфабрикаты и насыщения ими розничной сети;
- коммерческая вертикаль управления слабая, отсутствует механизм формирования и регулирования коммерческих операций как согласованных, взаимовыгодных действий всех субъектов экономических отношений внутри системы.

Другое направление, характеризующее новую парадигму, – развитие модели потребительской кооперации как инновационной системы, сохраняющей социальную ориентацию, но функционирующей по законам рынка. Инновационность проявляется во внедрении прогрессивных технологий, современной техники, достижении международных стандартов, использовании маркетинговых технологий продвижения товаров и услуг, совершенствовании управления на основе методов менеджмента отношений, современных компьютерных технологий.

Новая парадигма нацеливает на сочетание крупномасштабного производства со средними и мелкими предприятиями, оснащенными самой современной техникой и применяющими новые технологии. Для торговой отрасли это развитие сети специализированных магазинов, внедрение самообслуживания, создание дополнительных ценностей торгового предложения; проникновение информационных технологий в торговый бизнес, повышение доступности товаров и услуг за счет продаж посредством Интернет-сайтов, виртуальных магазинов, сфокусированного маркетинга продаж по каталогам и телефону, использования передвижных магазинов; расширение рынка за счет продаж через кабельные и телевизионные сети, широкого внедрения франчайзинга и т.д.

В соответствии с новой парадигмой потребительские общества и союзы при выработке стратегии развития вынуждены учитывать диверсификацию в городах транснациональных торговых сетей, в сельских местностях – крупных отечественных сетей. Объективные возможности противостоять крупным сетям потребительская кооперация имеет.

Потребительская кооперация по своей сути сама является сетью. По крайней мере, она была таковой до перестройки, что определяло ее высокую конкурентоспособность. Она обладала всеми признаками сети, в том числе такими, как существование в едином комплексе оптовой и розничной торговли, наличие вертикальной хозяйственной интеграции, единая ценовая и ассортиментная политика. В последнее десятилетие потребительская кооперация утратила очень важные составляющие: хозяйственную вертикаль управления, крупный опт, обеспечивающий закуп товаров крупными партиями, централизованный их завоз в магазины, единую систему управления товарными запасами и издержками обращения.

Представляет угрозу тенденция к организационной раздробленности потребительской кооперации, инициированная фискальной политикой государства. Некоторые организации для перехода на упрощенную систему налогообложения дробятся, взамен одной создается до десяти новых. Выигрывая тактически, они проигрывают в стратегии развития. В условиях глобализации в конечном итоге выживут только мощные кооперативные организации.

В новой парадигме потребительская кооперация должна представляться как глобальная сеть. Потребительские общества и их союзы должны ориентироваться на воссоздание прежних элементов сетевой торговли и приобретение таких новых качеств, как компьютерное управление, централизованная система работы с поставщиками товаров. Необходимое условие развития потребительской кооперации на принципах торговой сети – собственный опт, а также предпочтение внутрисистемным закупкам. Только с помощью крупного опта можно закупать товары по низким ценам, а следовательно, пускать их в реализацию в рознице также по низким ценам. Резерв повышения конкурентоспособности состоит в развитии собственного крупного опта. Очень перспективное направление развития торговых сетей – создание сети автомагазинов (автолавок).

Таким образом, новый взгляд на развитие потребительской кооперации обусловлен экспансией глобальных торговых сетей. Он предполагает изменение интеграционных внутрисистемных коммерческих отношений, которые должны быть ориентированы на получение синергического эффекта; развитие модели потребительской кооперации как инновационной



системы; выстраивание потребительской кооперации в форме системной торговой сети.

**Внутренние (внутрисистемные) проблемы** еще серьезнее. На данном этапе главное – это сохранение кооперативного единства, потребительской кооперации как системы. Существование потребительских обществ и союзов в системе – неоценимое преимущество, способ самоорганизации и самозащиты. Это один из факторов, способствующих выживанию потребительской кооперации в любой экономически нестабильной обстановке. Кстати, многие сельскохозяйственные производственные кооперативы и сельскохозяйственные потребительские кооперативы не сохранились по причине отсутствия вертикали управления, придающей системе прочность.

В настоящее время единству потребительских обществ и их союзов грозит опасность. Угроза исходит от менеджеризма, проявляемого в главном органе системы – Центросоюзе. Менеджеризм – это угроза кооперативам со стороны их руководителей. Это признал Международный кооперативный альянс еще в 1994 г. Суть менеджеризма состоит в использовании руководителями своей власти в корыстных целях. В высшем эшелоне кооперативной власти России процветают двойные стандарты, популизм, демагогия, не допускается инакомыслие, отсутствует демократия, скрывается истинное положение дел в системе, не публикуются данные о бюджете, собственности, паевом фонде.

Самый распространенный способ нарушения интересов пайщиков со стороны руководителей – передача наиболее значимых объектов собственности потребительских обществ в потребительские союзы, а также создание на их основе обществ с ограниченной ответственностью или акционерных обществ. Значительный ущерб руководители Центросоюза нанесли кооперативной торговле отчуждением оптовых баз, кооперативной промышленности – продажей и переводом в частную собственность успешных производственных предприятий, коопзверопромхозов, социальной сфере – отчуждением санаториев, домов отдыха, пансионатов. Однако самый большой ущерб нанесен кооперативному образованию в результате манипуляций с собственностью Московского университета потребительской кооперации, его филиалами, тремя институтами.

В 2006 г. Центросоюз продемонстрировал самый хищнический из всех возможных приемов отчуждения: передал объекты кооперативной собственности, в том числе Московский университет потребкооперации, в автономную некоммерческую организацию – единственную организационно-правовую форму, из которой нет возврата в систему. Такая же участь ожидала и Сибирский, и Белгородский университеты потребительской коо-

перации. Сибирский университет защищала вся Сибирь: губернаторы, региональные органы власти, большинство потребсоюзов, общественные организации, весь коллектив преподавателей и студентов. Аналогичная борьба развернулась в зоне деятельности Белгородского университета. В результате оба университета остались в системе потребительской кооперации. Учредителями Сибирского университета выступают 12 сибирских потребсоюзов.

В ходе акции защиты университета создан Центральный союз потребительских обществ – «Сибирь» («Сибпотребсоюз»). Он образован 13 мая 2006 г. учредительным собранием представителей потребительских обществ Урала, Сибири и Дальнего Востока в целях координации деятельности потребительских обществ, их союзов, содействия их развитию, защиты прав потребительских обществ и их членов, представления интересов потребительской кооперации в государственных и иных органах, оказания информационных, правовых и других услуг, участия в международном кооперативном движении.

Направлениями деятельности «Сибпотребсоюза» являются

- координация деятельности потребительских обществ Урала, Сибири и Дальнего Востока с учетом территориальных, климатических, экономических, культурных, демографических и иных особенностей региона;
- определение совместно с потребительскими обществами и союзами социальной стратегии и концепции развития, экономической и научно-технической политики развития потребительской кооперации региона;
- представление и защита интересов потребительских обществ и их союзов в федеральных и региональных органах государственной власти и органах местного самоуправления;
- участие в разработке и реализации региональных программ развития организаций потребительской кооперации;
- разработка концепции и программы развития торговой, производственной, заготовительной, социальной и иной деятельности, определение наиболее эффективных организационно-правовых форм, содействие структурной перестройке и новой инвестиционной политике;
- совершенствование и развитие хозяйственных связей между организациями потребительской кооперации восточных регионов страны;

- формирование современной идеологии кооперативного образования и научной деятельности, подготовка, переподготовка кадров и повышение их квалификации через сеть образовательных учреждений потребительской кооперации региона;
- объединение интеллектуальных и иных ресурсов потребительских обществ с целью эффективного решения специфических региональных проблем;
- организация обмена опытом в различных сферах деятельности потребительских обществ с учетом региональных особенностей;
- торговая, производственная, заготовительная, строительная, образовательная, медицинская, посредническая и иная предпринимательская деятельность, направленная на развитие потребительской кооперации Сибири.

«Сибпотребсоюз» – единственный легитимный межрегиональный кооперативный орган России, поэтому он считает своим долгом защиту интересов потребительской кооперации не только Сибири, но и всей страны, понимает свою ответственность перед пайщиками, а также перед памятью основателей российской кооперации.

## Литература

1. **Коряков И.А.** Принципы кооперативного движения. – Чита: Изд-во ЗИП Сибирского университета потребительской кооперации, 1998.
2. **Бернвальд А.Р., Олдак П.Г.** Потребительская кооперация: проблемы и перспективы развития // Вестник Сибирского университета потребительской кооперации. – Новосибирск, 2004. – Вып. 2.
3. **Основные** показатели социально-экономической деятельности потребительской кооперации России за 2006 г. / Центральный союз потребительских обществ Российской Федерации. – М., 2007.
4. **Закон РФ «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации»** // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 18. – Ст. 1910.
5. **Наговицина Л.П., Наговицин А.А.** Изменение парадигмы развития потребительской кооперации в условиях глобализации // Кооперация Сибири: история и современное состояние: Сб. науч. тр. – Новосибирск, 2006. – Вып. 5.

© Бернвальд А.Р., Наговицина Л.П., 2007

## ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СОЦИОЛОГИЯ: ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Т.И. Заславская

*Накануне юбилея Татьяны Ивановны Заславской с ней побеседовала доктор социологических наук О.Э. Бессонова.*

*В какой точке исторической траектории находится современное российское общество и каковы с этих позиций задачи экономической социологии?*

Сейчас уже стало более-менее ясно. Раньше была такая кутерьма, что было трудно в ней разобраться. Но сейчас, мне кажется, стало ясно, что Россия выходит (или находится на выходе) из очень глубокого, очень сложного и многостороннего процесса трансформации, который охватил буквально все стороны жизни общества начиная с его экономических основ и кончая демографией, культурой и т.д. Сейчас мы наблюдаем выход из этого процесса на какой-то новый «берег».

Общее направление совершившейся трансформации, как мне кажется, сомнения не вызывает. Это, если не выражаться какими-то специальными терминами, все-таки движение в сторону освобождения человека – освобождения от навязанных ему чрезмерно жестких правил, как с точки зрения отдельного человека, так и с точки зрения социальных групп, институтов, фирм. Процесс идет в сторону большего освобождения. Но само собой разумеется, что в жизни, во всех ее аспектах, к чему ни приложи этот принцип, всегда существует какой-то оптимальный уровень свободы, с одной стороны, и порядка, т.е. какого-то управляющего воздействия, какого-то внешнего регулирования, с другой стороны. Вопрос заключается в том, оптимальна ли та степень, в которой общество оказалось раскрепощенным.

В процессе этого перехода возник, конечно, большой перегиб. Но я думаю, что без этого перегиба обойтись было практически невозможно, потому что никто из людей на уровне своего человеческого разума не мог эффективно управлять этим процессом и следить за тем, чтобы мера была

оптимальной, и саму эту трансформацию сделать плановым, планомерным процессом. На это, по-моему, не хватает человеческого разума. Пока, по крайней мере. Может быть, потом человек будет вооружен в большей степени всякими информационными программами, но сейчас этого нет. Поэтому масса вещей была не учтена.

В частности, я считаю, в случившемся есть и наша какая-то вина. Вина социологов и моя личная, если можно в таких случаях говорить о вине. Она в том, что ни я сама, ни, как мне кажется, многие либералы, включая первое либеральное правительство, не осознавали потенциальной мощи сжатой советской системой и ждавшей возможности вырваться негативной человеческой энергии. То есть мы предполагали, что достаточно освободить людей и дать им возможность свободно работать, зарабатывать – и они тут же бросятся к машинам, начнут производить полезную продукцию, тут же начнут активно торговать, и как на дрожжах пойдет развиваться наша страна. А то, что люди бросятся расхищать и всякими дикими способами эксплуатировать национальную собственность, – об этом, как мне кажется, мало очень думали. Я боюсь сказать, что совсем не думали, потому что за всех не отвечаю.

А между тем было достаточно очевидно, что это должно было произойти. Поэтому, если рассуждать задним числом, надо было проверить все самые опасные пункты и ситуации, проверить, что может случиться. В течение пяти лет разрабатывать план – и делать все постепенно-постепенно. А М.С. Горбачева, который три года пытался создать условия для будущей трансформации, как только не ругали, что он ничего не делает: уже прошло три года перестройки, а он ничего не сделал! В этом просто проявился какой-то рок.

Сейчас все цифры однозначно говорят о том, что подъем экономики идет. Известно, что это происходит полностью за счет нефтяных долларов. Но поскольку все-таки идет развитие производственных мощностей, значит, экономика поднимается. И после всех провалов 90-х годов это относительно благоприятный период.

По-прежнему идет борьба, как она и была всегда. Есть силы, которые работают в сторону большего освобождения, есть силы, которые давным-давно предлагали «подзаморозить» демократию. Пока как раз и идет ее «подзамораживание», но, с другой стороны, все-таки уже как-то ощущается определенное сопротивление общества, которое в советское время было просто невозможно, его тогда не существовало. Сейчас все-таки оно уже есть. Это подтверждают «марши несогласных», обманутые вкладчики (пайщики), которые тоже выходят на улицу, и целый ряд других призна-

ков. Власть уже начала ощущать, что существует общество, а не просто какая-то безмолвная масса «теста», которую как хочешь, так и меси, из которой какие хочешь изделия изготавливай. Нет, люди все-таки в этом плане изменились, стали более самостоятельными социальными акторами.

Поэтому в перспективе, скорее всего, будет найдена какая-то середина между стремлением власти к полной управляемости общества и желанием общества по-своему оценивать ход развития и говорить о нем свое слово. Вот так я охарактеризовала бы эту историческую точку.

Что касается экономической социологии, то мне кажется, что вряд ли нужно привязывать ее задачи к конкретному историческому моменту. Просто эта наука развита у нас недостаточно, – хотя сказать, что какая-то наука развита достаточно, в принципе невозможно. Ведь особенность науки в том и состоит, что она всегда идет вперед. Она, конечно, обязана развиваться. Главная же задача экономической социологии в самом широком смысле заключается в том, чтобы социологическими методами изучать экономические процессы и явления. Этим она и занимается.

Но если говорить более конкретно, то можно условно выделить экономическую анатомию и экономическую физиологию: как устроена экономическая сфера общества и как она функционирует. То же самое относится и к социологии. Если мы применим это к социологии, то к анатомии будет относиться социальная структура в ее сегодняшнем состоянии, максимум – социальная структура в динамике, ее изменения за какой-то период времени. Но наибольший интерес, наибольшую важность, как мне кажется, представляют процессы изменения и развития, закономерности, которые лежат в их основе. И по аналогии с организмом это можно назвать социальной физиологией.

При таком подходе на первое место выходят социальные механизмы протекающих в обществе процессов. По существу, **социальный механизм процесса** – это не что иное, как объяснительная теоретическая модель того, почему, как и под влиянием каких сил протекает процесс. Прежде всего, конечно, социальных сил, хотя некоторые процессы зависят и от природных условий, например от истощения нефтяных скважин и т.п., но в большинстве случаев они имеют социальную природу. Каждое общество представляет собой громадную сложнейшую систему, интегрирующую великое множество структур. Причем каждый «атом» этой системы – индивид участвует как минимум в нескольких структурах. Поэтому социальных процессов разного уровня, а значит, и их механизмов, можно насчитать десятки, сотни и тысячи. К тому же у них есть еще и «матрёшечное» свойство. Допустим, мы говорим о крупном механизме, например о механизме

развития общества или механизме изменения социальной структуры. Потом оказывается, что сам-то этот механизм работает на базе нескольких более частных механизмов. И каждый из этих частных механизмов включает еще несколько, так что в конечном счете получается многоярусная структура. Соответственно социологические исследования могут быть совершенно разного уровня, разного замаха: от изучения совершенно конкретных условий, допустим миграционных процессов в Академгородке и его окрестностях (здесь тоже есть свои механизмы, факторы – привлекающие, отталкивающие, закрепляющие и т.д.), и вплоть до изучения механизма функционирования общества в целом. Поэтому внимание к внутренним механизмам процессов – это довольно общее требование (или интерес – ведь изучается то, что наиболее интересно), хотя, конечно, не все проблемы можно изучать с этой точки зрения.

Что значит раскрыть механизм какого-то процесса? Это значит просто существенно расширить знания о том, как устроено общество. И это главная задача общественной науки – выяснить, как все-таки устроено общество в целом и в своих отдельных частях, как происходят отдельные процессы. Тогда, наверное, и управлением легче будет заниматься. Если ты этого не знаешь, то, конечно, очень трудно управлять.

В 60–70-х годах часто приводился такой пример. Был очень большой отток населения с Севера, тяжело было людям там жить. Хотя были надбавки и льготы, многие люди уезжали. Но их же надо было там как-то закрепить. Правительство в те времена было щедрое, и оно резко увеличило северные надбавки, чтобы люди оставались. А они начали уезжать еще быстрее. Этого совсем никто не ожидал. Когда стали проводить опросы, то выяснилось, что на Север большинство людей ехали с целью накопить определенную сумму денег – на покупку дома, коровы, машины. Теперь они быстрее смогли накапливать – и быстрее поехали с Севера. Вот это механизм: если ты не понимаешь, как он устроен, то попадаешь в прямо противоположную ситуацию. Пожалуй, это и все, что я хотела сказать про экономическую социологию.

***Какие наиболее яркие воспоминания сохранились у вас о работе в новосибирском Академгородке?***

Вот как раз ярких впечатлений очень много. Говоря о том времени, я прежде всего не могу не сказать просто об Академгородке 60-х годов как о социальном явлении. Явление это было **чуждом**. Академгородок не должен был возникнуть и существовать в советском обществе. Но он возник и су-

ществовал. И большинство людей, которые приезжали сюда даже не навсегда, а просто посмотреть, в гости, были ошеломлены. Я не буду говорить о прекрасной природе, хотя она огромную роль играла в нашей жизни, потому что жить, когда у тебя непосредственно из окон виден лес и тропинка от дома в университет идет через этот лес, – это, конечно, особый образ жизни.

Но главное, это был остров свободы с самого начала. Это великая заслуга академика М.А. Лаврентьева. Вчера в Большом зале Дома ученых я смотрела фильм про историю городка и с благодарностью вглядывалась в лицо этого во всех смыслах огромного человека, который все держал на себе, потому что попытки подчинить Академгородок, конечно, были со стороны обкома КПСС. Лаврентьев был своего рода гарантом идеологической свободы Академгородка, хотя давалась ему эта роль, конечно же, нелегко. Достаточно вспомнить фестиваль бардовской песни в марте 1968 г., когда после выступления Галича с целой серией песен, развенчивающих советский режим, весь зал кинотеатра «Москва» встал и несколько минут аплодировал. Михаил Алексеевич и другие руководители СО АН не могли не присоединиться к залу, а ведь это было страшным идеологическим проступком. Мы жили на острове свободы, омываемом волнами несвободы.

И одновременно это был город молодости, точнее, молодой интеллигенции. Я была в числе самых старших – мне было аж 36 лет. Абели Аганбегяну – тридцать два, Саше Гранбергу – где-то двадцать семь... И были великие надежды! Я приехала в Академгородок в 1963 г. Это знаменитые годы «шестидесятников», и до ввода советских войск в Чехословакию оставалось еще пять лет. Это время было для нас очень свободным. Были крупные научные мечты. Была мечта построить «настоящую» экономическую науку, а не такую, какой она была в те времена – на ногах не стояла, падала при первом же серьезном вопросе. Это было необыкновенно радостное для нас всех и счастливое время, хотя и связанное с борьбой разных научных групп, но в конечном счете очень удачное.

А.Г. Аганбегян стал директором ИЭиОПП СО АН в 1967 г. Прежде этот пост занимал Г.А. Пруденский, и он был обычным советским директором. Но у Аганбегяна с самого начала были большие, «наполеоновские» планы, он был очень смелым, широко мыслящим. Помимо прочего, к нему очень хорошо относился М.А. Лаврентьев, который связывал перспективы становления экономической науки прежде всего с развитием экономико-математического направления. Поэтому Абель имел возможность проводить такую активную инновационную политику, и в частности, «вытаскивать» или «вытаскивать» ведущих сотрудников института в заграничные командировки, на Запад. Для этого использовалась всякая возможность, любое приглаше-



ние, приходившее в институт, – обязательно посылался тот или иной человек. Абел был убежден, что толковому ученому достаточно один раз выехать за границу, как на него посыплются новые приглашения. И так оно и было. На самом деле он один раз «выталкивал», а потом эти приглашения действительно сыпались, потому что к советским экономистам и социологам за рубежом был огромный интерес. Ведь СССР играл такую огромную роль в общемировом развитии и вместе с тем был совершенно закрытой страной. Поэтому когда в Польше, Венгрии, не говоря уже о капиталистических странах, вдруг появлялись русские социологи, это было что-то невиданное, подлинная сенсация. И устанавливались прочные связи.

Помню, когда я приезжала уже из Академгородка в московский Институт экономики, меня спрашивали: «Надолго приехала?» – «Да нет, завтра улетаю в Венгрию». Другой раз – в Польшу, в Чехословакию, а то и во Францию. И мои бывшие коллеги просто разводили руками: «Что вы там в Сибири вообще делаете?! Мы годами работаем и никуда не ездим. И как вам только это удастся?». Да ведь я и сама больше 12 лет проработала в ИЭ АН СССР и за границу – только по туристическим путевкам. Между тем выезд за пределы своей страны сразу существенно расширял картину и мира, и науки об обществе, возникал обмен информацией, идеями, интенсифицировалась научная мысль.

Еще одна инновация Аганбегяна была связана не просто с поощрением изучения английского языка, а можно сказать, с почти насильственным обучением ему сотрудников. Ну, положим, не столько насильственным – ведь насильственно это не сделаешь, – сколько со всемерной помощью и за счет института. Нужно было всерьез выходить на международный уровень, а без языка это сделать было нельзя, значит, нужно было его учить. Самых передовых преподавателей он привлекал к нашему обучению (прежде всего к обучению заведующих отделами).

Аналогичная работа проводилась и в некоторых других институтах СО АН. Помнится, где-то ближе к 1970 г. было организовано «англоязычное» путешествие на теплоход по маршруту Новосибирск – Сургут – Новосибирск. Преподаватели английского языка вели интенсивные курсы занятий для групп с разным уровнем знания языка. Пассажирам разрешалось говорить только по-английски. Но народ мы оппортунистический, поэтому разговаривали больше по-русски. Например, я жила в одной каюте со своей подругой Инной Рывкиной, и с чего бы мы стали разговаривать по-английски?! Тем более, что находились в группах разного уровня. Но сам этот замысел был очень хорош.

А еще использовался метод «глубокого погружения» в язык. Двух-трех ученых, согласных и имеющих возможность на пять-семь дней прервать контакты с внешним миром, поселяли на это время в гостиницу «Золотая долина». Я согласилась на пять дней, больше не могла – дети, семья. И в течение всего этого срока на самом деле круглосуточно был только английский язык. Даже ночью по магнитофону шли английские записи, разговоры, песни. С расчетом на подсознание. Утром просыпаешься – слушаешь по магнитофону новости. Завтракаешь с преподавателем и другим «погруженным» коллегой – разговариваешь по-английски. Потом грамматика, потом урок произношения, потом фильм по-английски, чтение книги или журнала и т.д. За пять дней, если было уже, конечно, какое-то знание языка, достигался громадный эффект. Мы «погружались» с Е.Д. Малининым, заведующим одним из секторов моего отдела. Так у нас еще было время, когда мы обязаны были общаться и рассказывать друг другу о своей жизни, исследованиях и обо всем другом. В этом плане было очень интересно и даже весело жить.

К этому добавить можно вот еще что. В 1967 г. я впервые получила в руководство довольно большой отдел социальных проблем труда и трудовых ресурсов – что-то в этом роде. Около половины сотрудников составляли «чистые экономисты», а другую половину – те, кто считали себя социологами, хотя по образованию были тоже экономистами. Я была где-то посередине. Так вот, дирекция нам разрешила всем отделом съездить в Польшу в качестве специализированной туристической группы. Нас тогда было около 30 человек, и институт взял на себя оплату половины стоимости путевок. Такой заказ был сделан институтом, мы сформировали группу, в которую вошли практически все, кто, как говорится, на ногах стояли, и научные, и научно-вспомогательные сотрудники. Мы выехали в Польшу на 14 дней. В Варшаве и Кракове это была сенсация. Ведь *из России* приехали *социологи*, да еще целых 20 человек!

В Польше мы вели себя очень активно, добивались встреч с ведущими социологами. Нередко разбивались на группы по интересам, так что за один день у нас бывало иногда по три встречи: на кафедрах социологии в университетах, в институтах, на телевидении, в центрах изучения общественного мнения. Иногда нас даже возили на места исследования, чтобы показать, что они изучают. Все показывали. И конечно, почти каждый участник поездки установил какие-то личные связи с близкими по интересам учеными. К тому же мы привезли оттуда целые мешки книг, включая «Социологию для всех»

Яна Щепаньского, первый перевод которой сделала наша Дора Штирмер, а отредактировала и написала предисловие Инна Рывкина.

Знакомств было выше всякого уровня. И у всех поляков были широко раскрытые глаза, все хотели с нами встречаться. Только Зигмунд Бауман сперва не хотел с нами разговаривать, он был принципиальным «антисоветчиком» и не верил, что в СССР могут быть честные социологи. Мы с ним все-таки встретились, но он был такой угрюмый, закрытый и разговаривал через силу. Но в большинстве случаев преобладали «коллежанские», дружеские отношения.

Это если говорить о первых годах. А потом, конечно, очень сильные впечатления остались от экспедиций. Ведь как мы работали в Москве? Ездили в командировки. Была только одна большая экспедиция: мы выезжали в Кубань. И то работали тогда в основном с документами. В Сибири же самая невероятная экспедиция была связана с исследованием миграции сельского населения в 1967 г. Потому что мы проводили это обследование вместе с ЦСУ РСФСР, а у них была норма: опрашивать не меньше 2% населения. Применительно к сельскому населению Новосибирской области 2% составляли примерно 10 тыс. чел. Причем это было наше первое *социологическое* исследование! Точнее, не просто социологическое, а *социолого-статистическое*, поэтому мы и делали его вместе с ЦСУ.

Наше дело было заполнить анкету сельской семьи, внутри которой были разделы с вопросами к отдельным людям. В анкете было формально 108, а фактически около 200 вопросов. Выборка охватывала 34 сельсовета и 242 населенных пункта всех типов: крупные, малые, средние. Чтобы их объехать, организовали восемь отрядов, у каждого из которых была машина. Машины давала автотранспортная база Сибирского отделения, для которого экспедиции были чем-то само собой разумеющимся. Экспедиции организовывали и геологи, и биологи, и археологи. Поэтому проект социологической экспедиции никого не удивлял. Всего наши сотрудники опросили 5119 семей и 10582 человека. Я в тот раз не ездила. Была в Городке и решала проблемы, которые постоянно возникали у отрядов на местах, – и методологические, методические, и с партийными органами, и всякие-всякие-всякие. В общем, когда этот опрос закончился, я облегченно вздохнула.

### *Сколько эта экспедиция длилась – месяц?*

Предполагалось, что месяц, машины нам давались на месяц, но мы не укладывались. Проблемы были с этими последними машинами, приходи-

лось их частично перегонять из одного отряда в другой за сотни километров. Это было очень трудно.

Затем – проблема собранных материалов. Это были мешки, мешки и мешки анкет. А обработка тогда велась машиносчетной станцией с помощью перфокарт. Значит, эти анкеты надо было заперфорировать, а потом что-то такое еще делать. Короче говоря, первые таблицы у нас появились в конце 1969 г., т.е. фактически обработкой мы занимались два года. Кошмар! Это сейчас представить трудно. Но с другой стороны, это был богатейший материал, который позволял ставить очень много вопросов и получать на них ответы.

Важно, что мы тогда решили ездить в подобные экспедиции каждые пять лет, хотя уже не в таком масштабе их проводить. Но все-таки еще три раза проводилось исследование на той же базе, что позволяло отслеживать динамику и т.д. Эти сельские экспедиции были, конечно, ярким впечатлением.

Наши первые исследования сибирской деревни были скорее «анатомическими» в том смысле, что мы хотели узнать, что вообще представляет собой село, кто и как в нем живет, какие у них проблемы. То есть это было простое познание, как, например, у географов, когда они изучают какие-то местности или тропические леса. Ставились просто познавательные задачи. Правда, перед нами всегда ставились какие-то задачи партийными органами. Считалось, что мы поможем приостановить миграцию из села. Но нас как ученых в действительности интересовало, какова эта миграция, каковы структура и соотношение встречных потоков «село – город» и «город – село», ведь никто не знал этого. Сальдо каким-то косвенным методом ЦСУ высчитывало, но на основе каких потоков оно складывалось, никто не знал. Предполагалось, что почти никто из уехавших не возвращается в деревню. Если число жителей сельской местности уменьшилось на 300 тысяч, то, значит, столько из нее и уехало. А на самом деле – ничего подобного! Совершенно другая ситуация. Если 100% уехали, то до 70% приехали, причем совсем не обязательно вернулись – многие впервые приехали из города, совершенно другие группы.

Никто этого толком не знал, поэтому мы просто открывали какие-то стороны действительности, давали о них новые знания. Но чем дальше, тем больше, конечно, вставляли управленческие проблемы, поскольку мы наталкивались на множество нерешенных проблем, о которых управленцы даже не знали и, тем более, не думали об их решении. Прежде всего, это было, конечно, сельское хозяйство. Какие бы деньги в него ни вкладыва-

лись, оно все равно двигалось черепашьями шагами. Но город ведь не может перекачивать в деревню огромные средства. Поэтому у нас сразу была исходная позиция: нужно, чтобы сельское хозяйство работало эффективно и его продукция соответственно оплачивалась государством, т.е. чтобы был эквивалентный обмен. Тогда будут развиваться и деревня, и город. Но не хотело сельское хозяйство развиваться. Никакие специальные меры не помогали, ничего не работало.

И тогда перед нами встал вопрос о том, как все это можно поднять. Мы пришли к выводу, что главная проблема заключена в хозяйственном механизме – в том, как формируются цены на продукцию, каковы отношения сельского хозяйства с отраслями промышленности, которые его обслуживают. В конечном счете сельский труд очень сильно недооплачивался, а в расчете на час труда личное подсобное хозяйство давало больше дохода. Поэтому, естественно, люди стремились там работать, а в колхозе или совхозе – в гораздо меньшей степени.

Сотрудник нашего отдела доктор экономических наук В.Д. Смирнов в течение нескольких лет занимался социально-экономическими экспериментами, направленными на укрепление материальной заинтересованности селян. Он добился блестящих результатов, его опыт обсуждался и Президиумом Верховного Совета СССР, и Советом министров. Потому что за три или четыре года он превратил колхоз из убыточного в высокоприбыльный (1,5 млн руб. прибыли). Председатель колхоза, а также руководители животноводства, земледелия, агрономы были всей душой за эксперимент. И они вот этой группой работали. Но Василий Дмитриевич почти не вылезал из этого колхоза, именно он делал все расчеты. А стоило ему «отпустить» колхоз на два-три месяца, как все разлаживалось и возвращалось на старую колею...

Тем не менее опыт Смирнова все-таки подтверждал огромное значение хозяйственного механизма. И мы начали к нему присматриваться. К началу 80-х годов у нас уже возникла большая дружба со вторым секретарем Алтайского крайкома партии В.Т. Мищенко, умнейшим, честнейшим и энергичным человеком. Удивительно, что на подобном посту мог работать такой человек. Правда, его знакомство с нашим отделом началось, если я не ошибаюсь, в то время, когда он был руководителем крупного цеха или даже тракторного завода в Рубцовске. Его завод стал базой исследований сектора Е.Г. Антосенкова, который занимался социологией промышленности. Они там массу вещей сделали. Антосенков там еще, в Рубцовске,

самого Мищенко наполовину превратил в социолога. А когда Мищенко стал вторым секретарем крайкома, он нас потянул в сельское хозяйство своего края, поскольку Алтай – край сельскохозяйственный.

Мищенко нам стал твердить: «Да бросьте вы свою Новосибирскую область, где на каждом шагу надо выпрашивать разрешение! Мы вам такие условия создадим, что мечтать только можно». Для первого знакомства он предложил нам организовать небольшую экспедицию по районам края, всего на одном «газике». Нас было трое: Василий Дмитриевич, Шапошников Саша и я. И Мищенко еще своего сына послал с нами. Сейчас он доктор экономических наук, профессор, а тогда – недавно институт закончил.

Объехали мы больше 20 сельских районов и везде вели долгие разговоры с партийными секретарями и другим районным начальством. В райкомах были те же аграрники, для них это все было близко. Набрались мы довольно много ума и попытались какую-то гипотезу проработать, определить, что можно было бы сделать для совершенствования хозмеханизма. На следующий год составили анкету для руководителей колхозов и совхозов. Мищенко опять создал нам самые благоприятные условия. На этот раз мы уже поехали большей кампанией: была Р.В. Рывкина и еще кто-то. Теперь у нас уже были встречи с руководителями хозяйств. Причем они не просто заполняли анкеты, а после этого шло обсуждение, и мы все это записывали. Это, конечно, тоже было яркое впечатление, потому что нам удалось накопить информацию о жизни целого края. И она как будто бы позволяла надеяться на то, что значительная часть этих руководителей поддержала бы переход на *хозяйственную самостоятельность*. Мы же не собирались превращать социалистическую экономику в рыночную, а только хотели значительно усилить рыночный элемент экономических отношений, сделать обмен более справедливым по отношению к селу, более эквивалентным. Чтобы люди получали зарплату по произведенной продукции и проч.

Затем, в 1980 г., наверное, была у нас и экспедиция в Прибалтику. Эта Прибалтика сильно наши мозги повернула. Мы поехали в республики с сельским хозяйством, которое при том же хозяйственном механизме, что действовал везде, не валилось набок, а по-настоящему процветало. Проехали три республики, в каждой из которых были по одной неделе. В каждой республике у нас были друзья, обретенные раньше. Они знали о нашем намерении, и хотя бы один местный ученый обязательно ездил с нами всю неделю, чтобы люди контактировали с нами открыто. Там мы тоже встречались

с очень разными людьми начиная с простых владельцев хуторов или руководителей хозяйств и кончая министрами.

Увидели поистине замечательное сельское хозяйство. Литва просто поражала – и состоянием полей, урожайностью, видом скота, и благолепием селений. Одно село, через которое мы проезжали, буквально поразило нас красотой, от которой глаз нельзя было оторвать! Скверы, газоны, клумбы, роскошные одиночные деревья, цветники, фонтаны. Ну не бывает просто такого – какой-то рай. Спросили: «Кто же всем этим занимается?» Отвечают: «У нас дизайнер по ландшафту». И дома были на том же уровне, просто замечательно... Но на наш вопрос: «Как же вам это удастся?» – мы абсолютно ото всех слышали один ответ: «У нас другие люди». Мы спрашивали: «Ну в каком смысле “другие”, что это значит?» Одни отвечали: «У нас так не пьют». Другие говорили: «Мы при социализме живем только 35 лет, а вы – больше 60! Мы еще помним капитализм». Третьи: «Наши люди любят трудиться». Во всех трех республиках наши собеседники были убеждены, что корень наших проблем – в сложившемся за годы советской власти социальном типе человека.

Уезжали мы из Прибалтики какими-то огорошенными, можно сказать, прибитыми. Потому что если бы у них был какой-то другой хозмеханизм, то мы могли бы его перенять. Но у них был тот же самый хозмеханизм! А люди, включая министров, были другие. Это были очень небольшие республики. Мы встречались с председателем колхоза, у которого один брат – хуторянин, а другой – министр сельского хозяйства. Все они жили рядом, неподалеку друг от друга, часто виделись, поэтому не было такого разрыва, как у нас. Этот министр сельского хозяйства чувствовал, «изнутри знал», что происходит в сельском хозяйстве, он просто не смог бы глядеть людям в глаза, если бы работал как-то против них. А у нас попробуй к этому министру пробиться – никто не пробьется! И он просто не может знать все российское сельское хозяйство, – кто всю эту махину может знать?

Поэтому мы тогда очень серьезно призадумались и поняли, что простых путей нет, потому что люди ведь уже сформированы, и их, в общем-то, не переделаешь на какой-то другой лад. Прибалтика открыла нам глаза на то, что чисто институциональные реформы не могут работать, если не подходит «человеческий материал». Гораздо глубже мы поняли и прочувствовали роль человека в развитии общества, что и стимулировало разработку проекта по социальному механизму развития экономики. Возникла у меня эта идея, и сотрудники ее поддержали. К осени 1982 г. был

подготовлен исследовательский проект. В апреле 1983 г. состоялся научный семинар с обсуждением моего доклада, позже названного «Новосибирским манифестом». Об этом много говорилось и писалось. Вот это, конечно, были яркие впечатления.

*Сейчас происходит смена поколений. Соответственно методологические рамки экономической социологии тоже сильно меняются в связи с изучением западных подходов, синтезом «всего и вся». Каково ваше представление на этот счет? Это другой виток развития новосибирской социологической школы? Или возникает что-то совсем другое в связи с тем, что изменились базовые основы и произошла кардинальная смена поколений? Ведь нынешние молодые ученые уже не слушали лекции «классиков» и основоположников школы и не учились у них, а знакомы с их трудами только по рассказам своих преподавателей.*

Если мы говорим о научных школах, то сначала нужно определить это понятие. Я, правда, не готовилась к этому. Любое определение, которое ты даешь чему-то, вещь очень ответственная. Давайте подумаем, какие элементы включает **школа**. Прежде всего, она обязательно включает преемственность. Дальше, она включает какое-то ядро сильных лидеров, иначе она просто не могла бы возникнуть. Ведь для того чтобы школа возникла, обязательно должны быть учителя. Они откуда-то извне не берутся. Раз школа только что возникла, значит, появилась какая-то группа очень сильных ученых, которая выдвигает крупные идеи, прежде всего методологические, потому что если идеи носят предметный характер, то на них школы не создашь. А если идеи методологические, т.е. если ученые говорят не **что** надо исследовать, а **как**, и при этом находят отклик и у собственного поколения, и у следующих, то может возникнуть какая-то научная школа.

Я думаю, что школы, как и все существующее на Земле, рождаются и умирают. Они рождаются, развиваются, достигают какой-то взрослой ступени. Какие-то потенциальные школы ее не достигают, погибают на детской стадии. Само существование школы и ее поддержание как раз и предполагают передачу функций по поколениям: уходит одно поколение, вперед выходит другое и т.д. Естественно, поскольку жизнь развивается и все меняется, поскольку какие-то элементы методологии, лежавшей в основе исходной школы, тоже меняются, появляются всякие «нео» и т.д. Этого не может не быть. Но могут быть и такие изменения, которые означают рождение новой школы и тихую, мирную гибель старой. Только, в отличие от людей и другого живого, слово «гибель» в данном случае не совсем



подходит, лучше сказать «растворение школы». Она растворяется в других научных течениях. Могут остаться те же самые элементы, но они уже входят в какие-то другие конфигурации, представляют что-то другое. Это, мне кажется, естественное явление для развития научных школ.

Существует, допустим, весьма известная чикагская социологическая школа, уже отметившая свое столетие. Меня очень интересует, какие у них основания считаться сейчас особой научной школой. Только ли то, что в Чикаго был открыт первый социологический факультет? Или на протяжении ста с лишним лет представители этой школы сохраняют какие-то особенности методологии, не разделяемые другими американскими социологами? Я просто этого не знаю.

Все-таки больше научные школы различаются методологией, а не местоположением. Относительно новосибирской экономико-социологической школы я не могла бы сейчас сказать, существует ли она еще в каком-то виде или нет. Ответ зависит от использования категории «социальный механизм» применительно к исследуемым процессам. Не от формального, конечно, упоминания, а от сознательной нацеленности на изучение внутренних механизмов происходящих в обществе сдвигов. Может быть, новосибирская школа и существует, но чтобы подтвердить это, надо проанализировать массу текстов.

Но вот что интересно, я ведь встретила с этой идеей в Харькове! В апреле на социологической конференции в Харьковском университете, почетным профессором которого я избрана в 2005 г., мне совершенно неожиданно довелось – первый раз в жизни – выслушать доклад о моем собственном научном творчестве. Таким способом украинские социологи хотели отметить мой юбилей. И аспирантка, пишущая на эту тему диссертацию, рассказывала о моих исследованиях начиная с экономики колхозов. Конечно, был разговор и о новосибирской экономико-социологической школе, к которой харьковчане добровольно примкнули, потому что сами были той же «веры». Познакомившись с нашими работами, они сказали: «Ой, как хорошо, мы точно так же думаем!» И действительно довольно активно используют тот же круг понятий, не акцентируя географического положения школы.

***Таким образом, можно говорить о влиянии новосибирской школы на других?***

Ну почему о влиянии? Они просто себя причисляют к тому же научному направлению, что и мы. Если бы в названии школы не было слова «но-

восибирская», а называлась она как-то иначе, например «социомеханизменная», то они просто считали бы себя приверженцами этой школы.

Что еще сказать? Мне очень трудно судить, я слишком оторвана от этой школы, поэтому у меня нет определенного мнения. Мне кажется, что разные члены современного коллектива отдела в разной степени связаны с нашей исходной методологией.

***Как вы оцениваете собственный научный путь? Что удалось, а что не удалось сделать из того, что хотелось бы? Может быть, у вас есть какая-то самооценка с точки зрения того, что хотелось сделать больше или меньше? Например, ожидания были в этом направлении, а получилось даже лучше, чем ожидалось?***

Моя научная судьба сложилась очень счастливо. Во-первых, сразу же после перехода с физфака на экономический факультет я попала в руки прекрасных руководителей. Это и Виктор Николаевич Ведерников, руководитель спецсеминара по «Капиталу», и Михаил Максимович Соколов, руководитель моей дипломной работы, и Григорий Григорьевич Котов, первый профессиональный наставник, учивший меня экономическому и социологическому ремеслу, и главный учитель – Владимир Григорьевич Венжер, к научной школе которого я принадлежала.

И второе. Когда я проработала в московском Институте экономики 12 лет, я начала задыхаться. Институт был академическим, близким к ЦК КПСС, чуть ли не через улицу перейти. Был очень жесткий контроль. И я была в секторе политэкономии у Кронрода. Его лично я необыкновенно уважала, но что тогда была за политэкономия?! Она была лживой и вообще не была наукой, так как не отражала действительности. Просто была какая-то тоска.

И в это время мне вдруг приходит предложение переехать в новосибирский Академгородок. И появляется Аганбегян, и появляется свобода. А в 1966 г., уже из Новосибирска, я еду на VI Международный социологический конгресс в Эвиан, узнаю, что существует на свете наука **социология**, которая мне представляется необыкновенно интересной, намного более интересной и гораздо более широкой, чем экономика. Это про человека как общественное существо – не физиология, не анатомия и не «чистая экономика», где этот человек только считает деньги. Мне показалось, что это моя наука, которая создана для меня, как и я для нее. Но ее просто не было

в те времена. Когда я училась в МГУ, такой науки в Союзе не было, а тут я вдруг ее получила. Это было настоящим счастьем.

Очень большое влияние на мою судьбу оказало и избрание в Академию наук. Звания и членкора, и академика были, конечно, присвоены мне в лучшем случае авансом. Что такое член-корреспондент Академии наук? Это рукой не достанешь, не говоря уж об академике. А мне был тогда 41 год (сейчас молодыми считаются членкоры до 55 лет). Этот подарок судьбы я получила не совсем даром, он был связан с впечатлением от моей докторской диссертации. Во-первых, она вообще имела большой отклик в науке. А во-вторых, она произвела очень сильное впечатление на Аганбегяна, который присутствовал на защите. На банкете он мне сказал: «Через три года будешь членкором!» Я засмеялась и махнула рукой, а он, оказывается, говорил серьезно. Так и случилось в конце концов.

Но почему я говорю, что членство в Академии наук оказало большое влияние на мою судьбу? Это было двойное влияние, в двух отношениях. Первое – это, конечно, расширение возможностей: понятно, что все двери открываются шире. А второе – это очень существенный рост ответственности. Эту сторону люди часто просто не осознают. Колоссально возрастает спрос с тебя: раз ты членкор или, тем более, академик, значит, должен из кожи лезть, но делать, т.е. очень интенсивно трудиться. И не просто интенсивно, а перед тобой ставят задачи, которые в другом случае не ставили бы. И ты должен эти задачи решать. Эта внешняя сила буквально тащила меня за собой, очень сильно тащила. Мне было тяжело, я задыхалась, но мне приходилось делать все более сложные вещи. А поскольку я оцениваю свою жизнь не с гедонической точки зрения, а прежде всего с точки зрения того, что удалось сделать, значит, это было на пользу. Трудно, но хорошо и полезно.

И дальше вы спрашиваете, что удалось сделать, какие были главные достижения. Во-первых, я думаю, что мои научные достижения должны оценивать другие люди, я их оценивать не хочу и не могу, – это было бы несерьезно. Во-вторых, я убеждена, что сделала практически все, что могла в данных исторических условиях. И этого для меня достаточно. Я не гений и даже не полугений. Талантливый человек – это да, давайте в этом согласимся. Так вот, тот талант, который мне был отпущен, я не зарыла в землю, а использовала почти по максимуму! Так, как только было в моих силах, в том числе и с точки зрения жизненного времени: 90% его шло на работу.

Дети, конечно, страдали от этого. Страдало культурное развитие, многое что страдало.

Правильно ли, разумно ли было так распорядиться жизнью – это совершенно другой вопрос. Просто иначе я не могла, потому что была «спроектирована» Богом для этой работы. Не случайно у меня всегда было ощущение какого-то долга. Я почему-то знала, что должна – не Аганбегяну, не институту, не Президиуму Академии наук, а просто «должна это сделать». И так на каждом отдельном шагу: **я должна** это сделать, **я должна** это сделать! То, для чего я была предназначена, мне кажется, я сделала. Здесь особых упреков у меня к себе нет. Не было такого, чтобы схалтурить где-нибудь. Вот сколько могла, столько и сделала.

*Как мне кажется, главный конфликт у ученого в крупной организации и с таким высоким статусом – это конфликт между тем, что тебя движет изнутри, т.е. твоей задачей, и тем, что от тебя хотят сейчас, в какие-то конкретные сроки. Ты чувствуешь, что еще не дозрел до полного понимания проблемы, а уже надо выдавать продукт. Был ли такой внутренний конфликт у вас, когда хотелось посидеть и сделать что-то важное для вас, и, может быть, это было совсем другое, а не то, что требовалось сделать согласно плановым заданиям?*

Это очень интересный вопрос. Если говорить коротко: нет! Но на самом деле внутри этого «нет» очень много «да». Возьмите такой конкретный вопрос: занимаюсь я оплатой труда колхозников и полностью включена в эту проблему. Меня вызывают и говорят: «В ближайшие два года будете сопоставлять производительность труда в сельском хозяйстве в СССР и США». У меня взрыв возмущения: как это можно, мы же не пешки, чтобы передвигать нас по шахматной доске! Но раз приказывают, все равно делать надо. Сначала чуть-чуть пробовали совмещать две темы, но вскоре с головой ушли в эту «сопоставимость». Во-первых, это было интересно, во-вторых, очень обогащало, мы много узнали про американское сельское хозяйство. К тому же принципиальная борьба за правду и против правды, которая развернулась вокруг этой проблемы, тоже вошла в жизнь очень важным пунктом. Закончив «сопоставимость», я вернулась к оплате, доделала диссертацию. Трагедии не было. Да, брыкалась, не хотела – и правильно делала, потому что если бы не брыкалась, потом бы еще и еще что-нибудь навешивали...

Потом, в Академгородке Аганбегян не навязывал нам какую-то тематику, но зато ее навязывала сама жизнь. В лице то Президиума СО АН, то Новосибирского или Алтайского крайкома партии, то по каким-то другим линиям, так что в тактическом смысле я была страшно стиснута. Мне, пожалуй, и в голову не приходило, что хотелось бы делать что-то совсем другое. У меня не было выношенной идеи, которую я очень хотела бы развивать, а мне не давали бы. Потому что некогда было задуматься, чем бы я **в принципе** хотела заниматься. У меня всегда был список дел одно другого срочнее, и я в лучшем случае могла предпочесть одно из них остальным. Но в целом, если посмотреть, как шло развитие, не могу сказать, что мне лучше было бы заниматься чем-то другим, а не тем, чем я занималась.

Еще я бы, может быть, отметила, чем принципиально отличались наши исследования от той социологии, которая была в Москве. Первая исходная точка этого отличия – философское **или** экономическое «происхождение». Мы, новосибирцы, почти все были экономистами, только Р.В. Рывкина – философом. Вторая исходная точка – это Сибирь и Сибирское отделение Академии, созданное в целях помощи освоению Сибири. Речь идет не столько о географическом размещении, сколько о наличии конкретного быстро развивающегося объекта и предмета исследования. Поэтому большинство наших исследований шло от анализа сущности, структуры и современного состояния социального объекта к поиску путей изменения, улучшения этого состояния.

У нас в отделе, по-моему, не было ни одного исследования, которое стимулировалось бы каким-то разрывом в существующей социологической теории. Типа того, что хорошая теория у Вебера, но вот это у него не согласуется, так давайте покажем, что это внешняя рассогласованность, а на самом деле противоречия нет. У нас такого рода исследований совсем не было. К каким-то теоретическим заключениям мы, как правило, шли снизу, от конкретных исследований.

Ну, например, возьмем знаменитое исследование миграции. За мной была записана тема «Миграция сельского населения в города», и я должна была сделать анкету, совершенно не зная этого процесса. Начинаю читать литературу по миграции, думать о том, какие там проблемы, что там можно вообще решать, как структурировать предмет исследования, какие внешние факторы влияют на миграцию, как она управляется. И на этой базе делается анкета, проводится обследование. Дальше надо описывать резуль-

таты, но сначала обосновать методологию (уже со знанием результатов). Обычно в наших сборниках методологические разделы оказывались на ступеньку выше конкретно-аналитических, потому что они писались *post factum*. А читатель думал, что мы сперва разработали методологию, а потом ее реализовали. Мы шли прежде всего от социальных проблем жизни – гораздо больше, чем от теории. А потом сводили какие-то счета с теорией, в значительной мере – свои собственные.

***Можно ли сейчас сделать какие-либо заключения относительно влияния ваших исследований на социально-экономическое развитие страны?***

Я не политический деятель, а ученый. Мое занятие – расширение человеческих знаний. В этом направлении я что-то действительно сделала. Влиять же на ход истории – дело крупных политиков. Когда я думаю о России, то ощущаю себя прежде всего ее малой частичкой или «тонким колоском», как поется в песне. Мне трудно вообразить себя внешней силой, влияющей на ее судьбу.

***Но существует не частное, а признанное научной общественностью и отраженное в литературе мнение о том, что «Новосибирский манифест», в котором были изложены основные выводы из исследований новосибирской экономико-социологической школы, лег в концептуальную основу перестройки. И политический импульс сверху был подкреплен этим знанием, что значительно усилило прорыв. В этом, как мне кажется, и проявилось влияние новосибирской школы и лично ваше на ход исторических событий.***

Конечно, когда здоровый, сильный и одаренный человек полностью вкладывается в какое-то дело, какой-то результат получается. Наверное, определенное историческое значение «Новосибирский манифест» имел, но его не стоит преувеличивать. Со временем история все и всех расставит по своим местам.

## ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В СУБФЕДЕРАЛЬНОМ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Т.Г. Проценко

Меры, предпринятые в России в последнее десятилетие для обеспечения доступности, повышения качества и конкурентоспособности профессионального образования, дали свои результаты. Количество высших учебных заведений увеличилось с 600 в 1992 г. до 3400 (включая филиалы) в 2006 г., численность студентов соответственно изменилась с 2,5 млн до 7,5 млн чел. Создана самая крупная в мире сеть высших учебных заведений, гарантирующая доступность образования практически для всех, кто его желает получить. При этом обеспеченность вузов высококвалифицированными педагогическими кадрами, материальной базой заметно отставала, что не способствовало высокому уровню подготовки специалистов.

Конкурентоспособность российских специалистов часто связывают с Болонским процессом, конечной целью которого является создание к 2010 г. европейского пространства высшего образования и научных исследований в вузах, что позволит упростить процесс признания квалификации выпускников. «В широком смысле слова Болонский процесс – это часть общего сценария, в котором люди, идеи и информация свободно перемещаются через границы государств» [1, с. 31]. Болонская декларация [2] предусматривает

- использование системы ясных, прозрачных и сопоставимых степеней с выдачей приложений к дипломам. Это поможет обеспечить трудоустройство выпускников и усилит конкурентоспособность национального высшего образования;
- введение системы двухэтапного высшего образования: базового и постдипломного. Степень, получаемая после окончания первого этапа, признается на европейском рынке труда как достаточный уровень квалификации;

- принятие системы кредитов, как средства повышения мобильности студентов. Кредиты могут действовать на всех уровнях высшего образования, включая непрерывное, при условии их признания учебными заведениями;
- стимулирование мобильности – создание условий для свободного перемещения студентов, преподавателей, менеджеров образования, исследователей;
- развитие европейского сотрудничества в области контроля качества образования с целью выработки сопоставимых критериев и методологий;
- достижение европейского уровня высшего образования, прежде всего в таких областях, как проектирование образовательных программ, научные исследования и т.д.

Итак, цель Болонского процесса – создание к 2010 г. европейского образовательного пространства, с тем чтобы увеличить способность выпускников к трудоустройству, повысить мобильность граждан и конкурентоспособность европейской высшей школы.

Следует отметить, что принятая Правительством РФ Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г. предполагает те же направления, что и Болонская декларация. Это относится и к анализу мировых тенденций, и к предложенной модели специалиста, и к созданию независимой системы аттестации и контроля качества образования, и к усилению ориентации на рынке труда, и к повышению роли государства в реализации образовательных программ, и к формированию новых экономических отношений в образовательной сфере. Однако следует учитывать, что отечественная система образования имеет свою специфику и это затрудняет ее вхождение в единое образовательное пространство Европы в соответствии с Болонским процессом. Перед российской высшей школой стоят задачи преодоления различий с западными вузами.

Во-первых, существуют различия в количестве дисциплин и глубине их изучения. В западных вузах студенты изучают всего 35–40 дисциплин, в российских – 70–80.

Во-вторых, в западных вузах равнозначно повышение профессионального уровня как преподавателей, так и студентов. Для преподавателей критерием профессионализма является производимая ими продукция: учебники по своим дисциплинам, имеющие высокий уровень популярности, научные статьи в престижных международных журналах, участие в крупней-



ших международных научных образовательных форумах, награды и дипломы авторитетных международных организаций. В России главное – это документально оформить свой статус (получить ученую степень и звание).

В-третьих, качество знаний в европейских вузах, как и в России, определяется регулярными тестированиями и периодическими зачетами (экзаменами), но здесь есть два существенных отличия. Первое – это то, что сдача тестов и экзаменов может происходить в течение полугода после завершения курса (а не в строго фиксированный день, как у нас). Второе отличие состоит в том, что тесты и экзамены принимает не лектор, а сторонний преподаватель или компьютер. Студенты, не прошедшие одного-двух тестирований, не пересдают зачет или экзамен по несколько раз, а просто ищут себе вуз полегче (но и менее престижный). В каждой европейской стране есть один-два вуза, где существует бесплатная и свободная форма обучения для всех желающих, предполагающая свободный выбор изучаемых дисциплин с последующей сдачей зачета или экзамена в выбранное время. Здесь принципиально то, что «свободный доступ» не означает легкое получение диплома: набрать нужное количество зачетно-экзаменационных баллов достаточно сложно, и большинство «вольных слушателей» так и уходят из вуза без диплома.

В-четвертых, российская высшая школа в основном осталась на устаревших позициях классно-предметной системы преподавания. На Западе же почти все, чему обучают современных студентов любых специальностей, рассматривают не как дисциплины, а скорее как некие технологии.

В-пятых, западные вузы тесно связаны с профильными научно-исследовательскими институтами и крупными частными фирмами, которые берут на практику студентов, а затем приглашают на работу самых способных из них. В России любая практика – это, как правило, проблема и для преподавателей, и для студентов (исключение составляют вузы в научных городах типа новосибирского Академгородка и городах-мегаполисах).

В-шестых, решительным образом различается финансирование вузов. Государственные вузы на Западе полностью получают бюджетное финансирование, полностью или частично освобождены от налогов. Практически все вузы на Западе имеют попечительский совет, куда входят их выпускники, добившиеся значительных успехов. Совет обеспечивает и частичное дополнительное финансирование вуза.

Включение России в европейскую зону высшего образования потребует значительной перестройки учебного процесса. Большинство российских университетов (90%) осуществляют подготовку специалистов, и только

10% готовят бакалавров и магистров. Это соотношение должно меняться. Однако не следует полностью копировать западные образцы. Развивая подготовку бакалавров и магистров, надо сохранить лучшие традиции отечественных вузов в подготовке специалистов, особенно инженерно-технических, которые останутся конкурентоспособными и востребованными на мировом рынке труда, тем более что адаптация российского высшего образования к Болонскому процессу становится проблемой взаимодействия образования и рынка. Введенная в современной России двухуровневая система высшего образования «бакалавр – магистр» пока не пересекается с реальным рынком, работодатели, по существу, не знакомы с этими квалификациями.

Для решения возникающих противоречий нужен комплекс организационно-экономических мер, поддерживающих процесс преобразования высшей школы России экономически и законодательно.

Стратегическая проблема перевода российской экономики на инновационный путь развития требует создания необходимых условий для интеграции образования, науки и бизнеса, так как инновационная экономика основана на получении и применении новых знаний и новых технологий. Проффессиональное образование инновационного типа – это формирование взаимосвязей и регионально распределенной сети университетских инновационных центров (университетских комплексов) на базе интеграции науки, образования и бизнеса, обеспечивающих качественную и масштабную многоуровневую подготовку инновационно ориентированных специалистов на основе единого процесса генерации, распространения и применения новых знаний в образовательной, научно-технической и инновационной сферах.

Основы инновационной политики заложены в Федеральной целевой программе инновационной политики Российской Федерации на период до 2010 г., которая предполагает перевод научно-промышленного потенциала России на инновационный путь развития, построение экономики, основанной на научных знаниях. По оценкам экспертов, Россия тратит на исследования и активизацию инновационной деятельности только 1,2% ВВП, причем более 50% этой суммы приходится на бюджетные инвестиции, тогда как в США этот показатель составляет 2,6–2,7% ВВП в год, в странах ЕС и в Японии – от 2,7 до 3,1% от ВВП [3]. Сокращение такого разрыва потребует значительных затрат, поскольку объем научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок в 90-е годы уменьшился более чем в 10 раз, что повлекло за собой резкое снижение конкурентоспособности российской экономики и утрату значительной части потенциала экономического роста. Оптимальное решение проблемы предотвращения катастро-

фического сжатия научно-производственного потенциала требует серьезного наращивания инвестиционной и инновационной активности. Центром системной интеграции инновационной активности в России могут стать система образования и наука (вузы и НИИ).

Отрасли экономики не могут развиваться без научных кадров. Состояние кадрового обеспечения научной и научно-технической деятельности – сдерживающий фактор инновационного развития экономики. Деформация возрастной структуры населения приводит к разрыву традиции и потере преемственности поколений в науке и высшем образовании. С 1995 по 2001 г. численность персонала, занятого исследованиями и разработками, снизилась с 1061 тыс. до 887 тыс. чел., в том числе исследователей – с 518 тыс. до 426 тыс. чел. [4]. Ежегодно в научные организации приходит около 3,5 тыс. выпускников вузов. Для достижения к 2010 г. среднего возраста ученого 40–42 года ежегодное пополнение науки должно составлять не менее 8,5 тыс. молодых специалистов.

Российские вузы не могут обеспечить опережающую подготовку специалистов для передовых отраслей науки и высокотехнологичных секторов экономики. При этом ситуация с материально-технической базой исследований в вузах, доступом студентов к современному научному процессу, подключением к нему профессорско-преподавательского состава, по мнению экспертов, за редким исключением, даже ухудшается. Научная активность профессорско-преподавательского персонала заметно снизилась, что во многом связано с существенным сокращением бюджетного финансирования науки.

Уровень образования и состояние науки связаны напрямую. Инновационное образование основано на интеграции наиболее современных и эффективных технологий образования с интенсивной научно-исследовательской деятельностью. Интеграция научных исследований и образовательной деятельности вузов имеет две стороны: во-первых, это использование научной базы и научно-исследовательской работы вузов как составной части подготовки современных специалистов и, во-вторых, это использование результатов НИР и образовательной деятельности вузов в их комплексном, взаимосвязанном виде в интеграции вузов и отраслей экономики.

Проблема интеграции науки и высшего образования для России оказалась настолько актуальной, что в 1996 г. была принята и выполнялась Федеральная целевая программа «Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997–2000 гг.». Влияние научных исследований на организацию и развитие системы высшего

образования изучены меньше, хотя в последние годы на изучение этого процесса расходуются значительные финансовые средства.

Оптимальной для развития творческих способностей студентов является такая структура изучения учебной дисциплины, которая аналогична структуре научного исследования. В настоящее время во всем мире в подготовке специалистов осуществляется достаточно радикальный переход от учебно-образовательного процесса к научно-образовательному. В связи с этим целесообразна организация учебно-исследовательской работы студентов как неотъемлемой части образовательного процесса. По существу, речь идет о том, что методы преподавания в системе высшего образования должны строиться на принципах обеспечения единства учебной и научно-исследовательской деятельности преподавателей и студентов как фундаментального условия освоения студентами научного метода, с одной стороны, и развития профессионализма у преподавателей – с другой. При этом необходимо подчеркнуть, что российская высшая школа исторически выросла именно на основе последовательного осуществления этих принципов, поэтому неверно было бы утверждать, что интеграционные процессы в России начались с реализации Болонской декларации и являются для российского образования новыми.

Ретроспективный анализ отечественного опыта интеграции науки и образования целесообразен не только и не столько в связи с интересом к выявлению исторических корней этой идеи в России, сколько в связи с очевидной обусловленностью современного состояния интеграции, существующих сегодня ее форм и механизмов, сопряженных с ними проблем и коллизий особенностями предшествующего развития этого процесса, исторически сложившимися институциональными моделями науки и образования, проявлениями взаимодействия этих двух сфер и т.д.

К наиболее ярким событиям второй половины XX в., в значительной степени предопределившим дальнейшее развитие интеграционных процессов в науке и образовании не только в СССР и постсоветской России, но и за рубежом, относятся создание в 1951 г. Московского физико-технического института и организация в 1957 г. Сибирского отделения Академии наук СССР. Примером может служить интеграция институтов СО РАН, конструкторских бюро и Новосибирского государственного университета, благодаря чему осуществлен прорыв во многих отраслях знания. Аналогичный научно-образовательный комплекс функционирует на базе СО РАСХН и Новосибирского государственного аграрного университета, в результате чего в единой системе работают специализированные классы в школах, Ма-

лая сельскохозяйственная академия, научно-исследовательские институты, школа повышения квалификации, аспирантура и докторантура.

В МВТУ им. Баумана одним из основных принципов подготовки специалистов высшей квалификации является обеспечение активного участия студентов в научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработках. Осуществлен интегрированный подход к обучению и исследованиям, – в результате в структуре МВТУ появились научно-учебные комплексы, включавшие в себя факультеты и НИИ с конструкторскими бюро. В последние годы эта система значительно ослабла, однако сама идея в общероссийских масштабах и в разных видах либо уже реализуется, либо рассматривается как возможный вариант. Достаточно упомянуть дискуссии о создании «исследовательских университетов» и «технических исследовательских университетов», о «национальных университетах», об элитных вузах и об интегрированных системах обучения в сфере высшего профессионального образования.

Среди доказавших свою эффективность интеграционных структур, созданных в вузовском секторе науки и ориентированных на кооперирование с производством, имеются отраслевые лаборатории, специализированные проблемные лаборатории, конструкторские и технологические бюро, опытные, экспериментальные производства, территориальные межвузовские комплексы, совместные подразделения и филиалы профильных (базовых) кафедр в научных организациях РАН. Основные формы и механизмы организации этих и подобных интеграционных структур сохранили свою актуальность до сих пор.

В июне 2004 г. Правительством России одобрены Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2008 года. В них в целях реализации крупных национальных инфраструктурных проектов и создания новых источников роста в сфере высоких технологий и экономики знаний принято необходимым использовать весь набор таких оправдавших себя инструментов инновационной политики, как федеральные целевые программы, программы развития наукоградов, конкурсы инновационных проектов, создание технопарков. На территории Новосибирской области функционирует первый за Уралом наукоград Кольцово. К началу 2004 г. еще шесть муниципальных образований получили статус «Наукоград Российской Федерации»: Обнинск, Королев, Дубна, Мичуринск, Реутов, Фрязино. В 2005 г. этот статус получили Пущино, Бийск, Петергоф. В настоящее время приступили к созданию технопарка в новосибирском Академгородке.

Критическая ситуация, в которой наука и образование оказались в первые годы рыночных преобразований, привела к заметному росту их интереса к интеграции, к появлению и практической реализации ряда конкретных идей и проектов. Наиболее явно этот процесс проявился в регионах, отдаленных от основных научно-образовательных центров страны и располагающих незначительным или средним в масштабах страны научным потенциалом.

К основным, наиболее типичным для данного времени интеграционным формам и механизмам, часть из которых сложилась еще в советский период развития этого процесса, относятся научные центры высшей школы, территориальные межвузовские комплексы, учебно-научно-производственные комплексы, региональные научно-координационные советы, региональные научно-координационные центры, региональные учебные округа. Создавались прецеденты появления множества разнообразных форм интеграции научных организаций и вузов, в частности таких, как объединенные научные центры, инженерно-технологические центры, советы научной экспертизы, новые вузы на базе академических и крупных прикладных институтов, учебно-научные и научно-образовательные центры.

Условия для развития современных форм и механизмов интеграции в последние годы ухудшились, что самым негативным образом влияет на состояние отечественного научно-образовательного комплекса. С одной стороны, структуры исполнительной власти предъявляют к научным организациям и вузам все более жесткие требования по выполнению норм действующего законодательства, а с другой стороны, эти нормы, по сути, разделяют научную и образовательную деятельность. Реальных законодательных новаций, обеспечивающих создание жизнеспособных интегрированных структур, пока нет.

Наиболее эффективной формой интеграции образования и науки в современной России, отвечающей внутренним потребностям как науки, так и образования, является учебно-научный (или научно-образовательный) центр. Формирование таких центров должно, как правило, происходить постепенно, по мере развития и расширения деятельности существующих в научной организации базовых кафедр.

На качество предлагаемых управленческих решений в рассматриваемой сфере заметное воздействие оказывают два негативных фактора: отсутствие системного анализа итогов реформирования науки и образования и разрыв между реформаторами и реформируемыми. Указанные причины затрудняют принятие рациональных решений как на государственном

уровне, так и на уровне конкретных научно-образовательных структур, препятствуют развитию интеграционных процессов. В результате практически все традиционные и новые формы и механизмы интеграции (кроме договорных) в России не только не имеют адекватного правового обеспечения, но и противоречат действующему законодательству.

В соответствии с Концепцией научной, научно-технической и инновационной политики в системе образования Российской Федерации на 2001–2005 гг. осуществлялись разработка и применение на практике соответствующих нормативно-правовых и методических материалов по дальнейшему развитию учебно-научно-инновационных комплексов, разработано типовое положение об университетском учебно-научно-инновационном комплексе. Преобразование структурных ресурсов должно помочь вузовской науке эффективно функционировать в рыночных условиях. В этой связи необходима разработка системы организационно-правовых, финансовых и управленческих мероприятий по обеспечению этих преобразований, включая мероприятия, касающиеся участия вузов в управлении государственной собственностью.

Генеральной задачей межотраслевого сотрудничества являются подготовка и переподготовка кадров, способных воспринять, использовать и развивать новые высокие технологии и наукоемкую продукцию, эффективно реализовывать передовые научные достижения в промышленном, а не только в опытном производстве. Успешное выполнение этой задачи предполагает тесную связь вузовской науки и отраслей, организацию подготовки специалистов в вузе исключительно на основе реального участия студента в научно-инновационном процессе. Поэтому ядром межотраслевого сотрудничества являются совместные научно-технические программы. Такие программы с совместным финансированием уже действуют. При этом научно-исследовательские работы, выполняемые вузами по договорам с предприятиями, остаются по-прежнему важным показателем инновационной активности высшей школы.

Ни в одном другом направлении подготовки специалистов не проявляется так явно возможность индивидуализации обучения, как в выполнении лабораторных студенческих работ с элементами научных исследований и в участии студентов в научно-исследовательской работе кафедр, лабораторий, институтов и т.д. Именно подобная деятельность позволяет преодолеть такой недостаток современной вузовской подготовки, как слабая способность студентов к совместной творческой работе, именно эта деятельность позволяет готовить выпускников к творческой работе в команде.

В настоящее время при ведущих университетах страны создано более 70 технопарков, на их базе осуществляется формирование инновационно-технологических центров, инновационно-промышленных комплексов и прочих инновационных структур. В высшей школе сегодня действует более 100 инновационных структур, которые ориентированы на производство и реализацию наукоемкой продукции. В деятельность этих структур вовлекаются и студенты. По количеству технопарков Россия занимает пятое место в мире. Однако такой опыт – это пока не массовая практика, а только отдельные точки роста.

Назрела необходимость создания новых организационных форм научно-исследовательской работы студентов и научно-технического творчества молодежи. Эти формы должны позволять более широко использовать Интернет-технологии. Важная роль в этом отношении должна принадлежать уже созданным университетским Интернет-центрам. Постоянный доступ к информации через сеть Интернет позволяет эффективно использовать уже имеющиеся информационные ресурсы и создавать новые с обязательным учетом современных требований и мировых технологий, содействовать формированию условий для возрождения и развития национальных традиций и культуры. Для успешной интеграции научных исследований и образовательной деятельности вузов России при современном развитии информационных и коммуникационных технологий необходимо решить проблему интеграции образовательных и научно-производственных информационных ресурсов.

Концепция модернизации российского образования до 2010 г. предусматривает институциональные преобразования высшей школы, в том числе организацию национальных университетов. Для создания национальных университетов необходимы соответствующая нормативно-правовая база, мощная финансовая поддержка со стороны государства, заинтересованность региона, наличие у региона высокого потенциала интеллектуальных, материально-технических, финансовых, коммуникационно-информационных ресурсов и сложившийся в нем высокий исходный уровень развития науки, культуры, образования. Трудности организации национальных университетов в России обусловлены огромными масштабами территорий, малой плотностью населения и низкими его доходами, значительной территориальной дифференциацией спроса на услуги образования и их предложения, слабым развитием транспортных коммуникаций, что в совокупности влияет на доступность образования.



По нашему мнению, создание учебного заведения, претендующего на то, чтобы быть масштабным национальным университетом (30–50 тыс. студентов), нерационально для Сибирского и Дальневосточного федеральных округов. Более рациональным, на наш взгляд, является сохранение существующих образовательных центров (менее масштабных, чем предполагаемый национальный университет, но более востребованных в плане сохранения баланса регионального спроса и предложения образовательных услуг), исторически сложившихся в Новосибирске, Омске, Томске, Красноярске, Иркутске, Хабаровске, Владивостоке, Петропавловске-Камчатском.

На наш взгляд, эффективная деятельность университетских комплексов должна строиться на сочетании методов научно обоснованного прогнозирования, гибкого планирования и маркетинговых механизмов, базироваться на принципах инноваций, диверсификации образовательных программ, синергетического эффекта и эффективности, продвижения образовательных услуг и управления качеством. В конечном итоге эта деятельность должна быть направлена на формирование и развитие определенного кластера, являющегося приоритетным для региона [5]. (Формирование образовательных кластеров на Камчатке в связи с естественной автономностью этого региона не вписывается в интеграцию его образовательного пространства с Москвой.)

Что касается организации образовательного процесса и управления им, то основной мировой тенденцией в этой сфере является переход от иерархически-вертикальных структур к самоорганизующимся горизонтальным. В этом случае ставка делается на личную инициативу, самостоятельность субъектов управления – руководителей, преподавателей, самих студентов, на их способность к профессиональному росту, стремление развивать свою организацию, образовательное учреждение. Таким образом обеспечивается управленческое саморазвитие социальной системы, позволяющей адаптивно и эффективно реагировать на изменяющиеся социально-экономические условия, развивать внутренний потенциал.

Инновационные модели подобного перехода еще только начинают разрабатываться отечественной наукой. Однако необходимо заметить, что большинство предлагаемых моделей основаны на попытке повторить опыт других стран. Могут ли подойти такие модели для России? Вопрос достаточно спорный и требующий глубокого, всестороннего анализа, научного прогнозирования будущих результатов. В этой связи заслуживает внимания точка зрения А. Панарина, согласно которой архитектурные способности западно-европейского человека уже исчерпаны. Мир входит в пе-

риод не только смены века, тысячелетия, но и смены фаз мирового цикла. Рубеж II и III тысячелетий представляет собой конец западного модерна и наступление новой, восточной, фазы мировой истории [6].

Очевидно, что при создании каких-либо социальных моделей, в том числе и модели образования, необходимы инстинкт самосохранения и трезвый расчет, обращение к отечественному опыту. Только в этом случае, на наш взгляд, интеграционные процессы могут быть позитивными.

### Литература

1. **Медведев С.** Болонский процесс: Россия и глобализация // Высшее образование в России. – 2006. – № 3.
2. **Болонская** декларация / <http://www.poisksnews.ru>.
3. **Балыхин Г.** «Триада», с помощью которой можно осуществить рывок // Наша власть: дела и лица. – 2005. – № 9 / <http://www.nashavlast.ru/archive> (2005, 1 сент.).
4. **Статистический** сборник / Центр исследований и статистики Минпромнауки России и РАН. – М., 2002.
5. **Пузанков Д.В., Кутузов В.М.** Интеграция вузов и научных организаций в условиях оптимизации структуры государственного сектора науки и образования // Инновации. – 2004. – № 8.
6. **Панарин А.** Российская политическая культура: прогнозы на век // Власть. – 1997. – № 1.

© Проценко Т.Г., 2007

## ОЦЕНКА РОЛИ ЖИЛИЩНОГО КОМПЛЕКСА В РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКЕ

Т.Ю. Овсянникова, О.В. Котова

Одной из важнейших социально-экономических подсистем региональной экономики является жилищный комплекс как организованная совокупность экономических субъектов, объектов и процессов, обеспечивающих производство, распределение, обмен, реновацию, использование жилья и удовлетворение потребности населения территории в жилье и жилищных услугах. При этом жилищный комплекс представляет собой, с одной стороны, территориальную систему, функционирующую в рамках оп-

ределенной территории (страны или региона), а с другой стороны, межотраслевую систему, объединяющую в своей структуре четыре сектора экономики: первичный рынок жилья (непосредственно образуемый жилищным строительством), вторичный рынок жилья, рынок жилищных услуг и жилищное хозяйство [1].

Оценка места и роли жилищного комплекса в национальной или региональной экономике может быть произведена с помощью показателей системы национальных счетов (СНС) или региональных счетов (СРС) как его доля в валовом внутреннем продукте или в валовом региональном продукте. Так как жилищный комплекс является сложной экономической системой, представляется обоснованным использовать для оценки его места и роли в экономике производственный метод расчета ВВП (ВРП). Применение этого метода позволяет оценить место жилищного комплекса в макро- или мезоэкономической системе по суммарной доле в ВВП (ВРП) добавленных стоимостей входящих в него отраслей. При определении ВВП (ВРП) производственным методом используется показатель валовой добавленной стоимости (ВДС).

Из отраслей жилищного комплекса Роскомстат осуществляет расчет ВДС только по отраслям «жилищное хозяйство», «операции с недвижимым имуществом» и «строительство». Продукцией отрасли «жилищное хозяйство» являются рыночные и нерыночные услуги. В отношении первых учитываются доходы от сдачи жилья в наем или аренду, в отношении вторых – затраты на текущее содержание жилья всех видов собственности (исключая муниципальное жилье) и условная жилищная рента от проживания в собственном жилище. Отрасль «операции с недвижимым имуществом» включает продажу и сдачу в наем (аренду) недвижимого имущества (кроме жилья), посреднические услуги при купле-продаже и сдаче в наем (аренду) жилой и нежилой недвижимости. В отрасль «строительство» включается деятельность организаций, осуществляющих строительство и ремонт производственных зданий и жилых объектов, и частных лиц, занимающихся строительством и ремонтом жилья и других объектов [1].

В России доля ВДС строительства в ВВП в 2005 г. составляла 6% (здесь и далее оценка показателей за 2005 г. выполнена с учетом корректировки данных статистики в связи с переходом от методологии ОКОНХ к методологии по ОКВЭД), что в целом соответствует уровню развитых стран. Но с учетом особенностей развивающейся российской экономики, огромной потребности в новом строительстве, в обновлении основных фондов предприятий и инфраструктуры городов, с учетом значительной неудовлетво-

ренной потребности населения России в жилье необходимо существенное увеличение объема продукции строительства. Так, потребность в строительстве жилья оценивается примерно в 30 трлн руб., потребность в инвестициях на модернизацию систем жилищно-коммунального хозяйства на 2002–2010 гг. – в 510 млрд руб. [2].

Неразвитость экономических отношений в жилищном хозяйстве России и кризисное положение этой отрасли обуславливают самые низкие среди рассматриваемых отраслей ВДС жилищного хозяйства и его долю в ВВП страны (1,7%) – намного ниже уровня стран с развитой системой эксплуатации и обслуживания жилищного фонда.

Выпуск продукции в различных отраслях характеризуется разным соотношением промежуточного потребления и валовой добавленной стоимости. Операции с недвижимостью в России обеспечивают наибольшую долю добавленной стоимости в выпуске – более 90% (рис. 1). В жилищном хозяйстве валовая добавленная стоимость превышает промежуточное потребление (доля ВДС составляет более 60%). Высокая материалоемкость строительной продукции обуславливает примерно одинаковое соотношение между валовой добавленной стоимостью и промежуточным потреблением в строительстве.

В Томской области объем производства ВРП на душу населения – один из наиболее высоких среди регионов Российской Федерации: в 2004 г. область по этому показателю находилась на шестом месте в России. Так же как и в целом по России, в Томской области ВДС строительства является наибольшей, а жилищного хозяйства – наименьшей среди рассматриваемых отраслей (в 2005 г. ВДС строительства составляла 11152,1 млн руб., операций с недвижимым имуществом – 10860,2 млн, жилищного хозяйства – 1414,4 млн руб.). Соотношение между промежуточным потреблением и валовой добавленной стоимостью в отраслях жилищного комплекса Томской области практически не отличается от структуры выпуска соответствующих отраслей в целом по России (рис. 2).

Доля валовой добавленной стоимости рассматриваемых отраслей в 2005 г. составила 11,1% ВВП России и 14,6% ВРП Томской области, но эта величина не является адекватной оценкой места жилищного комплекса в национальной и региональной экономике, поскольку некоторые экономические отношения и процессы в этих отраслях выходят за рамки жилищного комплекса, некоторые другие не полностью охвачены статистическими расчетами. Так, отрасль «строительство» включает не только жилищное, но и производственное строительство, результирующие показатели

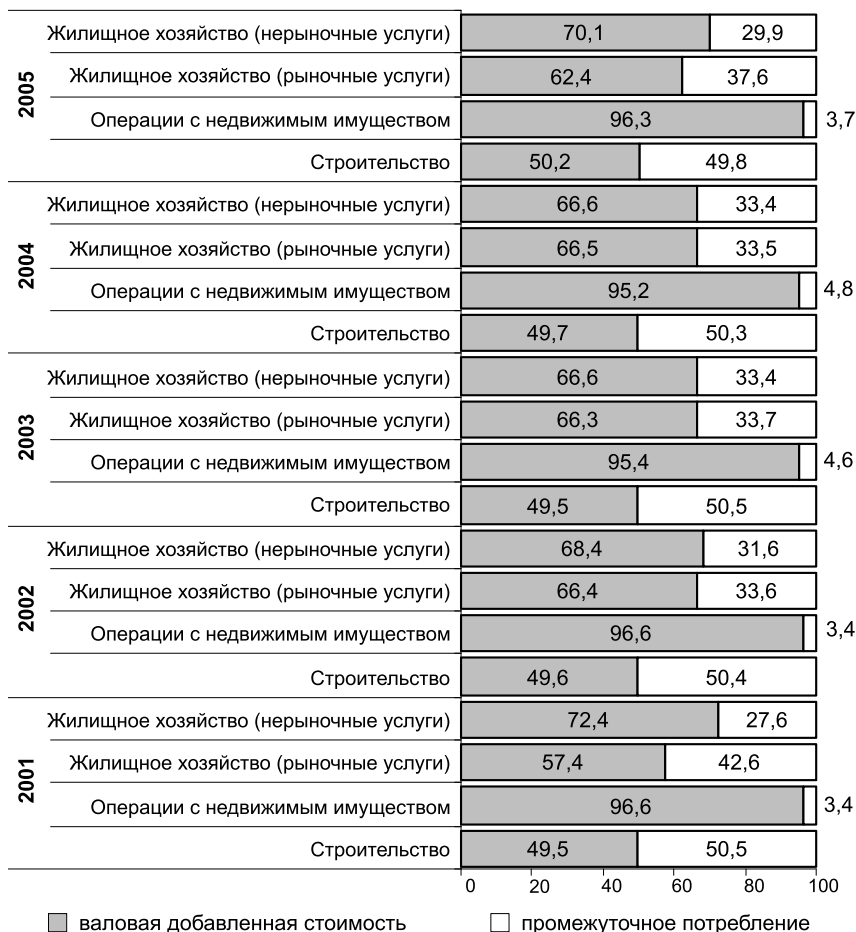


Рис. 1. Структура выпуска в строительстве, операциях с недвижимостью и жилищном хозяйстве в России

(Источник: **Национальные** счета России в 1997–2004 гг. / Росстат. – М., 2005)

в отрасли «операции с недвижимым имуществом» входят затраты на передачу прав собственности на жилую и нежилую недвижимость, а также доход от аренды, получаемый собственниками нежилой (коммерческой) недвижимости.

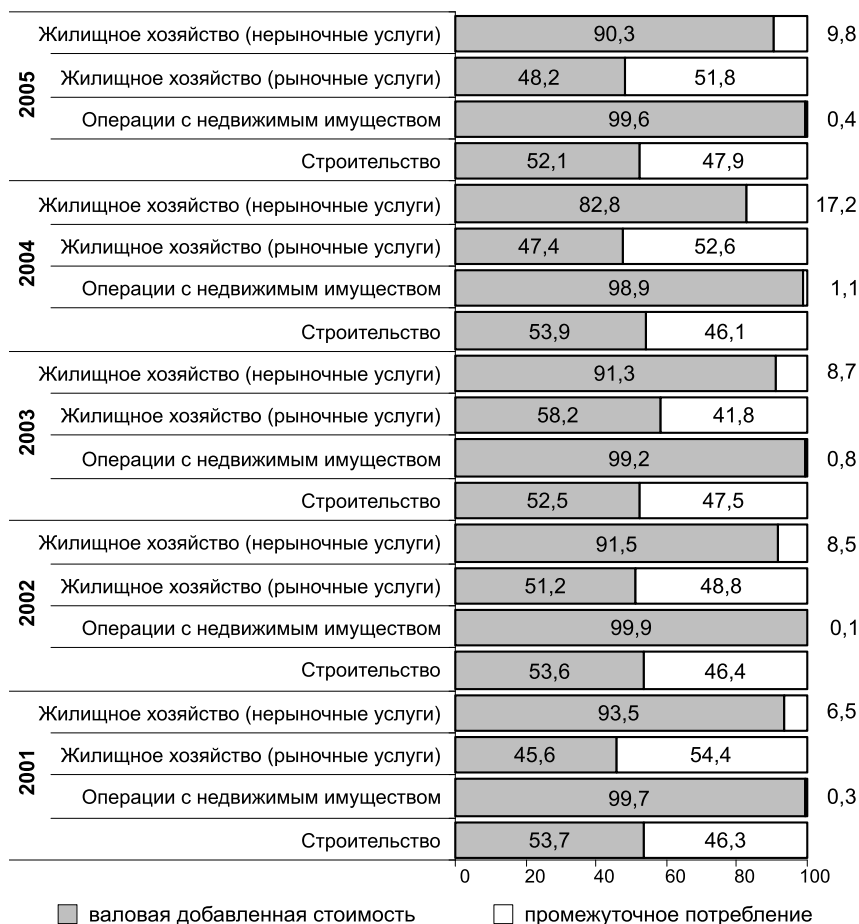


Рис. 2. Структура выпуска в строительстве, операциях с недвижимостью и жилищном хозяйстве в Томской области

(Источник: **Основные** показатели социально-экономического развития Томской области и России за период 2000–2006 гг. / [http://tomsk.gov.ru/opencms/ru/economy\\_finances/socially\\_economic\\_status/basic\\_index\\_evolution.html](http://tomsk.gov.ru/opencms/ru/economy_finances/socially_economic_status/basic_index_evolution.html))

В методологии расчета ВВП (ВРП) вопросы учета операций жилищного комплекса не нашли отражения. В связи с этим нами была разработана

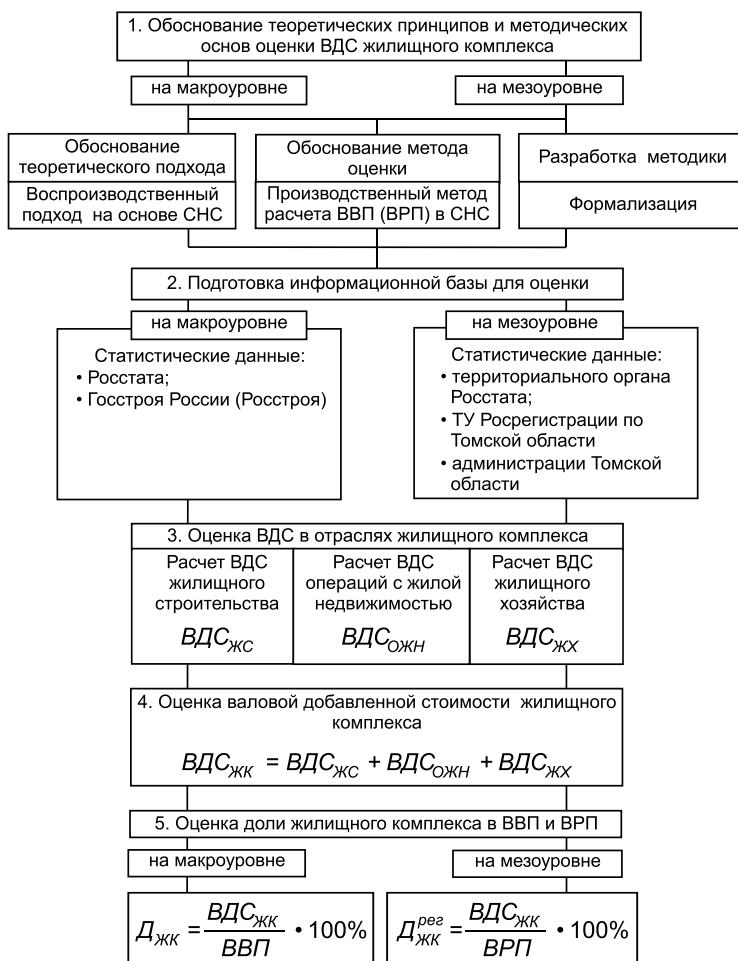


Рис. 3. Схема оценки валовой добавленной стоимости жилищного комплекса и его роли в макро- и мезоэкономических системах

методика оценки ВДС жилищного комплекса как сложной экономической системы, включающей жилищное строительство, операции с жилой недвижимостью и жилищное хозяйство. Алгоритм оценки ВДС жилищного комплекса приведен на рис. 3.

Поскольку предлагаемая методика оценки валовой добавленной стоимости жилищного комплекса базируется на концепции СНС и выстраиваемой аналогично ей на региональном уровне концепции СРС, она применима как на уровне национальной экономики, так и на уровне экономики региона. Так как в основу подхода положен производственный метод расчета ВВП (ВРП), оценка экономической роли жилищного комплекса представляет собой расчет его валовой добавленной стоимости, т.е. суммы валовых добавленных стоимостей жилищного строительства, операций с жилой недвижимостью и жилищного хозяйства. Предлагаемая методика оценки ВДС жилищного комплекса региона приведена в таблице. Расчет ВДС жилищного строительства включал определение ВДС нового жилищного строительства, капитального и текущего ремонта жилья.

Согласно методологии Росстата показатель «ввод жилой площади в эксплуатацию» содержит информацию только о новом строительстве, реконструкции и расширении имеющихся площадей, поэтому ВДС капитального ремонта жилищного фонда была определена отдельно по данным о затратах на капитальный ремонт муниципального, государственного и общественного жилищного фонда и по данным оценки стоимости капитального ремонта частного жилищного фонда.

Стоимость капитального ремонта частного жилищного фонда рассчитана по методологии Росстата в размере 2–3% от стоимости частного жилищного фонда на начало года. ВДС текущего ремонта жилищного фонда была оценена по величине затрат на текущий ремонт предприятий жилищного хозяйства (стоимость текущего ремонта, выполненного собственными силами домохозяйств не входит в выпуск строительства). Досчет ВДС жилищного строительства на величину неформальной экономики осуществлен с целью учета валовой добавленной стоимости строительного производства в теневом секторе. Так, стоимость строительства согласно методологии СНС включает не только затраты на текущий ремонт, выполняемый силами специализированных и строительных организаций, но и расходы на текущий ремонт, выполненный частными лицами по заказам населения.

Определение ВДС в операциях с жилой недвижимостью в рамках данной методики является одной из наиболее сложных задач. Отсутствие полной информации о деятельности организаций и агентств, оказывающих посреднические услуги в сделках с жилой недвижимостью, заключение определенной части сделок населением самостоятельно без помощи посредников и некоторые используемые финансовые механизмы покупки нового жилья у строительных организаций делают невозможным прямой расчет



## Методика расчета валовой добавленной стоимости жилищного комплекса

Порядок расчета	Формула	Условные обозначения
1. Расчет ВДС нового жилищного строительства, $ВДС_{НС}$	$ВДС_{НС} = B_{Ж} \cdot Ц_{Ж} \cdot \left( \frac{100}{1 + C_H} \right) \cdot \frac{D_C}{100}$	$B_{Ж}$ – ввод жилья в эксплуатацию, кв. м общей площади; $Ц_{Ж}$ – цена 1 кв. м общей площади на первичном рынке жилья, руб./кв. м; $C_H$ – ставка налога на добавленную стоимость, %; $D_C$ – доля ВДС в строительстве, %
2. Расчет ВДС капитального ремонта, $ВДС_{КР}$	$ВДС_{КР} = \left( K_{РП} + C_{ЖФ}^q \cdot \frac{П_K}{100} \right) \cdot \frac{D_C}{100}$	$K_{РП}$ – затраты на капитальный ремонт жилищного фонда всех форм собственности, кроме частного; $C_{ЖФ}^q$ – стоимость частного жилищного фонда; $П_K$ – процент для расчета выпуска капитального ремонта частного жилищного фонда по методологии Росстата, $П_K = 3\%$
3. Расчет ВДС текущего ремонта, $ВДС_{ТР}$	$ВДС_{ТР} = ТР \cdot \frac{D_C}{100}$	$ТР$ – затраты на текущий ремонт организаций ЖКХ
4. Расчет ВДС жилищного строительства, $ВДС_{ЖС}$	$ВДС_{ЖС} = (ВДС_{НС} + ВДС_{КР} + ВДС_{ТР}) \cdot K_{НД}$	$K_{НД}$ – коэффициент корректировки на неформальную деятельность согласно методологии Росстата, $K_{НД} = 1,1$
5. Расчет ВДС операций с жилой недвижимостью, $ВДС_{ОЖН}$	$ВДС_{ОЖН} = (PЖ_1 + PЖ_2) \cdot \frac{Пр \cdot D_{ОЖН}}{10000}$ $PЖ_1 = B_{Ж} \cdot Ц_{Ж} \cdot \left( \frac{100}{100 + C_H} \right)$	$PЖ_1, PЖ_2$ – объем продаж на первичном и вторичном рынке жилья; $Пр$ – процент оплаты услуг посредника от стоимости заключаемой сделки, $Пр = 5\%$ ; $D_{ОЖН}$ – доля ВДС в операциях с жилой недвижимостью, %
6. Расчет ВДС жилищного хозяйства, $ВДС_{ЖХ}$	$ВДС_{ЖХ} = ВДС_{ЖХ}^{СНС} + K - \left( ВДС_{ЖХ}^{РУ} - ВДС_{ЖХ}^{РУкорр} \right)$	$ВДС_{ЖХ}^{СНС}$ – ВДС жилищного хозяйства по данным Росстата; $K$ – величина корректировки ВДС жилищного хозяйства; $ВДС_A^q$ – ВДС аренды частного жилого фонда; $ВДС_{ЖХ}^{РУ}, ВДС_{ЖХ}^{РУкорр}$ – соответственно ВДС рыночных услуг в жилищном хозяйстве по данным Росстата и расчетная ВДС рыночных услуг без учета аренды частного жилого фонда
7. Расчет ВДС жилищного комплекса, $ВДС_{ЖК}$	$ВДС_{ЖК} = ВДС_{ЖС} + ВДС_{ОЖН} + ВДС_{ЖХ}$	
8. Расчет доли жилищного комплекса в ВВП (ВРП), $Д_{ЖК}$	$Д_{ЖК} = \frac{ВДС_{ЖК}}{ВВП (ВРП)} \cdot 100\%$	

ВДС операций с жилой недвижимостью. В связи с этим оценка ВДС этой отрасли была выполнена по объему продаж первичного и вторичного рынков жилья. Поскольку величину продаж на вторичном рынке жилья в целом по России трудно оценить количественно, она была определена исходя из соотношения объемов продаж первичного и вторичного рынков жилья в Томской области. Объем продаж на вторичном рынке жилья в Томской области был определен на основании данных областного регистрационного центра (органа Росрегистрации).

ВДС жилищного хозяйства была скорректирована на неучтенную в ней часть стоимости аренды частного жилищного фонда. Досчет был выполнен на основании того, что методология расчета рыночного выпуска жилищного хозяйства, используемая Росстатом, предусматривает учет только арендной платы, зафиксированной либо в договоре аренды, либо в налоговой декларации.

Следует отметить, что поскольку при составлении счета производства для отраслей согласно методологии СНС выпуск отрасли рассчитывается в основных ценах (из него исключаются налоги на продукты и добавляются субсидии на продукты), постольку при расчетах ВДС отраслей были выполнены соответствующие корректировки стоимостных показателей на величину налога на добавленную стоимость.

Расчеты по методике показали, что доля ВДС жилищного комплекса России в ВВП в 2001–2005 гг. составляла от 4,07 до 4,75%, а доля ВДС жилищного комплекса Томской области в ВРП – от 3,41 до 4,09%. Отметим, что некоторый рост строительства жилья в 2003–2006 гг. в Томской области обеспечил некоторое увеличение ВДС жилищного комплекса этого региона. По нашим предварительным оценкам, увеличение объемов жилищного строительства в 2006 г. дало увеличение доли жилищного комплекса в Томской области до 4,29% (рассчитано по данным статистических сборников [3, 4]).

Доля ВДС жилищного комплекса как в ВВП России, так и в ВРП Томской области является крайне незначительной и, по нашему мнению, не соответствует роли жилищного комплекса в экономике страны в целом и в экономике региона. Недостаточные для удовлетворения потребности населения в адекватном и доступном жилье объемы жилищного строительства, несовершенство экономических отношений на рынке жилья и неразвитость его инфраструктуры, сложности реформирования жилищного хозяйства, а также принадлежность определенной части жилищного строи-

тельства и сделок на рынке жилья к теневому сектору экономики обуславливают незначительную ВДС этих отраслей.

Кроме того, незначительная доля ВДС жилищного комплекса в ВВП страны и ВРП региона определена структурными диспропорциями развития экономических систем. Преобладание в экономике России ресурсодобывающих и ресурсоперерабатывающих производств (доля нефтегазового сектора составляет около 30% ВВП) и ориентация на их преимущественное развитие приводят не только к зависимости национальной экономики от колебания мировых цен на нефть, к недофинансированию и замедленному развитию не связанных с топливно-энергетическим комплексом отраслей, но и к уменьшению в перспективе темпов экономического роста и снижению его качества. Если экономика России сегодня во многом зависит от динамики развития нефтегазового сектора и уровня цен на природные ресурсы, то экономика добывающих и перерабатывающих сырье регионов в еще большей степени определяется состоянием предприятий сырьевых отраслей. Так, в Томской области в 2004 г. на долю нефтегазового сектора приходилось 49% всех инвестиций в основной капитал в регионе, а на долю жилищного хозяйства – лишь 5%. В 2005 г. произошло общее снижение объема инвестиций в основной капитал области, которое на 85% было обусловлено уменьшением суммы инвестиций в добычу полезных ископаемых.

Оценить место жилищного комплекса в национальной или региональной экономике можно также с помощью других показателей – доли основных фондов жилищного комплекса в общей стоимости основных фондов страны или региона, доли занятых в жилищном комплексе и его доли в объеме производства товаров и услуг (в выпуске). Как показали выполненные расчеты, по стране в целом на жилищный комплекс приходится 20,7% основных фондов, в Томской области – 19,4%, а также 6,8 и 4,9% занятых в экономике соответственно\*. Наибольшую часть стоимости основных фондов жилищного комплекса составляют объекты жилой недвижимости – 19,49% в целом по России и 18,99% в Томской области.

Для оценки доли жилищного комплекса в выпуске товаров и услуг можно использовать величину притока в него финансовых средств, которая

---

\* Оценка выполнена на основании данных Росстата и его территориального органа в Томской области о стоимости основных фондов, численности экономически активного населения, ценах и объемах продаж на рынке жилья и данных Территориального управления Росрегистрации по Томской области о деятельности строительных организаций и посредников на рынке недвижимости и др.

представляет собой совокупный объем денежных средств, поступающих в жилищный комплекс за определенный период времени за счет инвестиционной и операционной деятельности его субъектов. Оценка притока финансовых ресурсов в жилищный комплекс, выполненная нами для экономики Томской области, свидетельствует о существенном объеме финансовых средств, проходящих через жилищный комплекс, и о значительном инвестиционном потенциале жилищного комплекса: в 2004 г. доля притоков финансовых ресурсов в выпуске составляла 12,4%, в 2005 г. – 12,7%.

Полученные результаты показывают, что роль жилищного комплекса в валовом внутреннем продукте страны и в валовом региональном продукте занижена по сравнению с ролью и значимостью жилья в системе общечеловеческих и социально-экономических ценностей. Таким образом, проблемами, актуальными и для экономики России в целом, и для региональной экономики, остаются недостаточные для удовлетворения потребности населения объемы жилищного строительства, неразвитость рынка жилищных услуг, кризисное положение жилищно-эксплуатационных организаций и неэффективность реформы жилищного хозяйства.

Повышение инвестиционной активности в жилищной сфере позволит увеличить валовую добавленную стоимость, производимую отраслями жилищного комплекса. Кроме того, инвестиции в жилищный комплекс, в частности в жилищное строительство и жилищное хозяйство, обладают значительным мультипликативным эффектом как в силу особенностей строительного производства, так и в силу социальной и общественной роли и значимости жилищного комплекса в экономике страны и региона. Мультипликативный эффект жилищных инвестиций вызван не только ростом производства в обслуживающих строительство отраслях, но и повышением спроса на комплементарные жилью товары, жилищно-коммунальные услуги, необходимостью строительства объектов социальной и инженерной инфраструктуры, повышением экономической активности населения и созданием новых рабочих мест. Мультипликативный эффект инвестиций в жилищное строительство, согласно некоторым оценкам, составляет от 2,5 до 5 единиц прироста ВВП на одну единицу вложенных средств [5, 6]. Эффект мультипликации присущ и ипотечному кредитованию: вложение одной денежной единицы в ипотечное жилищное кредитование дает от двух до трех единиц прироста ВВП [7]. Жилищные инвестиции являются одним из важнейших факторов увеличения темпов экономического роста на макро- и мезоуровне и повышения качества жизни населения.

## Литература

1. **Методологические** положения по статистике / Госкомстат России. – М., 1996. – Вып. 1.
2. **Костецкий Н.Ф., Черемисин В.Т.** Жилищный фонд России: проблемы сохранения и воспроизводства // Экономика строительства. – 2002. – № 12.
3. **Валовой** региональный продукт Томской области в 1995–2004 гг.: Стат. сб. / Томск-стат. – Томск, 2006.
4. **Основные** показатели социально-экономического развития Томской области и России за период 2000–2006 гг. / [http://tomsk.gov.ru/opencms/ru/economy\\_finances/socially\\_economic\\_status/basic\\_index\\_evolution.html](http://tomsk.gov.ru/opencms/ru/economy_finances/socially_economic_status/basic_index_evolution.html).
5. **Исаков С., Абдуллин С.** Девелопмент – ответ на вызов времени // Строительный вестник: отраслевая газета Республики Казахстан / <http://www.w3.org/TR/REC-html40>, (2005, 14 фев.).
6. **Володина Л.Б.** Формирование системы управления инвестиционным процессом в жилищном строительстве депрессивного региона в условиях рыночных преобразований: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. – Махачкала, 2004.
8. **Южелевский В.К.** Управление процессом привлечения инвестиций в жилищное строительство: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. – М., 2003.

© Овсянникова Т.Ю., Котова О.В., 2007

## АСПЕКТЫ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В ПОДГОТОВКЕ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ

**А.А. Кузьмина**

Сегодня остается дискуссионным вопрос о методах и формах реализации одного из приоритетных направлений развития региональной экономики – создания кадрового потенциала, которое находится на стыке двух областей: образования и производства. Для того чтобы партнерство «учебное учреждение профессионального образования – работодатель» было успешным, нужны взаимная заинтересованность партнеров и адекватная система взаимодействия, что предполагает необходимость объединения деятельности представителей образовательных учреждений и работодателей для максимального согласования и реализации интересов всех участников данного процесса.

Приоритетным направлением в сотрудничестве с потенциальными работодателями является заключение долгосрочных договоров, предусматривающих научно-исследовательское, научно-техническое сотрудничество, совместную разработку и реализацию образовательных программ по подготовке кадров в соответствии со спецификой предприятия, организацию прохождения практики и трудоустройство выпускников. Это позволяет не только закрепить студентов за предприятиями, но и прогнозировать их трудоустройство.

В настоящее время, например, на рынке труда Тверской области наблюдается нарушение баланса спроса на трудовые ресурсы и их предложения в количественном и качественном выражении, когда большинство молодых специалистов трудоустраиваются не в соответствии с квалификацией и уровнем образования. Положительная динамика экономики Тверской области влияет на увеличение потребности в кадрах. Но предприятиям требуются не только дипломированные специалисты с высшим образованием, но и квалифицированные рабочие. По данным центра статистики, в структуре вакансий преобладает спрос на рабочие специальности, которые составляют 80–90% от общего числа вакансий. Стабильно высок спрос на рабочих строительных специальностей, на рабочих, обслуживающих транспортные средства и установки, на рабочих жилищно-коммунального хозяйства, бытового обслуживания, легкой промышленности. В последнее время на рынке труда появился спрос на специалистов технического профиля. Востребованные вакансии отражают отраслевую структуру занятости, в которой исторически лидирующее положение занимают работники машиностроения, легкой, химической промышленности, электроэнергетики.

За годы реформ образовательного комплекса снизился престиж начального профессионального и средне-специального образования. Сейчас на производстве средний возраст рабочих приближается к пенсионному, а кадровый резерв у предприятий отсутствует. Работодатели вынуждены заполнять вакансии за счет рабочей силы, высвобождающейся с других предприятий, а также за счет привлечения мигрантов, не имеющих нужных профессиональных навыков. Миграционный процесс является единственным фактором, способствующим нивелированию диспропорций спроса на неквалифицированных рабочих и их предложения. Сегодня удельный вес иностранной рабочей силы в промышленности и сельском хозяйстве Тверской области составляет 75%. Подготовка современных квалифицированных рабочих и специалистов среднего звена в ближайшие годы в регионе может стать основной кадровой проблемой.

Как положительный пример деятельности по трудоустройству выпускников и их адаптации к рынку труда можно привести опыт Тверского госу-

дарственного университета в создании студенческой биржи труда\*. Службы университета при тесном взаимодействии с Управлением федеральной государственной службы занятости населения по Тверской области, департаментом образования администрации области, управлениями образования мэрии г. Твери, других городов и районов области, а также организациями-работодателями осуществляют сбор и обработку информации о положении в сфере занятости населения, которую предоставляют студентам и выпускникам университета, оказывают выпускникам помощь в трудоустройстве. Для этих целей они поддерживают периодически обновляемый сайт, выпускают информационные материалы, проводят мероприятия, способствующие трудоустройству выпускников и повышающих их конкурентоспособность на рынке труда.

Сотрудничество в рамках студенческой биржи предполагает

- подбор по заявкам работодателей студентов для трудоустройства, в том числе временного;
- сбор информации о вакансиях для выпускников высших учебных заведений, студенческой молодежи, а также для всех желающих молодых людей города в возрасте до 27 лет;
- информирование студентов и выпускников университета о возможностях получения работы, о требованиях, предъявляемых к соискателю рабочего места; организацию факультативных курсов по обучению навыкам, необходимым на рынке труда; выпуск сборников «Профессиональная подготовка специалистов в Тверском государственном университете и современный рынок труда», «Информационные материалы по социальной деятельности в Тверском государственном университете», включающих материалы по деятельности студенческой биржи труда, услугам и программам службы занятости для молодежи;
- взаимодействие с департаментом образования, службами занятости населения, кадровыми службами предприятий и организаций г. Твери и Тверской области по вопросам трудоустройства выпускников вуза и временного трудоустройства учащейся молодежи;
- проведение совместно с управлением службы занятости и студентами вузов социологических и научных исследований.

---

\* Аналогичные формы трудоустройства молодых специалистов известны и в Кемеровской области. См.: **Проценко Т.Г.** Проблемы трудоустройства молодежи в провинциальном регионе // Регион: экономика и социология. – 2006. – № 3.

Работа вуза по установлению долгосрочных партнерских отношений с предприятиями и организациями способствует расширению программ целевой подготовки специалистов, по продвижению выпускников на рынке труда, созданию для них различных возможностей, облегчающих поиск работы, соответствующей полученной специальности и индивидуальным запросам.

Таким образом, основными задачами вуза в его сотрудничестве с предприятиями и организациями – потребителями специалистов являются следующие:

- определение форм и механизмов участия в этом сотрудничестве партнеров-работодателей, определение целевых установок и индикаторов их достижения на основе мониторинга изменений, происходящих на рынках труда и образовательных услуг;
- взаимодействие с государственными, региональными и вузовскими службами трудоустройства в целях оптимизации траектории поиска работы выпускниками;
- использование возможностей информационных технологий для актуализации банков данных вакансий, баз практики, востребованности выпускников в разрезе полученных специальностей, требований работодателей к навыкам, умениям, структуре и качеству подготовки соискателей.

Однако в настоящее время недостаточно развиты независимые формы и механизмы участия работодателей в социальном партнерстве. Анализ требований и рекламаций на качество подготовки специалистов позволит учебному заведению своевременно изменять как спектр специальностей, так и количество выпускаемых специалистов по различным специальностям, вводить в программы подготовки новые дисциплины и технологии обучения и, как следствие, уверенно чувствовать себя в условиях жесткой конкуренции на рынке образовательных услуг. Но при этом необходимо учитывать, что рынок труда предъявляет требования не только к уровню теоретических знаний потенциального работника, но и к степени ответственности, профессиональной компетентности и коммуникабельности, которую он может продемонстрировать. Поскольку вузы в процессе подготовки специалистов не всегда могут учитывать изменения, происходящие на рынке труда, социальное партнерство предполагает не только сотрудничество, но и взаимное принятие ответственности и рисков, связанных с реализацией образовательной услуги.



Привлечение в образовательную систему частного бизнеса не равнозначно платности образования. Сегодня основные проблемы вузов – это слабая материальная база и, как следствие, оторванность системы образования от научно-производственной сферы. Инвестиции могут быть направлены на введение стипендиальных и грантовых программ для студентов и преподавателей, приглашение исследователей и руководителей бизнеса для преподавания в вузах. Без частных инвестиций в образовательную систему она не сможет решить главную задачу, которая перед ней стоит, – обеспечить соответствие выпускников тем потребностям рынка труда, которые все время меняются и усложняются. Поэтому важна связь с бизнес-структурами. Это позволит вузу определить, какие специальности и квалификации востребованы на рынке труда, а предприятиям не надо будет заниматься переподготовкой молодых специалистов. Здесь нужны совместные действия, чтобы специалисты, выпускаемые высшей школой, уже в процессе обучения были погружены в проблематику соответствующей отрасли экономики.

Таким образом, социальное партнерство можно рассматривать как рынок, где есть спрос на специалистов и их предложение. Спрос предъявляется бизнесом, предложение обеспечивается системой образования. Поэтому, говоря о конкретных мерах по изменению существующей ситуации, нужно говорить как о мерах по повышению эффективности выпуска специалистов, так и о мерах по стимулированию спроса на выпуск специалистов.

Кроме квалифицированных кадров бизнес заинтересован в максимальном приближенных к его нуждам прикладных исследованиях. Поэтому нельзя сводить процесс минимизации дисбалансов рынка труда и образовательных услуг только к подготовке кадров. В условиях отсутствия прогноза потребности в кадрах различных квалификаций и профилей структура подготовки выпускников подчинена интересам образовательных учреждений, что несовместимо с рыночными реалиями. Для повышения качества взаимодействия вузов и предприятий в области трудоустройства выпускников необходимо активизировать работу не только по согласованию и подписанию договоров о сотрудничестве, но и по реализации положений этих договоров, развитию технологии партнерства (а не просто спонсорства), которое должно быть закреплено региональным законодательством. Несмотря на существующие теоретические разработки моделей социального партнерства, многие вопросы практического применения этих моделей еще не изучены, носят дискуссионный характер и не имеют однозначной трактовки.

© Кузьмина А.А., 2007

## ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ МЕТОДОМ АНАЛИЗА ИЗДЕРЖЕК И ВЫГОД

Р.М. Мельников

Пионером в использовании метода анализа издержек и выгод применительно к оценке эффективности региональной инвестиционной политики является Дж.А. Шофилд [1]. Он предложил следующую формулу для оценки чистого эффекта системы механизмов, используемых для стимулирования развития депрессивных территорий:

$$NPV = \sum_{r=1}^n \sum_{t=1}^m \frac{W_{rt} B_{wt} + P_{rt} B_{pt} + A_{rt}}{(1+i)^t} - \sum_{r=1}^n \sum_{t=1}^m \frac{D_{rt} + G_{rt} + M_{rt}}{(1+i)^t},$$

где  $NPV$  – чистый приведенный эффект мероприятий региональной политики;  $W$  – трудовой доход, обусловленный мероприятиями региональной политики;  $P$  – доход на капитал, обусловленный мероприятиями региональной политики;  $B_w$  – национальный мультипликатор для трудового дохода;  $B_p$  – национальный мультипликатор дохода на капитал;  $A$  – экономия издержек, которые могла бы вызвать миграция трудовых ресурсов при отказе от реализации мероприятий региональной политики;  $D$  – капитальные затраты, связанные с реализацией региональной политики;  $G$  – административные расходы, связанные с реализацией региональной политики;  $M$  – расходы, связанные с перемещением предприятий в стимулируемые ареалы;  $i$  – ставка дисконта;  $r$  – индекс для обозначения порядкового номера региона;  $t$  – индекс для обозначения порядкового номера года реализации политики;  $n$  – число рассматриваемых регионов;  $m$  – продолжительность расчетного периода. Оценив все из включенных в данное уравнение показатели, Шофилд пришел к заключению о значительном приросте общественного благосостояния вследствие реализации в Великобритании системы мер по экономическому стимулированию депрессивных регионов.

Безусловно, предложенный Шофилдом перечень издержек и выгод, связанных с реализацией региональной политики, нельзя считать исчерпывающим, и в последующем этот перечень неоднократно уточнялся различными авторами. Один из наиболее удачных подходов к комплексной систематизации издержек и выгод, связанных с реализацией региональной политики, изложен в учебнике Г. Армстронга и Дж. Тэйлора [2].

К основным общественным выгодам от реализации региональной политики, согласно Армстронгу и Тэйлору, относятся

- прирост доходов в результате реализации политики;
- экономия расходов на создание инфраструктуры и предоставление общественных услуг в результате сокращения миграции населения из поддерживаемых регионов в неподдерживаемые регионы;
- экономия расходов по переезду для физических лиц, которые при отказе от реализации политики были бы вынуждены покинуть поддерживаемые регионы;
- экономия городских внешних издержек (обусловленных чрезмерной нагрузкой на инфраструктуру и загрязнением) в связи с более равномерным пространственным распределением экономической деятельности;
- более равномерное распределение доходов в результате реализации политики;
- неэкономические выгоды (политические, социальные, экологические).

Основными общественными издержками реализации региональной политики являются

- утрата доходов в результате отвлечения производительных ресурсов от альтернативных направлений использования;
- издержки перемещения в новое местоположение;
- капитальные расходы по созданию новых производств и модернизации существующих;
- расходы на создание инфраструктуры;
- административные расходы, связанные с реализацией региональной политики;
- ущерб, причиненный окружающей среде.

Анализ подходов к выделению общественных выгод и издержек реализации региональной инвестиционной политики, предложенных Шофилдом, Армстронгом и Тэйлором, показывает, что многие из них отражаются

на благосостоянии не только жителей поддерживаемых регионов, но и на благосостоянии жителей других, более успешных и развитых, территорий. Прежде всего это происходит за счет сокращения издержек, связанных с перегрузкой общественной инфраструктуры в крупнейших городских агломерациях, а также с сокращением производственных возможностей лидирующих регионов вследствие ограничения притока населения с менее благополучных территорий. Поэтому для оптимизации использования существующей инфраструктуры и ресурсного потенциала национальной экономики необходимо активное вмешательство в инвестиционные процессы на региональном уровне со стороны федерального центра, который обязан учитывать последствия реализации тех или иных мероприятий для всех регионов.

Существенное значение с позиций оценки эффективности региональной политики в рамках метода анализа издержек и выгод имеет классификация инвестиционных проектов, предложенная К. Блэйком [3]. Согласно этой классификации все инвестиционные проекты, реализуемые в стимулируемых регионах, необходимо подразделять на три категории:

- проекты, отвлеченные политикой (subsidy-diverted projects), которые при отказе от реализации мер политики были бы реализованы в других регионах;
- автономные проекты (autonomous projects), которые при отказе от реализации мер политики все равно были бы реализованы в поддерживаемом регионе;
- проекты, инициированные политикой (subsidy-created projects), которые в случае отказа от реализации мер политики не были бы реализованы ни в стимулируемом, ни в других регионах.

Автономные проекты при оценке эффективности региональной политики не должны учитываться вообще – ни на стороне выгод, ни на стороне издержек. Этот аспект практически полностью игнорируется при оценке эффективности реализуемых в России программ территориального развития. Между тем разработчики этих программ, как правило, стремятся искусственно завесить их масштабы за счет включения в них автономных проектов, принятие решений о реализации которых практически никак не зависит от предусмотренной программой системы стимулов.

По проектам, инициированным политикой, при оценке эффективности региональной политики должны учитываться все коммерческие затраты и все коммерческие результаты, связанные с реализацией данных проек-

тов. По проектам, отвлеченным политикой, должны учитываться альтернативные издержки, связанные с отказом от реализации проектов в других регионах. Если под влиянием системы стимулов, предусмотренных региональной политикой, происходят отказ от реализации более выгодных с позиций коммерческой оценки проектов в других регионах и переключение на реализацию проектов менее выгодных с позиций коммерческой оценки (до учета стимулов региональной политики, например субсидий или налоговых льгот), это ведет к чистым потерям общественного благосостояния, которые, однако, могут быть перекрыты за счет экономии расходов, связанных с миграцией населения, сокращения издержек перегрузки общественной инфраструктуры в крупнейших агломерациях и более равномерного распределения доходов.

Теоретически метод анализа издержек и выгод может быть использован и для оценки эффективности инвестиционной политики, проводимой различными субъектами Федерации. Однако для этого требуется информация об условиях разработки и реализации по крайней мере основных инвестиционных проектов региона, о действующей в отношении каждого из них системе стимулов и мер организационной поддержки, а также о реакции экономических агентов на стимулы, предлагаемые региональной администрацией. Получение даже самых приблизительных исходных данных, необходимых для осуществления такой оценки, невозможно без проведения дорогостоящих обследований. В то же время существует возможность укрупненно оценить эффективность инвестиционной политики субъекта Федерации, сравнивая ее результаты с результатами, достигнутыми в других регионах, характеризующихся сопоставимыми условиями развития.

## **ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ СРАВНИТЕЛЬНЫМ МЕТОДОМ**

Построение укрупненных оценок эффективности инвестиционной политики субъектов Федерации сравнительным методом требует предварительного решения двух задач, первая из которых связана с выбором методики оценки характеристик инвестиционного потенциала регионов, а вторая – с выбором методологии, позволяющей на основе сопоставления характеристик инвестиционного потенциала и результатов инвестиционной деятельности по группе однородных регионов сформировать интегральный показатель эффективности инвестиционной политики.

Наибольшую популярность среди отечественных методик оценки инвестиционного потенциала регионов завоевала методика рейтингового агентства «Эксперт РА», в которой интегральный инвестиционный потенциал определяется на основе девяти составляющих: трудового, потребительского, производственного, финансового, институционального, инновационного, инфраструктурного, природно-ресурсного и туристического потенциалов. Несомненными достоинствами рейтинга инвестиционного потенциала агентства «Эксперт РА» являются регулярность обновления, широкое признание экспертным сообществом и объем используемого информационного массива, в который помимо общедоступных данных Федеральной службы государственной статистики входят непубликуемые данные ряда федеральных министерств и ведомств и некоторых ведущих консалтинговых фирм. Все это позволило нам принять методику оценки инвестиционного потенциала агентства «Эксперт РА» за основу при построении укрупненных оценок эффективности инвестиционной политики субъектов Федерации.

Помимо индексов инвестиционного потенциала в рамках работы над определением инвестиционного рейтинга регионов аналитики агентства «Эксперт РА» рассчитывают и индексы инвестиционных рисков. Однако характер инвестиционных рисков в значительной степени зависит от действий администрации субъекта Федерации, и поэтому при оценке эффективности региональной инвестиционной политики характеристики инвестиционных рисков не следует рассматривать как независимые переменные, влияющие на действенность проводимой в субъекте Федерации инвестиционной политики и объективно различающиеся между регионами.

Для построения индикатора эффективности инвестиционной политики субъекта Федерации воспользуемся методом охвата данных (data envelopment method, DEA), разработанным А. Чарнсом, В. Купером и Э. Родсом для измерения сравнительной эффективности единиц, принимающих решения (decision making units), в условиях множественности входных и выходных параметров их функционирования [5]. Сущность метода охвата данных заключается в следующем. Пусть имеется  $I$  единиц принятия решений, эффективность которых нужно сравнить. Каждая единица принятия решений  $i$  характеризуется  $J$  видами располагаемых ресурсов на входе и  $K$  показателями результатов деятельности на выходе, причем все значения входных ( $x_{ji}$ ) и выходных ( $y_{ki}$ ) параметров единицы принятия решений  $i$  являются неотрицательными. Тогда эффективность единицы принятия решений  $i$  можно записать как

$$e_i = \sum_{k=1}^K w_{ki} y_{ki} / \sum_{j=1}^J v_{ji} x_{ji} ,$$

где  $v_{ji}$  и  $w_{ki}$  – весовые коэффициенты, присвоенные каждому входному и каждому выходному параметру.

Метод охвата данных предполагает индивидуальное определение весовых коэффициентов для каждой единицы принятия решений  $i$  на основе решения следующей задачи математического программирования:

$$e_i = \sum_{k=1}^K w_{ki} y_{ki} / \sum_{j=1}^J v_{ji} x_{ji} \rightarrow \max \text{ при ограничениях}$$

$$\sum_{k=1}^K w_{ki} y_{kb} / \sum_{j=1}^J v_{ji} x_{jb} \leq 1, \quad b = \overline{1, I}, \quad v_{ij} \geq 0, \quad w_{ki} \geq 0, \quad k = \overline{1, K} .$$

В ходе решения данной задачи математического программирования проводится сравнение единицы принятия решения  $i$  со всеми другими единицами принятия решений  $b$ , а также оценивается эффективная граница, определяющая наилучшие комбинации выходных параметров при заданном сочетании входных параметров. Для единиц принятия решений, попавших на эффективную границу, показатель  $e_i$  принимает максимально возможное значение, равное 1. Если единица принятия решений демонстрирует меньшую эффективность по сравнению с другими единицами, располагающими сопоставимыми ресурсами, то рассчитанный в результате решения оптимизационной задачи показатель  $e_i$  оказывается меньше 1, причем чем меньше значение этого показателя, тем дальше данная единица находится от эффективной границы.

Для того чтобы воспользоваться методом охвата данных для построения укрупненных оценок эффективности инвестиционной политики субъектов Федерации, необходимо специфицировать векторы входных и выходных параметров, характеризующие объективные условия, в которых разрабатывается и осуществляется инвестиционная политика, и основные итоги ее реализации. Поскольку агентство «Эксперт РА» не публикует данные о значениях отдельных составляющих инвестиционного потенциала, воспользуемся рангами регионов по видам инвестиционного потенциала, но не в порядке убывания инвестиционного потенциала, как их приводит агентство «Эксперт РА», а в порядке возрастания, т.е. региону с наихудшим инвестиционным потенциалом присвоим ранг 1, а региону с наилуч-

шим инвестиционным потенциалом – ранг 89<sup>1</sup>. Эту информацию будем использовать в качестве основной составляющей вектора входных параметров. В связи с тем, что помимо объективных характеристик инвестиционного потенциала и эффективности инвестиционной политики экономика субъектов Федерации в значительной степени зависит от инвестиционной политики, проводимой в отношении региона федеральным центром, дополним вектор входных параметров показателем ранга региона по объему инвестиций, осуществленных за счет средств федерального бюджета. В качестве выходных параметров используем ранги регионов по объему инвестиций в основной капитал, осуществленных за счет всех источников финансирования, кроме средств федерального бюджета, и по приросту ВРП с поправкой на межрегиональные различия цен, также рассчитанные в порядке возрастания значений переменных<sup>2</sup>.

Результирующие оценки распределения субъектов Федерации по уровню инвестиционного потенциала и степени эффективности региональной инвестиционной политики представлены в табл. 1. Поскольку для субъектов Федерации с высоким и низким инвестиционным потенциалом имеется недостаточное количество регионов-аналогов, оценка эффективности их инвестиционной политики сравнительным методом не осуществлялась.

Результаты расчетов показывают, что в рамках однородных по уровню инвестиционного потенциала групп субъектов Федерации наблюдается существенный разброс эффективности реализации инвестиционной политики. В частности, таким регионам, как Липецкая, Вологодская, Тюменская, Ярославская, Омская, Белгородская области и Республика Чувашия, несмотря на пониженный инвестиционный потенциал, удается активно привлекать инвестиции и поддерживать высокие темпы экономического роста. Опыт этих субъектов Федерации в области разработки и реализации инвестиционной политики представляет наибольший интерес с точки зрения анализа на предмет возможного использования в других регионах. Напротив, такие регионы, как Пермская, Иркутская, Воронежская, Тульская,

---

<sup>1</sup> При выполнении расчетов использовались данные за 2004 г., когда в состав России входило 89 субъектов Федерации.

<sup>2</sup> Так как последние из данных о ВРП, опубликованных Федеральной службой государственной статистики на момент подготовки статьи, рассчитаны для 2004 г., при выполнении расчетов использовались данные рейтинга инвестиционного потенциала агентства «Эксперт РА» за 2004 г.



Таблица 1

**Распределение субъектов Федерации по уровню инвестиционного потенциала и степени эффективности региональной инвестиционной политики**

Инвестиционный потенциал	Эффективная инвестиционная политика ( $e > 0,75$ )	Нормальная инвестиционная политика ( $0,5 \leq e \leq 0,75$ )	Неэффективная инвестиционная политика ( $e < 0,5$ )
Высокий	Москва, Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский АО, Московская обл., Свердловская обл. – оценка эффективности сравнительным методом невозможна		
Средний	Ямало-Ненецкий АО (1,00), Республика Саха (Якутия) (1,00)	Ленинградская обл. (0,67), Республика Татарстан (0,65), Нижегородская обл. (0,65), Самарская обл. (0,64), Красноярский край (0,63), Челябинская обл. (0,58), Новосибирская обл. (0,57), Краснодарский край (0,56), Республика Башкортостан (0,56), Кемеровская обл. (0,55), Ростовская обл. (0,54), Волгоградская обл. (0,52), Саратовская обл. (0,51)	Пермская обл. (0,45), Иркутская обл. (0,44), Хабаровский край (0,34)
Пониженный	Липецкая обл. (1,00), Вологодская обл. (1,00), Чувашская Республика (1,00), Тюменская обл. (1,00), Ярославская обл. (0,97), Омская обл. (0,89), Белгородская обл. (0,87), Республика Дагестан (0,86), Тверская обл. (0,76)	Калужская обл. (0,70), Смоленская обл. (0,69), Читинская обл. (0,64), Оренбургская обл. (0,63), Томская обл. (0,61), Архангельская обл. (0,60), Пензенская обл. (0,58), Рязанская обл. (0,57), Брянская обл. (0,57), Калининградская обл. (0,56), Курская обл. (0,55), Амурская обл. (0,54), Ставропольский край (0,53), Республика Коми (0,53), Мурманская обл. (0,52), Удмуртская Республика (0,52)	Алтайский край (0,49), Воронежская обл. (0,48), Тульская обл. (0,48), Ульяновская обл. (0,48), Владимирская обл. (0,47), Приморский край (0,42)
Незначительный	Ненецкий АО (1,00), Таймырский (Долгано-Ненецкий АО) (1,00), Эвенкийский АО (1,00), Усть-Ордынский Бурятский АО (1,00), Агинский Бурятский АО (1,00), Ивановская обл. (0,99), Республика Мордовия (0,98), Республика Адыгея (0,85), Новгородская обл. (0,84), Коми-Пермяцкий АО (0,79), Костромская обл. (0,76)	Тамбовская обл. (0,72), Республика Тыва (0,67), Сахалинская обл. (0,65), Чукотский АО (0,62), Псковская обл. (0,60), Республика Марий Эл (0,58), Орловская обл. (0,55), Астраханская обл. (0,55), Кировская обл. (0,54), Республика Калмыкия (0,54), Республика Алтай (0,53), Еврейская авт. обл. (0,53), Карачаево-Черкесская Республика (0,51)	Курганская обл. (0,49), Кабардино-Балкарская Республика (0,49), Республика Северная Осетия – Алания (0,48), Республика Бурятия (0,47), Республика Хакасия (0,42), Камчатская обл. (0,37), Республика Карелия (0,36), Магаданская обл. (0,28)
Низкий	Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Корякский АО – оценка эффективности сравнительным методом невозможна		

Ульяновская, Владимирская области, Хабаровский, Алтайский и Приморский края, оказываются неспособными в полной мере реализовать свой инвестиционный потенциал и проигрывают конкуренцию за привлечение инвестиций другим регионам, находящимся в сопоставимых с ними условиях.

Представленные оценки эффективности инвестиционной политики субъектов Федерации существенно зависят от объективности и корректности оценок инвестиционного потенциала и могут включать смещения, ведущие к переоценке эффективности инвестиционной политики в случае недооценки действительного инвестиционного потенциала региона аналитиками агентства «Эксперт РА» и к недооценке эффективности инвестиционной политики в случае переоценки действительного инвестиционного потенциала региона. В то же время они позволяют сделать достаточно определенные выводы о наличии в целом ряде регионов реальных резервов повышения инвестиционной активности и темпов экономического роста, связанных с совершенствованием инвестиционной политики, и о возможности использования позитивного опыта администраций субъектов Федерации, получивших высокие оценки эффективности инвестиционной политики, в других, отстающих по этому показателю регионах, обладающих сопоставимым инвестиционным потенциалом.

### **ОЦЕНКА РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДОЛЕВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ ЗА СЧЕТ СРЕДСТВ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА**

Одним из ключевых направлений реализации инвестиционной политики субъекта Федерации является доленое государственно-коммерческое финансирование приоритетных инвестиционных проектов. Специфика задач, стоящих перед региональной администрацией, должна оказывать существенное влияние на отбор проектов для финансирования. Если основным критерием принятия решения о финансировании инвестиционного проекта для частных инвесторов является положительная величина чистого дисконтированного дохода от участия в проекте, свидетельствующая о приросте рыночной стоимости собственного капитала инвестора в результате реализации проекта, то администрации субъектов Федерации должны в значительной степени ориентироваться на показатели региональной и бюджетной эффективности проекта, а также оценивать шансы на его реализацию в случае отказа от его софинансирования за счет средств регионального бюджета.

Используя ограниченный объем бюджетных инвестиционных ресурсов, выделяемых для долевого финансирования инвестиционных проектов, администрация субъекта Федерации должна внести максимально возможный вклад в достижение целей стратегии развития региона. Это определяет следующие общие требования к проектам, претендующим на долевое финансирование за счет средств регионального бюджета:

- цели и ожидаемые результаты реализации проекта должны соответствовать целям и задачам стратегии развития региона;
- региональная эффективность проекта должна существенно превышать его коммерческую эффективность;
- бюджетная эффективность проекта должна существенно превышать бюджетную эффективность неподдерживаемых проектов;
- коммерческая эффективность проекта не должна быть большой и устойчивой к изменению факторов риска, поскольку в этом случае проект должен финансироваться частным сектором без государственной поддержки;
- коммерческая эффективность проекта не должна быть отрицательной или очень чувствительной к изменению факторов риска, поскольку в противном случае не обеспечивается возвратность вложений частных инвесторов в реализацию проекта.

Таким образом, если для частного инвестора задача принятия решения о финансировании инвестиционного проекта может быть сведена к однокритериальной (при правильно определенной ставке дисконта должны финансироваться все проекты с неотрицательным чистым дисконтированным доходом от участия в проекте), то для администрации субъекта Федерации задача принятия решения о финансировании инвестиционного проекта носит многокритериальный характер.

С нашей точки зрения, существенным аспектом, который должен находить непосредственное отражение в процедурах расчета показателей эффективности при принятии решения о государственной поддержке проекта, является вероятность реализации проекта силами частного капитала без поддержки со стороны регионального бюджета, монотонно возрастающая при повышении значений показателей коммерческой эффективности проекта для базового сценария его реализации и степени устойчивости проекта к изменению факторов риска. При этом региональные эффекты проекта должны сопоставляться не с общим объемом капитальных вложений в его реализацию, а с объемом финансирования, обеспечиваемым за счет средств регионального бюджета.

Введем понятие эффективности государственной поддержки проекта как соотношения между приростом математического ожидания эффекта проекта (общественного, регионального, бюджетного) в результате его поддержки и общим объемом финансовой поддержки проекта. Тогда для измерения эффективности государственной поддержки проекта можно использовать обычный набор показателей, традиционно применяемый в инвестиционном анализе. Однако величина денежного потока для оценки эффективности при этом существенно пересматривается.

Пусть  $CF_t$  – денежный поток для оценки эффективности проекта (общественной, региональной, бюджетной) применительно к базовому сценарию его реализации;  $P$  – вероятность реализации проекта силами частного капитала без государственной финансовой поддержки;  $S_t$  – объем поддержки проекта, необходимый для принятия определенного решения о начале его реализации;  $\Delta CF_t$  – изменение денежного потока для оценки эффективности проекта, обусловленное оказанием государственной поддержки (и связанное, например, с улучшением условий привлечения заемных средств благодаря снижению степени риска проекта);  $t$  – индекс времени. Тогда денежный поток для оценки эффективности государственной поддержки проекта рассчитывается как  $CF'_t = CF_t \times (1 - P) + \Delta CF_t - S_t$ .

Если вероятность реализации проекта силами исключительно частного капитала близка к единице, то государственная поддержка проекта неэффективна вне зависимости от масштабов положительных общественных, региональных и бюджетных эффектов, поскольку эти эффекты могут быть получены без каких-либо дополнительных затрат средств регионального бюджета. Если вероятность реализации проекта силами частного капитала без дополнительной поддержки со стороны регионального бюджета близка к нулю, но проект становится реализуемым после получения финансирования со стороны регионального бюджета, для стратегически значимых проектов показатели общественной, региональной и бюджетной эффективности государственной поддержки принимают большие положительные значения. Эффективность поддержки в случае промежуточных вариантов зависит как от общественных, региональных и бюджетных эффектов проекта, так и от вероятности реализации проекта силами исключительно частного сектора.

Для иллюстрации подходов к расчету региональной эффективности государственной поддержки проекта возьмем за основу инвестиционный проект, рассмотренный в действующих Методических рекомендациях по оценке эффективности инвестиционных проектов [6]. Предположим, что

данному проекту оказывается государственная поддержка в форме долевого участия в уставном капитале предприятия, создаваемого для реализации инвестиционного проекта.

Для целей расчета региональной эффективности предположим, что проект генерирует позитивные косвенные эффекты для региона в размере 15% выручки от продаж без учета НДС, 60% общей суммы налоговых платежей поступает в федеральный бюджет, а 50% заемных средств привлекается от внешних для региона финансовых посредников. Тогда при ставке дисконтирования 20% в качестве информационной базы для расчета традиционных показателей региональной эффективности проекта будут выступать показатели, приведенные в табл. 2. Для данного проекта показатели

Таблица 2

Расчет показателей региональной эффективности проекта

Показатель	Шаг расчета								
	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Выручка с НДС	0	90	150	150	120	210	210	180	0
Материальные затраты	0	-35	-40	-40	-40	-45	-45	-45	0
Заработная плата	0	-7	-11	-11	-11	-11	-11	-11	0
НДС уплаченный	0	-7	-8	-8	-8	-9	-9	-9	0
Налоги, перечисляемые в федеральный бюджет	0	-5	-13	-14	-9	-27	-26	-19	-2
Приток от операционной деятельности	0	34	77	82	60	134	135	110	2
Косвенные эффекты	0	11	19	19	15	26	26	23	0
Приток от финансовой деятельности	20	8	-26	-14	2	-2	0	0	0
Сальдо от инвестиционной деятельности	-100	-70	0	0	-60	0	0	0	-80
Дисконтированный денежный поток для оценки региональной эффективности	-80	-14	49	50	8	64	54	37	-18
Накопленный дисконтированный денежный поток для оценки региональной эффективности	-80	-94	-45	5	13	76	130	167	149

региональной эффективности принимают следующие значения: чистый дисконтированный доход (ЧДД) равен 149,25 условной единицы, индекс доходности дисконтированных инвестиций (ИДДИ) – 2,13 (при учете первоначальных инвестиций, осуществляемых на нулевом и первом шагах расчетного периода за счет собственных и привлеченных от региональных финансовых посредников финансовых ресурсов), внутренняя норма доходности (ВНД) – 53,82%, срок окупаемости с учетом дисконтирования (СО(Д)) – 3,91 года.

Показатели региональной эффективности государственной поддержки проекта основаны на сопоставлении объема государственной поддержки с результирующим денежным потоком для оценки региональной эффективности с поправкой на вероятность реализации проекта без государственной поддержки. При ставке дисконтирования 20%, вероятности реализации проекта без государственной поддержки 40% и необходимой государственной поддержке в объеме 25% от собственных источников финансирования информационной базой расчета показателей региональной эффективности оказания проекту государственной поддержки служат показатели, приведенные в табл. 3. Для данного проекта показатели региональной

Таблица 3

**Расчет показателей региональной эффективности государственной поддержки проекта при вероятности его реализации без поддержки 40% и требуемом уровне поддержки в объеме 25% от собственных источников финансирования**

Показатель	Шаг расчета								
	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Прирост математического ожидания денежного потока для оценки региональной эффективности	–48	–10	42	52	10	95	97	79	–47
Затраты на поддержку	–15	–8	–	–	–	–	–	–	–
Дисконтированный денежный поток для оценки региональной эффективности поддержки проекта	–63	–15	29	30	5	38	32	22	–11
Накопленный дисконтированный денежный поток для оценки региональной эффективности поддержки проекта	–63	–78	–48	–18	–14	25	57	79	68

эффективности государственной поддержки принимают следующие значения: ЧДД равен 68,30 условной единицы, ИДДИ – 4,21 (относительно государственных инвестиций в уставный капитал на нулевом и первом шагах расчетного периода), ВНД – 41,13%, СО(Д) – 5,36 года.

Использование показателей региональной и бюджетной эффективности инвестиций, предусмотренных Методическими рекомендациями по оценке эффективности инвестиционных проектов, и предложенных нами показателей региональной и бюджетной эффективности государственной поддержки проектов приводит к различным упорядочениям группы инвестиционных предложений по степени эффективности. Для того чтобы убедиться в справедливости этого тезиса, с помощью датчика случайных чисел сгенерируем альтернативные значения уровня выручки от продаж и региональных косвенных эффектов для 20 модификаций рассмотренного выше инвестиционного проекта. При этом учтем два возможных значения необходимого объема государственной поддержки проекта (25 и 40%), а также пять возможных значений вероятности реализации проекта без государственной поддержки (0,0; 0,2; 0,4; 0,6; 0,8). Значения индексов доходности дисконтированных инвестиций и их рангов в порядке убывания представлены в табл. 4.

Учет вероятности реализации проекта без государственной поддержки оказывает очень существенное влияние на ранжировку проектов. Например, проект № 10, занимающий второе место по значениям показателей региональной и бюджетной эффективности, оказывается лишь 15-м по значениям показателей региональной эффективности оказания государственной поддержки и 16-м – по значениям показателей бюджетной эффективности поддержки. Это обусловлено тем, что для данного проекта вероятность реализации без оказания государственной поддержки оценивается на уровне 80% и лишь незначительная часть генерируемых позитивных косвенных эффектов сопоставляется с объемом государственной поддержки при оценке ее эффективности. Напротив, проект № 2 при использовании традиционных показателей эффективности выглядит не очень привлекательно, занимая 19-е место по уровню региональной эффективности и девятое – по уровню бюджетной эффективности. Однако поскольку вероятность его реализации без государственной поддержки оценивается как нулевая, учет относительно незначительных косвенных эффектов в полном объеме позволяет рассматривать данный проект как исключительно эффективный с точки зрения

направления в него ресурсов государственной поддержки (этот проект занимает второе место в ряду по значениям показателей региональной и бюджетной эффективности оказания государственной поддержки).

Таблица 4

**Индексы доходности дисконтированных инвестиций в разрезе различных направлений оценки экономической эффективности**

№ модификации проекта	Объем поддержки, %	Вероятность реализации проекта	Региональная эффективность		Региональная эффективность поддержки		Бюджетная эффективность		Бюджетная эффективность поддержки	
			ИДДИ	Ранг	ИДДИ	Ранг	ИДДИ	Ранг	ИДДИ	Ранг
1	25	0,0	3,77	1	12,42	1	10,93	1	10,93	1
2	25	0,0	1,63	19	5,37	2	6,23	9	6,23	2
3	25	0,2	1,83	17	4,82	6	6,26	8	5,09	4
4	25	0,2	2,02	14	5,32	3	6,79	7	5,52	3
5	25	0,4	2,58	5	5,09	4	7,44	5	4,67	8
6	25	0,4	2,58	6	5,09	5	7,73	4	4,85	6
7	25	0,6	2,11	11	2,78	12	7,34	6	3,23	10
8	25	0,6	1,28	20	1,69	17	5,45	11	2,40	15
9	25	0,8	2,51	7	1,65	18	8,31	3	2,11	18
10	25	0,8	2,81	2	1,85	15	8,58	2	2,18	16
11	40	0,0	2,02	13	4,15	7	4,40	19	4,40	9
12	40	0,0	1,93	16	3,97	8	5,04	15	5,04	5
13	40	0,2	2,07	12	3,41	9	5,86	10	4,81	7
14	40	0,2	1,97	15	3,25	11	3,84	20	3,15	11
15	40	0,4	2,65	4	3,27	10	4,89	16	3,14	12
16	40	0,4	1,65	18	2,03	13	4,77	17	3,06	13
17	40	0,6	2,20	9	1,82	16	4,70	18	2,17	17
18	40	0,6	2,31	8	1,91	14	5,28	14	2,44	14
19	40	0,8	2,73	3	1,13	19	5,33	13	1,52	20
20	40	0,8	2,20	10	0,91	20	5,42	12	1,54	19



Изменение необходимого объема государственной поддержки практически никак не влияет на значения традиционных показателей региональной эффективности проекта (средние ранги для первых и последних 10 проектов практически равны друг другу) и существенно ухудшает значения традиционных показателей его бюджетной эффективности. Для показателей региональной и бюджетной эффективности государственной поддержки проекта увеличение объемов поддержки приводит к ухудшению значений показателей эффективности, но менее значительному, чем в случае традиционного показателя бюджетной эффективности проекта.

В целом результаты расчетов, представленных в табл. 4, свидетельствуют, что ориентация на традиционные показатели региональной и бюджетной эффективности может приводить к такому отбору проектов для финансирования, при котором не обеспечивается максимизация математического ожидания дисконтированных региональных и бюджетных эффектов реализуемых в регионе инвестиционных проектов при условии ограниченности объема бюджетных инвестиционных ресурсов, который может быть использован для поддержки приоритетных проектов. Таким образом, совершенствование процедур оценки приоритетных инвестиционных проектов является важным резервом повышения эффективности использования ограниченных инвестиционных ресурсов общественного сектора для целей регионального развития.

## Литература

1. **Schofield J.A.** Economic efficiency and regional policy // *Urban Studies*. – 1976. – V. 13, No. 2.
2. **Armstrong H., Taylor J.** Regional economics and policy. – Oxford: Oxford univ. press, 1993.
3. **Blake C.** The gains from regional policy // *Cost-Benefit and Cost-Effectiveness*. – L., 1973.
4. <http://www.raexpert.ru/thematic/shortregions/regions/>.
5. **Charnes A., Cooper W.W., Rhodes E.L.** Measuring the efficiency of decision making units // *European Journal of Operational Research*. – 1978. – V. 2, No. 6.
6. **Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов** (утверждены Министерством экономики РФ, Министерством финансов РФ, Государственным комитетом РФ по строительной, архитектурной и жилищной политике 21.06.1999). – М., 1999.

© Мельников Р.М., 2007

---

## **ИНВЕСТИЦИОННЫЙ КЛИМАТ И ИНВЕСТИЦИОННОЕ ПОВЕДЕНИЕ: СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ**

**Б.Л. Лавровский, А.И. Шевчук**

Проблема привлечения инвестиций в отечественную экономику стоит весьма остро, а в экономику Сибирского федерального округа (СФО) – в особенности. По данным статистики, СФО по итогам 2006 г., по-прежнему являясь аутсайдером, находится на предпоследнем месте среди федеральных округов по объему инвестиций на 1 тыс. чел. населения (22,56 млн руб.), значительно опережая лишь Южный федеральный округ. В самое последнее время Сибирь демонстрирует несколько более высокую динамику инвестиций, чем Российская Федерация в целом, но для устранения серьезных диспропорций необходим настоящий инвестиционный прорыв.

Преодоление негативных тенденций в инвестиционной сфере невозможно без исследования конкретных предпосылок формирования инвестиционной привлекательности регионов, которая складывается под воздействием множества объективных и субъективных факторов. История разработки методик оценки инвестиционной привлекательности (инвестиционного климата) отдельных регионов насчитывает около 40 лет. За это время в соответствии с разными подходами создано значительное их число. Разнообразие подходов приводит, естественно, к разным взглядам на природу и назначение данных методик.

Интерес к проблеме определения привлекательности регионов обострился в конце прошлого столетия и был вызван началом рыночных преобразований в странах Восточной Европы и на постсоветском пространстве.

### **ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ СОСТАВЛЕНИЯ РЕЙТИНГОВ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНОВ**

Первой значимой работой в области изучения инвестиционной привлекательности регионов принято считать разработку Гарвардской школы бизнеса, осуществленную во второй половине 60-х годов XX в. Результаты исследования были опубликованы в журнале «Harvard Business Review», статья носила название «Как анализировать инвестиционный климат зарубежных стран» («How to Analyze Foreign Investment Climate»). Автор

статьи, Р.Б. Стобах, использовал понятие «инвестиционный климат», а в качестве регионов рассматривал отдельные страны. Согласно его методике климат региона оценивается по следующим параметрам:

- законодательство в области регулирования внутренних и иностранных инвестиций;
- возможность вывоза капитала;
- положение национальной валюты;
- политическая ситуация в стране;
- уровень инфляции;
- доступ к национальному капиталу.

Для оценки названных параметров использовался экспертный метод.

Все последующие разработки оценки инвестиционного климата велись в направлении усложнения и углубления модели. Многие западные консалтинговые компании, а также экономические издания стали разрабатывать свои методики оценки экономической ситуации в различных государствах с точки зрения их привлекательности для потенциальных инвесторов. Одними из самых известных и часто цитируемых оценок регионов (на уровне стран) являются рейтинговые оценки журнала «Euromoney». При построении этих оценок используется девять групп показателей (индикаторов) [1, 2]:

- состояние экономики (по шкале от 0 до 10, значимость – 25%);
- уровень политического риска (по шкале от 0 до 10, значимость – 25%);
- состояние общей задолженности (по шкале от 0 до 10, значимость – 10%);
- способность к обслуживанию долга (по шкале от 0 до 10, значимость – 10%);
- кредитоспособность (по шкале от 0 до 10, значимость – 10%);
- доступность банковского кредитования (по шкале от 0 до 10, значимость – 5%);
- доступность краткосрочного финансирования (по шкале от 0 до 10, значимость – 5%);
- доступность долгосрочного ссудного капитала (по шкале от 0 до 10, значимость – 5%);
- вероятность возникновения форс-мажорных обстоятельств (по шкале от 0 до 10, значимость – 5%).

Интегральный индикатор для каждой страны складывается из этих девяти показателей. Судя даже по количеству показателей, оценивающих состояние задолженности и возможность ее обслуживать, данный рейтинг, по нашему мнению, следует рассматривать скорее как показатель инвестиционного риска.

Следующим примером рейтинговых оценок регионов могут служить работы известных международных рейтинговых агентств, таких как «Moody's Investor's Service», «Arthur Andersen», «Standard & Poor's», IBCA, «Fitch Ratings» и др. Принято считать, что рейтинговая оценка названных агентств представляет собой прямое отражение инвестиционной привлекательности региона. Вопрос в том, насколько это справедливо. Стоит заметить, что сами агентства оперируют понятием *credit rating* («кредитный рейтинг»).

«Standart & Poor's» определяет рейтинг как выражение мнения этого агентства «относительно способности и готовности эмитента своевременно и в полном объеме выполнять свои финансовые обязательства» [3]. Иначе говоря, рейтинг региональных и местных властей, который составляется данным агентством, следует рассматривать, видимо, как рейтинг риска, связанного с возможностью невыполнения финансовых обязательств, невозврата займов и кредитов, с опасностью дефолта.

Авторитет и репутация «Standart & Poor's», несомненно, сказываются на уровне значимости рейтинга, составляемого этим агентством, и приводят к тому, что разработанная им шкала от категории *AAA* до категории *D* стала со временем «задающей тенденцию». Другие эксперты – составители рейтингов стали также использовать буквенные обозначения при составлении своих шкал, поэтому стоит кратко остановиться на упомянутой шкале. В ней применяются следующие обозначения:

*AAA* – очень высокая способность своевременно и полностью выполнять свои долговые обязательства (самый высокий рейтинг);

*AA* – высокая способность своевременно и полностью выполнять свои долговые обязательства;

*A* – умеренно высокая способность своевременно и полностью выполнять свои долговые обязательства, однако большая чувствительность к воздействию неблагоприятных перемен в коммерческих, финансовых и экономических условиях;

*BBB* – достаточная способность своевременно и полностью выполнять свои долговые обязательства, однако более высокая чувствительность

к воздействию неблагоприятных перемен в коммерческих, финансовых и экономических условиях;

*BB* – отсутствие опасности в краткосрочной перспективе, однако более высокая чувствительность к воздействию неблагоприятных перемен в коммерческих, финансовых и экономических условиях;

*B* – более высокая уязвимость при наличии неблагоприятных коммерческих, финансовых и экономических условий, однако в настоящее время имеется возможность выполнения долговых обязательств в срок и в полном объеме;

*CCC* – на данный момент существует потенциальная возможность невыполнения эмитентом своих долговых обязательств; своевременное выполнение долговых обязательств в значительной степени зависит от благоприятных коммерческих, финансовых и экономических условий;

*CC* – в настоящее время высока вероятность невыполнения эмитентом своих долговых обязательств;

*C* – в отношении эмитента возбуждена процедура банкротства или предпринято аналогичное действие, но платежи или выполнение долговых обязательств продолжаются;

*SD* – выборочный дефолт по данному долговому обязательству при продолжении своевременных и полных выплат по другим долгам;

*D* – дефолт по долгам.

При этом существуют промежуточные значения (например, *B+*, *BB-* и т.д.). Кроме того, эксперты отмечают, что рейтинги категорий *AAA*, *AA*, *A* и *B* – рейтинги «инвестиционного класса», остальные (до *C*) – «рейтинги, обладающие значительными спекулятивными характеристиками». В рейтинг региональных и местных органов власти включаются лишь регионы, которые попадают в диапазон шкалы от *AAA* до *B*.

Градуировка шкалы подтверждает предположение, что фактически содержанием рейтинга агентства «Standard & Poor's» является преимущественно риск инвестирования в регион.

Существует разделение рейтингов на национальные и международные. При составлении национальных рейтингов происходит сопоставление регионов внутри одной страны. К наименованиям категорий при этом добавляется определенный индекс страны. Скажем, национальная шкала для России состоит из категорий *ruAAA* и т.д. Для международных инвесторов важное значение имеет рейтинг региона по международной шкале

либо возможность сопоставления международного рейтинга страны и национального рейтинга региона внутри нее.

Определение кредитного рейтинга региональных и местных органов власти в «Standard & Poor's» строится на сопоставлении следующих конкретных параметров:

- уровень суверенности органа власти;
- показатель ВРП на душу населения;
- совокупные доходы бюджета;
- текущий баланс бюджета (в процентах от доходов);
- баланс с учетом капитальных расходов (в процентах от доходов);
- прямой долг (в процентах от доходов) и др.

Сам механизм формирования и присвоения рейтинга, несмотря на провозглашаемую агентством «Standard & Poor's» «публичность аналитических критериев», является его ноу-хау. Агентство не скрывает, что для присвоения рейтинга формируется группа аналитиков, которая производит сбор необходимой информации из открытых источников, а также запрашивает непубличную информацию. После анализа всех данных принимается решение о присвоении рейтинга. Можно только догадываться, какую роль в определении рейтинга играют формальные методы, а какую – экспертные оценки.

Несмотря на присутствие данного рейтингового агентства в России, кредитные рейтинги присвоены далеко не всем субъектам Федерации и муниципальным образованиям, поскольку агентство работает только с заинтересованными местными органами власти, готовыми платить за то, чтобы их регион был оценен. Так, на сегодняшний день в рейтинг «Standart & Poor's» попали только два субъекта Федерации, входящих в состав Сибирского федерального округа: Иркутская область (рейтинг по международной шкале –  $B^+$ ) и Томская область (рейтинг по национальной шкале –  $ruA^+$ ). Кроме того, были оценены города Братск ( $B$  и  $ruA$ ), Новосибирск ( $B^+$  и  $ruA^+$ ), Омск ( $B$  и  $ruBBB^+$ ). Для сравнения: рейтинг Москвы по международной шкале –  $BBB^+$ , рейтинг Московской области по международной шкале –  $BB$ , по национальной –  $ruAA$ , рейтинг Санкт-Петербурга по международной шкале –  $BBB^-$ .

Таким образом, сибирские регионы, участвующие в рейтинге агентства «Standard & Poor's», несколько отстают от Москвы и Санкт-Петербурга, однако это отставание отнюдь не является катастрофическим. Связано это скорее всего с тем, что в данном рейтинге участвуют те регионы Сибири, которые по многим показателям можно отнести к регионам-лидерам, и не только в масштабе Сибири.

## ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ СОСТАВЛЕНИЯ РЕЙТИНГОВ

Отечественный опыт оценки инвестиционной привлекательности регионов относительно небольшой. Правда, определенной предтечей такой оценки можно, по-видимому, считать расчет уровня эффективности капиталовложений и сопоставление всех регионов СССР по этому показателю.

К настоящему времени в России разработано значительное число методик оценки инвестиционной привлекательности. Характерной чертой многих из них является отсутствие достаточно разработанного понятийного аппарата, развитой методологической платформы.

Серьезный минус многих методик – их «одноразовость». К примеру, в 1993 г. система рейтинга инвестиционной привлекательности была представлена журналом «Коммерсант» [4]. Однако в дальнейшем специалисты этого издания если и составляли рейтинг, то уже не публиковали его. Соответственно проследить динамику изменения инвестиционной привлекательности различных субъектов Федерации, а следовательно, и оценить адекватность результатов в данном случае не представляется возможным. То же самое можно сказать и про Методику оценки региональных рисков в России, разработанную Институтом перспективных исследований по заказу Банка Австрии, Методику расчетов индексов инвестиционной привлекательности регионов, являющуюся результатом совместного исследования Экспертного института (Россия) и Центра по изучению России и Восточной Европы Бирмингемского университета (Великобритания), про многие другие методики.

Особого внимания заслуживают две масштабные работы, посвященные изучению инвестиционной привлекательности регионов России: Методические рекомендации по оценке инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации, разработанные авторским коллективом СОПС [5], и Методика составления комплексного рейтинга инвестиционной привлекательности российских регионов, разработанная агентством «Эксперт-РА» [6].

Специалисты СОПС разделяют понятия «инвестиционный климат» и «инвестиционная привлекательность». Они предлагают рассматривать инвестиционный климат как функцию инвестиционной привлекательности и активности, а также степени реализации инвестиционной привлекательности.

Остановимся более подробно на рейтинге, который с 1996 г. составляет и регулярно публикует «Эксперт-РА». Данный рейтинг заключается

в группировке регионов Российской Федерации по степени их инвестиционной привлекательности. Включение субъекта Федерации в ту или иную группу определяется сочетанием его двух основных характеристик: инвестиционного потенциала и инвестиционного риска. Таким образом, «Эксперт-РА» выделяет 12 основных групп регионов:

- 1А – регионы с высоким потенциалом и минимальным риском;
- 1В – регионы с высоким потенциалом и умеренным риском;
- 1С – регионы с высоким потенциалом и высоким риском;
- 2А – регионы со средним потенциалом и минимальным риском;
- 2В – регионы со средним потенциалом и умеренным риском;
- 2С – регионы со средним потенциалом и высоким риском;
- 3А – регионы с низким потенциалом и минимальным риском;
- 3В1 – регионы с пониженным потенциалом и умеренным риском;
- 3С1 – регионы с пониженным потенциалом и высоким риском;
- 3В2 – регионы с незначительным потенциалом и умеренным риском;
- 3С2 – регионы с незначительным потенциалом и высоким риском;
- 3D – регионы с низким потенциалом и экстремальным риском.

Потенциал каждого региона оценивается по следующим параметрам: 1) обеспеченность региона природными ресурсами (ресурсно-сырьевой потенциал); 2) результаты хозяйственной деятельности региона (производственный потенциал); 3) покупательная способность населения (потребительский потенциал); 4) экономико-географическое положение региона и инфраструктурная насыщенность его территории (инфраструктурный потенциал); 5) показатели научно-технической деятельности в регионе (инновационный потенциал); 6) данные о численности экономически активного населения (трудовой потенциал); 7) данные о степени развития институтов рыночной экономики (институциональный потенциал); 8) данные о налоговых и прочих поступлениях в бюджет региона (финансовый потенциал).

Выделяются следующие виды риска: политический, экономический, социальный, криминальный, экологический, финансовый и законодательный.

Оценки инвестиционного потенциала и инвестиционного риска каждого региона являются интегральными показателями. Удельный вес (значимость) каждого параметра потенциала и риска, а также ряд самих параметров оцениваются с применением методики экспертных оценок, которая не может быть лишена субъективного начала.

Положение регионов Сибирского федерального округа в соответствии с рейтингом агентства «Эксперт-РА» с 1995 по 2006 г. отражено в табл. 1.



Таблица 1

## Положение регионов Сибирского федерального округа в рейтинге агентства «Эксперт-РА»

Регион	1995–1996		1996–1997		1997–1998		1998–1999		1999–2000		2000–2001	
	Совокупный потенциал	Совокупный риск	Совокупный потенциал	Совокупный риск	Совокупный потенциал	Совокупный риск	Совокупный потенциал	Совокупный риск	Совокупный потенциал	Совокупный риск	Совокупный потенциал	Совокупный риск
Республика Алтай	Н	У	Н	В	Н	В	НЗ	У	НЗ	У	НЗ	У
Республика Бурятия	С	В	С	В	Н	У	П	У	П	У	П	У
Республика Тыва	Н	У	Н	В	Н	В	НЗ	В	НЗ	В	НЗ	В
Республика Хакасия	Н	У	Н	В	Н	В	НЗ	У	НЗ	У	НЗ	У
Алтайский край	В	У	В	У	С	У	П	У	П	У	П	У
Красноярский край	В	У	В	У	В	В	С	У	В	В	С	У
Иркутская обл.	В	В	В	У	С	У	С	У	С	У	С	У
Кемеровская обл.	В	В	В	У	С	У	С	У	С	У	С	У
Новосибирская обл.	В	М	В	М	С	У	С	У	С	У	С	У
Омская обл.	С	У	С	У	П	У	П	У	П	У	П	У
Томская обл.	С	М	С	М	П	У	П	У	П	У	П	У
Читинская обл.	Н	В	С	В	П	В	П	В	П	В	П	У
Количество регионов с высоким (в т.ч. максимальным) потенциалом в стране / в СФО	30/5		30/5		8/1		4/0		6/0		5/0	
Количество регионов со средним потенциалом в стране / в СФО	30/3		30/4		18/4		21/4		17/3		18/4	

Окончание табл. 1

Регион	2001–2002		2002–2003		2003–2004		2004–2005		2005–2006	
	Совокупный потенциал	Совокупный риск	Совокупный потенциал	Совокупный риск	Совокупный потенциал	Совокупный риск	Совокупный потенциал	Совокупный риск	Совокупный потенциал	Совокупный риск
Республика Алтай	НЗ	У	НЗ	У	НЗ	У	НЗ	У	НЗ	У
Республика Бурятия	НЗ	В	П	У	НЗ	У	НЗ	У	НЗ	У
Республика Тыва	НЗ	В	НЗ	В	НЗ	В	НЗ	В	НЗ	В
Республика Хакасия	НЗ	У	НЗ	У	НЗ	У	НЗ	У	П	В
Алтайский край	П	У	П	У	П	В	П	В	НЗ	В
Красноярский край	С	В	С	В	С	У	С	У	С	В
Иркутская обл.	С	У	С	У	С	В	С	У	С	У
Кемеровская обл.	С	У	С	У	С	У	С	У	С	У
Новосибирская обл.	С	У	С	У	С	В	С	У	С	У
Омская обл.	П	У	П	У	П	У	П	У	С	У
Томская обл.	П	У	П	У	П	У	П	У	П	У
Читинская обл.	П	В	П	В	П	В	НЗ	В	П	В
Количество регионов с высоким (в т.ч. максимальным) потенциалом в стране / в СФО	5/0		5/0	5/0	5/0	5/0	5/0	6/0		
Количество регионов со средним потенциалом в стране / в СФО	18/4		20/4	18/4	16/4	16/5				

Примечание. В таблице приняты сокращения: В – высокий; М – минимальный; Н – низкий; НЗ – незначительный; П – пониженный; С – средний; У – умеренный.

Анализ данных, приведенных в таблице, дает возможность выделить характерные особенности изменения инвестиционного климата (в соответствии с трактовкой агентства «Эксперт-РА»).

Для середины 90-х годов характерно сравнительно большое количество регионов с высоким и средним инвестиционным потенциалом, что с современных позиций представляется, конечно, несколько странным. Возможно, составители рейтингов накапливали опыт. Причем Сибирь выглядела на общероссийском фоне весьма пристойно. В целом по стране 30 регионов имели высокий потенциал и 30 – средний. В Сибири пять регионов имели высокий потенциал и три-четыре региона – средний. В этот период Новосибирская область получила наивысший рейтинг 1А. В последующие годы подобного результата ни один из сибирских регионов не добивался.

С конца 90-х годов количество регионов с высоким потенциалом в стране сократилось до четырех-пяти, в СФО такие регионы исчезли вовсе; количество регионов со средним потенциалом в стране сократилось до 16–21, в округе же оно осталось практически неизменным. В этот период сибирские лидеры на общефедеральном фоне имели средние показатели инвестиционного потенциала и умеренный уровень риска, в отдельные годы переходящий в повышенный. К таким регионам относятся Иркутская, Кемеровская и Новосибирская области. В рейтинге 2005–2006 гг. в данную группу вошла также Омская область.

Особое место в рейтинге занимает Красноярский край. Этот регион из периода в период демонстрирует лучшие показатели в СФО по инвестиционному потенциалу. В то же время он традиционно, по мнению составителей данного рейтинга, имеет высокий уровень риска. В частности, в рейтинге 2005–2006 гг. по уровню инвестиционного риска Красноярский край занимает 65-е место.

При всей сложности и многоаспектности методики агентства «Эксперт-РА» возникает вопрос: в какой мере оценка уважаемого рейтингового агентства соответствует реальному поведению инвесторов?

## **ИНВЕСТИЦИИ В ОСНОВНОЙ КАПИТАЛ И РЕЙТИНГ**

Для ответа на сформулированный выше вопрос были сопоставлены значение рейтинга, построенного агентством «Эксперт-РА», и объем реально привлеченных в регионы Сибирского федерального округа инвестиций. При оценке привлеченных инвестиций использовались не объемные, а душевые показатели. Для сопоставления регионов в соответствии с пока-

зателем инвестиций в расчете на душу населения применялся метод З. Хельвига.

Суть метода состоит в следующем. Определяется эталонное (наилучшее) значение показателя, которое было достигнуто в определенном периоде. Далее определяется эталонный регион, которому принадлежит наилучшее значение показателя. Каждому региону однозначно ставится в соответствие расстояние до эталонного региона. После этого для корректного сопоставления регионов в зависимости от меры приближения к эталону производятся нормирование и ранжирование расстояний (на основе количественной оценки).

Заметим, что количество рассматриваемых параметров сопоставления регионов не ограничено. В нашем случае в рассмотрении участвует лишь один параметр – показатель инвестиций в расчете на душу населения. Расстояние  $i$ -го региона до эталонного применительно к рассматриваемому показателю определяется по формуле

$$C_{i0} = |Z_i - Z_0|, \quad (1)$$

где  $C_{i0}$  – расстояние региона  $i$  до эталона;  $Z_i$  – значение показателя в  $i$ -м регионе;  $Z_0$  – эталонное значение показателя.

Рассчитывается параметр  $C_0$  по формуле

$$C_0 = \overline{C_0} + 2S_0, \quad (2)$$

где  $\overline{C_0}$  – среднее арифметическое всех расстояний;  $S_0$  – стандартное отклонение.

Смысл параметра  $C_0$  состоит в следующем. С высокой вероятностью утверждается, что не существует региона, у которого расстояние до эталонного региона больше, чем  $C_0$ . Сопоставление конкретных региональных расстояний с предельным  $C_0$  позволяет ранжировать регионы в зависимости от близости к эталону.

Непосредственно меру приближения региона  $i$  к эталону характеризует показатель  $d_i$ , рассчитываемый по формуле

$$d_i = 1 - \frac{C_{i0}}{C_0}. \quad (3)$$

Предварительно было осуществлено ранжирование федеральных округов по этой методике (табл. 2).

Таблица 2

**Ранжирование федеральных округов России по показателю «степень приближения к эталону»**

Федеральный округ	1995		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Степень приближения к эталону	Место в списке	Степень приближения к эталону	Место в списке	Степень приближения к эталону	Место в списке	Степень приближения к эталону	Место в списке	Степень приближения к эталону	Место в списке	Степень приближения к эталону	Место в списке	Степень приближения к эталону	Место в списке	Степень приближения к эталону	Место в списке
Центральный	0,390	4	0,439	3	0,389	4	0,413	4	0,435	4	0,462	4	0,470	4	0,459	4
Северо-Западный	0,368	5	0,449	2	0,484	3	0,496	3	0,585	2	0,597	3	0,690	3	0,707	3
Южный	0,399	3	0,345	6	0,325	6	0,312	6	0,286	7	0,267	7	0,244	7	0,255	7
Приволжский	0,347	7	0,373	5	0,366	5	0,352	5	0,340	5	0,347	5	0,357	5	0,358	5
Уральский	1,000	1	1,000	1	1,000	1	1,000	1	1,000	1	1,000	1	1,000	1	1,000	1
Сибирский	0,359	6	0,294	7	0,301	7	0,293	7	0,297	6	0,297	6	0,320	6	0,318	6
Дальневосточный	0,428	2	0,431	4	0,510	2	0,579	2	0,581	3	0,665	2	0,725	2	0,747	2

Привлечение к анализу показателя «степень приближения к эталону» позволяет значительно его обогатить, дает возможность наглядно продемонстрировать, насколько далеко от эталона находится каждый участник. Например, обычное место Дальневосточного федерального округа – второе, иногда третье и четвертое. При использовании же показателя «степень приближения к эталону» видно, что для этого округа характерна весьма позитивная динамика, он все больше приближается к лидеру. То же самое относится к Северо-Западному федеральному округу.

Лидерство на протяжении всего рассматриваемого периода по известным объективным причинам принадлежит Уральскому федеральному округу. Данный округ регулярно становится эталонным. Сибирь же характеризуется некой негативной стабильностью. С 2000 по 2002 г. Сибирский федеральный округ занимал последнее, седьмое, место в списке. Начиная с 2003 г. он переместился на предпоследнее, шестое, место.

Для СФО мера приближения к эталону была наиболее высокой в середине 90-х годов (0,36), в период 2000–2004 гг. она, как правило, не превосходила 0,30, в 2005–2006 гг. – возросла до 0,32.

В таблице 3 приведены в сопоставлении с рейтингом агентства «Эксперт-РА» аналогичные расчетные характеристики, касающиеся конкретных сибирских регионов на фоне страны. Например, в 1995 г. расстояние Республики Алтай до эталона, рассчитанного по всем регионам РФ, составляет 0,174, место республики в федеральном списке – 61-е из 79 (не рассматриваются отдельно автономные округа, за исключением Чукотского АО, а также Республика Чечня), рейтинг агентства «Эксперт-РА» – 3В (низкий потенциал – умеренный риск). Расстояние Новосибирской области до эталона – 0,184, ее место в списке – 49-е, рейтинг агентства «Эксперт-РА» – 1А (высокий потенциал – незначительный риск).

В таблице 4 представлены данные, характеризующие результаты расчетов по регионам СФО, а также рейтинг агентства «Эксперт-РА» в целом за период 2000–2006 гг. В результате сопоставления можно сделать следующие выводы. Рейтинг в высокой степени соответствует поведению инвесторов в регионах-аутсайдерах (Республика Алтай, Республика Тыва, Алтайский край), в которых из года в год наблюдается стабильно низкий объем инвестиционных вливаний. Как правило, рейтинг или вообще не реагирует на переходные процессы (Кемеровская область, Республика Хакасия), или реагирует с опозданием (Омская область). Особое удивление вызывает значение рейтинга, приписываемое Томской области. Для одного из очевидных лидеров федерального списка в течение всего периода (за исключением только 2005 г.) составители рейтинга рассчитали инвестиционный потенциал на том же уровне, что и для регионов-аутсайдерах (Республика Алтай, Республика Бурятия, Алтайский край).

Таким образом, по-видимому, о соответствии рейтинга агентства «Эксперт-РА» реальному поведению инвесторов можно говорить в основном применительно к регионам, где наблюдается устойчиво неблагоприятная или стабильно вялая обстановка в сфере привлечения инвестиций. Насколько это интересно – другой вопрос.

В заключение стоит вернуться к следующему вопросу: каким регионам Сибирский федеральный округ обязан заметным ухудшением ситуации в 2000 г. по сравнению с 1995 г. и каким регионам – тенденцией к возрождению в 2005–2006 гг.? Итак, ухудшением ситуации в конце 90-х годов СФО обязан Красноярскому краю, Иркутской, Кемеровской, Омской областям, Республике Хакасии, улучшением в 2005–2006 гг. – Красноярскому

Таблица 3

Ранжирование регионов СФО в федеральном списке и рейтинг (оценка) агентства «Эксперт-РА»									
Регион	1995			2000			2001		
	Результаты расчетов		Оценка «Эксперт-РА»	Результаты расчетов		Оценка «Эксперт-РА»	Результаты расчетов		Оценка «Эксперт-РА»
	Степень приобщения к этапам	Место в списке		Степень приобщения к этапам	Место в списке		Степень приобщения к этапам	Место в списке	
Республика Алтай	0,174	61	3В	0,159	61	3В2	0,178	50	3В2
Республика Бурятия	0,183	52	2С	0,165	54	3В1	0,180	49	3В1
Республика Тыва	0,141	79	3В	0,129	80	3С2	0,138	80	3С2
Республика Хакасия	0,234	24	3В	0,162	58	3В2	0,169	55	3В2
Алтайский край	0,172	63	1В	0,152	67	3В1	0,152	72	3В1
Красноярский край	0,281	9	1В	0,236	18	1С	0,239	20	2С
Иркутская обл.	0,246	18	1С	0,174	51	2В	0,180	48	2В
Кемеровская обл.	0,296	6	1С	0,200	35	2В	0,193	37	2В
Новосибирская обл.	0,184	49	1А	0,172	52	2В	0,174	53	2В
Омская обл.	0,180	54	2В	0,150	68	3С1	0,162	61	3В1
Томская обл.	0,247	16	2А	0,241	15	3В1	0,277	12	3В1
Читинская обл.	0,203	39	3С	0,198	38	3С1	0,198	35	3В1

Окончание табл. 3

Регион	2003			2004			2005			2006		
	Результаты расчетов		Оценка «Эксперта-РА»	Результаты расчетов		Оценка «Эксперта-РА»	Результаты расчетов		Оценка «Эксперта-РА»	Результаты расчетов		Оценка «Эксперта-РА»
	Степень приближения к эталону	Место в списке		Степень приближения к эталону	Место в списке		Степень приближения к эталону	Место в списке		Степень приближения к эталону	Место в списке	
Республика Алтай	0,162	67	3B2	0,204	51	3B2	0,237	50	3B2	0,189	54	3B2
Республика Бурятия	0,200	34	3B1	0,194	60	3B2	0,210	70	3B2	0,173	71	3B2
Республика Тыва	0,136	79	3C2	0,167	79	3C2	0,180	80	3C2	0,152	80	3C2
Республика Хакасия	0,176	57	3B2	0,209	44	3B2	0,275	32	3B2	0,260	12	3C2
Алтайский край	0,157	71	3B1	0,181	75	3C1	0,206	71	3C1	0,168	72	3C1
Красноярский край	0,218	30	2C	0,235	32	2B	0,307	17	2B	0,238	21	2C
Иркутская обл.	0,185	44	2B	0,202	53	2C	0,229	56	2B	0,196	44	2B
Кемеровская обл.	0,196	39	2B	0,250	23	2B	0,329	13	2B	0,242	19	2B
Новосибирская обл.	0,183	47	2B	0,205	50	2C	0,230	54	2B	0,192	46	2B
Омская обл.	0,190	41	3B1	0,208	46	3B1	0,257	39	3B1	0,208	38	2B
Томская обл.	0,300	9	3B1	0,260	18	3B1	0,260	37	3B1	0,255	14	3B1
Читинская обл.	0,197	38	3C1	0,220	38	3C1	0,249	43	3C2	0,190	51	3C1



Таблица 4

**Сопоставление сводных характеристик расчетов по регионам Сибирского федерального округа и рейтинга агентства «Эксперт-РА» за период 2000–2006 гг.**

Регион	Доминирующая тенденция		Мера соответствия расчетов и рейтинга «Эксперт-РА»
	В соответствии с расчетами	В соответствии с рейтингом «Эксперт-РА»	
Республика Алтай	Аутсайдер в РФ и СФО. Обычно занимает место между 50-м и 60-м. Заметных тенденций не обнаруживает	3В2 (незначительный потенциал – умеренный риск)	Высокая
Республика Бурятия	До 2002 г. – ближе к «среднякам» в РФ и СФО; 2003 г. – заметное улучшение (34-е место на федеральном уровне); 2004–2006 гг. – резкое падение до 71-го места	3В1 (пониженный потенциал – умеренный риск); понижение с 2004 г. до 3В2 (незначительный потенциал – умеренный риск)	Сравнительно высокая (хотя позитивный сдвиг 2003 г. рейтингом уловлен не был)
Республика Тыва	Крайний аутсайдер в РФ и СФО. Обычно занимает последнее место	3С2 (незначительный потенциал – высокий риск)	Высокая
Республика Хакасия	Последовательный подъем с 62-го места в 2002 г. до 12-го места в 2006 г.	3В2 (незначительный потенциал – умеренный риск); понижение в 2006 г. до 3С2 (незначительный потенциал – высокий риск)	Низкая (ухудшение рейтинга в 2006 г. – нон-сенс)
Алтайский край	Аутсайдер в РФ и СФО. Обычно занимает места ниже 70-го	3В1 (пониженный потенциал – умеренный риск); понижение с 2004 г. до 3С1 (пониженный потенциал – высокий риск)	Высокая
Красноярский край	Последовательное падение с 18-го места в 2000 г. до 32-го места в 2004 г.; возвращение к исходному состоянию в 2005–2006 гг.	Колебания между 2В (средний потенциал – умеренный риск) и 2С (средний потенциал – высокий риск)	Низкая
Иркутская обл.	Некоторое улучшение в 2000–2003 гг. (подъем с 51-го на 44-е место), падение в 2004–2005 гг. до 56-го места; в 2006 г. – подъем на прежний уровень (44-е место). Но все перемещения – в узких границах	2В (средний потенциал – умеренный риск)	Высокая

Окончание табл. 4

Регион	Доминирующая тенденция		Мера соответствия расчетов и рейтинга «Эксперта-РА»
	В соответствии с расчетами	В соответствии с рейтингом «Эксперта-РА»	
Кемеровская обл.	Из «средняков» в федеральном списке в 2000–2003 гг. перешла в 2004–2006 гг. в группу лидеров	2В (средний потенциал – умеренный риск)	Низкая
Новосибирская обл.	«Средняк»	2В (средний потенциал – умеренный риск)	Высокая
Омская обл.	Заметное улучшение. Последовательное перемещение с 68-го места в 2000 г. на 38-е в 2006 г.	3В1 (пониженный потенциал – умеренный риск); повышение лишь в 2006 г. до 2В (средний потенциал – умеренный риск)	Невысокая
Томская обл.	В группе лидеров в 2000–2004 гг., а также в 2006 г. Падение до 37-го места только в 2005 г.	3В1 (пониженный потенциал – умеренный риск)	Низкая
Читинская обл.	«Средняк» с систематическим риском ухудшения (падение в 2002 г. до 56-го места, в 2006 г. – до 51-го места)	3С1 (пониженный потенциал – высокий риск)	Высокая

краю, Кемеровской, Омской областям, Республике Хакасии. Новосибирская область, занимая устойчиво срединное положение, является известным «гарантом» стабильности.

## Литература

1. **Исследование** инвестиционного климата регионов России: проблемы и результаты / <http://www.raexpert.ru/researches/regions/investclimate#results> (1998 г.).
2. **Ветлугин С.** Международные рейтинги, влияющие на оценку инвестиционной привлекательности экономики // Проблемы современной экономики. – 2005. – № 13.
3. <http://www.stadp.ru> (17 мая 2007 г.).
4. **Паны дерутся** – у инвесторов чубы трещат // Коммерсант. – 1993. – № 12.
5. **Ройzman И., Гришина И., Шахназарова А.** Методические рекомендации по оценке инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 2001. – № 8.
6. <http://www.raexpert.ru> (25 мая 2007 г.).

© Лавровский Б.Л., Шевчук А.И., 2007

---

## **ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЕ В ТЕПЛОМ ХОЗЯЙСТВЕ РЕГИОНОВ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

**В.А. Стенников**

Тепловое хозяйство (ТХ) России включает в себя множество разнотипных теплоэнергетических установок (источников тепла), тепловые сети и теплоиспользующие установки потребителей, которые объединены в теплоснабжающие системы. В его структуру входит около 500 ТЭЦ, 70 тыс. котельных и примерно 250 тыс. км тепловых сетей. Оно обеспечивает около 50% потребности страны в энергии. В Сибири и на Дальнем Востоке ТХ состоит из приблизительно 110 ТЭЦ, 14 тыс. котельных, 60 тыс. км сетей и обеспечивает около 55% потребности макрорегиона в энергии.

По нашим оценкам, потенциал энергосбережения в ТХ России составляет 175–190 млн тут, в том числе в Сибири и на Дальнем Востоке – 45–50 млн тут. Это существенный резерв экономии, если учесть, что на производство 2000–2600 млн Гкал тепла в России расходуется 400–460 млн тут, а в Сибири и на Дальнем Востоке на 410–450 млн Гкал требуется 95–110 млн тут.

Представляя множество локальных систем централизованного и децентрализованного теплоснабжения, рассредоточенных по населенным пунктам, тепловое хозяйство имеет черты единой отрасли на уровне топливно-энергетического комплекса со своими потребностями в топливе, оборудовании, материалах, инвестициях. Вместе с тем в отличие от других отраслей ТЭК в нем нет единой технической, организационной, структурной и экономической политики.

Тепловое хозяйство обладает высокой социальной (две трети территории страны расположено в суровых климатических условиях) и экономической (наиболее топливо- и капиталоемкая отрасль ТЭК) значимостью. В то же время оно имеет низкий общественный статус, а финансирование его развития и функционирования по-прежнему осуществляется по остаточному принципу.

### **ОЦЕНКА ПОТЕНЦИАЛА ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЯ В ТЕПЛОМ ХОЗЯЙСТВЕ РОССИИ**

Целью энергосбережения, как известно, является повышение эффективности использования энергоресурсов путем сокращения непроизводительных потерь энергии в окружающую среду. Следовательно, основным

предметом исследования проблем энергосбережения являются потери. Полностью исключить потери фактически невозможно. Границы, определяющие потенциал энергосбережения, постоянно расширяются в результате развития экономики, науки и техники.

Исходя из этого потенциал энергосбережения по мере его убывания можно классифицировать следующим образом:

- теоретически достижимый, который определяется физическими законами;
- технически осуществимый, который ограничивается достигнутым уровнем технологий, оборудования и расширяется по мере их развития;
- экономически обоснованный, граница которого определяется равенством затрат и системного эффекта (выгоды), получаемого в результате реализации энергосберегающих мероприятий.

Наибольшую величину имеет теоретический потенциал, наименьшую – экономически обоснованный. По мере развития техники и технологий их границы сближаются.

Глубина реализации технического потенциала во многом определяется экономическими факторами. В частности, в нашей стране по экономическому критерию температура воздуха внутри помещений нормируется на уровне 18–20°C, что ниже значения, оптимального по гигиеническим условиям (22–24°C). В связи с этим наряду с вышеперечисленными видами потенциала целесообразно выделить нормативный потенциал. Он определяется эффектом, получаемым от выполнения действующих технических норм и правил.

Нормативные требования основываются прежде всего на том, что сооружаемые объекты должны выполнять свое функциональное назначение, быть надежными и безопасными в работе, а также должно быть предотвращено неблагоприятное влияние на окружающую среду и здоровье населения. Вместе с тем на практике, особенно в теплоснабжении, нормативные требования, как правило, не выполняются ни при сооружении систем, ни при их эксплуатации.

Полные и объективные статистические данные о функционировании систем и объектов теплового хозяйства, а также достоверные данные о тепловых нагрузках, фактическом потреблении тепла и затратах топлива отсутствуют. Получить достоверный баланс тепловой энергии и топлива, включающий данные по централизованному и децентрализованному тепло-

снабжению, в настоящее время невозможно. Поэтому представленные результаты расчетов существующего потенциала энергосбережения основаны на анализе имеющихся отчетных, литературных данных и экспертных оценках автора [1–8].

Большие потери тепла и топлива во многом обусловлены низким техническим уровнем большинства объектов и звеньев теплового хозяйства, включая источники тепла, тепловые сети, теплопотребляющие установки. Способствуют потерям также отсутствие необходимых средств регулирования и измерений, неудовлетворительные теплотехнические характеристики ограждающих конструкций зданий и т.д.

Сверхнормативные потери (первоочередной потенциал энергосбережения) тепловой энергии в ТХ России в настоящее время составляют 630–710 млн Гкал в год (см. таблицу), а топлива – 170–190 млн тут в год. По системам централизованного теплоснабжения потери топлива оцениваются в пределах 100–117 млн тут, что соответствует 42–50% потребляемого этими системами топлива.

Причины появления этих потерь связаны с предшествующим развитием теплоснабжающих систем, неэффективной государственной политикой по отношению к ТХ России, отсутствием соответствующих механизмов и состоят в следующем.

Во-первых, коэффициент полезного использования тепла топлива для производства электрической и тепловой энергии даже на ТЭЦ РАО «ЕЭС

**Потенциал экономии тепловой энергии в тепловом хозяйстве России**

Источники и причины потерь	Потери тепла		Потери топлива	
	Млн Гкал/г.	%	Млн тут	%
Централизованные источники тепла (ТЭЦ и крупные котельные)	–	–	35–40	9,2–11,3
Системы транспорта, распределения и потребления тепла	370–420	17,5–20,0	65–70	17,1–19,5
<b>И т о г о</b> по централизованным системам	370–420	17,5–20,0	100–110	26,3–30,8
Низкий технический уровень мелких котельных	–	–	18–22	4,8–6,0
Неудовлетворительные теплотехнические характеристики зданий	260–290	12,5–14	52–58	13,7–15,3
<b>В с е г о</b>	630–710	30,0–34,0	170–190	44,8–52,1

России» не превышает 65%. Аналогичный показатель для ТЭЦ зарубежных стран, в частности Дании, достигает в среднем 80%, а для отдельных станций он еще выше.

Доля выработки электроэнергии на ТЭЦ по комбинированному циклу от общей годовой величины не превышает 60%, что существенно ниже проектного показателя, равного 70%. В результате 10% производится по неэкономичному циклу, когда на ТЭЦ вырабатывается только электроэнергия, а тепло потребителям не отпускается. Это обусловлено целым рядом причин: отставанием строительства тепловых сетей, медленными освоением и модернизацией оборудования, разрывом мощности по отдельным элементам, неудовлетворительным состоянием основного и вспомогательного оборудования, уходом потребителей на собственные теплоисточники.

Во-вторых, большие потери тепла и топлива (17–20% от суммарного количества) приходится на системы транспорта и распределения. Эти потери связаны с несовершенством прокладки тепловых сетей, их неудовлетворительным состоянием, разрегулированностью тепловых и гидравлических режимов из-за отсутствия средств регулирования и измерений. Сверхнормативные потери в водяных тепловых сетях достаточно велики и составляют 25–30%. Если принять их хотя бы на уровне 20% и добавить потери на источниках, то удельные расходы топлива на потребляемую тепловую энергию увеличатся до 260 кг ут/Гкал для крупных систем и примерно до 286 кг ут/Гкал – для средних. Это соответствует КПД у потребителей в размере 50–55% и фактически сводит на нет эффект от централизации теплоснабжения.

В-третьих, наиболее низкую экономичность имеют неавтоматизированные и слабомеханизированные мелкие котельные, работающие на твердом топливе, фактический КПД которых бывает ниже 50%. Удельный расход топлива на производство тепла в таких котельных существенно выше реально достижимого значения, равного 180 кг ут/Гкал, и продолжает расти. Эта тенденция характерна для большинства регионов Сибири и Дальнего Востока. Приведение технико-экономических характеристик отечественных котлов малой мощности в соответствие хотя бы с нормативными требованиями позволит получить дополнительную экономию топлива около 20 млн т.

В-четвертых, в настоящее время теплотехнические характеристики ограждающих конструкций зданий существующей застройки соответствуют лишь минимальным требованиям. Вместе с тем, по оценкам отечественных специалистов [1, 3, 4, 6], подтвержденным также зарубежными исследованиями [7, 8], термическое сопротивление, характеризующее теплотех-

нические свойства зданий, по экономическим условиям должно быть увеличено в 3–5 раз. На рисунке 1 представлены изменения удельного суммарного теплопотребления (на отопление и горячее водоснабжение) зданий, отнесенного к градусо-суткам, в России и некоторых зарубежных странах начиная с 1970 г. Что касается России, то мы по данному показателю в настоящее время находимся на уровне, характерном для европейских стран в 1980–1985 гг.

Изменения, внесенные в 2000 г. в СНиП II-3-79 «Строительная теплотехника», регламентируют ужесточение требований к теплофизическим характеристикам ограждающих конструкций зданий. Предлагаемые нормативы еще не соответствуют мировым стандартам, но их выполнение позволит существенно (до 43%) снизить теплопотребление зданий на цели отопления и сократить расход топлива в пределах 14–15% от суммарного его потребления на цели теплоснабжения.

Тепловые потери в системах централизованного теплоснабжения составляют не менее 60–70%, т.е. лишь 30–40% тепла топлива поступает в помещение. Величины потерь тепловой энергии топлива в отечествен-

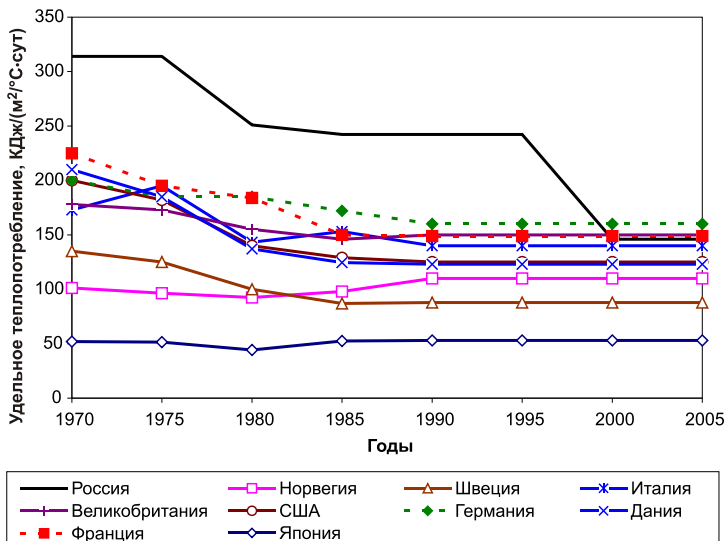


Рис. 1. Удельное теплопотребление зданий в России и некоторых зарубежных странах

ных системах теплоснабжения после введения в 2000 г. новых требований СНиП стали сопоставимыми с уровнем соответствующих потерь в зарубежных странах до так называемого «энергетического кризиса» [8].

Наряду с потерями тепловой энергии в наших системах велики потери тепловой мощности. По экспертным оценкам, они достигают 35–40% от установленной мощности источников тепла. При этом не все потери тепловой энергии обязательно сопровождаются потерями тепловой мощности. К таковым, в частности, не относятся потери тепла, обусловленные отсутствием регулирования его отпуска и потребления.

Имеющийся в системах теплоснабжения уровень потерь тепловой энергии фактически составляет тот потенциал энергосбережения, большая часть которого, как показала зарубежная практика, может быть реализована уже в настоящее время.

### **ВЫБОР ЭНЕРГОСБЕРЕГАЮЩИХ МЕР: ПРИНЦИПЫ И ПОДХОДЫ**

Проблема энергосбережения как часть общей проблемы эффективного использования энергии носит комплексный характер и лежит на стыке нескольких направлений исследований, в частности проводимых в области энергетики, управления, экономики, социологии, техники и т.д. При этом объектом энергосбережения является вся технологическая цепочка преобразования энергии: производство, транспорт, потребление. Все реализующие ее элементы имеют сложные связи между собой, и каждый из них в отдельности в большей или меньшей степени влияет на эффективность теплоснабжения потребителей в целом.

Важной особенностью систем теплоснабжения как объекта энергосбережения является то, что большинство систем во многом уже созданы, и современный этап связан прежде всего с их развитием, модернизацией и совершенствованием, предполагающими интегрирование новых технологий и оборудования с уже действующими объектами.

Радикальные изменения социально-экономических условий в нашей стране требуют адекватной корректировки реализованных ранее технических решений и уже сформированных перспективных планов развития теплоснабжающих систем, а также соответствующих изменений в организации их эксплуатации. Для этого уже созданы благоприятные экономические и технические условия. Формирующаяся конкурентная среда требует повышения эффективности систем централизованного теплоснабжения,



ужесточения требований к качеству теплоснабжения, микроклимату помещений, обуславливает необходимость обеспечения их надежности и управляемости. Рост тарифов на тепловую энергию и наличие рынка современных энергоэффективных технологий и оборудования стимулируют процесс энергосбережения.

Темпы и объемы реконструкции теплоснабжающих систем должны быть достаточными для обеспечения требуемых комфортных условий в помещениях, приемлемого уровня надежности и безопасности снабжения тепловой энергией потребителей. Необходимо адаптировать тепловое хозяйство России к принципиально новой ситуации, связанной с его вхождением в рыночную экономику, реформированием жилищно-коммунальной сферы, прекращением (после 2008 г.) бюджетного дотирования и перекрестного субсидирования потребителей тепла.

Исходя из вышеизложенного основными принципами выбора и реализации энергосберегающих мероприятий в теплоснабжении должны быть следующие:

- комплексный подход на основе рассмотрения всех элементов системы ТХ в их взаимосвязи и оценка эффективности рекомендуемых мер по конечному результату у потребителя, а не по промежуточному в отдельных звеньях теплоснабжающих систем, как это было ранее;
- максимальное использование сложившейся структуры источников тепла, тепловых сетей и потребительских установок с их адаптацией к изменившимся условиям;
- техническое обновление теплоснабжающих систем путем их реконструкции и оснащения энергоэффективными технологиями и оборудованием;
- применение новых технических решений, превосходящих по своим показателям существующие технологии аналогичного назначения;
- соблюдение технологической очередности и взаимодополняемости технических решений при их реализации. Каждый предыдущий шаг должен создавать необходимые предпосылки для последующего шага (например, абсурдно заниматься утеплением зданий, не обеспечив прежде регулирование теплопотребления в системе);
- разработка и применение типовых технических решений, но в то же время индивидуальный подход и обоснованные рекомендации для каждой теплоснабжающей системы отдельно с учетом ее специфики и конкретных особенностей;

- совершенствование ремонтных технологий, оборудования и организации ремонтного обслуживания;
- переход на более высокий организационно-технологический уровень управления развитием и функционированием теплоснабжающих систем.

Энергосбережение в теплоснабжении в отличие от нового строительства имеет финансовые механизмы самовозврата вложенных инвестиций. В связи с наличием достаточно большого рынка тепловой энергии (новое строительство, закрытие мелких неэкономичных котельных) оно эффективно не только для потребителей, но и для теплоснабжающих организаций. Поставщики теплоэнергии без строительства новых мощностей могут подключать дополнительные тепловые нагрузки. Для того чтобы это осуществить, необходимы действенная правовая и нормативная база, экономические и финансовые механизмы, с одной стороны, обеспечивающие беспрепятственный доступ к тепловым сетям независимых производителей тепла, а с другой стороны, обязывающие энергоснабжающие организации подключать к системе потребителей, расположенных на территории их обслуживания. Планирование, разработка и реализация энергосберегающих мероприятий должны производиться на основе комплексных оценок их финансово-экономической эффективности.

## **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПРИОРИТЕТЫ ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЯ**

Стратегическое направление организации эффективного (в смысле качества, надежности, экономичности) теплоснабжения связано с принципиальным изменением технологии производства, транспорта, распределения и потребления тепла путем перехода от раздельной эксплуатации систем к совместной работе теплоисточников, составляющих единые тепловые сети. Это качественно меняет принципы организации теплоснабжающих систем и реализуемые технологические процессы их функционирования. При такой постановке проблемы возможна максимальная реализация потенциала энергосбережения. Этой стратегической задаче должны соответствовать все предложения по преобразованию теплосберегающих систем, которые по-крупному можно поделить на три группы:

1) модернизация и совершенствование существующих систем на базе новых технологий и оборудования;

- 2) замена морально и физически устаревших технологий и оборудования;
- 3) разработка оптимальных режимов эксплуатации действующего оборудования и их реализация в едином технологическом процессе.

Первые два направления затрагивают техническое и элементное преобразование систем, включая источники тепла, тепловые сети и потребительские установки, а третье направление связано с изменением технологических процессов их эксплуатации. Энергосбережение как направление должно включать в себя не только замену одного оборудования на другое или его модернизацию, – прежде всего оно должно принципиально изменить технические решения по построению систем и обеспечить переход на новые технологии, новые технологические процессы, что существенно сложнее, но гораздо эффективнее. Пришло время осуществления крупных капиталовложений в энергоэффективные технологии с длительными сроками получения гарантированных дивидендов.

Разумеется, в короткие сроки достигнуть поставленной цели с учетом объективных условий, в которых находится тепловое хозяйство страны, невозможно. Но очень важно понять основное назначение централизованных систем, которое состоит в повышении эффективности и качества теплоснабжения, и обеспечить его практическое воплощение.

В настоящее время для достижения стратегической цели складываются благоприятные условия, которые включают

- наличие в крупных системах достаточно эффективных источников тепла – ТЭЦ и котельных, нередко связанных между собой тепловыми сетями;
- значительный потенциал энергосбережения, имеющийся во всех звеньях системы;
- необходимость повышения конкурентоспособности централизованного теплоснабжения в современных экономических условиях;
- относительно низкие темпы роста теплопотребления, не требующие больших вводов новых мощностей;
- наличие рынка необходимых технологий и оборудования в России и доступность их за рубежом.

Целенаправленное проведение энергосберегающей политики позволит преодолеть замкнутый круг, когда в сфере теплоснабжения существует кризисная ситуация и отсутствуют финансовые средства для ее преодоления. Благодаря окупаемости энергосбережения появляется реальная воз-

возможность получения кредитов и других займов, возвращаемых за период окупаемости проекта.

Технические пути осуществления энергосберегающей политики достаточно очевидны и практически реализуются в зарубежных странах, а в последние годы и в России. Основными из них являются следующие:

- создание управляемых по теплогидравлическим режимам и маневренных по использованию разнотипного топлива систем на основе рационального сочетания крупных, средних и мелких источников тепла, работающих на единые тепловые сети;
- разделение теплогидравлических режимов работы источников тепла, тепловых сетей и теплопотребляющих установок путем создания двух-, трехконтурных систем (например, источник – сеть – потребитель);
- ориентация на энергоэффективные комплексные технические решения, направленные на конечный результат у потребителя в рамках единого технологического процесса;
- измерение и учет отпуска и потребления тепловой энергии;
- организация многоуровневого взаимодополняющего регулирования отпуска, распределения и потребления тепла;
- формирование автоматизированной системы диспетчерского управления технологическими процессами.

Приоритетным среди перечисленных задач является оснащение объектов теплоснабжения системами измерения и регулирования. Это позволит обеспечить комфортные условия в зданиях, получить достоверные данные о теплопотреблении и тепловой нагрузке потребителей, установить конструктивные взаимоотношения сторон, действующих на рынке тепловой энергии, а также реализовать эффект, получаемый от других энергосберегающих мер.

Укрупненные оценки эффективности энергосберегающих мероприятий, полученные на основе расширенного перечня типовых энергоэффективных решений, обеспечивающих выполнение перечисленных выше задач, таковы:

<i>Мероприятие</i>	<i>Экономия тепловой энергии, %</i>
Установка приборов измерения, учета, введение стимулирующего тарифа	5–7

Установка систем регулирования на тепловых вводах зданий, изменение схем подключения тепловых нагрузок	20–25
Балансировка и индивидуальное регулирование внутренних систем теплоснабжения зданий	10–15
Утепление, герметизация наружных конструкций зданий (улучшение теплотехнических характеристик)	20–25
Улучшение конструкций теплопроводов, арматуры, автоматизация тепловых сетей	10–12
Повышение эффективности процессов горения топлива, оптимизация режимов, установка системы автоматизации и регулирования на источниках тепла	15–25

В основном эти оценки получены на базе данных мониторинга реальных объектов, которые хорошо совпадают с теоретическими выкладками. Экономия тепла отражает эффект каждого отдельно взятого мероприятия. При реализации комплекса мероприятий она не может прямо суммироваться, так как эффект одних мер может перекрываться эффектом других.

Оптимальное решение, касающееся модернизации российских систем теплоснабжения, предполагает их серьезное переоснащение. Однако для реализации комплексного решения зачастую не хватает финансовых средств. В связи с этим возникает правомерный вопрос: с чего следует начать, чтобы получить максимальный эффект? Практический опыт показывает, что здесь выделяется несколько первоочередных этапов:

1) теплогидравлическая регулировка и наладка системы с помощью балансировочных клапанов или регуляторов перепада давления на вводах в здания;

2) коммерческий учет потребления тепловой энергии и горячей воды;

3) выравнивание температуры воздуха в помещениях с помощью балансировочных клапанов, устанавливаемых в системе отопления здания;

4) регулирование температуры горячей воды, подаваемой на бытовые нужды, с целью улучшения ее качества и снижение температуры обратной воды;

5) автоматическое регулирование системы отопления здания в зависимости от температуры наружного воздуха и требуемой внутренней температуры в здании;

6) индивидуальное автоматическое регулирование температуры воздуха в помещении.

Такая последовательность этапов связана прежде всего с технологическими особенностями систем теплоснабжения и не должна нарушаться. Теплосчетчики могут устанавливаться на любом этапе. Перечисленные меры позволят создать потенциал и получить финансовые средства для реализации более капиталоемких и масштабных энергосберегающих проектов.

## **ОБОСНОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЭНЕРГОСБЕРЕГАЮЩИХ МЕР**

Мотивацией инвестирования в энергосберегающие мероприятия является сопоставление затрат на энергосбережение с получаемыми эффектами (энергетическими, экономическими, социальными, экологическими и т.п.). Целесообразность реализации энергосберегающих мер и их масштабы определяются соотношением стоимости сэкономленной энергии и необходимых для этого затрат на приобретение, монтаж, запуск, наладку и эксплуатацию энергосберегающего оборудования и технологий.

Любое решение об осуществлении инвестиций требует выполнения количественного анализа. Инвестируемые мероприятия должны оцениваться, сравниваться и ранжироваться на основе единого комплекса показателей. Для выполнения объективного анализа, сравнения и ранжирования мероприятий существует множество методов количественной оценки эффективности энергосберегающих проектов. На практике из-за ограниченности финансовых ресурсов нередко возникает необходимость разделить весь инвестиционный процесс на отдельные законченные последовательные этапы, каждый из которых характеризуется вполне конкретными затратами и получаемым эффектом (выгодой).

Распределение мероприятий по возрастанию удельных приведенных затрат на единицу сберегаемой теплоэнергии может быть представлено графически в виде кривой эффективности энергосбережения (рис. 2). Горизонтальная ось (ось абсцисс) этой кривой соответствует суммарному объему сберегаемой теплоэнергии, а вертикальная ось (ось ординат) отражает удельные приведенные затраты, отнесенные к единице сэкономленной тепловой энергии.

Вид кривой во многом определяется величиной издержек на производство и поставку тепловой энергии, а также уровнем установленного тарифа. Фактически она отражает конкретные особенности теплоснабжающих систем и индивидуальна для каждой из них. Для ее построения разработана универсальная методика, которая соответствует сформулированным выше

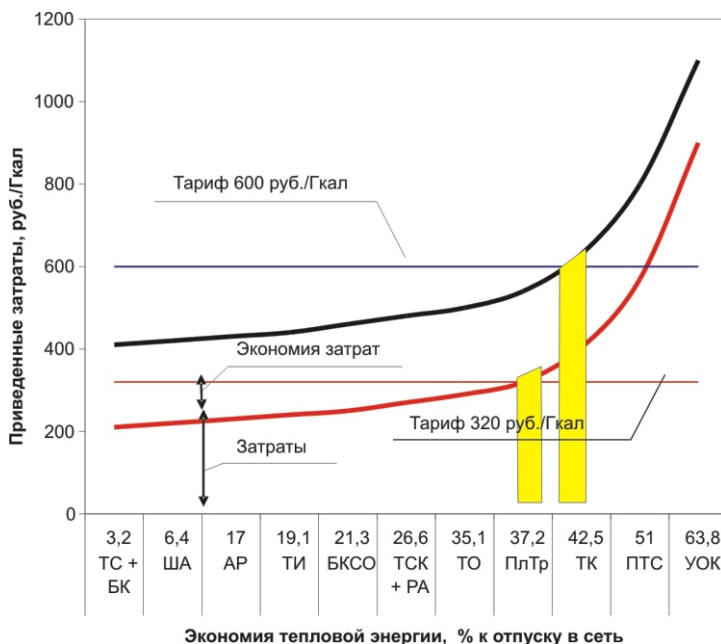


Рис. 2. Зависимость приведенных затрат от экономии тепловой энергии при реализации энергосберегающих мер

ТС – теплосчетчик на вводе в здание; БК – балансировочные клапаны на вводе в здание; ША – шаровая арматура в системе отопления (СО) и горячего водоснабжения (ГВС); АР – автоматическое регулирование на вводе в здание; ТИ – теплоизоляция трубопроводов СО и ГВС; БКСО – балансировочные клапаны на стояках СО; ТСК – квартирный теплосчетчик на ГВС; РА – ресурсосберегающая арматура; ТО – пластинчатые теплообменники СО и ГВС; ПлТр – пластиковые трубы в СО и ГВС; ТК – термостатические клапаны в СО; ПТС – новые теплопроводы в тепловых сетях; УОК – утепление ограждающих конструкций здания

принципам, подходам и опирается на теоретические исследования и практический опыт.

Распределение энергосберегающих мер на эффективные и неэффективные осуществляется путем деления кривой энергосбережения и соответствующих ее точкам мероприятий на две части с помощью горизонтальной линии, отражающей действующий тариф на тепловую энергию. Пересечение кривой затрат с горизонтальной линией тарифа образует границу предельной эффективности капиталовложений. Энергосберегающие меры,

соответствующие отрезку кривой, расположенному ниже уровня тарифа (левее предельной зоны), эффективны и рекомендуются к реализации, а те меры, которые отражаются отрезком кривой, расположенным выше линии тарифа (правее предельной зоны), в сложившихся условиях неэкономичны. С их реализацией целесообразнее подождать.

Кривые энергосбережения, представленные на рис. 2, построены для условий г. Иркутска. Они соответствуют двум уровням тарифа на тепловую энергию, отпускаемую источниками ОАО «Иркутскэнерго» и муниципальными котельными. Пересечение кривой затрат с линией тарифа образует границу предельной эффективности рекомендуемых мер. Для Иркутска в зону эффективности при тарифе 320 руб./Гкал входят установка приборов учета и измерений, установка регулирующего оборудования и автоматики на тепловом вводе в здание, теплоизоляция разводящих трубопроводов систем отопления и горячего водоснабжения, замена водоразборной арматуры на ресурсосберегающую. В зоне эффективности при тарифе 600 руб./Гкал дополнительно к этому оказалась установка теплообменников на отопление и горячее водоснабжение (автоматизированные тепловые пункты). За пределами энергоэффективных мероприятий при действующем в Иркутске относительно низком тарифе на тепло (правая часть кривой) находятся замена стальных труб горячего водоснабжения на пластиковые, установка термостатических клапанов на отопительных приборах, реконструкция тепловой сети с заменой ветхих участков на трубопроводы заводской готовности с пенополиуретановой изоляцией и бесканальной прокладкой, утепление ограждающих конструкций зданий и некоторые другие дорогостоящие меры. Ситуация, которую иллюстрируют представленные на рис. 2 кривые энергосбережения, характерна для многих городов России.

Кривая энергосбережения позволяет оценить экономическую целесообразность рассматриваемых предложений, определить последовательность этапов и наметить первоочередные меры для дальнейшей их проработки и реализации.

### **КАЧЕСТВЕННАЯ ОЦЕНКА ПРИОРИТЕТНОСТИ ЭНЕРГОСБЕРЕГАЮЩИХ МЕР В ТЕПЛОМ ХОЗЯЙСТВЕ РОССИИ**

Основные потребители тепловой энергии могут быть разделены на четыре крупные группы:

- 1) административно-общественные здания (бюджетная сфера);



- 2) жилые здания (жилищный сектор);
- 3) промышленные потребители (заводы, фабрики, транспорт и т.п.);
- 4) коммерческий сектор (торговые предприятия, гостиницы, сфера быта и услуг).

В бюджетной сфере в организациях разных уровней в настоящее время сложилась парадоксальная ситуация. Административно-общественные здания не оборудованы приборами измерения и учета. Их расчетные тепловые нагрузки и теплопотребление, как правило, завышены. Эксплуатацией инженерных систем в этих зданиях зачастую занимается неподготовленный персонал. В то же время в бюджетных организациях отсутствует система обязательных платежей за потребляемую тепловую энергию. Плата за тепло нередко в полном объеме не закладывается в бюджеты разных уровней, зачастую она осуществляется посредством взаимозачетов. Бюджетные организации не получают денежные средства на оплату тепловой энергии и поэтому не заинтересованы в ее экономии.

Экономические стимулы у данной группы потребителей полностью отсутствуют, сложившаяся экономика здесь не работает, государственная озабоченность не проявляется в конкретных действиях. Между тем энергосбережение в данном секторе обеспечивает наибольший эффект и непосредственно сокращает бюджетные расходы. Бюджетную сферу по приоритетности энергосбережения следует отнести к первой группе потребителей.

Государственное воздействие в этой сфере должно быть направлено в первую очередь на ликвидацию практики неплатежей, перекрестного субсидирования, на внедрение стимулирующих экономических механизмов и, далее, на техническое оснащение систем теплопотребления зданий приборами учета и измерений, средствами регулирования и автоматики и т.п. В законодательном плане должны быть подготовлены соответствующие нормативно-правовые акты.

Большая доля потенциала энергосбережения приходится на жилищное хозяйство России. Жилищный фонд, так же как и учреждения бюджетной сферы, не имеет приборов, измеряющих расходование тепловой энергии, регуляторов и автоматики, а оплата тепловой энергии осуществляется исходя из расчета по определенным нормативам в зависимости от площади жилого помещения и числа проживающих.

Тарифы на тепловую энергию для населения существенно занижены в результате наличия перекрестного субсидирования и дотаций из бюджета. Фактическая плата за потребляемую населением тепловую энергию

ниже реальной стоимости тепла. Эти факторы не стимулируют население к экономному расходованию тепловой энергии. Жилые здания по уровню потенциала энергосбережения, по степени их влияния на расходы местных бюджетов и благосостояние населения относятся ко второй приоритетной группе потребителей.

Реальным источником финансирования энергосберегающих мероприятий для рассмотренных выше двух групп потребителей могут стать целевые средства, закладываемые в бюджеты разных уровней и выделяемые на возвратной основе; средства, аккумулируемые за счет энергосбережения в результате получения разницы в плате за тепловую энергию; кредиты финансовых организаций, предоставляемые под гарантии региональных и местных органов власти; средства потребителей, полученные, например, в результате введения дополнительных энергосервисных услуг.

В плане правовой поддержки здесь необходимо создание механизмов, стимулирующих экономию тепловой энергии.

Промышленные потребители представляют собой крайне неоднородную группу потребителей в отношении потенциала энергосбережения, регулярности оплаты тепла, задолженности энергоснабжающим организациям, доли энергетической составляющей в структуре затрат предприятий и т.п. Для этой группы существует широкий спектр еще не реализованных, но эффективных и экономически привлекательных предложений.

Потребители данной группы, как правило, имеют завышенные тарифы на тепловую энергию, нередко испытывают финансовые затруднения. Вместе с тем они осуществляют оплату тепловой энергии, частично неся расходы за первые две группы потребителей в результате перекрестного субсидирования. Имея высокие тарифы на тепло и большие объемы теплопотребления, промышленные предприятия экономически заинтересованы в энергосбережении и в определенной мере инвестируют энергоэффективные мероприятия. В частности, большинство из них имеют приборы учета и измерений, реализуют малозатратные технологии и обладают еще достаточно большим экономически обоснованным остаточным потенциалом энергосбережения. Данные потребители могут быть отнесены к третьей группе по приоритетности.

Для группы промышленных потребителей важным элементом является государственное регулирование на разных уровнях в части внедрения стимулирующих экономических механизмов путем формирования соответствующей системы тарифов, предоставления разного рода льгот, включая налоги, отчисления от прибыли, увеличение доли амортизационных отчис-

лений, которые направляются на поощрение, а также на покупку и установку энергосберегающего оборудования. Финансовая стратегия здесь должна быть ориентирована на создание первоначальных источников инвестиций как на самих предприятиях, так и в виде фондов энергосбережения различных уровней.

Для этой группы также необходима разработка правовых документов, обеспечивающих введение в практику экономических механизмов эффективного использования энергии.

Последняя, четвертая, по приоритетности группа потребителей – это коммерческий сектор. Предприятия данного сектора оборудованы приборами учета и измерений. Они оплачивают тепловую энергию по наиболее высоким тарифам в соответствии с измеренным объемом расходуемого тепла. Потенциал экономически обоснованного уровня энергосбережения для этой группы потребителей относительно невелик в силу небольших объемов теплопотребления и малой разницы между существующим и оптимальным уровнем потребления тепловой энергии. Нереализованный потенциал связан в основном с энергосберегающими мероприятиями, требующими больших объемов инвестиций, которые для предприятий данной группы являются трудноосуществимыми и пока экономически неоправданными. В целом потребители этой группы близки к оптимальному энергопотреблению.

## Литература

1. Котов С.И., Никитин В.М., Стенников В.А. Опыт реализации проекта «Реконструкция системы теплоснабжения района Ново-Ленино г. Иркутска на основе энергосберегающих технологий» // Энергосбережение. – 2001. – № 2.
2. Стенников В.А. Техничко-экономические основы преобразования теплоснабжающих систем // ТЭК. – 2004. – № 1.
3. Стенников В.А. Тепловое хозяйство России: проблемы и перспективы развития // Вести в электроэнергетике. – 2006. – № 4.
4. Аверьянов В.К., Тютюнников А.И., Михайлов А.Г., Миткевич О.А. Эффективность энергосбережения в жилых зданиях // Теплоэнергоэффективные технологии. – 2000. – № 1.
5. Некрасов А.С. Теплоснабжение России: необходима новая стратегия // Теплоэнергоэффективные технологии. – 1999. – № 2.
6. Соловьев М.М. Энергосбережение в Российской Федерации // Энергосбережение. – 2006. – № 4.
7. Опыт стран Европы и Азии в энергосбережении: Обзор по материалам СМИ // Новости теплоснабжения. – 2007. – № 3.
8. Местные системы энергоснабжения в Германии во взаимосвязи с окружающей средой / Пер. с англ.; под ред. и с предисл. Г.Г. Ольховского. – М.: ВТИ, 1999.

---

## **КОНЕЧНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ В СИБИРСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ**

**Е.В. Любимова**

Ожидаемый экономический рост, текущая реструктуризация электроэнергетики России увязываются с предстоящим ростом потребности экономики в электроэнергии. Каков будет этот рост и чем он может быть обеспечен – это животрепещущая тема, обсуждаемая на всех уровнях. Существенная ее составляющая – прояснение вопросов о том, где и на что расходуется производимая энергия, какова эффективность ее использования и что может измениться в обозримой перспективе. Эти вопросы рассматриваются в данной статье применительно к Сибирскому федеральному округу (СФО).

### **МЕТОДИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ПОСТРОЕНИЯ СТАТИСТИЧЕСКОЙ БАЗЫ АНАЛИЗА И ПРОГНОЗИРОВАНИЯ НАПРАВЛЕНИЙ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ**

Дробность как территориального, так и отраслевого разреза использования электроэнергии определяется особенностями наличной информационной базы. Статистическая информация, как известно, собирается в рамках каждого субъекта Федерации по предприятиям с дальнейшей группировкой: до 2004 г. включительно – по отраслям народного хозяйства (система ОКОНХ), с 2005 г. – по видам экономической деятельности (система ОКВЭД). Поскольку необходимую длину имеют динамические ряды показателей, сгруппированных по отраслевому признаку, мы пока пользуемся ими. После накопления достаточной статистической базы по видам экономической деятельности предполагается переход на структурирование хозяйства по этому признаку. Исходным годом при построении прогнозов по этой причине выбран 2004 г.

Несмотря на то что статистические формы Росстата являются наиболее полным источником данных по использованию энергии в отдельных отраслях экономики региона, по ряду позиций они должны быть дополнены данными ведомственной статистики. Эти два массива данных различаются по составу показателей и методике их подсчета. Статистические формы Э-2 «Потребление электроэнергии по широким отраслям промышленности» и Э-3 «Электробаланс народного хозяйства» позволяют представить

отраслевую структуру использования электроэнергии со следующей дробностью: промышленность в составе 14 отраслей, строительство, сельское хозяйство, транспорт, коммунально-бытовое хозяйство, услуги и прочие отрасли, население.

Данные форм Э-2 и Э-3 не всегда совпадают по пересекающимся показателям. В качестве примера в табл. 1 приведены объемы электропотребления в целом по промышленности и в электроэнергетике. Расхождения значений показателей форм Э-3 и Э-2 для ряда субъектов Федерации являются существенными. Например, по Иркутской области разница уровней потребления электроэнергии по формам Э-2 и Э-3 устойчиво во всем периоде составляет более 12% суммарного промышленного потребления области. Эта разница больше электропотребления промышленности семи из одиннадцати рассматриваемых регионов Сибирского федерального округа, причем для ряда регионов – более чем в 2 раза. Электропотребление неэнергетических отраслей промышленности Иркутской области по двум формам различается еще больше.

Привлечение данных формы 11-ТЭР «Сведения об использовании топлива, теплоэнергии и электроэнергии» еще более запутывает ситуацию. В этой форме производственное потребление энергетики, например,

Таблица 1

**Региональное потребление электроэнергии в 2002 г. согласно различным источникам, млн кВт·ч**

Регион	Форма Э-3		Форма Э-2		Форма 11-ТЭР		
	В промышленности	В электроэнергетике	В промышленности	В электроэнергетике	В электроэнергетике		
					Всего	Производств. потребление	Потребление населением
Алтайский край	2391	187	2214	311	2458	396	2062
Иркутская обл.	36339	1740	35597	6145	5988	177	5800
Кемеровская обл.	23001	2751	22110	3052	1688	224	1463
Новосибирская обл.	3593	1249	3576	1490	2458	195	2263
Омская обл.	3675	941	3530	1061	1328	117	1154
Томская обл.	4148	274	4055	282	399	88	311

в Алтайском крае составляет 396 млн кВт·ч (в форме Э-3 – 187 млн кВт·ч, в форме Э-2 – 311 млн кВт·ч). Аналогичный показатель для Иркутской области в форме 11-ТЭР – 177 млн кВт·ч (в форме Э-3 – 6145 млн кВт·ч, в форме Э-2 – 1740 млн кВт·ч). Населению Иркутской области в 2002 г. согласно форме 11-ТЭР было отпущено 6571 млн кВт·ч, а согласно форме Э-3 – 3769 млн кВт·ч. Вопрос о том, где же в Э-3 учтены почти 3 млрд кВт·ч разницы, далеко не праздный в силу значительности указанной величины.

Привлечение ведомственных данных за 2002 г. позволило выяснить, что в формах статуправлений различных регионов потребление электроэнергии в отдельных секторах экономики подсчитывается по-разному, при этом учитываются разные составляющие собственных и производственных нужд различных участников региональной генерации. Таким образом, отдельные статистические показатели отраслевого использования энергии имеют в различных субъектах Федерации разную содержательную наполненность. Их сравнение по субъектам Федерации СФО показывает, что либо не существует единой методики заполнения форм, описывающих показатели электропотребления региона, либо местные органы госстатистики ее не придерживались.

В нашем анализе в качестве исходных данных по промышленности в целом были использованы данные формы Э-3. Расхождение между одноименными показателями двух форм учитывается по балансирующей статье, в качестве которой выступает статья «прочие отрасли промышленности». Электропотребление прочих отраслей промышленности является, таким образом, расчетной величиной. Оно подсчитывается как разница между потреблением в промышленности (графа 5 из формы Э-3) и суммой расхода электроэнергии на собственные нужды (форма Э-3, графа 6) и потреблением по широким неэнергетическим отраслям промышленности из формы Э-2.

### **АНАЛИЗ И СТРУКТУРИРОВАНИЕ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО И ОТРАСЛЕВОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ**

Анализ структуры и динамики потребления электроэнергии в регионах Сибирского федерального округа на основе данных статистических форм Э-2 и Э-3 за 2000–2004 гг. показывает, что две трети *суммарного потребления электроэнергии округа* приходится на долю трех его регионов: Иркутской и Кемеровской областей и Красноярского края. Их доля *в промышленном потреблении* энергии еще выше: в 2004 г. она составила 79%.

Три четверти *потребления энергии населением* приходится на долю пяти из одиннадцати рассматриваемых регионов. В их число помимо трех вышеуказанных «гигантов» потребления входят Новосибирская область и регион Алтай, объединяющий Алтайский край и Республику Алтай единой энергосистемой «Алтайэнерго». Кемеровская область имеет наименьшую долю потребления среди пяти доминирующих регионов, что связано с труднообъяснимой тенденцией стремительного падения объемов электропотребления населения в Кемеровской области – на 30% за четыре года. Также труднообъяснима тенденция роста электропотребления населения в Красноярском крае – на 43% за те же четыре года.

При рассмотрении потребления в *остальных непромышленных секторах* количество регионов-лидеров увеличивается на единицу: в их число теперь входит Омская область. На долю этих шести регионов из одиннадцати приходится 82% потребления в непромышленных секторах экономики СФО.

Таким образом, территориальная структура использования энергии в СФО в основном определяется динамикой развития шести регионов округа, причем их суммарная доля во всех агрегированных показателях электропотребления практически неизменна во всем рассматриваемом периоде (табл. 2).

Таблица 2

**Наибольшие доли использования электроэнергии по секторам экономики в регионах Сибирского федерального округа**

Регион	Промышленность					Население					Остальные непромышленные сектора				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
Алтай						10	10	11	16	14	15	15	13	11	10
Иркутская обл.	31	31	30	29	30	22	22	21	22	21	16	18	18	18	17
Кемеровская обл.	19	19	19	18	20	15	15	15	11	10	11	12	12	12	11
Красноярский край	30	30	30	31	29	12	13	13	14	17	16	15	16	16	17
Новосибирская обл.						15	13	13	13	14	14	14	14	14	15
Омская обл.											9	9	9	10	10

Конечное использование электроэнергии не включает ее потребление непосредственно на предприятиях электроэнергетики и в разрезе отдельных секторов складывается для СФО следующим образом. Наибольшая доля электропотребления приходится на цветную металлургию (41%), второй по величине потребитель – население (11%), третий – транспорт (8%). Следующие по значимости три сектора имеют примерно одинаковые доли (6%), – это черная металлургия, сфера услуг, топливная промышленность.

Сибирский федеральный округ характеризуется значительной дифференциацией сложившихся уровней электропотребления как в территориальном, так и в отраслевом разрезе. Эта дифференциация вызвана в основном двумя факторами: территориальной неравномерностью размещения производительных сил и сильно завышенной (по отношению к среднероссийской) долей валового выпуска секторов с технологически обусловленной высокой электроемкостью – металлургии, топливной промышленности, транспорта. Чтобы оценить и количественно отразить данную дифференциацию, из всех элементов объединенного поля всех секторов (20 единиц) всех регионов (11 единиц) округа, которое можно представить как матрицу 11×20, было выделено конечное количество точек (ячеек матрицы), соответствующих региональным отраслям (секторам), чье электропотребление является значимым.

Выявление значимых точек возможно различными способами. Было сконструировано и опробовано несколько способов, и наиболее удачным признан следующий. Для каждого из пяти последних лет наличного статистического ряда определялись пороговые величины значимости электропотребления региональных отраслей, равные 10% конечного использования энергии данного региона. Для каждого года составлялся список отраслей каждого региона, куда включались отрасли промышленных и непромышленных секторов (в том числе население), чей объем электропотребления превосходил региональный порог значимости. Итоговый список значимых отраслей по региону включает все отрасли, входившие в число значимых в любой год рассматриваемого периода. Список пополнялся секторами, чей объем электропотребления превышал 1 млрд кВт·ч в любой год отчетного периода. Отрасли промышленности, не вошедшие в число значимых, агрегируются в отрасль региона под названием «остальная промышленность». Отрасли непромышленной сферы, не вошедшие в список, агрегируются в отрасль под названием «остальные непромышленные сектора региона». Этот способ агрегирования отраслей регионов, входящих в состав СФО, получил название АП – «агрегированные показатели».



В соответствии с итогами агрегирования методом АП, представленными в табл. 3, в промышленности СФО существует только 16 региональных «точек» – отраслей, чье электропотребление значимо в масштабах округа. Четыре из них приходятся на топливную промышленность (т.е. это четыре региона, чья топливная промышленность значима по электропотреблению

Таблица 3

**Структура конечного использования электроэнергии по секторам экономики в регионах Сибирского федерального округа, выделенная по методу АП, в 2004 г., млн кВт·ч., %**

Регион	Топливная пром-сть	Черная металлургия	Цветная металлургия	Хим. и нефтехим. пром-сть	Лесная, деревооб-работ. и цел.-бум. пром-сть	Остальная пром-сть	Транспорт	Коммун. хоз-во	Сфера услуг	Население	Остальные непром. сектора
Алтай						2106 26%	768 9%	1035 13%	939 11%	2469 30%	877 11%
Иркутская обл.	1243 3%	1833 4%	22547 50%	2321 5%	2439 5%	5171 11%	2723 6%		1735 4%	3669 8%	1398 3%
Кемеров- ская обл.	4647 16%	7460 26%	5061 18%	1391 5%		3933 14%	1650 6%		757 3%	1853 7%	1539 5%
Краснояр- ский край			28639 67%			5053 12%	1841 4%	1352 3%	1728 4%	2963 7%	1157 3%
Новосибир- ская обл.						2592 26%	2122 21%		1816 18%	2419 24%	1171 12%
Омская обл.	1163 16%			715 10%		1015 14%	1214 16%		955 13%	1101 15%	1228 17%
Республика Бурятия						665 21%	943 30%		497 16%	754 24%	286 9%
Республика Тыва						48 14%					294 86%
Республика Хакасия			8387 81%			720 7%					1259 12%
Томская обл.	1720 25%		1591 23%			1129 16%				986 14%	1496 22%
Читинская обл.			1182 23%			211 4%	1955 38%		619 12%	915 18%	313 6%

в масштабах округа), два – на черную металлургию, шесть – на цветную металлургию, три – на химическую и нефтехимическую промышленность, одна – на лесную. Остальные отрасли промышленности не являются значимыми по электропотреблению ни на одной рассматриваемой территории.

Отраслевые «точки» электропотребления находятся в семи регионах из одиннадцати рассматриваемых. Пять из них расположены в Иркутской области, четыре – в Кемеровской, по две – в Омской и Томской областях, по одной – в Красноярском крае, Республике Хакасии и Читинской области. На Алтае, в Новосибирской области, Республике Бурятии и Республике Тыве отраслей промышленности, значимых по критерию АП, не существует. По состоянию на 2004 г. выделенные «точки» покрывают 80% конечного отпуска энергии в промышленности округа.

Аналогичная картина складывается и в отношении непромышленных секторов. Ни строительство, ни сельское хозяйство по уровням электропотребления не являются значимыми. Наиболее часто встречаются в качестве значимых сектора «население», «сфера услуг», «транспорт». Единственный регион, в котором нет ни одного значимого непромышленного сектора, – Республика Хакасия. По состоянию на 2004 г. на выделенные отраслевые «точки» приходится 79% конечного отпуска энергии в непромышленной сфере округа.

Структурирование отраслей (секторов) региональной экономики методом АП является основой экспресс-метода среднесрочного прогнозирования потребности в электроэнергии СФО и его регионов.

### **ЭКСПРЕСС-МЕТОД СРЕДНЕСРОЧНОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ ЭЛЕКТРОПОТРЕБЛЕНИЯ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА**

Выше отмечалось, что расхождения между одноименными показателями различных статистических форм достигают в ряде случаев такой величины, что, на наш взгляд, проблема построения корректной базы прогнозирования становится не менее серьезной, чем проблема корректного метода прогнозирования. В сложившихся условиях, когда погрешности исходной базы прогнозирования превосходят погрешности прогнозных оценок детализированных показателей или сопоставимы с ними, нужно переходить на такой уровень агрегированности прогнозируемых показателей, при котором проблема неточности исходных данных перестает быть первостепенной. Необходимый уровень агрегированности представлен в сконструиро-

ванном нами экспресс-методе среднесрочного прогнозирования, или методе агрегированных показателей, который также незаменим в условиях, когда информация о будущем развитии экономики и отраслей регионов СФО имеет большую степень неопределенности.

Модель АП отличается от базовой модели краткосрочного прогнозирования [1] меньшим набором точек прогнозирования и еще меньшим набором показателей развития экономики, поскольку перспективная потребность двух секторов – «прочие отрасли промышленности» и «прочие сектора непромышленной сферы» – оценивается по темпам роста промышленности в целом и по темпам роста ВРП региона соответственно. В результате поле прогнозирования сокращается более чем в 2,5 раза.

Методической особенностью используемого подхода является разделение электропотребления каждой отрасли в каждом регионе на две части: потребности существующих и потребности вводимых предприятий. Энергоемкость существующих предприятий фиксируется на уровне базисного года и неизменна во всем прогнозном периоде. По вводимым предприятиям, а на данном этапе исследований с ними соотнесены важнейшие проекты развития хозяйственных комплексов, оценка потребности в электроэнергии производилась отдельно и в вариантной постановке – с формированием минимального и максимального набора реализуемых инвестиционных проектов [2].

Двумя другими составляющими входной информации при формировании среднесрочных прогнозов потребления электроэнергии на территории СФО (базового и на основе АП) являются объемы электропотребления секторов последнего года отчетного периода, полученные из форм Э-2 и Э-3, и прогноз темпов изменения валового выпуска секторов в региональном разрезе – в максимально подробной и агрегированной номенклатуре. Объемы выпуска вышеперечисленных секторов в неизменных ценах по всем регионам СФО в рамках горизонта прогноза отдельно определялись по двум сценариям – умеренному и оптимистическому, согласованным со среднесрочным экономическим прогнозом Минэкономразвития России [3].

Построено три основных прогнозных тренда потребности округа в энергии до 2010 г. Первый расчетный сценарий (умеренный) основан на умеренном экономическом прогнозе и минимальном наборе инвестиционных проектов. Второй расчетный сценарий (оптимистический) основан на оптимистическом экономическом прогнозе и том же минимальном наборе крупнейших инвестиционных проектов, предусматривающих развитие уже существующих предприятий цветной металлургии, топливной промышленности и транспорта. Был также сконструирован третий расчетный

сценарий (максимальный) отличающийся от второго бóльшим набором инвестиционных проектов (максимальный набор проектов). Расхождение прогнозов, построенных двумя методами, в объемах электропотребления регионов на всем рассматриваемом временном отрезке составило в основном до 3%, по СФО в целом – менее 0,5%. Анализ прогнозируемых приростов потребности в энергии за пять лет показывает, что по непромышленной сфере прогноз, построенный с помощью АП, более близок к базисному, чем по промышленности, где объемы потребления превышают объемы базисного прогноза на 2–3% (табл. 4).

Достигнутая точность прогнозирования методом АП позволяет утверждать, что этот метод может быть использован для прогнозирования региональных составляющих электропотребления СФО практически с той же эффективностью, что и базовая модель.

В Сибирском федеральном округе, по нашим оценкам, в 2007 г. будет всего потреблено 217–225 млрд кВт·ч, в 2008 г. – 223–235 млрд, в 2009 г. – 226–251 млрд и в 2010 г. – 231–275 млрд кВт·ч в зависимости от сценария, по которому пойдет экономическое развитие. Вопрос о том, сумеет ли объединенная энергосистема обеспечить эти объемы, мы здесь обсуждать не будем. Отметим только, что в рамках скользящего пятилетнего планирования РАО «ЕЭС России» составляет прогнозный баланс электроэнергетики, служащий главным обоснованием программ развития генерирующих мощностей холдинга. Полученные нами прогнозные оценки динамики электропотребления выше выполненных в начале 2006 г. оценок РАО «ЕЭС России» по всем расчетным сценариям. На 2010 г. превышение по

Таблица 4

**Изменение конечной потребности в энергии Сибирского федерального округа за период 2004–2010 гг., млн кВт·ч**

Прогноз	Всего	Промышленность	Непромышленная сфера
<i>Умеренный расчетный сценарий</i>			
Базовый	31590	18937	12653
Построенный методом АП	32188	19278	12910
<i>Оптимистический расчетный сценарий</i>			
Базовый	37828	22387	15442
Построенный методом АП	38547	23119	15428

умеренному и оптимистическому сценариям составляло около 6%, по максимальному – 20%. Однако за прошедший год видение главным энергетическим ведомством страны перспектив развития как экономики, так и непосредственно энергетики изменилось, в связи с чем планируются приросты, заявленные масштабы которых требуют отдельного рассмотрения и, как нам представляется, оценки их реалистичности.

Прогнозируемое территориальное использование электроэнергии в среднесрочной перспективе отражено в табл. 5. Сравнение перспективы с текущим состоянием показывает, что в рассматриваемом периоде сохраняются уже сложившиеся территориальные пропорции.

Среднегодовые темпы прироста электропотребления в прогнозируемом периоде колеблются по регионам от 2 до 5% в умеренном расчетном сценарии и от 3 до 6% – в оптимистичном. По обоим сценариям наибольшие темпы прироста электропотребления ожидаются в Омской области и Республике Бурятия, наименьшие – в Красноярском крае. Помимо двух указанных регионов выше средних по округу (в 2010 г. 19% к уровню 2004 г. в умеренном сценарии, 23% – в оптимистическом) будут темпы

Таблица 5

**Прогнозируемая конечная потребность в электроэнергии регионов Сибирского федерального округа по расчетным сценариям, млн кВт·ч**

Регион	2008		2009		2010	
	Умерен- ный	Оптимис- тический	Умерен- ный	Оптимис- тический	Умерен- ный	Оптимис- тический
Алтай	9147	9389	9483	9824	9796	10246
Иркутская обл.	52605	53374	53380	54359	55656	56875
Кемеровская обл.	31113	31958	31777	32936	32268	33758
Красноярский край	46675	47182	47268	47924	47867	48712
Новосибирская обл.	12003	12289	12534	12941	13083	13623
Омская обл.	8921	9187	9344	9709	9748	10222
Республика Бурятия	3811	3932	4003	4177	4128	4365
Республика Тыва	378	384	390	399	402	415
Республика Хакасия	11891	11936	11982	12050	12076	12162
Томская обл.	7352	7654	7596	8020	7849	8405
Читинская обл.	5951	6126	6219	6466	6494	6821

прироста электропотребления в Новосибирской, Читинской, Иркутской областях и регионе Алтай.

Отраслевая структура конечного электропотребления на территории СФО, как и в ретроспективе, определяется потребностью промышленных предприятий округа, доля которых снижается с 68,5% от общего электропотребления в 2004 г. до 67,2% в 2010 г. по умеренному сценарию и до 66,8% – по оптимистическому. Тем не менее прирост электропотребления СФО к 2010 г. на 60% формируется за счет возросшей потребности промышленности (см. табл. 4), более половины которой предъявят предприятия цветной металлургии.

### **ТЕНДЕНЦИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ В СИБИРСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ**

Высокий уровень электроемкости хозяйства СФО, обусловленный главным образом гипертрофированной структурой промышленности округа, одновременно свидетельствует о низком уровне эффективности использования энергии, поскольку показатель, обратный электроемкости, является важнейшим индикатором энергоэффективности, – это производство продукции на единицу затрачиваемой энергии. Данный показатель был рассчитан для ретроспективного периода 2001–2004 гг., а также на перспективу до 2010 г. Особенности его расчета заключались в том, что он определялся для конечного использования электроэнергии. Поэтому при его подсчете для промышленности в числителе не присутствует производство продукции электроэнергетики, а в знаменателе – потребление энергии в электроэнергетике. При подсчете данного показателя для непромышленных секторов производства в знаменателе не учитывалось потребление домашних хозяйств (населения).

Для сопоставимости показателей в динамике используемая энергия учитывается в натуральных единицах – киловатт-часах, а производство продукции – в сопоставимых ценах, в качестве которых использовались неизменные цены 2003 г. В ходе выполнения Институтом экономики и организации промышленного производства СО РАН в 2006 г. работы «Предложения по корректировке и составлению прогнозных документов ОАО РАО “ЕЭС России” на период 2006–2010 гг. в части электропотребления регионов Сибирского федерального округа» валовые продукты отраслей и регионов округа для всего рассматриваемого периода были пересчитаны Ю.С. Ершовым в неизменные цены 2003 г.

В таблице 6 приведены показатели производства продукции на единицу конечного использования энергии в секторах экономики и регионах СФО, выделенных нами ранее как значимые методом агрегированных показателей. Именно в этих «точках» происходят основные процессы энерго-

Таблица 6

**Производство продукции на единицу конечного использования энергии  
в регионах и секторах экономики Сибирского федерального округа,  
в 2001 и 2004 гг., руб./кВт·ч**

Регион	Промышленность					Непромышленные сектора*			По региону в целом
	Топливная	Черная металлургия	Цветная металлургия	Химическая и нефте-химическая	Лесная, дерево-обработка и целлюлозно-бум.	В с е - го	Транспорт	В с е - го	
Алтай						25,7... 31,9	8,6... 15,5	22,8... 37,9	18,8... 24,9
Иркутская обл.	13,8... 14,9	2,0...1,6	1,9...1,9	4,8...4,3	10,1... 10,8	4,1...4,8	12,8... 14,0	27,5... 30,8	6,9...7,8
Кемеровская обл.	12,7... 14,7	9,4...8,3	1,4...1,4	5,1...5,8		9,6...9,7	15,6... 16,6	33,0... 42,6	12,0... 13,6
Красноярский край			6,5...7,2			7,8...9,3	16,7... 18,4	39,0... 36,5	11,3... 12,5
Новосибирская обл.						35,4... 42,8	16,2... 17,6	37,5... 42,2	27,4... 32,2
Омская обл.	17,7... 17,5			14,0... 10,1		25,0... 31,9	13,1... 12,2	46,1... 51,1	29,9... 36,0
Республика Бурятия						21,5... 30,8	13,2... 13,6	31,2... 32,3	20,6... 24,2
Республика Тыва						14,2... 31,4		73,1... 71,4	28,9... 38,0
Республика Хакасия			1,4...1,4			3,2...3,2		45,3... 34,5	6,5...5,6
Томская обл.	13,2... 13,8		7,5...8,3			14,6... 17,9		62,8... 67,9	21,9... 26,2
Читинская обл.			5,0...5,4			5,7...7,5	13,1... 13,3	31,0... 27,0	15,4... 17,0
<b>СФО</b>	13,9... 15,5	8,7...7,5	4,1...4,4	6,8...6,7	12,4... 13,2	8,3...9,7	14,6... 16,0	34,5... 39,1	12,8... 14,8

\* Без учета потребления домашними хозяйствами (населением).

потребления, соответственно конкретно ими и задаются основные тенденции динамики энергоэффективности.

Эффективность использования энергии в СФО имеет сильные количественные различия при сопоставлении субъектов Федерации, отраслей и даже одноименных отраслевых производств в разных регионах. Показатели различаются даже не в разы, а на порядок. Так, в среднем по округу наибольшая эффективность использования энергии достигнута в непромышленной сфере производства (39 руб.), наименьшая – в цветной металлургии (4 руб.). Соответственно убыванию доли цветной металлургии в конечном потреблении энергии региона располагаются наименьшие показатели энергоэффективности экономики субъектов Федерации – Республики Хакасии (6 руб.), Иркутской области (7–8 руб.), Красноярского края (11–12 руб.), Кемеровской области (12–14 руб.).

За период 2001–2004 гг. в большинстве отраслей и регионов СФО наблюдается рост эффективности использования энергии, составивший в целом по округу более 15%. Он обусловлен в основном структурными отраслевыми сдвигами, в частности некоторым уменьшением доли в промышленном производстве двух самых энергетически неэффективных секторов – цветной металлургии и химической и нефтехимической промышленности, которые предопределили положительную динамику энергоэффективности в подавляющей части регионов округа. Вопреки ожиданиям, указанная положительная динамика не может быть объяснена влиянием соотношения условно постоянной и условно переменной частей электропотребления, возникающим при изменении объемов производства. Исследования внутрипериодной погодовой ретроспективной динамики изменения валовых выпусков и объемов конечного электропотребления [4] показали, что для большинства регионов и отраслей не наблюдается даже одностороннего движения этих показателей. Утверждение о том, что с ростом выпуска растет электропотребление, неверно даже для большей части укрупненных агрегатов. По СФО в целом «пониженные» по электропотреблению 2002 и 2003 гг. характеризуются устойчиво положительным темпом роста валового продукта округа. В 2002 г. конечное потребление энергии упало во всех регионах СФО, кроме Республики Бурятии, Республики Хакасии и Омской области, в то время как их валовой выпуск вырос.

Динамика электропотребления и валового выпуска является односторонней в цветной металлургии, за исключением предприятий этой отрасли в Иркутской и Читинской областях, а также в лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности. Однако соотношение темпов роста электропотребления и валового выпуска в этих двух от-



раслях противоположное. В цветной металлургии рост электропотребления отстает от роста валового выпуска, а в лесной отрасли – наоборот, обгоняет. Во всех прочих отраслях рост одного показателя в отдельный год (годы) сопровождается падением другого показателя. В черной металлургии изменения электропотребления и валового выпуска имеют противоположные знаки. Электропотребление сферы услуг вообще не коррелирует ни с каким валовым выпуском. Такой разницей в динамиках отчасти можно объяснить особенностями статистического учета, но лишь отчасти. Отсутствие закономерностей доказывает, что в реальности электропотребление – это сложная многофакторная функция, валовой выпуск в которой является лишь одним из факторов.

Разнонаправленные движения валового выпуска и потребления энергии обуславливают нестабильность показателя эффективности использования энергии в отдельных отраслях отдельных регионов, и только в доста-

Таблица 7

**Изменение производства продукции на единицу конечного использования энергии в регионах Сибирского федерального округа за период 2004–2010 гг. по различным расчетным сценариям, %**

Регион	Всего		Промышленность		Непромышленные сектора	
	Умеренный	Оптимистический	Умеренный	Оптимистический	Умеренный	Оптимистический
СФО	11	15	3	7	6	7
Алтай	5	5	–10	–12	3	3
Иркутская обл.	9	12	1	6	3	3
Кемеровская обл.	14	16	2	4	15	17
Красноярский край	6	14	1	6	2	8
Новосибирская обл.	10	12	5	7	3	3
Омская обл.	16	17	7	9	13	12
Республика Бурятия	11	14	10	13	1	3
Республика Тыва	9	7	9	12	–2	–5
Республика Хакасия	16	28	10	27	12	15
Томская обл.	12	11	–3	–5	3	3
Читинская обл.	7	9	–3	–2	3	3

точно больших агрегатах просматриваются среднеустойчивые закономерности. Это утверждение справедливо и для ретроспективы (см. табл. 6), и для перспективного периода (табл. 7). В целом по Сибирскому федеральному округу к 2010 г. ожидается рост эффективности использования электроэнергии на 11–15%. Однако исходя из того, что рост энергоэффективности измеряется десятком процентов, а общая энергоемкость хозяйства округа выше среднероссийской в 2 раза, СФО в обозримой перспективе, так же как и в настоящее время, будет самым энергонезэффективным округом Российской Федерации.

### Литература

1. Любимова Е.В., Кондратьева Е.В., Чернышов А.А., Чёрная Н.В. Среднесрочное прогнозирование потребности Сибирского федерального округа в электроэнергии // Вестник НГУ. Сер. социально-экономическая. – 2007. – № 2.
2. Чурашёв В.Н., Маркова В.М. Перспективы энергообеспечения Сибирского федерального округа // Регион: экономика и социология. – 2006. – № 4.
3. Ершов Ю.С., Ибрагимов Н.М., Мельникова Л.В. Сибирский федеральный округ: современное состояние и перспективы развития // Регион: экономика и социология. – 2005. – № 4.
4. Любимова Е.В., Кондратьева Е.В., Чёрная Н.В. Проверка базовых гипотез модели прогнозирования региональной потребности в электроэнергии // Информационные и математические технологии в научных исследованиях. – Иркутск: ИСЭМ СО РАН, 2006. – Ч. 1.

© Любимова Е.В., 2007

#### СТИМУЛИРОВАНИЕ СТРОИТЕЛЬСТВА В РОССИИ ДОХОДНЫХ ДОМОВ

По оценкам Министерства регионального развития РФ, потребность в съёмном жилье составляет 711 млн кв. м. В среднем на одного человека, снимающего на собственные деньги жилье, в 2025 г. будет приходиться по 40 кв. м. Построить 140,2 млн кв. м жилья Минрегион обещает уже к 2015 г. По расчетам министерства, такое жилье нужно 34,7% граждан, которые в ближайшие 18 лет будут улучшать жилищные условия. Проект «Долгосрочная стратегия массового строительства жилья для всех категорий граждан» предполагает дать нанимателям жилья и строителям жилья для сдачи в аренду разнообразные льготы.

Стимулировать строительство жилья в наем Минрегион предлагает за счет освобождения застройщиков от платы за получение земельного участка для строительства. Расходы на наем жилья предлагается освободить от уплаты подоходного налога. Минрегион также хочет предоставлять частным застройщикам долгосрочный кредит на строительство жилья.

Однако этот рынок не развит, и только его стимуляция и развитие конкуренции позволят понизить цены и привлечь к этому сегменту достаточное количество застройщиков.

Президент Института экономики города Н. Косарева полагает, что введения льгот недостаточно. Дело в том, что застройщикам жилья для найма придется конкурировать с частными владельцами квартир, которым не нужно окупать затраты на постройку.

## МЕТОДОЛОГИЯ АНАЛИЗА РЫНКА ГРАЖДАНСКИХ СУДОВ

**М.Б. Безуглова, М.В. Коваленко, М.В. Войлошников**

Восточные и северные регионы России характеризуются большой протяженностью морских побережий, а морской транспорт является наиболее эффективным средством доставки неограниченного количества грузов. Поэтому состояние и развитие рынка судов оказывает существенное влияние на социальное и экономическое развитие прибрежных регионов.

Управление составом и пополнением активов судоходных компаний в условиях рыночной экономики требует разработки специальных подходов с учетом специфики судоходства и судостроения. Анализ рынка гражданских судов основывается на обработке статистических данных. По данным коммерческих предложений транспортных судов к продаже и производству произведено их разделение по наиболее распространенным типам (в совокупности обработано около 6700 ед.), показанное на рис. 1. Самый многочисленный тип транспортных судов, согласно статистике предложений к продаже, – универсальные сухогрузные теплоходы, несмотря на то что наибольший общий тоннаж имеют наливные суда.

При выполнении маркетинговых исследований достаточно эффективным может быть использование статистических регрессий на основе экономического подобия гражданских судов на уровне удельных показателей. При построении статистических регрессий по результатам исследований рынка предложений к продаже гражданских судов в наиболее общем случае подлежат учету признаки подобия из числа следующих:

- состав представленных к продаже имущественных прав и время рыночного предложения;
- характеристики макроэкономического окружения;
- технологические (микроэкономические) условия – характеристики гражданского судна. Используются соответствующие единицы подобия.

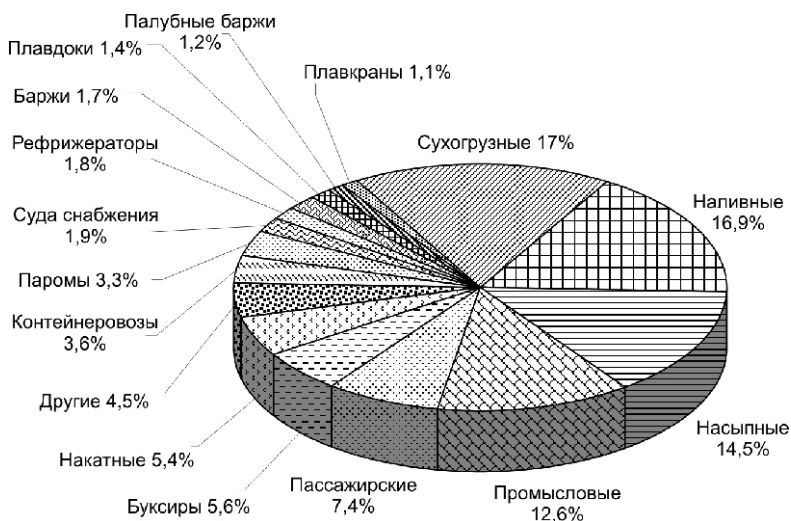


Рис. 1. Процентное соотношение судов в составе коммерческих предложений к продаже и производству

К числу единиц подобия для судов большинства типов может быть отнесен дедвейт  $DW$ . Целесообразность использования дедвейта, а не другой составляющей нагрузки (или полного водоизмещения  $D$ ) обусловлена следующими причинами. Во-первых, большинство наиболее важных составляющих нагрузки (и полное водоизмещение) по приближенному значению определяется дедвейтом. Во-вторых, дедвейт как характеристика судна широко применяется не только в судостроении, но и в судоходстве. В-третьих, к числу наиболее важных характеристик судов некоторых типов наряду с дедвейтом относится грузовместимость, однако удельная кубатура груза обычно известна, а замена переменной (грузовместимости на грузоподъемность и, далее, на дедвейт) при необходимости не вызывает затруднений.

В качестве второй единицы подобия можно выбрать, например, мощность энергетической установки, или вместимость, или другой показатель в зависимости от назначения судна.

Выбрать единицы подобия для гражданского судна того или иного типа можно по рекомендациям, приведенным в таблице, на основе теоретических выкладок, экспертных суждений или с помощью исследования

**Рекомендуемые единицы подobia гражданских судов**

Тип судна	Характеристики судна	Рекомендуемые единицы подobia
Сухогрузные теплоходы	Дедвейт, осадка, скорость, ширина, высота борта, регистровая вместимость	Дедвейт, вместимость
Суда для перевозки массовых грузов	Дедвейт, вместимость, осадка, скорость, мощность энергетической установки, длина, ширина, высота борта	Дедвейт, вместимость (кроме рудовозов)
Многоцелевые суда снабжения	Длина, ширина, осадка, высота борта, мощность энергетической установки, скорость	Произведение длины на ширину
Контейнеровозы	Дедвейт, осадка, контейнеровместимость, длина, ширина, скорость, мощность энергетической установки	Дедвейт, вместимость по контейнерам
Рефрижераторные теплоходы	Дедвейт, осадка, вместимость, контейнеровместимость, мощность энергетической установки	Дедвейт, вместимость
Накатные суда типа РОРО	Дедвейт, осадка, длина, ширина, вместимость, скорость, мощность энергетической установки	Дедвейт, вместимость
Паромы	Вместимость по пассажирам и автомобилям, длина, ширина, осадка, мощность энергетической установки, скорость	Вместимость, длина
Наливные суда	Дедвейт, длина, ширина, осадка, вместимость, скорость	Дедвейт
Промысловые суда	Длина, ширина, регистровая вместимость, мощность энергетической установки, осадка, высота борта	Дедвейт, вместимость, мощность

статистической информации. В качестве дополнительных характеристик могут быть указаны размеры судна, скорость, мощность энергетической установки. В третьем столбце таблицы приведены обобщенные рекомендации в отношении выбора единиц подobia при обобщении результатов исследования рынка гражданских судов.

Форма зависимости, которую можно было бы рекомендовать для статистической аппроксимации данных маркетинговых исследований в отношении стоимости, предлагается в составе трех сомножителей: общего коэффициента, множителя, включающего единицу подobia из числа характеристик судна, и множителя, зависящего от возраста судна и характеризующего обесценивание.

Результаты анализа спроса и предложения ниже приведены для транспортных судов наиболее распространенных типов в форме зависимости

стоимости судна  $MV$  (в долларах США, поскольку статистика ведется в этой денежной единице) от соответствующей характеристики  $X$ , от возраста судна  $t$ .

Помимо стоимости  $MV$  результатом статистических обобщений являются также долговечность судна  $T$  и безрисковая норма эффективности  $i$  (определяемая по результатам ретроспективных наблюдений).

Для систематизации статистических исследований используется математическая форма зависимости стоимости от перечисленных данных:

$$MV = a_1 \times X^{a_2} \times e^{a_3 \times X} \times (((1+i)^{T-t} - 1) / ((1+i)^T - 1))^{i / \ln(1+i)}. \quad (1)$$

На рисунке 2 показаны статистические наблюдения и регрессионная зависимость стоимости универсального сухогрузного теплохода.

Регрессионная зависимость стоимости универсального сухогрузного теплохода имеет вид

$$MV = 2,481 \times DW^{1,30} \times e^{-0,000065 \times DW} \times (1,096^{50-t} - 1)^{1,047} \text{ тыс. долл. США.} \quad (2)$$

Значение безрисковой нормы эффективности  $i$  инвестиций в производство и продуктивное использование универсальных сухогрузных теплоходов, определяемое методом рыночной экстракции, составляет приблизи-

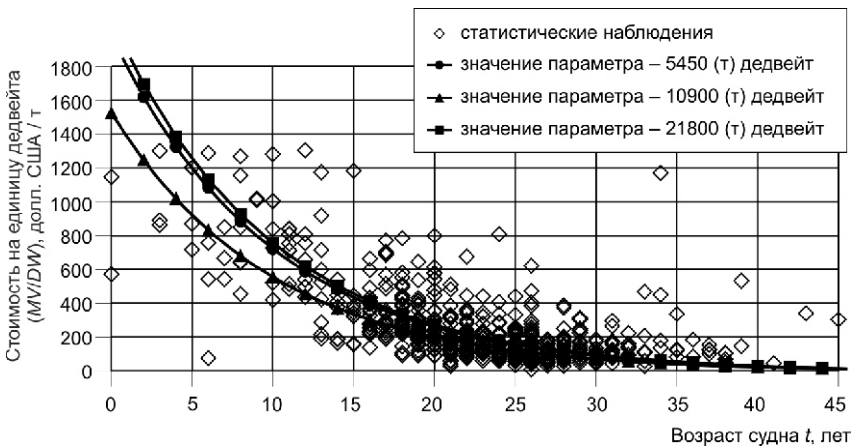


Рис. 2. Зависимость стоимости сухогрузного теплохода от возраста в расчете на единицу дедвейта

Для справки: среднее значение возраста представленных к продаже универсальных сухогрузных теплоходов составляет 22,5 года, дедвейта – 10856 т, осадки – 7,12 м.

тельно 8,5%. Именно при подстановке указанного значения ставки дисконтирования  $i$  в сомножитель для формулы (1) достигается наибольшее соответствие результатов аппроксимации с данными маркетинговых исследований, если в качестве характеристики используется дедвейт судна  $DW$ .

На рисунке 3 представлены статистические наблюдения и регрессионная зависимость стоимости судна для перевозки навалочных и насыпных грузов.

Регрессионная зависимость стоимости судна для перевозки навалочных и насыпных грузов судна имеет вид

$$MV = 0,15 \times DW^{1,625} \times e^{-0,00010 \times DW} \times (1,063^{66,5-t} - 1)^{1,031} \text{ тыс. долл. США. (3)}$$

Значение безрисковой нормы эффективности  $i$  инвестиций в производство и продуктивное использование судов для перевозки навалочных и насыпных грузов составляет около 6,1%.

Регрессионная зависимость стоимости наливного танкера имеет вид

$$MV = 0,00438 \times DW^{1,234} \times e^{-0,000038 \times DW} \times (1,09^{53-t} - 1)^{1,044} \text{ тыс. долл. США. (4)}$$

На рисунке 4 приведены статистические наблюдения и регрессионная зависимость стоимости наливного танкера.

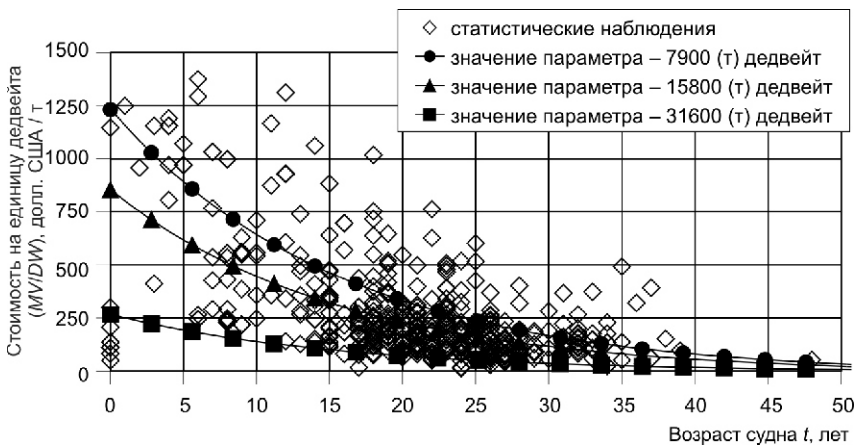


Рис. 3. Зависимость стоимости судна, предназначенного для навалочных и насыпных грузов, от возраста в расчете на единицу дедвейта

Для справки: среднее значение возраста представленных к продаже судов для перевозки навалочных и насыпных грузов составляет 20,6 года, дедвейта – 15775 т, осадки – 7,51 м.

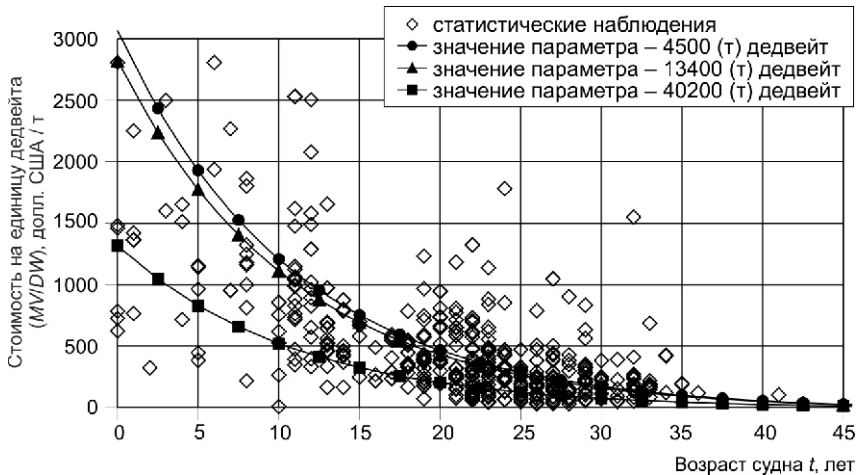


Рис. 4. Зависимость стоимости нефтеналивного танкера от возраста в расчете на единицу дедвейта

Для справки: среднее значение возраста представленных к продаже наливных танкеров составляет 21,2 года, длины – 109 м, осадки – 6,6 м, дедвейта – 13400 т, вместимости наливных танкеров – 28500 куб. м. Значение безрисковой нормы эффективности для инвестиций в производство и продуктивное использование нефтеналивных танкеров равно приблизительно 9,2%.

При осуществлении маркетинговых исследований в отношении предложений к производству и продаже сухогрузных судов с горизонтальной грузообработкой (накатных) в качестве характеристики подобия можно использовать дедвейт или вместимость. Для сохранения единообразия с результатами исследований в отношении транспортных судов других типов ниже используется дедвейт  $DW$ .

Учитывается также, что для сухогрузных судов с горизонтальной грузообработкой отношение вместимости к дедвейту является в основном свойством груза, а не характеристикой судна и составляет (по исследованной статистической совокупности) в среднем 1,80 куб. м / т.

Регрессионная зависимость стоимости накатного судна имеет вид

$$MV = 0,723 \times DW^{0,722} \times e^{-0,000014 \times DW} \times (1,07^{50-t} - 1)^{1,0346} \text{ тыс. долл. США. (5)}$$

На рисунке 5 представлены статистические наблюдения и регрессионная зависимость стоимости накатного судна.



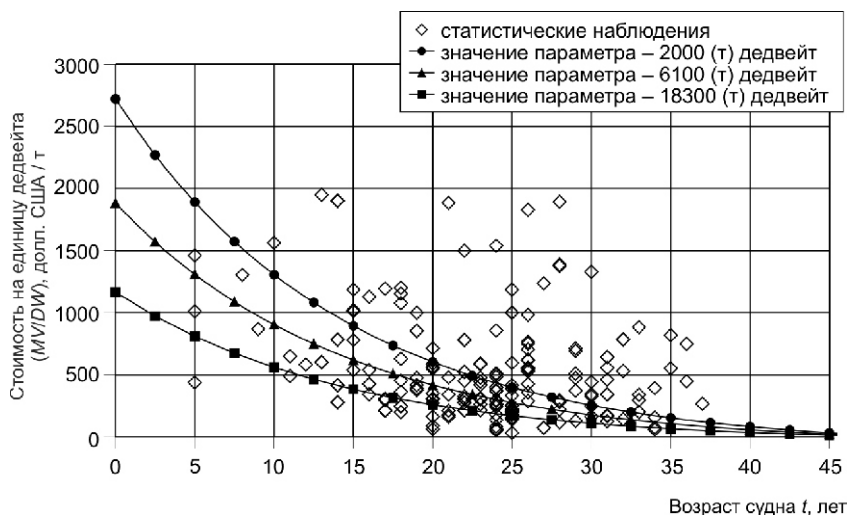


Рис. 5. Зависимость стоимости накатного судна от возраста в расчете на единицу дедвейта

Для справки: среднее значение возраста представленных к продаже сухогрузных судов с горизонтальной грузообработкой составляет 22,9 года, дедвейта — 6029 т. Значение безрисковой нормы эффективности для инвестиций в производство и продуктивное использование сухогрузных судов с горизонтальной грузообработкой, по данным маркетинговых исследований, равно приблизительно 7,0%.

\* \* \*

Особенности методологии рыночных исследований касаются способов учета возраста и характеристик гражданских судов, которые находятся в технологической и функциональной взаимосвязи. Макроэкономические показатели спроса и предложения отражаются в стоимостных значениях и форме статистических регрессионных зависимостей. Кроме этого, результатами рыночных исследований являются наиболее общие характеристики гражданских судов, представленных к продаже на вторичном рынке и в качестве предложений к производству, а также безрисковый показатель эффективности инвестиций в соответствующий сектор судоходства и судостроения. Полученные данные и рекомендации предназначены для использования при определении состава и пополнения флота гражданских судов.

## **СТИМУЛЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РЕФОРМ**

**Т.А. Петрова**

Основной задачей реформирования местного самоуправления является приближение уровня публичной власти непосредственно к населению для более эффективной организации решения вопросов местного значения, улучшения качества предоставляемых услуг и качества жизни населения в целом. При этом решается комплекс социально-экономических задач:

- ведется хозяйственная деятельность по поддержке развитых источников жизнеобеспечения населения (энерго-, водо- и теплоснабжение, внутрихозяйственное обустройство, строительство дорог, ремонт и содержание жилого фонда, благоустройство и др.);
- развивается предпринимательская деятельность, осуществляется внедрение бизнес-проектов в приоритетных отраслях хозяйства муниципалитета;
- последовательно внедряются рыночные инструменты в организацию собственной хозяйственной деятельности и соответственно обеспечивается получение средств в качестве местных налогов и сборов, которые в дальнейшем могут быть реинвестированы в систему собственных хозяйственных проектов.

Для органов местного самоуправления развитие муниципальной экономики, выявление и поддержка «точек роста», развитие экономической активности населения являются приоритетными направлениями в их деятельности. Вместе с тем сегодня недостаточно развит механизм бюджетного регулирования, четко не определены его задачи, а также роль федерального и регионального (субъекта Федерации) бюджетов в решении финансовых вопросов социального комплекса муниципальных образований. При этом ясно, что необходимые бюджетные полномочия органов местного самоуправления на деле могут быть реализованы только путем использования конкретных финансовых инструментов, включая налоги, и с учетом

степени централизации финансовых ресурсов на том или ином уровне бюджетной системы. В данном вопросе необходимо исходить из тех минимальных обязательств, выполнение которых не может быть поставлено под сомнение ни на федеральном, ни на региональном, ни на местном уровне.

В настоящее время сложилась ситуация, при которой финансовая база местных бюджетов недостаточна для покрытия текущих расходов муниципальных образований. Удельный вес местных налогов в бюджетах муниципалитетов не превышает 5%, а во многих сократился до 1%, т.е. происходит фактическая ликвидация ресурсной базы такого существенного элемента общественного сектора, как муниципальные финансы. Данная ситуация отчетливо прослеживается на примере бюджетов муниципальных районов Томской области (табл. 1).

В составе налоговых доходов местных бюджетов основным налогом был и остается налог на доходы физических лиц. Его поступления достаточно просто контролировать, и можно влиять на них на уровне местного самоуправления.

Не имея возможности сбалансировать свои бюджеты, органы местного самоуправления вынуждены проводить политику выборочного исполнения возложенных на них обязательств, накапливая безнадежную задолженность. В таких условиях у них исчезают стимулы к проведению ответственной бюджетной политики, повышению качества бюджетных услуг, эффективному управлению расходами и привлечению инвестиций в общественную инфраструктуру.

Доходная часть местных бюджетов состоит не только из собственных доходов и поступлений от регулирующих доходов, а включает, как правило, финансовую помощь в форме дотаций и субвенций. Безвозвратные перечисления имеют значительный удельный вес в доходах местных бюджетов.

Таблица 1

**Структура налоговых доходов местных бюджетов некоторых муниципальных районов Томской области в 2006 г., %**

Муниципальный район	Налоговые доходы, всего	В том числе	
		собственные налоги	отчисления от федеральных и региональных налогов
Верхнекетский	14,6	4,0	10,6
Колпашевский	21,5	4,0	17,5
Молчановский	23,9	4,7	19,2

Таблица 2

**Соотношение собственных доходов местных бюджетов некоторых муниципальных районов Томской области и безвозмездных перечислений из бюджетов других уровней в 2006 г., %**

Муниципальный район	Налоговые и неналоговые доходы	Безвозмездные дотации
Верхнекетский	15,8	84,2
Колпашевский	24,0	76,0
Молчановский	23,5	76,5

тов. Так, анализ данных по Томской области показывает, что отношение собственных доходов местных бюджетов к уровню безвозмездных перечислений из бюджетов других уровней складывается таким образом, что собственные доходы районов составляют в лучшем случае менее 30% от всей суммы доходов местного бюджета (табл. 2). Положение на уровне поселений гораздо хуже.

В ситуации, когда собственные доходы муниципальных образований составляют около 20%, а остальные средства поступают в местный бюджет из бюджетов других уровней, само понятие бюджетной самостоятельности по отношению к данным бюджетам неприменимо. О самостоятельности можно говорить в том случае, когда соотношение собственных доходов и безвозмездных перечислений составляет 50:50 либо находится в этих пределах. В нашем случае можно говорить лишь о необходимости стремиться в этом направлении и применять все возможные варианты для осуществления действительной самостоятельности местных бюджетов.

Остается нерешенной проблема внутренних противоречий нормативных положений, регулирующих механизм реализации полномочий органов местного самоуправления. Объем полномочий органов местного самоуправления не соответствует имеющимся в их распоряжении материально-финансовым ресурсам. Основопологающим критерием объема предоставляемых органам местного самоуправления полномочий должна стать эффективность решения на уровне муниципального образования определенного круга общественно значимых вопросов с учетом мобилизации местных ресурсов. В соответствии с этим одним из направлений региональной экономической политики должно стать ускоренное наращивание производственного потенциала муниципальных образований посредством обустройства территорий, развития инфраструктурных и бюджетных отраслей, привлечения населения к предпринимательской деятельности.

Для того чтобы создать условия для эффективного функционирования местного самоуправления с целью повышения его роли в реализации государственных полномочий, необходимо совершенствовать основы местного самоуправления и межбюджетных отношений. Дальнейшее развитие системы местного самоуправления видится в последовательном усилении функций самоуправления при одновременном сохранении административных функций как условия обеспечения управляемости всех территориальных структур.

С января 2006 г. произошло существенное перераспределение расходных и доходных полномочий между уровнями бюджетной системы, что должно сократить до минимума количество нефинансируемых полномочий. Появился новый механизм бюджетного выравнивания, роль которого заключается в обеспечении доступа населения всей страны к минимальному объему услуг в условиях объективного неравенства муниципальных образований. Принимая во внимание факт необходимости формирования бюджетов на каждом уровне и в каждом муниципальном образовании, следует объективно оценивать реальные финансово-экономические возможности территорий.

По структуре доходов бюджетов (табл. 3) видно, что из суммы собственных доходов основными являются налоговые доходы, в которых приоритетным является налог на доходы физических лиц. Земельный налог и налог на имущество физических лиц не играют такой роли в сумме налоговых поступлений, как в других государствах, по нескольким объективным причинам: из-за отсутствия оформленных в соответствии с действующим законодательством объектов недвижимости для возможности налогового администрирования, из-за нежелания самих граждан приводить в соответствие с законодательством свои права на собственность и землю, так как на это необходимы денежные средства, а во многих поселениях оформление документов на недвижимость стоит дороже, чем сама недвижи-

Таблица 3

**Структура доходов местных бюджетов муниципальных районов Томской области в 2006 г., %**

Муниципальный район	Безвозмездные перечисления	Налоговые доходы	Неналоговые доходы
Верхнекетский	84,2	14,6	1,2
Колпашевский	76,5	21,5	2,0
Молчановский	75,1	23,9	1,0

мость. Пожалуй, самой важной проблемой, касающейся формирования доходной части местных бюджетов, является отсутствие класса собственников, на которых держится вся налогооблагаемая база местного самоуправления в зарубежных моделях. К примеру, в Канаде налог на недвижимость составляет 49,5% в структуре источников доходов муниципалитетов, в США – 21%. По своей сути этот налог – один из лучших источников формирования местных бюджетов, но для российских условий он по вышеуказанным причинам пока слабо применим.

В России основными поступлениями в доходную часть местных бюджетов являются безвозмездные перечисления. Бюджет, в котором собственные доходы составляют всего 15,6–27,0%, устойчивым назвать нельзя, а уровень собственных доходов показывает возможности муниципалитетов самостоятельно работать над увеличением доходной части бюджета и экономического потенциала своей территории.

Формирование бюджетов района, поселений в соответствии с Бюджетным кодексом РФ предполагает сбалансированность бюджетов, т.е. соответствие доходов расходам, но это не значит, что расходные обязательства сформированы в полном объеме и отражают действительное решение вопросов местного значения тоже в полном объеме. Имеет место ситуация, обратная тому, когда расходы местных бюджетов ограничиваются рамками собственных доходов бюджета плюс дотации, субвенции, субсидии и процесс формирования расходной части бюджета сводится к распределению финансовых средств по минимуму на самые неотложные нужды, а вопросы, решение которых требует значительных финансовых вложений (модернизация объектов ЖКХ, строительство и обустройство дорог, благоустройство поселений, организация водоснабжения населения) вообще не решаются. Расходы муниципальных образований в среднем по стране в 2 раза превышают доходную часть местных бюджетов, а самодостаточных муниципальных образований насчитывается не более 2% от их общего числа (всего имеется 24208 муниципальных образований, значит, самодостаточных – менее 485). В Томской области местные бюджеты фактически сбалансированы, но их расходы не отражают реальной ситуации в отношении расходов для организации эффективного исполнения полномочий на местном уровне.

По нашему мнению, сама постановка вопроса об организации местного самоуправления в соответствующем законе, по сути, верна, но непременным условием реализации данной нормы должны быть наличие необходимой экономической основы и реальная способность местного сообщества самостоятельно решать вопросы местного значения. Стимулы к обеспечению устойчивости местных бюджетов очевидны. К ним относятся

- максимальная стабильность формирования доходной части местных бюджетов;
- предоставление общественных благ населению с увеличением перечня бюджетных услуг на уровне муниципального образования для организации более качественного решения вопросов местного значения;
- улучшение качества услуги в связи с возможностями организации муниципального заказа и увеличением числа потенциальных инвесторов вследствие повышения конкурентоспособности услуг;
- возможность стратегического планирования развития территории муниципального образования на длительный срок, подкрепленная постоянными доходами местного бюджета;
- политическая стабильность местного сообщества вследствие уверенности населения в перспективах развития муниципального образования. А эта стабильность является основой изменения социальной ситуации, связанной с демографией, с развитием социальных услуг.

Сегодня мы имеем тысячи муниципальных образований, не способных обеспечивать решение вопросов местного значения в полном объеме и на должном уровне. Оптимизация бюджетных потоков предполагает придание устойчивости бюджетной системе и экономике муниципального образования в целом. Необходимым минимальным требованием для признания местного бюджета устойчивым является его самостоятельность, которой сегодня практически не существует в большинстве муниципалитетов. В результате можно назвать несколько проблем, которые уже возникли в связи с реформированием системы местного самоуправления:

- значительный рост управленческих расходов вследствие дробления территорий местного самоуправления. Например, на территории Колпашевского района Томской области с 1 января 2006 г. действуют девять представительных органов поселений и орган местной власти района и возможно появление 10 контрольных органов;
- усложнение процесса регулирования межбюджетных отношений в связи с отсутствием объективной статистической и налоговой информации о муниципальных образованиях, а также существенное усложнение процесса определения необходимых потребностей в финансовой помощи;
- отсутствие достаточной налогооблагаемой базы у подавляющего большинства муниципальных образований, в результате чего они априори становятся дотационными и теряется реальная способность института местного самоуправления выполнять свои функции.

На уровне поселений фактически отсутствуют квалифицированные кадры, способные осуществлять формирование и исполнение местного бюджета, обеспечивать выполнение функций органов местной власти (а это и есть качество бюджетного менеджмента). Муниципальные бюджеты должны составляться и исполняться на основе принципа приоритетного финансирования расходов, связанных с реализацией утвержденных нормативов минимальной бюджетной обеспеченности по предметам ведения муниципального образования при безусловном выполнении долговых обязательств. Фактическое отсутствие бюджетного менеджмента на уровне поселений является еще одним фактором, препятствующим обеспечению устойчивости местных бюджетов, так как насколько грамотно и правильно сформирован местный бюджет, настолько будут исполняться расходные обязательства и предоставляться услуги населению. Многие из этих проблем найдут свое разрешение в процессе развития, но ситуацию в отношении налогооблагаемой базы поселений изменить достаточно сложно.

Используемые в России механизм формирования местных бюджетов и системы выравнивания имеют много общего с подходами, применяемыми в других федеративных государствах, а в связи с принятием нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» это сходство усиливается. Построение эффективного механизма межбюджетных отношений между субъектами Федерации и районами, между районами и поселениями заключается прежде всего в изменении самого механизма бюджетного процесса. В основном система бюджетного федерализма в России характеризуется тем, что формирование федерализма в нашей стране идет сверху вниз, тогда как в других странах это чаще всего происходит снизу вверх. Но главными проблемами, препятствующими реформированию местного самоуправления в России, являются менталитет наших граждан и условия их жизни. Внедряемая англосаксонская модель местного самоуправления минимально пригодна для России из-за отсутствия в стране граждан-собственников как основы такой системы.

Отсутствие среднего класса, который в рыночной экономике является основным плательщиком в местный бюджет, сказывается на инвестиционной активности муниципалитетов, на состоянии местных бюджетов, на возможностях реализации различных социальных программ. По нашему мнению, проблема заключается в том, что класс собственников на уровне местного самоуправления только формируется и процесс этот займет значительное время. Между тем на уровне местного сообщества, там, где люди живут, учат детей, именно представители среднего класса заинтересованы в стабильности, в сохранении своих социальных позиций.



Несоответствие основных принципов формирования института местного самоуправления, заимствованных из англосаксонской модели (в рамках этой модели высокая степень самостоятельности местного самоуправления подкреплена фискальной автономией местных бюджетов), российским реалиям (в нашем случае полномочия определены, но финансовые ресурсы централизованы) вызывает дисбаланс между полномочиями, возложенными на органы местного самоуправления, и возможностью доходной части местного бюджета обеспечивать выполнение указанных полномочий. К этому необходимо добавить высокий уровень износа жилищного фонда, переданного муниципалитетам фактически без соответствующей материальной базы, объектов коммунального хозяйства, инфраструктурных объектов предприятий, которые обанкротились либо отказались содержать за счет своих средств данные объекты.

В целях построения эффективной модели межбюджетных отношений необходимо формировать бюджеты поселений, районов, руководствуясь определенными федеральными стандартами. Причем мы считаем необходимым принятие минимальных социальных стандартов именно на федеральном уровне. Процесс принятия данных стандартов затянулся на годы, а теперь вообще сошел на нет в связи с принятием Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где предлагается утвердить минимальные социальные стандарты на уровне местного самоуправления. Сейчас это невозможно сделать даже формально, так как отсутствует статистическая информация в разрезе поселений для формирования расходных обязательств местных бюджетов и не определены стандарты на муниципальные услуги. Причем основной нерешенной проблемой остается проблема обеспечения жильем, поэтому необходимы целевые федеральные программы по переселению из аварийного и ветхого жилья и строительство социального жилья на уровне муниципальных образований. Реформа жилищно-коммунального хозяйства, о которой так много говорят, фактически идет за счет средств местных бюджетов, размеры которых не позволяют решить проблемы, копившиеся десятилетиями. Здесь тоже нужна целевая поддержка из бюджетов других уровней.

Приведенные выше цифры, иллюстрирующие соотношения доходов местных бюджетов, показывают невысокую эффективность системы местного самоуправления в стране, и одной из причин этой невысокой эффективности является форма бюджетно-финансовой организации, принятая федеральным центром, которая характеризуется чрезвычайно высокой централизацией финансовых ресурсов, так что отсутствует реальная воз-

возможность решения вопросов местного значения ввиду полного отсутствия собственных доходов. Бюджетно-финансовая организация лишена самостоятельности в распоряжении средствами, часто изменялись условия формирования местных бюджетов.

В Томской области для совершенствования системы межбюджетных отношений, а значит, и для усиления устойчивости местных бюджетов некоторые проблемы решены: распределены расходные функции между уровнями власти, закреплены источники финансирования и формирования доходной части местных бюджетов, принята единая методика распределения средств на уровне области и на уровне районов, делающая невозможным заключение индивидуальных договоров и соглашений по выделению денежных средств. На уровне бюджета Томской области сформированы областной фонд муниципального развития, который предназначен для предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований, и фонд стимулирования муниципальных образований для обеспечения роста собственных доходов и сокращения расходов бюджетов поселений и муниципальных районов (городских округов). В то же время постоянное изменение законодательства в сторону увеличения числа вопросов местного значения не приводит к аналогичному увеличению доходов местного бюджета. Источники, определенные для доходной базы местного бюджета, явно недостаточны для исполнения все расширяющихся функций на местном уровне.

Для создания эффективной модели взаимодействия государства и местного самоуправления в будущем необходима перестройка системы межбюджетных отношений, всей системы межрегионального и межмуниципального перераспределения средств со смещением центра тяжести в сторону целевых трансфертов и инвестиционных субсидий. Именно целевые трансферты и инвестиционные субсидии должны пойти на финансирование выравнивания бюджетов регионов и муниципальных образований. Система выравнивания будет иметь шансы на успех лишь в том случае, если большая часть средств пойдет на инвестиционные цели. Только значительные капиталовложения в экономику кризисных территорий могут коренным образом изменить ситуацию в районе.

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕРЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ: ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА<sup>1</sup>

### СТРАТЕГИЯ И ИНСТИТУТЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Институциональная структура является важнейшей частью региональной и местной стратегии экономического развития. Она в значительной степени определяет роль и обязанности различных институтов в разработке и реализации принятой стратегии развития.

Механизмы реализации региональных стратегий весьма различны в разных регионах, странах, а также внутри отдельных стран. Поэтому организационные меры реализации региональных стратегий предполагают участие помимо специализированных агентств регионального развития (АРР) также большого количества людей и организаций. Однако из опыта стран ЕС и стран – участниц Организации экономического сотрудничества и развития были выделены два общих ключевых фактора: органическая взаимосвязь стратегии и институтов регионального развития и разнообразные институциональные рамки.

**Органическая взаимосвязь стратегии и институтов регионального развития.** По своей природе стратегия регионального развития является территориальной и межотраслевой. Помимо того, что она взаимосвязана с общей экономической политикой, региональная политика влияет на другие элементы стратегии и вместе с тем сама подвержена влиянию других компонентов стратегии, таких как рынок трудовых ресурсов, конкуренция, политика в области промышленности, экологии, транспорта, образования и науки. По данным правительств Центральной и Восточной Европы, в пост-социалистических странах региональная политика также тесно взаимосвязана с политикой приватизации и реструктуризации.

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена специалистами департамента устойчивого развития Всемирного банка.

Таблица 1

**Взаимоотношения между национальными и региональными органами управления**

Унитарные государства	Децентрализованные унитарные государства	Унитарные государства с региональным делением	Федеративные государства
Существует иерархия только на субнациональном уровне. Региональные уровни могут существовать по административным причинам, но подчиняются центральным властям	Проводятся реформы для создания выборного регионального органа управления, стоящего над местными властями	Имеется выборный орган регионального правительства с конституционным статусом, законодательными полномочиями и высокой степенью автономии	Разделение власти гарантировано конституцией
Ирландия, Греция, Люксембург, Португалия (2 автономных региона)	Франция (26 регионов), Финляндия (1 автономный регион), Нидерланды, Швеция (4 экспериментальных региона), Дания	Великобритания, Италия (20 регионов), Испания (17 автономий)	Германия, Австрия, Бельгия, США

**Институциональные рамки.** В реализации региональной политики принимают участие органы управления различных уровней, таким образом формируя национально-региональные правительственные взаимоотношения и, в свою очередь, формируясь ими (табл. 1). Международный опыт показывает, что и унитарная система, и федеральная, так же как централизованная и децентрализованная системы, способны управлять региональной программой развития. В последние 15 лет все больше внимания уделяется роли регионов в экономическом развитии, центральные органы управления делегировали многие функции региональным органам власти.

Традиционно существовало четкое различие между двумя основными подходами к экономическому развитию, связанное с конституционным регулированием. В унитарных государствах, таких как Великобритания, Ирландия и Скандинавские государства, институты центрального правительства (например, Агентство промышленного развития Ирландии) отвечали главным образом за разработку и проведение экономической политики и оказание услуг. В этих странах региональные стратегии осуществлялись по принципу «сверху вниз», и региональные правительства были либо слабыми, либо вообще не существовали, в то время как местные органы

власти, как правило, несли ограниченную ответственность за экономическое развитие. В отличие от унитарных в федеральных государствах, таких как Австрия, Германия, Бельгия и США, подход к экономическому развитию был основан преимущественно на принципе «снизу вверх». Центральное правительство обеспечивало базовую правовую структуру, осуществляло межрегиональную координацию и вмешивалось в тех случаях, когда региональные или местные органы управления не были способны предоставить «общественный товар» на желаемом уровне.

По мере того как размывались различия между федеративными и унитарными государствами, организационные структуры, ответственные за реализацию региональной политики, становились более разнообразными (даже внутри унитарной системы) в зависимости от таких факторов, как

- правовые основы и регулятивная среда;
- предыдущий институциональный выбор;
- распределение компетенций среди национальных, региональных и местных органов управления;
- масштаб программ;
- суммы совместного финансирования;
- административные возможности для управления экономическим развитием.

Организационные мероприятия по реализации программ (подготовка проектов, их оценка, отбор, мониторинг и оценка результата) также различаются в разных странах и регионах. В частности, управление региональными программами может осуществлять имеющаяся административная структура (работающая под контролем одного или нескольких министерств) либо для этой цели могут частично привлекаться специализированные внешние организации, которым поручается выполнить ряд определенных административных задач (например, провести мониторинг или оценку) или все задачи в отношении конкретного компонента программы.

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ**

*Региональная политика в странах ЕС.* Политика ЕС в области регионального развития, включая его институциональный аспект, направлена на содействие экономическому росту и созданию рабочих мест в регионах и городах стран ЕС. При этом предполагается достижение следующих целей:

---

1) сближение стран по уровню социально-экономического развития (на реализацию этой цели в 2007–2013 гг. выделяется более 80% из общего бюджета в размере 307,6 млрд евро);

2) повышение конкурентоспособности регионов и уровня занятости (16% бюджета);

3) европейское территориальное сотрудничество (2,5% бюджета).

Общую основу разработки и реализации политики ЕС обеспечивает **законодательство ЕС**, которое

- устанавливает стратегические цели и приоритеты;
- обеспечивает общие ориентировочные программы по странам в соответствии с ВВП регионов и прочими социально-экономическими индикаторами;
- определяет основные структурные институты и фидуциарные основы отчетности, учета и финансового контроля;
- предоставляет ресурсы для создания потенциала экономического роста;
- позволяет странам выбирать конкретные методы реализации политики ЕС с учетом национальных, региональных и местных институтов;
- обеспечивает мониторинг реализации политики и ее оценку (на предварительном этапе, в процессе и после реализации);
- предусматривает периодическую корректировку рамочных основ политики с учетом извлеченных уроков.

Обеспечение благоприятных для бизнеса регуляторных норм и финансовых стимулов в виде налоговых кредитов и субсидий – наиболее распространенный политический инструмент, используемый для привлечения и сохранения предприятий. Нормативные положения, касающиеся образования предприятий, их деятельности, расширения и прекращения деятельности бизнеса в регионе, влияют на качество роста, движимого частным сектором.

**Состояние дел в России.** В последнее время вопросам регионального развития в России уделяется все большее внимание. Этим вопросам было посвящено состоявшееся 21 июля 2006 г. заседание Госсовета, на котором констатировалось, что действующая система межбюджетных отношений не создает стимулов для реализации эффективной региональной политики и разница в показателях экономического развития между регионами-лидерами и регионами-аутсайдерами с каждым годом только увеличивается. Было принято решение о разработке в короткие сроки Федерального закона «Об организации разработки и реализации государственной регио-

нальной политики в Российской Федерации», который должен обеспечить взаимосвязь региональных приоритетов страны с формируемыми на региональном уровне концепциями, стратегиями и программами развития.

Закон должен обязать и федеральный, и региональный уровень власти иметь в области регионального планирования соответствующий набор стратегических и программных документов. Как было указано на заседании, закон позволит гарантированно перейти к политике долгосрочного развития страны на основе создания единой общегосударственной системы разработки прогнозно-плановых документов, опирающейся на прогнозы, стратегии и программы комплексного социально-экономического развития регионов, формируемые исходя из приоритетных направлений развития страны в целом и с учетом региональных особенностей.

В соответствии с этим законом порядок реализации региональной политики в России должен быть закреплён в стратегиях, концепциях, прогнозах и программах, а механизмы ее реализации должны содержаться в нормативных документах федерального и регионального уровней, т.е. принятые страной цели региональной политики должны присутствовать в деятельности всех государственных органов как ее приоритетное направление. Иначе любая, самая правильная, стратегия регионального развития останется неким декоративным элементом, которым государственный аппарат не руководствуется вовсе или руководствуется в последнюю очередь.

Как известно, к настоящему времени Государственной думой РФ во втором чтении приняты законопроекты «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации», «О федеральных целевых программах регионального развития» и «Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий Российской Федерации». Эти законопроекты устанавливают нормативно-правовую базу формирования политики регионального развития России, определяют цели, задачи и механизмы государственного регулирования регионального развития и являются основой деятельности институтов регионального развития.

## **ВАЖНЕЙШИЕ СТРУКТУРНЫЕ ИНСТИТУТЫ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

Важнейшими структурными институтами реализации региональной политики ЕС являются *международные фонды и программы*. Фонды ЕС созданы для того, чтобы было возможно выполнять три задачи:

- 1) способствовать развитию отсталых регионов;

---

2) поддерживать экономические и социальные преобразования в регионах, испытывающих структурные затруднения;

3) содействовать адаптации и модернизации стратегий и систем образования, обучения и занятости.

Эти фонды финансируют любые инвестиции, стимулирующие рост, начиная от инвестиций в инфраструктуру и включая инвестиции в образование и обучение, поддержку предприятий малого и среднего бизнеса и туризм. Хотя приоритеты программ в их широком понимании определяются совместно с Комиссией Европейского союза, выбор практических мер и конкретных проектов является исключительной компетенцией стран – членов ЕС и их регионов. Структурные фонды ЕС могут оказаться важной моделью для России, поскольку они, во-первых, ориентированы на рост, конкуренцию и структурные изменения, во-вторых, частично финансируются национальным правительством (в случае с Комиссией ЕС) на основе определенных критериев соответствия, в-третьих, используют элементы децентрализации в своей работе.

**Структурный фонд ЕС** имеет следующие четыре источника финансирования:

- Европейский фонд регионального развития (ЕФРР), главная задача которого состоит в том, чтобы содействовать экономическому и социальному равновесию внутри Европейского союза на основе уменьшения дисбаланса среди регионов или социальных групп. ЕФРР финансирует прежде всего производственные инвестиции, развитие инфраструктуры и малых и средних предприятий (МСП);
- Европейский социальный фонд (ЕСФ). Это главный финансовый инструмент, позволяющий ЕС выполнять стратегические задачи своей политики занятости. ЕСФ финансирует меры по повышению занятости (образовательные системы, профессиональное обучение и содействие в наборе кадров);
- Европейское сельскохозяйственное управление и Фонд гарантий, которые содействуют структурной реформе сельскохозяйственного сектора и развитию сельских регионов;
- финансовый инструмент Управления рыбного хозяйства – специальный фонд, созданный для структурного реформирования сектора рыбного хозяйства.

**Программа канадской инфраструктуры** – это программа, осуществляемая при содействии правительства Канады, которое финансирует стратеги-



ческие и межрегиональные инфраструктурные проекты. Федеральное правительство заключает рамочное соглашение с участвующими в программе органами управления провинций, которые, в свою очередь, должны обеспечить совместное финансирование, управление и административную поддержку.

**Муниципальные фонды развития.** Муниципальный фонд развития выступает в качестве субнационального (территориального) кредитного института. Муниципальные фонды развития часто обеспечивают финансовую и административную дисциплину в деятельности территориальных органов управления в процессе децентрализации. Например, создание системы мониторинга и оценки является условием для получения доступа к структурным фондам ЕС. В мире более 50 зарождающихся рынков сформировали муниципальные фонды развития, а в федеративных государствах, таких как Бразилия и Индия, отдельные регионы создали свои собственные подобные фонды.

Основная цель муниципальных фондов развития заключается в поддержке экономического развития на муниципальном уровне в контексте децентрализации и усиления потенциала планирования и финансового управления на местном уровне государственного управления. Обычно эти фонды создаются национальным правительством и финансируются первоначально из государственного бюджета, а также за счет займов, при этом часто такое финансирование сочетается с технической помощью. В качестве посредников эти фонды обычно предоставляют кредиты территориальным органам управления через коммерческие банки, стремясь вовлечь коммерческие банки в этот финансовый сектор.

Муниципальные фонды развития могут произвести переучет займов коммерческого банка муниципалитетам или представить коммерческим банкам долгосрочные планы для передачи кредита по цепочке местным органам управления. Кроме того, муниципальные фонды развития могут выдать кредиты непосредственно местным властям с предоставлением специальных субсидий, таких как первоначальные льготы по выплате основной суммы кредита и/или процентов. Во многих случаях в задачи муниципального фонда развития входит не только увеличение кредитов, доступных для местных органов управления, но также реализация других политических целей, таких как повышение эффективности местных инвестиций и усиление потенциала муниципального управления финансами. Таким образом, помимо кредитования местных правительств муниципальные фонды развития объединяют кредиты с субсидиями, предназначенными для инвестиций или осуществления приоритетных проектов, предо-

Таблица 2

## Программы и фонды

Программа / фонд	Цели	Объекты финансирования
Европейский структурный фонд	<p><i>Приоритетные цели</i> (94% бюджета):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• содействие развитию и структурной организации отстающих регионов;</li> <li>• поддержка экономических и социальных изменений на территориях, сталкивающихся со структурными трудностями;</li> <li>• содействие адаптации и модернизации политики и системы образования, обучения и занятости.</li> </ul> <p><i>Другие приоритеты:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• трансграничное, транснациональное и межрегиональное сотрудничество;</li> <li>• адаптация структур рыбного хозяйства</li> </ul>	Инфраструктура, инвестиции в производство с целью создания рабочих мест, местные проекты развития и помощь МСП. В большинстве своем это проекты, реализуемые в государственном секторе, но небольшой объем средств (10–20%) доступен для проектов, осуществляемых в частном секторе
Европейский фонд объединения	Сокращение экономических и социальных различий, стабилизация экономики	Экологические проекты, ориентированные на реализацию планов ЕС в области охраны окружающей среды и устойчивого развития. Транспортные сети в трансевропейской транспортной сети
«Инфраструктурная Канада»	Улучшение качества окружающей среды. Поддержка долгосрочного экономического роста. Улучшение инфраструктуры сообщества. Создание инфраструктуры XXI в. на основе использования наилучшей технологии, новых подходов и передового опыта	Стратегические, межрегиональные или многосторонние проекты, определенные федеральным или областным сопредседателем. Строительство, обновление и расширение социальной инфраструктуры в соответствии с региональными (местными) планами. Каждый регион устанавливает свои приоритеты и целевое распределение средств
Муниципальный фонд развития (Латвия)	Поддержка процесса децентрализации. Повышение уровня муниципальных услуг	Государственная инфраструктура
Региональный фонд реформирования финансовой системы (Россия)	Укрепление системы финансового федерализма. Поддержка регионов Российской Федерации в разработке и осуществлении программ финансовой реформы, которые бы обеспечивали финансовую прозрачность, способствовали бюджетной отчетности и региональному финансовому менеджменту	Поощрение регионов, которые осуществили программы реформирования финансовой системы, продемонстрировали устойчивую работу финансовой системы и продолжили осуществление мер по реформированию

ставляют техническую помощь, проводят оценку проекта и наблюдают за подготовкой и реализацией местных проектов (табл. 2).

**Свободные экономические зоны** стали достаточно распространенным явлением в государственном и частном секторах, несмотря на жаркие споры в академических и политических кругах относительно их пользы. Свободные зоны обычно позволяют осуществлять беспошлинный и безналоговый импорт сырья и промежуточных продуктов, во многих случаях – также капитального оборудования. Развитие общей концепции свободных зон привело к появлению разных их видов с различными целями, рынками и разнообразной деятельностью, включая поддержку торговли, производство товаров на экспорт, интегрированное развитие и возрождение городов. Опыт функционирования свободных зон показывает, что управление ими направлено на максимальное увеличение их экономического потенциала и повышение конкурентоспособности.

Свободные зоны лучше использовать как пилотные проекты для проверки новых стратегий и подходов к улучшению бизнес-среды. Успешные проекты можно расширять, чтобы в масштабе страны были созданы условия для получения хорошей прибыли от инвестиций. Свободные зоны следует внедрять только параллельно с реформой, проводимой в масштабе всей страны. Они должны стать катализатором изменений и поддерживаться широкими реформами в области торговли и инвестиций, позволяющими местным предприятиям участвовать в конкуренции. Программы развития свободных зон должны быть целевыми программами, устанавливающими связи между предприятиями, входящими в зону, и местными компаниями.

Свободные зоны не должны быть изолированными рыночными анклавами или процветать за счет национальной промышленности. Необходимо предпринимать целенаправленные усилия, для того чтобы на каком-то этапе развития этих зон интегрировать их в национальную экономику, так как в конечном счете выгода от особого стимулирующего режима будет сведена на нет сокращением налоговых поступлений, деформированием экономики и коррупцией. Для обеспечения прозрачности свободных зон и возможности постоянной оценки их деятельности необходимо разработать механизмы функционирования этих зон и управления ими. «Мягкую инфраструктуру» (трудовые ресурсы и бизнес-среду) свободных экономических зон не следует игнорировать за счет развития недвижимости, инфраструктуры и особого режима регулирования. Свободные зоны не должны создаваться только с целью временного снижения безработицы.

---

**Агентства регионального развития.** Мировой опыт в области деятельности АРР оказался неоднозначным. В одних случаях они были эффективными проводниками изменений и развития, в других – стали громоздкими организациями, которые нарушили процесс распределения ресурсов. Результат обычно зависит от организационной структуры агентств, имеющихся стимулов и от того, насколько прозрачны условия, в которых они работают.

В различных условиях успешными были многие модели АРР. Эти агентства различаются тем, как они были созданы, своими размерами, формой, статусом, структурой, обязанностями и источниками финансирования. Иногда АРР организуются центральными правительствами, иногда они формируются на уровне региональных или местных властей, иногда учреждаются правительственными органами, но действуют как полуавтономные органы независимо от их собственной структуры. В некоторых случаях АРР созданы по инициативе местных властей – в соответствии с так называемым подходом «снизу вверх», при этом учитываются и другие местные и региональные интересы. Более того, некоторые АРР сформированы в рамках государственно-частного партнерства, часто через палаты торговых или промышленных ассоциаций. Ряд АРР являются акционерными компаниями, которые частично или полностью принадлежат частному сектору (обычно это местный бизнес), но они имеют ограниченные полномочия.

В Западной Европе АРР в основном представляют собой полуавтономные организации, действующие на региональном уровне в тесном сотрудничестве с центральными и местными органами власти. Выполняя ряд функций, связанных с реализацией стратегии, эти агентства некоторым образом защищены от политического давления, хотя обычно они подчиняются министерству, находящемуся в составе центрального или регионального органа управления. Поэтому АРР могут работать на основе подходов, практикуемых частным сектором, и тем самым избегать некоторых бюрократических препятствий, существующих в государственном секторе. Это дает им возможность идти на риск, принимать оперативные решения и вести переговоры таким образом, чтобы эффективно реагировать на нужды бизнеса и привлекать частный капитал. Такие агентства способны накапливать специальные организационные знания и эффективно их использовать.

**Общественные предпринимательские корпорации.** Стратегия территориального развития страны предусматривает создание общественных предпринимательских корпораций (ОПК) в качестве ключевых институтов для ее реализации. Эти корпорации объединяют в себе функции АРР и раз-

личных специализированных местных агентств по развитию, существующих в Дании, Великобритании, США. В обязанности ОПК входят продвижение инвестиций, создание предприятий малого и среднего бизнеса, продвижение инноваций, управление кооперативами, реконструкция муниципальных активов, выведение из кризиса убыточных коммунальных организаций, инвестирование в совместные проекты частного и государственного секторов. В соответствии с положительным международным опытом роль ОПК должна быть упрощена так, чтобы они могли представлять региональные стратегические интересы и обеспечивать их эффективную реализацию.

Опыт ОПК широко внедряется в ряде бывших социалистических стран. При этом спектр мероприятий, за реализацию которых отвечают ОПК, значительно шире, чем сфера деятельности обычных агентств по региональному развитию, функционирующих в странах ОЭСР и ЕС. Миссия ОПК состоит в «поддержке регионального экономического развития через консолидацию государственного и частного секторов и создание интегрированной рыночной экономики, основанной на кластерном подходе». Эти корпорации отвечают за следующие виды деятельности:

- продвижение внутренних и внешних инвестиций (в стране);
- поддержка экспорта;
- предоставление консультационных услуг по вопросам ведения бизнеса (создание и продвижение брэнда, стандартизация качества и т.п.);
- улучшение деловой среды (условий для предпринимательства);
- развитие баз данных с бизнес-информацией;
- поддержка малого и среднего бизнеса, бизнес-кластеров, связей с поставщиками;
- продвижение инноваций;
- поддержка проектов, осуществляемых на основе государственно-частного партнерства, и инвестирование в них;
- поддержка кооперативов и инвестирование в них;
- инвестиционная поддержка государственных предприятий и управление их восстановлением;
- реструктуризация убыточных государственных предприятий и управление ими;
- участие в реализации социальных проектов;
- мобилизация финансовых ресурсов (иностранные и отечественные инвесторы, международные финансовые институты и т.д.).

---

В этой связи специалисты Всемирного банка выражали озабоченность и предлагали сузить весьма широкий круг функций и обязанностей ОПК. В то же время отмечалось, что сама концепция интегрированных ОПК заслуживает одобрения, поскольку в ней обобщен передовой опыт стран ОЭСР и ЕС. Фактически это сочетание характеристик агентств по региональному развитию, британских товариществ, датских социальных предприятий (кооперативов), региональных агентств по продвижению инвестиций и, возможно, Корпорации по развитию Шэннона (Ирландия).

Анализ институционального устройства (организационных форм) регионального экономического развития, однако, показывает, что указанные функции и мероприятия осуществляются рядом специализированных учреждений (институтов). Международный опыт свидетельствует также о том, что агентства по региональному развитию работают лучше, когда их усилия сосредоточены на ограниченном количестве конкретных целей. Возможно, функции ОПК следует упорядочить и выделить из них наиболее приоритетные с учетом институционального потенциала и региональных стратегических приоритетов.

### **УПРАВЛЕНИЕ ПРОГРАММОЙ (ФОНДОМ)**

Все упомянутые выше программы финансируются преимущественно из национального государственного бюджета (или бюджета ЕС). Реализация программы и управление финансами иногда делегируются региональному уровню или доверяются независимому агентству, созданному специально для управления реализацией программы. В большинстве случаев финансовый орган и региональное (территориальное) правительство подписывают обязательное соглашение об использовании фонда, с тем чтобы гарантировать использование его средств для достижения целей программы.

Государства – участники программ, а также соответствующие регионы отвечают за управление программами, которые поддерживаются Структурным фондом ЕС. Управление осуществляется на национальном, отраслевом и территориальном уровнях. На национальном уровне руководящим документом являются Основы поддержки сообщества или Единый программный документ (обычно для небольших стран). На уровне министерств и ведомств руководящим документом является Рабочая программа или Дополнение к программе.

Для реализации каждой рабочей программы страны-участницы назначают руководящий орган (на национальном, региональном или другом

уровне), который должен информировать потенциальных получателей средств из фонда, отбирать проекты и, как правило, осуществлять мониторинг выполнения программы. Примеры органов управления в странах ЕС приведены в табл. 3. Типичной моделью, по-видимому, является более централизованная организация, характерная для небольшого числа стран-участниц. По мере того как регионы будут приобретать независимость, обязанности по управлению, такие как выбор проекта, будут постепенно децентрализованы (делегированы регионам).

Все органы управления структурными фондами ЕС, функционирующие на национальном уровне, готовят единые программные документы,

Таблица 3

**Примеры руководящих органов, создаваемых в рамках структурных фондов ЕС**

Страна	Руководящий орган	
	Национальный уровень	Территориальный уровень
Велико-британия	Правительственные органы регионов, Министерство торговли, промышленности и телекоммуникаций, Программа партнерства горных и островных территорий, Национальная ассамблея Уэльского подразделения по делам Европы, аппарат вице-премьера, специальный орган по программам ЕС	Финансовый департамент Шотландского европейского партнерства
Ирландия	Управление Программой URBAN Ballyfermot, Министерство предпринимательства, торговли и занятости, Операционный отдел управления программой, Департамент финансов европейского подразделения, Операционный отдел управления программой Департамента транспортной инфраструктуры, Дублинская корпорация	Гражданский центр сообщества Ballyfermot, Департамент развития, Юго-Восточная региональная ассамблея, Региональная ассамблея приграничных, центральных и западных территорий, специальный орган по программам ЕС
Испания	Министерство финансов	
Польша	Отделы Министерства регионального развития	
Чешская Республика	Министерство регионального развития, Министерство промышленности и торговли, Министерство охраны окружающей среды	
Эстония	Министерство финансов	
Словакия	Министерство строительства и регионального развития, Министерство экономики	

---

которые являются общими документами по планированию использования европейских фондов. Единый программный документ представляет собой обязательный для исполнения договор, согласованный заинтересованными сторонами и одобренный Комиссией ЕС, которая осуществляет общее наблюдение, определяет цели и ключевые механизмы реализации программы, а также приоритеты в ее выполнении. Как правило, единые программные документы содержат разделы, касающиеся

- стратегии региона (страны), включая характеристику сильных, слабых сторон, возможностей, угроз (SWOT-анализ);
- приоритетов;
- управленческих мер: правовых, административных, мер по реализации программы и ее мониторингу;
- финансового плана;
- партнерства;
- предварительной оценки эффективности программы.

Хотя страны готовят единые программные документы, для того чтобы соответствовать критериям, на основании которых предоставляются средства из фондов ЕС, во многих странах-участницах такие документы стали фактически выполнять функции регионального (местного) механизма планирования экономического развития. В соответствии с рамочным соглашением территориальный орган государственного управления (агентство) устанавливает детальные критерии соответствия для программ исходя из приоритетов и мер, выделяет фонды в соответствии с приоритетами, а затем отбирает проекты. По мере укрепления регионального и местного потенциала и расширения прав собственности происходит децентрализация управления.

После одобрения единых программных документов Комиссия Европейского союза не участвует в отборе проектов. Каждый руководящий орган (на уровне государства, региона или территории) готовит дополнение к программе, в котором оговариваются финансовые выплаты и приемлемые действия.

Региональные параметры соответствия для первоначального выделения средств и источники финансирования для оказания финансовой поддержки могут зависеть от множества критериев, установленных руководством фонда или программы. Обычно первоначальный объем финансовых средств выделяется на основании переговоров с учетом размера страны и ее экономических показателей, таких как, например, безработица, оправданные потребности, степень готовности к реализации программы (проект-



та) и возможности (потенциал) для этого. Например, при определении размера начальных финансовых ассигнований в рамках программы «Инфраструктурная Канада» принимаются во внимание численность населения региона и уровень безработицы. Для последующих этапов финансирования многие страны ввели системы стимулов, предполагающие поощрение наиболее успешно работающих регионов и городов (более быстро и более эффективно осуществляющих проекты). Обычно вместо единого фонда регионального экономического развития страны формируют несколько источников финансирования, соответствующих правительственным приоритетам в рамках стратегии регионального развития.

**Механизм координации.** Поскольку в процесс реализации стратегии вовлечены многоотраслевые министерства (департаменты) разных отраслей, большие усилия были затрачены на развитие механизма координации, для того чтобы свести вместе отдельные органы, принимающие решения, и гармонизировать деятельность отраслевых министерств, влияющих на исход регионального развития. Межведомственные комитеты существуют на всех уровнях правительства для формирования политики, разработки стратегии и внедрения программы, включая выбор проектов. В Великобритании представители отраслевых департаментов в каждом регионе играют основную роль в координации деятельности министерств. В этой стране «единый кошелек», в котором аккумулируются средства, выделяемые министерствами, участвующими в региональном развитии, обеспечивает механизм финансирования межотраслевой экономической деятельности, гарантирующий ее устойчивость. Однако в странах, рассматриваемых в качестве кандидатов на вступление в ЕС, отраслевые министерства иногда противостоят управлению со стороны внешней структуры. Установление гибких и эффективных процедур координирования работы министерств все еще остается нерешенной задачей.

Для эффективной реализации стратегии, в частности для обеспечения взаимодействия между национальным и региональным уровнями власти, жизненно необходима координация по вертикали на национальном, региональном и местном уровнях управления. В странах, где такая координация отсутствует, могут потребоваться ее законодательное введение и последующее усиление. Кроме того, вновь созданные координационные структуры могут оказаться слабыми, если организация координации недостаточно формализована или недостаточно финансируется.

---

## ОПЫТ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ В РАЗНЫХ СТРАНАХ

Институциональные меры по реализации региональной стратегии широко варьируют. Единая региональная политика, являющаяся одной из самых важных политических областей в европейском сообществе, предусматривает модель регионального развития, основанную на принципе дополнителности, что обуславливает регионализацию государственного управления. ЕС воздержался от поддержки интеграции, равно как и от разделения государственной власти и самоуправления в регионах. Однако в новых странах – членах ЕС, а также в странах, готовящихся к вступлению в ЕС, давление в отношении регионализации особенно сильное, так как институциональные и административные требования ЕС к региональной политике должны быть приняты как предварительное условие вступления. Кроме того, в большинстве стран – членов ЕС структурные фонды ЕС составляют 4% от ВВП и более высокий процент от бюджета государственных инвестиций.

В странах Центральной и Восточной Европы, готовящихся к вступлению в ЕС, политики считают, что Брюссель предпочитает децентрализацию государственного управления и передачу его на региональный уровень. Тем не менее применялись различные институциональные меры, и результаты также были различными, что обусловлено взаимодействием государственных норм, организационных традиций, появляющихся представлений о региональном экономическом развитии и требований ЕС.

Для чешского и словацкого правительств структурные фонды послужили весомым стимулом и дополнительным обоснованием для введения самоуправления и децентрализации отдельных полномочий. В Венгрии региональная политика ЕС помогла усилить существующие макрорегионы и региональные советы по развитию, и в то же время Венгрия удержалась от дальнейшего разделения на регионы или создания федерации, чтобы не допустить какие бы то ни было религиозные конфликты. Болгария не создавала региональные органы самоуправления из-за своего централистского наследия. Румыния пережила крах сети агентств по региональному развитию, создание которых предусматривается программой ЕС «PHARE», и в конце 90-х годов вновь централизовала региональное управление.

Все страны Центральной и Восточной Европы – кандидаты в ЕС, за исключением Польши и Чешской Республики, предпочитают создавать контролируемые центром агентства по региональному развитию. Под влиянием движения «Солидарность», которое попыталось построить гражданское

общество снизу, Польша выбрала подход «снизу вверх» для формирования организаций регионального уровня, но на центральном уровне, а также между центральным и региональным уровнями имело место слишком сильное организационное дробление<sup>2</sup>. Венгрия и Эстония до подготовки к членству в ЕС уже накопили опыт реализации институционализированной региональной политики, поэтому у них были более мощные региональные административные и финансовые возможности по сравнению со странами, в которых европеизированная регионализация навязывается национальным правительством, желающим соответствовать требованиям ЕС.

Уроки и передовой опыт институциональной организации состоят в следующем.

✓ Наилучшей институциональной моделью регионального развития для каждой страны будет своя в зависимости от специфики региона. Изучение конкретных примеров показывает, что унитарная и федеральная, централизованная и децентрализованная системы способны осуществлять программы регионального развития.

✓ Институциональные преобразования, проводимые в рамках региональных политик и программ, должны учитывать национальные, местные и исторические среду и традиции. Попытки навязать стандартные шаблоны оказываются непродуктивными, что подтвердила реакция «снизу вверх» в странах Центральной и Восточной Европы на региональную политику ЕС, построенную по принципу «сверху вниз».

✓ Межотраслевая координация – это ключевой фактор, так как региональные (территориальные) стратегии развития ориентированы на регион или на территорию, а не на сектор экономики.

✓ Необходима координация региональной политики, осуществляемой на национальном, региональном и местном уровнях, так как это является условием эффективной реализации данной политики.

✓ Определение отдельных стратегий и процедур, касающихся институтов регионального развития, требует взаимодействия органов власти всех уровней, четкого определения прав, обязанностей и функций каждого уровня, а также закрепления соответствующих вопросов в законодательных и нормативных актах.

---

<sup>2</sup> При поддержке ЕС коалиционное правительство в 1993 г. образовало Польское агентство по региональному развитию, хотя Министерство труда и социальной защиты и Министерство экономики выступали за то, чтобы они сами управляли региональной политикой.

---

✓ Для успешной реализации государственной политики на региональном уровне необходима действенная и подотчетная бюрократическая система. Правильная структура стимулов позволяет избежать зависимости, протекционизма, ограничений «мягкого» бюджета и неэффективности. Только таким образом программы продолжают концентрироваться на обеспечении конкурентоспособности регионов.

✓ Уровень образования (компетентности) и профессионализм лиц, принимающих решения, являются весомыми факторами в конкурентном преимуществе региона, а также условиями эффективности функционирования институтов регионального развития всех уровней управления. При этом конкурентоспособность региона повышается за счет целевого инвестирования в его качественные трудовые ресурсы. Инвестиции в образование при необходимости должны быть направлены на обеспечение рыночного спроса на профессиональные знания и навыки. Требования к человеческому капиталу меняются в зависимости от стадии развития региона (страны), и выбор между усилением базового образования, или профессионально-технического, или высшего должен основываться на требованиях рынка и при этом учитывать соответствующий уровень государственного вмешательства.

## **РАБОТА ВСЕМИРНОГО БАНКА В ОБЛАСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ**

В последнее время работа в регионах становится важнейшим направлением деятельности Всемирного банка в России. Это нашло отражение в Стратегии партнерства банка с Российской Федерацией на 2007–2009 гг. Работа банка в регионах поддерживается Правительством РФ, поскольку успех реформ сейчас в значительной степени зависит от регионов.

В своей деятельности в области регионального развития в России Всемирный банк опирается на уже имеющийся у него опыт содействия бывшим социалистическим странам в их вступлении в ЕС. В частности, весьма успешной была помощь банка Румынии, Болгарии, Латвии и Литве в максимизации возможностей использования средств ЕС, в том числе для повышения уровня жизни и менее болезненной интеграции в экономику ЕС. Эксперты банка помогали всем бывшим социалистическим странам, вступающим в ЕС, в разработке стратегии развития, региональной политики, законодательства, а также в создании эффективных институтов регионального развития. В частности, стратегии регионального развития (включая муниципальный уровень) были созданы для Казахстана, Мексики, Индии,

Пакистана, Китая, Бразилии. Этот опыт банка мог бы широко использоваться и в России.

Хотя Всемирный банк непосредственно не работает в странах ОЭСР, тем не менее его эксперты тщательно изучают опыт ведущих стран мира в области регионального развития. Это позволяет использовать наиболее эффективные, проверенные временем подходы в работе по региональному развитию в менее развитых странах.

Банк имеет значительный опыт работы в регионах. Свыше 5 млрд долл. США было выделено из средств МБРР на финансирование инфраструктурных региональных проектов под суверенные гарантии, а также региональных проектов без суверенной гарантии.

Кроме того, Всемирный банк проводит экономические и отраслевые исследования, разрабатывает региональные и отраслевые стратегии развития или стратегии развития отдельных секторов экономики, разрабатывает и реализует конкретные программы.

Деятельность банка включает также оценку инвестиционного климата на региональном и муниципальном уровнях (Международная финансовая корпорация провела такую работу в 31 штате Мексики, девяти штатах Индии, четырех провинциях и 25 муниципальных образованиях Пакистана), поддержку бюджетной и административной децентрализации, содействие росту потенциала регионов и муниципалитетов, в том числе развитие навыков разработки проектов, управления активами.

Весьма эффективными бывают так называемые «интегрированные пакеты» – аналитическая и консультативная деятельность в комбинации с предоставлением финансовых услуг.

Таким образом, содействие разработке стратегии регионального развития России и соответствующего законодательства является неотъемлемой частью деятельности Всемирного банка. Огромный опыт банка в области регионального развития, уже примененный во многих странах мира, имеющиеся у него систематизированная база данных и возможности привлечения к работе ведущих экспертов позволяют значительно повысить эффективность работы в этой сфере.

Участие банка в проведении конференций, семинаров и «круглых столов» дает возможность не только использовать международный опыт регионального развития, но и консолидировать работу российских и зарубежных специалистов, сформировать направления дальнейшего сотрудничества, придать динамизм деятельности в этой области.

---

## СОЦИАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

С. Аньолетто

Европейской комиссией была предложена новая социальная политика на период до 2010 г., основной задачей которой стало создание социально ориентированной Европы в рамках глобальной экономики, а именно, создание рабочих мест и обеспечение равных возможностей для всех граждан. В этой политике определены приоритеты развития европейской социальной модели, которыми Евросоюз должен руководствоваться в своих действиях. При этом предусмотрены меры, призванные повысить уверенность граждан, и меры по решению двух главных вопросов: занятости и равных возможностей граждан на рынке труда, в частности возможностей их включения в этот рынок.

Что касается первого направления, то предлагаемые меры должны вселить в граждан уверенность в том, что каждый сможет сам достаточно эффективно решить проблему занятости в условиях происходящих перемен, к которым относятся растущая конкуренция из-за глобализации экономики и жизни, технический прогресс и старение населения. Для этого предполагаются

- решение проблем разных поколений. Основными задачами здесь являются формирование систем социального и пенсионного обеспечения в соответствии с демографической ситуацией (старение населения), а также создание условий для интеграции в европейское общество молодого поколения и решение целого ряда вопросов миграции;
- достижение партнерства. Установление партнерских отношений между властями, социальными партнерами и гражданским обществом является одним из условий успеха европейской политики;
- интеграция внешних интересов. Комиссия также планирует развивать европейскую социальную модель в рамках диалога на двустороннем, многостороннем и региональном уровне.

При этом приоритетными целями являются следующие:

1) **достижение полной занятости.** Комиссией предполагается разработка стратегии, в которой полнее учитываются различные экономические перемены и обеспечиваются

- взаимосвязанность политик европейских стран;

- усиление координации между политикой и финансовыми инструментами, особенно применительно к Европейскому социальному фонду;
- разработка трудового законодательства и законодательства по охране труда;
- повышение корпоративной социальной ответственности;
- создание реального европейского рынка труда, что, в свою очередь, предполагает отмену оставшихся прямых и косвенных барьеров на пути создания этого рынка;
- вовлечение социальных партнеров в диалог на всем европейском пространстве, что расширит их возможности, повысит эффективность их деятельности на транснациональном уровне и будет способствовать формализации результатов транснациональных коллективных переговоров;

2) *создание равных условий для всех граждан*. Евросоюз стал движущей силой в реализации принципов равенства. В рамках новой стратегии предполагается

- устранение различий в оплате труда мужчин и женщин;
- расширение участия женщин в рынке труда;
- профессиональная подготовка;
- содействие карьерному росту;
- обеспечение условий для совмещения профессиональной работы и домашних обязанностей;
- предоставление равных возможностей инвалидам и др.

Решающим шагом в завершении длительного процесса интеграции европейских стран в рамках ЕС было подписание в Риме 29 октября 2004 г. договора о принятии Конституции Европейского союза. Цели социальной политики, определенные в договоре о ЕС, включены в текст Европейской конституции и состоят в повышении уровня занятости, улучшении условий труда, развитии социального обеспечения, социального диалога, в осуществлении профессиональной подготовки рабочей силы для достижения высокого и устойчивого уровня занятости, в противодействии социальному неравенству.

Включение в Конституцию ЕС положений Хартии основных социальных прав работников ЕС улучшает перспективы социального развития Европы, но не расширяет полномочия Евросоюза. Согласно проекту Конституции ЕС в новой системе полномочий социальная политика является сферой общего ведения. В зависимости от решаемого вопроса возможны

три варианта, а именно, европейское законодательство или рамочные соглашения определяют: 1) меры, способствующие сотрудничеству между странами – членами ЕС в форме инициатив, направленных на развитие знаний, обмен информацией и опытом, расширение инноваций и оценку результатов (открытый метод координации); 2) минимальные требования, утверждаемые Социально-экономическим комитетом и Комитетом регионов в рамках стандартной законодательной процедуры; 3) минимальные требования, единогласно утверждаемые Советом Европы после согласования с Европейским парламентом, Комитетом регионов и Социально-экономическим комитетом.

Для большинства людей, в том числе и граждан ЕС, европейская социальная модель – это то, что отличает Западную Европу от остальных так называемых развитых стран. Каково определение этой модели в идеале? Теоретически, как мне кажется, ее лучше всего определить как круг разделяемых всеми ценностей (идей), а не как фиксированный, жесткий шаблон. К этим идеям относятся, например, такие:

- создание общества, основной заботой которого является обеспечение прав человека, включая экономические и социальные права, и которое гарантирует всем гражданам возможность использования этих прав и участия в общественной жизни;
- обеспечение всем гражданам высокого уровня социальной защиты и равного доступа к основным общественным услугам, гарантированным или предоставляемым государством, таким как образование и профессиональная подготовка, жилье и здравоохранение;
- признание культурного многообразия стран и отдельных регионов внутри страны;
- достижение высокого уровня занятости и качества рабочих мест при соблюдении прав работающих.

Официальное определение понятия «европейская социальная модель», зафиксированное в документах ЕС, содержит следующие общие принципы:

- благосостояние должно быть доступно каждому гражданину ЕС;
- экономическое благосостояние достигается единством действий европейских стран;
- дилемма «экономический прогресс или прогресс социальный» отсутствует;
- государство всеобщего благосостояния – это фактор развития производства, а не средство получения богатства и роскоши.



После того как в 1997 г. был подписан Амстердамский договор, стало возможным говорить о появлении стратегии, разрабатываемой на европейском уровне, даже несмотря на то, что реформы систем социального обеспечения, проводившиеся в 90-е годы, выглядели по-разному. Но мне представляется, что реформы, осуществленные в разных странах, имеют много общих черт, если судить по их динамике во времени и по направленности, а не по сегодняшним результатам (предыдущие системы очень сильно отличались друг от друга).

Принимая во внимание сложившуюся в Европе обстановку, можно обнаружить также противоречие, усиливающееся со времени объединения в 90-х годах, – противоречие между экономическими политиками (определенными в соответствии с критериями Маастрихтского договора<sup>1</sup>) и национальными социальными политиками, причем это противоречие носит двойственный характер. Во-первых, экономические политики стран с того времени определялись на общеевропейском уровне, тогда как социальные – на национальном<sup>2</sup>. Во-вторых, экономические политики формировались в соответствии с неоклассической теорией предложения, а социальные политики строились на основе кейнсианской теории спроса. Эти противоречия объясняются тем, что ЕС не обладает полномочиями в решении социальных вопросов. В действительности социальное поле ЕС развивалось согласно принципу *субсидиарности*. Страны всегда предпочитали сохранять суверенитет в области социальной политики даже при противоположности целей. Например, в Англии считается, что передача ЕС полномочий в сфере социальной политики ухудшит конкурентоспособность страны. Скандинавские страны полагают, что вмешательство ЕС в социальную политику снизит качество их собственной системы социальной защиты.

При отсутствии общей социальной политики можно найти много совпадений в реформах, осуществлявшихся в 90-е годы в различных странах ЕС, по времени и по сути. Вот несколько таких примеров:

- пенсионные реформы Амато (1992 г.) и Дини (1995 г.) в Италии;
- реформа здравоохранения Зеерхоффера (1992 г.) в Германии;
- пенсионная реформа Балладура (1993 г.) и реформа системы медицинского страхования Жюппе (1995 г.) во Франции.

Интересно, что все вышеперечисленные реформы были проведены правительствами для реализации маастрихтских критериев и направлен-

<sup>1</sup> О маастрихтских критериях см. далее.

<sup>2</sup> В Маастрихтском договоре и стратегиях, выработанных в Амстердаме и Лиссабоне, задается общее направление, собственно стратегия, а не критерии сближения стран.

ность этих реформ была одинаковой, – это создание европейского рынка с единой валютой<sup>3</sup>. Та же мысль приходит на ум, если взглянуть на макроэкономическую картину и вспомнить превалирующую идеологию того времени. В начале 90-х годов экономические спады и кейнсианская реакция на них (активное использование социальной политики как инструмента) привели к увеличению социальных пособий. Но макроэкономическая политика, ориентированная на интеграцию ЕС в соответствии с маастрихтскими критериями, ограничила возможности государств<sup>4</sup>. В целом Маастрихт сузил границы национальных кейнсианских политик государств и открыл двери для «неоклассических принципов».

Новая неоклассическая ортодоксия обернулась рядом важных последствий для социальной политики: в 90-х годах социальные трансферты стали считаться проблемой; появилась критика в адрес государства всеобщего благосостояния, – оно стало символом жесткости и проблем для предприятий и страны в целом. Маастрихтские экономические критерии (и новая экономическая парадигма) оказались важнее социальных целей договора.

К концу 90-х годов стало очевидным, что все большее количество стран Европы проводили социальные реформы одинаковой направленности в попытке адаптировать системы социального обеспечения к новым макроэкономическим стандартам, которые в принципе суть не что иное, как соблюдение трех основных правил. Фактически в настоящее время все европейские правительства признают, что государство всеобщего благосостояния должно, во-первых, быть совместимым с международной конкуренцией; во-вторых, обеспечить занятость населения, что способствует снижению государственных расходов; в-третьих, предусматривать не только государственное вмешательство, но и помощь со стороны частного сектора (смешанную систему социального обеспечения).

Доминирование экономических целей над социальными привело к тому, что во время национальных дебатов по поводу Маастрихтского договора объ-

---

<sup>3</sup> В литературе описаны два различных подхода к созданию единого европейского рынка. Первый предполагает создание интегрированного свободного рынка с открытой конкуренцией и минимальным вмешательством со стороны государств и ЕС (это, в частности, предложено правительством М. Тэтчер). В рамках второго подхода рынок рассматривался как первый шаг в институциональном строительстве на европейском уровне с социальным уклоном (например, создание профсоюзов и т.д.). См.: **Taylor-Gooby P.** The transformation of the European welfare state. – Oxford: Oxford Univ. Press, 2004.

<sup>4</sup> Маастрихтские критерии, принятые в целях создания валютного союза, практически отменили дефицитное расходование как инструмент политики, и реализация идеи валютного союза вывела денежную политику и политику валютного курса из-под контроля государств – членов ЕС.

единение стран в союз воспринималось гражданами негативно, поскольку на виду были экономические действия, а не социальные преимущества. Для того чтобы преодолеть это негативное восприятие, на общеевропейском уровне были предприняты следующие шаги: в 1993 г. в отчетах правительства («Белой книге») Ж. Делора было предложено связать европейскую макроэкономическую политику с реформами системы социальных пособий, направленными на повышение уровня занятости; в 1994 г. на саммите в Эссене были утверждены пять принципов, обеспечивающих единство национальных политик в области занятости<sup>5</sup>. До 1997 г. не было предпринято каких-либо реальных усилий по реализации идей, выдвинутых в «Белой книге» Делора и на саммите в Эссене. Только начиная с 1997 г. с принятием Европейской стратегии занятости после подписания Амстердамского договора и после Люксембургского заседания Совета Европы, а потом в 2000 г. с принятием Политики социальной защиты и Социальной политики на 2000–2005 гг. социальная политика официально вошла в круг полномочий ЕС. Этот факт инициировал дебаты о роли и содержании европейской социальной модели. С 1997 г. началось соперничество различных организаций (и различных концепций) относительно полномочий в социальной сфере. Например, Европейская комиссия в директиве по экономике и финансам отстаивает неолиберальные взгляды на вопросы занятости (более гибкий рынок труда, более либеральная политика занятости, ее большая гибкость и т.д.). В директиве по социальным вопросам и вопросам занятости Европейская комиссия пытается воздействовать на национальные правительства, с тем чтобы политика занятости стала в ЕС фактической целью. Поэтому Амстердамским договором было признано, что достижение полной занятости является одной из целей создания ЕС. В дебатах, проводившихся в последующие годы на уровне ЕС и касающихся содержания социальных реформ в странах ЕС, были представлены две различные позиции. Первая состоит в том, что для стабильности единой валюты необходим контроль над государственными расходами; европейским правительствам рекомендуется проведение структурных реформ пенсионных систем и систем здравоохранения. Вторая позиция заключается в том, что развитие единой Европы приведет к разрушению национальных систем социального обеспечения.

В 2000 г. на саммите в Лиссабоне стало возможным достижение определенного компромисса: Европе надо начать координацию национальных реформ социального обеспечения и постараться сбалансировать экономические требования и социальные задачи. С принятием Лиссабонских намерений социальная политика ЕС должна была строиться на основе компро-

<sup>5</sup> См.: **Delaporte C., Pochet P.** Building social Europe through the open method of coordination. – Brussels: Peter Lang, 2002.

мисса между конкурентоспособностью и справедливостью. Но в результате оказалось, что всякий документ, принимаемый ЕС по вопросам занятости или касающийся социальных политик стран, основывается на неопределенном толковании компромисса между экономической и социальной направленностью. Два следующих примера особенно показательны: при обсуждении политики занятости стало модным и часто употребляемым понятие «гибкая система социального обеспечения» (в том смысле, что пенсии должны быть как устойчивыми, так и адекватными и т.д.), а в области здравоохранения популярен лозунг «высокий уровень доступности и качества при финансовой обоснованности затрат», т.е. общей ориентацией социальной политики стало поддержание баланса между экономическим ростом и решением социальных задач.

Для достижения этого компромисса в рамках Лиссабонских намерений был принят открытый метод координации, для того чтобы сбалансировать социальную политику ЕС и национальные политики на основе нового многоуровневого государственного регулирования. При этом для сохранения национальной автономии предусматривалось, что

- на уровне ЕС определяются только общие цели (социальные планы, стратегия и т.д.);
- каждое национальное правительство выбирает свой путь реализации общих целей (национальные реформы государства всеобщего благосостояния).

\* \* \*

По моему мнению, в действительности реальной функцией Европейской стратегии занятости и Открытого метода координации оказалась просто помощь национальным государствам всеобщего благосостояния в том, чтобы они смогли покинуть кейнсианский мир и перейти к той социальной политике, которая соответствует новым доминирующим принципам в области экономической политики (создание единого рынка и единой валюты). Смысл различных стратегий европейских государств в социальной сфере (пенсии, занятость, содержание нетрудоспособной части населения и т.д.) также заключается в разработке социальной политики, совместимой с экономической политикой (поддерживающей экономическую политику), что, собственно, и является целью социальной политики Европейского союза. Поэтому мне представляется, что прославленная социальная модель ЕС напоминает бедного родственника «единого рынка и единой валюты ЕС».

## **СВОДНЫЕ ИНДЕКСЫ РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2001–2009 гг.**

**С.А. Суспицын**

В этой публикации продолжены межрегиональные сравнения социально-экономического развития регионов Российской Федерации на основе построения и анализа сводных региональных индексов, представляемые журналом в специальной рубрике на протяжении последних четырех лет. В предыдущем номере журнала были приведены индексы регионов за 2000–2006 гг., интегрирующие 10 частных региональных индикаторов: плотности (на душу) инвестиций в основной капитал, промышленного и сельскохозяйственного производства, оборота розничной торговли и платных услуг, безработицы, бюджетной обеспеченности, реальных душевых доходов и заработной платы, строительства жилья. В данном обзоре даны прогнозные индексы на период до 2010 г., рассчитанные по одной из методик структурного прогнозирования. Целью таких расчетов было желание посмотреть, как проявится в среднесрочной перспективе тот потенциал развития, который в разной мере был накоплен за период 2000–2006 гг. различными регионами, какие изменения могут произойти в маргинальных региональных кластерах (кластере лидеров и кластере аутсайдеров сводных сравнений) при условии сохранения общих тенденций развития, возникают ли заметные сдвиги в пространственной структуре национальной экономики и т.д.

Первичные региональные индикаторы рассчитывались на данных оперативной статистики Федеральной службы государственной статистики за 2000–2006 гг., они приведены к условиям 2000 г. и нормированы к среднероссийскому уровню. Региональные удорожания были частично элиминированы с использованием стоимостных оценок фиксированных потребительских наборов.

На рисунках 1–7 представлены результаты расчетов сводных региональных индексов в 2006–2009 гг. в разрезе субъектов Федерации в составе федеральных округов. Устойчиво и заметно будет продолжать расти эко-

номика Центрального, Северо-Западного и Приволжского федеральных округов. Умеренно в среднем будут развиваться регионы Южного и Сибирского федеральных округов. В Уральском федеральном округе относительно замедлятся темпы роста в Тюменской и Челябинской областях. Наиболее неустойчиво и противоречиво будет складываться ситуация на Дальнем Востоке. Без реализации масштабных мероприятий, предусмотренных обновленной Программой социально-экономического развития Дальнего Востока, Забайкалья и Иркутской области, будет заметным нарастающее отставание этих регионов.

В таблице представлен состав маргинальных кластеров (первых и последних 20 регионов по сводным индексам для 2001, 2006 и 2009 гг.).

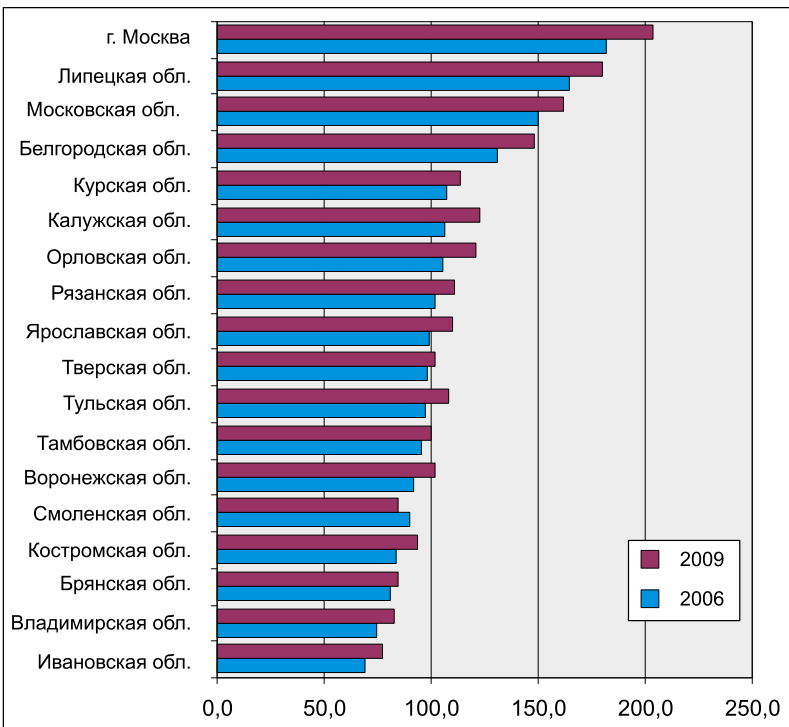


Рис. 1. Сводные индексы регионов Центрального федерального округа в 2006–2009 гг.

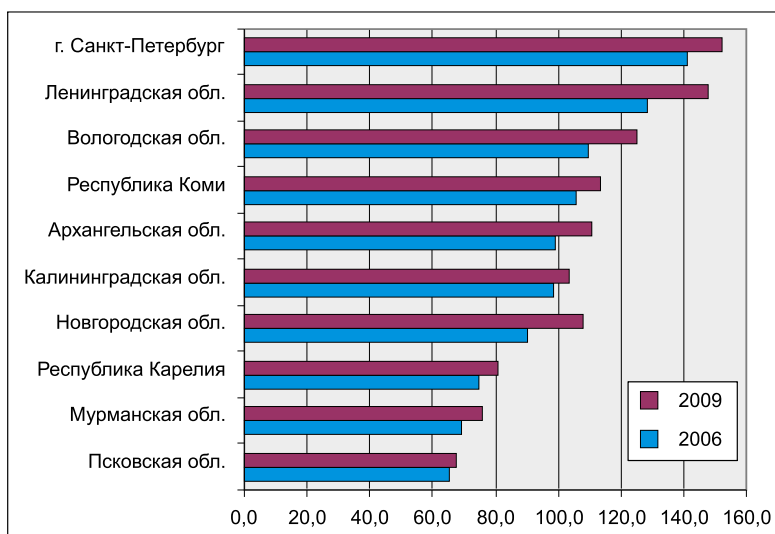


Рис. 2. Сводные индексы регионов Северо-Западного федерального округа в 2006–2009 гг.

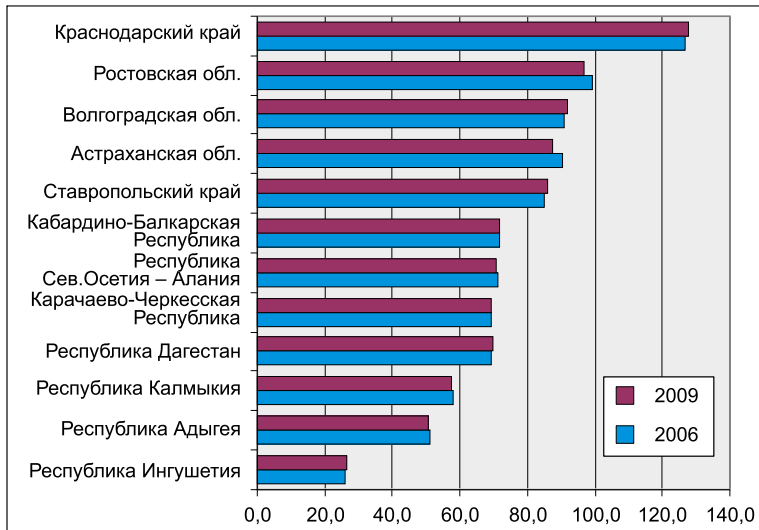


Рис. 3. Сводные индексы регионов Южного федерального округа в 2006–2009 гг.

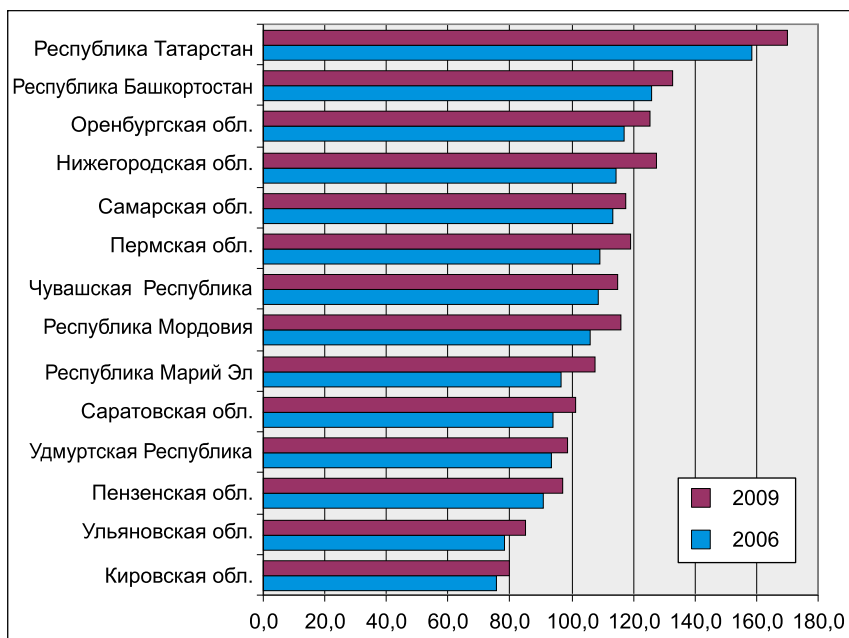


Рис. 4. Сводные индексы регионов Приволжского федерального округа в 2006–2009 гг.

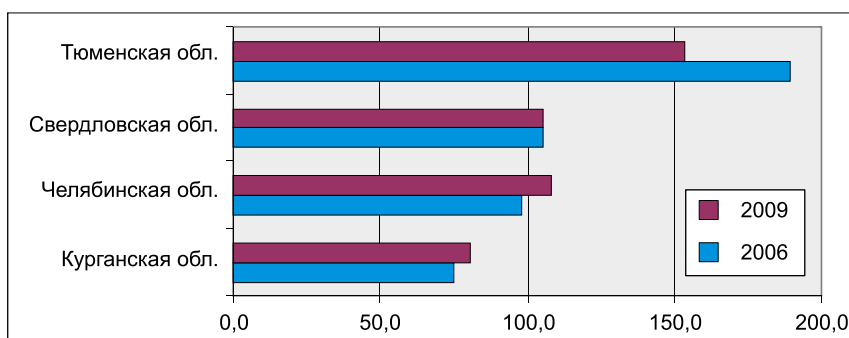


Рис. 5. Сводные индексы регионов Уральского федерального округа в 2006–2009 гг.



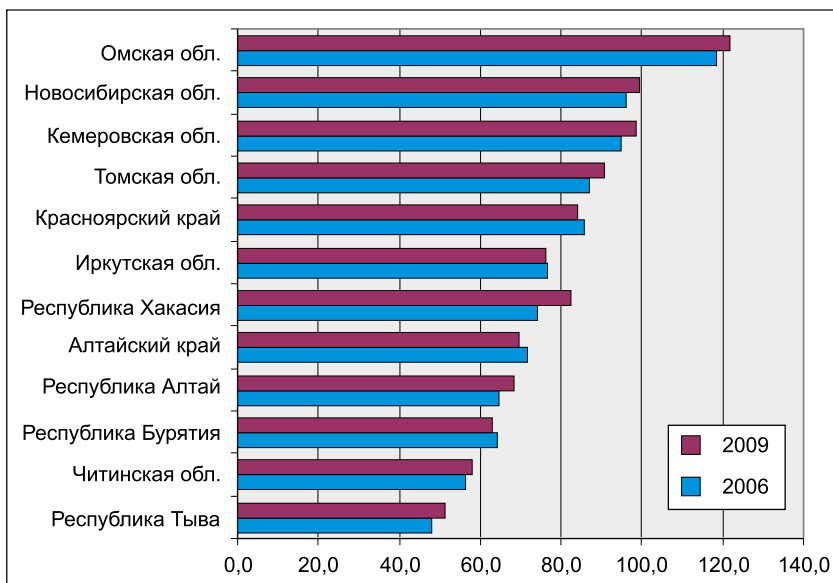


Рис. 6. Сводные индексы регионов Сибирского федерального округа в 2006–2009 гг.

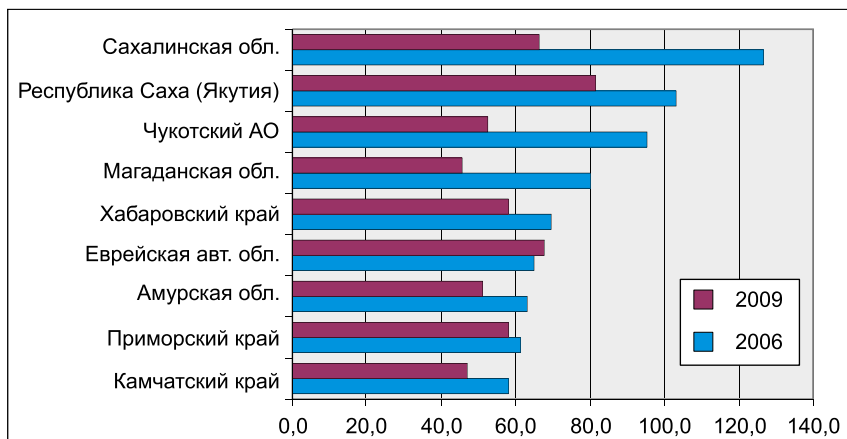


Рис. 7. Сводные индексы регионов Дальневосточного федерального округа в 2006–2009 гг.

## Динамика маргинальных кластеров в 2001–2009 гг.

Период	Регионы
<i>Лидеры</i>	
2001	Тюменская обл. (244,2), Республика Татарстан (167,7), г. Москва (166,0), Липецкая обл. (142,3), Республика Саха (Якутия) (133,9), Белгородская обл. (127,7), Краснодарский край (126,8), Республика Башкортостан (125,6), Оренбургская обл. (125,4), Республика Коми (121,5), Пермский край (121,3), Самарская обл. (114,9), Ростовская обл. (114,7), Орловская обл. (112,4), г. Санкт-Петербург (112,1), Вологодская обл. (110,8), Московская обл. (106,5), Ленинградская обл. (104,7), Красноярский край (103,8), Новосибирская обл. (103,2)
2006	Тюменская обл. (189,1), г. Москва (181,5), Липецкая обл. (142,3), Республика Татарстан (158,5), Московская обл. (150,4), г. Санкт-Петербург (141,3), Белгородская обл. (131,3), Ленинградская обл. (128,5), Краснодарский край (126,7), Сахалинская обл. (126,5), Республика Башкортостан (126,1), Омская обл. (118,3), Оренбургская обл. (116,9), Нижегородская обл. (114,2), Самарская обл. (113,2), Вологодская обл. (109,4), Пермский край (109,3), Чувашская Республика (108,7), Курская обл. (107,0), Калужская обл. (106,4)
2009	г. Москва (203,3), Липецкая обл. (179,9), Республика Татарстан (170,1), Московская обл. (162,2), Тюменская обл. (153,3), г. Санкт-Петербург (152,3), Белгородская обл. (148,2), Ленинградская обл. (147,8), Республика Башкортостан (133,0), Краснодарский край (127,6), Нижегородская обл. (127,4), Оренбургская обл. (125,6), Вологодская обл. (125,1), Калужская обл. (122,5), Омская обл. (121,6), Орловская обл. (120,5), Пермский край (118,9), Самарская обл. (117,6), Республика Мордовия (116,1), Чувашская Республика (114,7)
<i>Аутсайдеры</i>	
2001	Брянская обл. (75,4), Карачаево-Черкесская Республика (75,4), Республика Хакасия (74,7), Кировская обл. (74,1), Камчатский край (73,7), Республика Бурятия (72,7), Курганская обл. (71,8), Республика Адыгея (71,1), Псковская обл. (70,6), Пензенская обл. (70,4), Республика Марий Эл (68,3), Владимирская обл. (66,5), Еврейская авт. обл. (64,8), Республика Алтай (64,4), Приморский край (64,0), Ивановская обл. (60,9), Читинская обл. (52,2), Республика Дагестан (49,3), Республика Тыва (48,5), Республика Ингушетия (34,5)
2006	Кабардино-Балкарская Республика (71,5), Республика Северная Осетия – Алания (71,4), Ивановская обл. (69,5), Хабаровский край (69,4), Карачаево-Черкесская Республика (69,4), Республика Дагестан (69,3), Мурманская обл. (69,3), Псковская обл. (65,1), Еврейская авт. обл. (65,0), Республика Алтай (64,8), Республика Бурятия (64,4), Амурская обл. (63,1), Приморский край (61,3), Республика Калмыкия (58,2), Камчатский край (58,1), Читинская обл. (56,4), Чукотский АО (55,3), Республика Адыгея (50,9), Республика Тыва (48,1), Республика Ингушетия (26,0)
2009	Республика Северная Осетия – Алания (70,8), Республика Дагестан (69,8), Алтайский край (69,6), Карачаево-Черкесская Республика (69,2), Республика Алтай (68,3), Еврейская авт. обл. (67,9), Псковская обл. (67,6), Сахалинская обл. (66,2), Республика Бурятия (63,1), Приморский край (58,1), Читинская обл. (58,0), Хабаровский край (57,9), Республика Калмыкия (57,4), Чукотский АО (52,3), Республика Тыва (51,4), Амурская обл. (50,9), Республика Адыгея (50,8), Камчатский край (47,2), Магаданская обл. (45,7), Республика Ингушетия (26,4)

Их состав достаточно устойчив: 14 регионов в группе лидеров и 12 – в группе аутсайдеров стабильно сохраняют свое присутствие в этих кластерах. В группе лидеров заметно увеличение числа регионов нересурсной специализации (к 2010 г. в нее войдут Нижегородская, Омская, Калужская области, Чувашская Республика, Республика Мордовия). Заметно устойчивое улучшение относительного положения «аборигенов» группы аутсайдеров: семь из двенадцати регионов последовательно приближаются к верхней границе этой группы, а такой минорант всех рейтинговых сравнений, как Ивановская область, к 2010 г. даже покидает ее.

© Суспицын С.А., 2007

#### РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПЕРЕВОЗКИ: БУДУЩЕЕ АВИАЦИОННОГО РЫНКА

Крупнейшие в мире производители самолетов – европейская компания «Airbus» и американская «Boeing» – уже давно спорят о будущем гражданской авиации. «Airbus» близка концепция *hub-and-spoke* (дословно: «втулки и спицы»). Суть этой концепции состоит в следующем: пассажиры из региональных аэропортов подвозятся небольшими самолетами в крупный узловый центр, а оттуда на гигантских лайнерах разлетаются по всему миру. «Boeing» видит будущее в перевозках типа *point-to-point*, т.е. из пункта в пункт без лишних пересадок. «Boeing» уже представила воплощение своего видения будущего – дальнемагистральный 787 «Dreamliner» средней вместимости. «Airbus» поначалу сконцентрировала все усилия на A380 – гигантском двухэтажном лайнере. Но затем европейцы все же решили последовать примеру конкурента и начали строить самолет A350 – тоже дальнемагистральный, как и «Boeing» 787.

В России будут работать обе модели. На внутреннем рынке возрастет доля перевозок типа *point-to-point*, а международные полеты станут прерогативой «хабов». Гораздо интереснее перемены, которые произойдут в организации авиационного бизнеса. Сейчас перевозками занимаются «классические» авиакомпании и дискаунтеры (они же лоукостеры). Последние обычно летают в периферийные аэропорты и предоставляют довольно скромный сервис на борту. Но пройдет лет двадцать, и столь четкой сегментации среди авиакомпаний уже не будет. Лоукостеры будут перенимать методы работы классических авиакомпаний.

Сегодня в России зарегистрировано почти 200 авиакомпаний. Но в 2025 г. успешными можно будет назвать максимум десять из них. Чередой банкротств небольших региональных авиакомпаний продолжится: у них остались считанные годы на то, чтобы завершить эксплуатацию самолетов еще советского производства, доставшихся им в наследство от «Аэрофлота». Они не смогут позволить себе приобрести новые воздушные суда. Будущее есть лишь у сетевых авиакомпаний, занимающих сегодня первые шесть мест в рейтинге перевозчиков. У них уже сейчас есть разветвленная сеть маршрутов и программы обновления флотов. Среди выживших мы увидим «Аэрофлот», «AiRUnion», S7, «Трансаэро», ГТК «Россия» и, конечно же, «UTair». Каждая из этих компаний будет перевозить по 10 млн чел. в год. Состав их авиапарков будет мало отличаться от флотов иностранных перевозчиков.

В будущем попасть на поезд будет так же сложно, как сегодня – на самолет: утомительные процедуры досмотра введут и на вокзалах. При одинаковых формальностях в аэропорту и на железнодорожном вокзале пассажир предпочтет самолет. Ведь у последнего останется его главное преимущество – скорость. Люди будущего станут еще больше ценить свое время, чем сейчас. Вот тогда-то и расцветут авиаперевозки маленькими самолетами на небольшие расстояния.

Источник: SmartMoney. – 2007. – 30 июля.

---

## НАШИ АВТОРЫ

*Кисельников Александр Андреевич*, доктор экономических наук, профессор, руководитель Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Новосибирской области (Новосибстат), Новосибирск, [oblstat@novosibstat.ru](mailto:oblstat@novosibstat.ru)

*Щербак Ирина Владимировна*, начальник отдела Новосибстата, Новосибирск, [oblstat@novosibstat.ru](mailto:oblstat@novosibstat.ru)

*Новоселов Александр Сергеевич*, доктор экономических наук, профессор, заведующий отделом Института экономики и организации промышленного производства (ИЭОПП) СО РАН, Новосибирск, [marnov@ieie.nsc.ru](mailto:marnov@ieie.nsc.ru)

*Унтура Галина Афанасьевна*, доктор экономических наук, профессор, заведующая лабораторией ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, [untura@ieie.nsc.ru](mailto:untura@ieie.nsc.ru)

*Соболева Светлана Владимировна*, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, [soboleva@ieie.nsc.ru](mailto:soboleva@ieie.nsc.ru)

*Чудаева Ольга Владимировна*, научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск

*Кибалов Евгений Борисович*, доктор экономических наук, профессор, заведующий сектором ИЭОПП СО РАН, Новосибирск

*Комаров Константин Леонидович*, доктор технических наук, профессор, заведующий кафедрой Сибирского государственного университета путей сообщения (СГУПС), Новосибирск

*Пахомов Константин Андреевич*, кандидат экономических наук, доцент СГУПС, Новосибирск, [kinst@stu.ru](mailto:kinst@stu.ru)

*Маршалова Асия Сафиевна*, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск

*Харитоновна Виктория Никитична*, кандидат экономических наук, доцент, заведующая сектором ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, [kharit@ieie.nsc.ru](mailto:kharit@ieie.nsc.ru)

*Кин Анатолий Александрович*, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, kin\_a@ieie.nsc.ru

*Казанцев Сергей Владимирович*, доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института экономики РАН, Москва, svkaz@inecon.ru

*Суслов Виктор Иванович*, член-корреспондент РАН, профессор, заместитель директора ИЭОПП СО РАН, suslov@ieie.nsc.ru

*Коржубаев Андрей Геннадьевич*, доктор экономических наук, заведующий отделом ИЭОПП СО РАН, заведующий сектором Института нефтегазовой геологии и геофизики (ИНГГ) им. А.А. Трофимука СО РАН, Новосибирск, korzhubaevAG@uiggm.nsc.ru

*Филимонова Ирина Викторовна*, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник ИНГГ им. А.А. Трофимука СО РАН, Новосибирск

*Бервальд Арнольд Рейнгольдович*, доктор экономических наук, профессор, академик Международной академии наук высшей школы, ректор Сибирского университета потребительской кооперации (СибУПК), Новосибирск, rector@sibupk.nsk.su

*Наговицина Лидия Павловна*, доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент Международной академии наук высшей школы, профессор СибУПК, Новосибирск, rector@sibupk.nsk.su

*Заславская Татьяна Ивановна*, академик РАН, сопresident Междисциплинарного академического центра социальных наук, заведующая кафедрой Московской школы социальных и экономических наук Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, Москва

*Проценко Татьяна Георгиевна*, кандидат экономических наук, доцент, директор Многоуровневого образовательного комплекса «Камчатский кооперативный техникум – Камчатский филиал Российского университета кооперации», Петропавловск-Камчатский

*Овсянникова Татьяна Юрьевна*, доктор экономических наук, профессор Томского государственного архитектурно-строительного университета, Томск, tatovs@mail.ru

*Котова Ольга Валерьевна*, аспирант Томского государственного архитектурно-строительного университета, Томск, antrea85@yandex.ru

---

*Кузьмина Ася Анатольевна*, кандидат экономических наук, доцент Московского государственного университета экономики, статистики и информатики, Москва, [assja@rambler.ru](mailto:assja@rambler.ru)

*Мельников Роман Михайлович*, кандидат экономических наук, доцент, старший преподаватель Российской академии государственной службы при Президенте РФ, Москва, [rmmel@mail.ru](mailto:rmmel@mail.ru), 4955910238

*Лавровский Борис Леонидович*, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой Новосибирского государственного технического университета, Новосибирск, [boris.lavrovski@mail.nsk.ru](mailto:boris.lavrovski@mail.nsk.ru)

*Шевчук Антон Иванович*, аспирант ИЭОПП СО РАН, [artoks-nsk@bk.ru](mailto:artoks-nsk@bk.ru)

*Стенников Валерий Алексеевич*, доктор технических наук, заместитель директора Института систем энергетики им. Л.А. Мелентьева СО РАН, Иркутск, [sva@isem.sei.irk.ru](mailto:sva@isem.sei.irk.ru)

*Любимова Екатерина Владимировна*, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, [kat@ieie.nsc.ru](mailto:kat@ieie.nsc.ru)

*Безуглова Марина Борисовна*, доцент Дальневосточного государственного технического университета, Владивосток

*Коваленко Марина Викторовна*, аспирант Дальневосточного государственного технического университета, Владивосток

*Войлошников Михаил Владиленович*, доктор технических наук, профессор Дальневосточного государственного технического университета, Владивосток

*Петрова Татьяна Адольфовна*, заместитель главы администрации Колпашевского района Томской области, Колпашево, [vlast@kolpashevo.tomsknet.ru](mailto:vlast@kolpashevo.tomsknet.ru)

*Аньолетто Стефано*, профессор Миланского католического университета, Италия, [stefano.agnoletto@fastwebnet.it](mailto:stefano.agnoletto@fastwebnet.it)

*Суспицын Сергей Алексеевич*, доктор экономических наук, профессор, заведующий отделом ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, [susp@ieie.nsc.ru](mailto:susp@ieie.nsc.ru)

## SUMMARY

**Kiselnikov, A.A. and I.V. Scherbak.** This year the Novosibirsk Oblast celebrated the 70<sup>th</sup> anniversary of its establishment. Having used the data collected by the Novosibirsk Oblast Statistics Department, this paper analyzes the phases in the socio-economic development of the Oblast over 70 years. On the base of socio-economic indicators, the authors show the role which the Oblast presently plays in the economy of the Russian Federation and the Siberian Federal District.

**Kiselnikov, A.A., A.S. Novoselov and G.A. Untura.** The paper describes the IEIE SB RAS's experience of how the preplanning regional researches have been carried out and how the recommendations based on such researches have been applied to the practice of planning and governance. The paper retrospectively shows the evolution of the topic and describes the partner involved in the development of programming documents and coordination of different interests. The paper also outlines the complexity in combining both planning and market methods in contexts of the transition period and the administrative reform carried out in the Russian Federation. The paper also describes how the Institute and the Novosibirsk Oblast Administration or Novosibirsk City Administration coordinate their activities in the context of new requirements which have to be applied to the development of programming documents and which had been adopted by the RF Ministry of Regional Development.

**Soboleva, S.V. and O.V. Chudaeva.** The paper presents the analysis of the experts' interview carried out in Novosibirsk City and the regions of the Novosibirsk Oblast, September-November 2006. The experts were the directors who headed the Novosibirsk Oblast Departments or regional Novosibirsk Oblast departments, the Federal Migration Service. The objective was to receive the experts' assessment of the political and legal, economic and cultural environment of foreign labor in the Novosibirsk Oblast in order to outline more presumable directions in foreign labor migration to the Novosibirsk Oblast; to analyze the positive and negative impacts of the growing migration including those concerning

---

multinational relations; to identify the jobs mostly prevailing in migrants' community in order to evaluate the prospects in applying migrants' labor; to study how migrants adapt to new life; and finally to analyze the ethnic and confessional impacts of growing migration to the region.

**Kibalov, Ye.B., K.L. Komarov and K.A. Pakhomov.** The transportation-logistics cluster in the Novosibirsk Oblast is considered in the paper as a regional fragment of Russian transportation network with its boundaries changing according to a political or economic situation and with a major transportation-logistics center which is located in Novosibirsk City and coordinates all the traffic and commodity transportation. The paper analyzes the variants of building the alternative transportation-logistics clusters and centers in accordance with the Novosibirsk Oblast Socio-economic Development Strategy for 2007–2025. The system analysis has shown that a preferable strategy is a cluster strategy based on public-private cooperation and coordination of federal and regional interests.

**Marshalova, A.S., A.S. Novoselov and V.N. Kharitonova.** The paper considers the issues concerning the equalization of the socio-economic development in the cities and regions of the Novosibirsk Oblast. To solve this problem means to assess the competitive advantages of the cities and regions and to build such controlling mechanism which could realize these advantages and therefore could ensure the economic growth and higher quality of life for people.

**Kibalov, Ye.B. and A.A. Kin.** The paper analyzes the modern theoretical and applied problems concerning the assessment of the large-scale investment projects under conditions of indeterminacy. The authors consider the domestic and foreign assessment techniques and conclude that their deterministic character is a key shortcoming. Having analyzed the large-scale regional transportation projects such as the Baikal-Amur Railroad, the Euro Tunnel and the Eastern Siberia-Pacific Pipeline, the authors show what happens if the inadequate approaches to assessing the strategic and tactic risks are applied to evaluating the input-output costs. In authors' opinion, the reasons of the failures observed in above mentioned projects are as follows – the basic money flow models and the financial assessment criteria applied to validate the projects proved to be primitive; or the calculations – too mathematized in prejudice of a content-rich multi criteria analysis; or there was no a comprehensive public expertise. The paper presents a «neosystem» approach based on the institutional analysis and the contemporary computer and expert technologies.



**Kazantsev, S.V.** For the first time in the history of the federal budget planning and implementation in the Russian Federation a medium-dated budget – a three-year budget instead of a year plan – has been submitted. This new budget for 2008-2010 has some other innovations. The paper considers such innovations concerning new intergovernmental relations.

**Suslov, V.I.** The author argues for the fact that an oil-and gas epoch might end some day not because of exhaustion of oil-and-gas resources but because the mankind would learn new energy sources which are more ecologically sound and handier. If so, a huge reserve of Russian natural gas – which might be extremely good for public benefit today – tomorrow might be good for nothing. Having analyzed the policy of some Russian gas companies operating in the eastern regions of Russia, the author concludes that their policies help such end comes true. The papers shows that fighting for the redistribution of the property rights to develop new gas fields and manipulating regional interests contrary to public ones, these companies on frequent occasions unreasonably delay the starting development dates. The way how the preparatory works at the Kovyktinsk gas field and some others in Siberia and Far East have been carried out demonstrates a sample of such anti-national approach.

**Korzhubaev, A.G. and I.V. Filimonova.** The paper considers the technological, resource and economic conditions for the development of the Kovyktinsk gas condensate field – a large one in Eastern Siberia. The paper also describes and substantiates the steps and quantitative assessments of its supplementary exploration, provision of necessary facilities and development. The authors analyze the licensing policy, the mechanisms which allow possible restructuring a stock capital of the company and improving a decision-making processes including those concerning the relations with the TNK-BP and Gazprom. The latter has been assigned a coordinator by RF government to develop the gas industry in Eastern Siberia and Far East.

**Bernvald, A.R. and L.P. Nagovistina.** The paper shows the role which consumer's cooperative societies plays in the country economy; describes a new paradigm in the development of such societies in the context of globalization and contingencies which may jeopardize their existence because of ideas of managerialism. The paper also describes the ways of how the Siberian consumer's cooperative societies, once united into one society – Sibpotreboyuz («Siberia») – in order to defend their interests in Siberia as well as in Russia, operate.

---

**Zaslavskaya, T.I.** The paper includes the interview where the author describes and analyzes a contemporary Russian society; the stages in its forming; the objectives of the economic sociology; the alternation of generations; the evolution of scientific schools including that in Novosibirsk City which she founded; and the scholars' role and their responsibility at historical turning-points.

**Protsenko, T.G.** The paper considers the traditional and new types and mechanisms of the integration of science, education and production in Russia. The retrospective analysis shows that the principles and the practice of higher education existed in soviet and postsoviet Russia have anticipated those stipulated by the Bologna Process. The author shows that the principal provisions of the Bologna Process could not be regarded new to Russia. The only new to Russia is the application of modern technologies and equipment that could be regarded characteristic of a postindustrial society. The way how fast such modern technologies and equipment will be applied in Russia depends on how quick economic development in Russia will be in step with world's standards.

**Ovsyannikova, T.Yu. and O.V. Kotova.** The paper is devoted to issues of a housing complex and the assessment of its role in national and regional economies. The author considers a housing complex as a compound socio-ecological-economic system which includes a set of economic relations existing in a housing construction sector and those arising with respect to residential real estate operations and housing services. The authors offer their technique to assess the role of the housing complex according to the calculated indicators – the percentages of the housing complex in such indicators as GNP (GRP), a fixed capital, employment and the volume of goods and services. The proposed technique has been tested on data concerning Russia and the Tomsk Oblast.

**Kuzmina, A.A.** Whether a level of professional education of labor forces covers a regional demand is an important task of the strategic regional development. The exceeding labor of higher vocational education and the insufficient labor of secondary and basic vocational education display the fact that educational market fails to meet the educational needs of a regional economy. The imbalance of the labor demand and supply increases a sectoral labor imbalance and requires regulating arrangements to minimize it.

**Melnikov, R.M.** In practice, applying a cost and benefit analysis to assessing how effectively different entities conduct their investment policy, requires rather expensive researches to obtain proper information. At the

same time there is a comparative method which allows assessing the effectiveness of an investment policy in general. The author shows the applicability of such method and concludes that its adaptation is an important reserve to increase the efficient use of the limited public investment resources aimed at the regional development.

**Lavrovsky, B.L. and A.I. Shevchuk.** The problem of attracting investments is a burning issue in Russia as well as in the Siberian Federal District. Presently, Siberia demonstrates a somewhat higher investment dynamics than the Russian Federation. However, to eliminate a serious imbalance, a real investment blow-out is required. To overcome the negative trends in investment policy, it is necessary to study the investment attractiveness in regions. The history of creating the techniques aimed at assessing the investment attractiveness in regions amounts nearly 40 years. These years gave lots of such techniques. Naturally, different approaches bring different opinions on the purposes and nature of the techniques. This paper compares the investment ratings and the investors' behavior in SFD regions.

**Stennikov, V.A.** The paper describes the heat economy in Russia and its regions; analyzes the problems and assesses an energy saving potential which could be mostly realized now in this sphere. The author identifies the ways of energy savings. To choose the preferable measures for energy savings, the author offers his methodological approaches which allow assessing the effectiveness of recommended measures and their ranging. According to the priority in realizing such measures, the market of heat consumers could be seen as follows – a public sector, a housing sector, an industry and a commercial sector.

**Lubimova, Ye.V.** The paper considers the methodical issues of building a statistical data base to analyze and to forecast energy consumption. The author analyzes and structures the energy consumption indicators, and offers an effective express-technique to forecast the short-term energy consumption in SFD. The paper presents the energy demand forecast and analyzes the teething trends of efficient energy consumption in SFD. The production output per consumed energy shows that SFD, despite its growing efficiency of energy consumption, still remains the most inefficient one among other RF districts.

**Bezuglova, M.B., M.V. Kovalenko and M.V. Voiloshnikov.** In Russian on-shore regions, sea transportation proved to be the best way to transport unlimited quantities of cargo. The paper describes the managerial and technological peculiarities of a shipbuilding sector and a shipping indus-

---

try, and offers the approaches to analyze the statistical demand and supply data for the market of civil ships. The authors recommend that marketing studies should include the analysis of the ship characteristics.

**Petrova, T.A.** The paper analyzes how efficient the local governance has been in the context of the administrative reform of 2006. Each level of government must reform and analyze their activity in accordance with the principles of the reform assigned by federal laws. Presently only 2% of municipalities can cover the expenditures of local competence through their own funds. So, there is no reason to speak of efficiency of such local governance. All over the world the institute of local governance is based on proprietary classes – the emergence and evolution of which took a lot of time and much support from a state – and this institute can successfully function if its financial support is sufficient and if civil society is developed as well as if a local community is solvent. To find an effective model of the relationship between federal and local authorities, it is necessary to continue reforms of intergovernmental relations, to provide subsidies for investing regions and to stimulate greater support for small and medium business by municipal authorities.

**Institutional measures in the implementation of regional development strategies: analysis of world experience.** The paper considers the mechanisms for the implementation of regional socio-economic strategies in different countries. The author shows that in addition to the special agencies responsible for regional development, lots of other organizations and persons are involved in organizational arrangements. As the differences between federate and unitary states are disappearing, such organizational arrangements have become more and more diverse (even within a unitary state) and depend on a number of factors such as the legal environment; a previous institutional choice; the distribution of powers between federal, regional and local authorities; a scope and a scale of programs; a scope of cofinancing and administrative capabilities.

**Agnoletto, S.** The paper considers a new social policy in the European Union for 2006–2010 proposed by the European Commission. This policy identifies the priorities of the European social model and the measures which could enable citizens to gain confidence to effectively manage changes and to solve two key issues namely their employment and equal opportunities including those allowing their inclusion in the labor market.

---

## ПРАВИЛА ДЛЯ АВТОРОВ

---

1. Представленные в журнал статьи должны излагать новые, еще не опубликованные результаты исследований по проблемам региональной экономики:

- теория и методология региональной экономики;
- экономические и социальные проблемы развития регионов;
- эколого-экономические проблемы;
- региональная политика и экономические проблемы федерализма;
- региональные и межрегиональные проблемы структурной и инвестиционной политики;
- зарубежный опыт региональной экономики;
- научная жизнь (новые исследования, рецензии на монографии, конференции, отклики читателей и т.п.).

2. Рукопись статьи должна быть подписана автором (авторами) с указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, звания, должности, места работы и его адреса, телефона, электронного адреса.

3. Автор представляет текст статьи *на дискете в формате Microsoft Word и идентичный текст в печатном виде* со следующими параметрами: **размер шрифта** – 12 кегль, **длина страницы** – 30 строк, **строка** – 65 знаков без переносов, **межстрочный интервал** – 1,5, **горизонтальные таблицы** – размером не более 165 мм при размере шрифта 8 кегль. Изменения шрифта, подчеркивание, разрядку указывать карандашом на распечатке.

4. Объем статьи не должен превышать 15 стр. (включая таблицы и рисунки).

5. Графики и диаграммы выполняются в программе *Excel* и даются отдельным файлом, который должен содержать не только график или диаграмму, но и исходные данные (таблицы). Максимальные размеры – 110 × 165 мм (см. формат журнала).

6. **Рисунки сохранять отдельным файлом и распечатывать отдельно. Размер рисунков** – не более 110 × 165 мм (включая подпись). Рисунки, выполненные в программе *Microsoft Word*, должны быть записаны на дискету в формате WMF, в других графических программах – в формате cdr, tiff или jpg.

**Внимание!** Дополнительно должна быть представлена аннотация статьи на русском языке (10–12 строк).

7. Примечания оформляются подстрочными ссылками.

8. Список литературы дается в конце статьи и оформляется в порядке ссылок на источники.

9. Рукописи рецензируются.

**Рукописи направлять по адресу:**

**630090, г. Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17,**

**ИЭОПП СО РАН, комн. 338.**

**E-mail region@ieie.nsc.ru, тел./факс 3833302438**



Всероссийский научный журнал  
«Регион: экономика и социология»,  
журнал Сибирского отделения РАН

Журнал включен в перечень ведущих рецензируемых периодических научных изданий, в которых ВАК рекомендует публикации работ, отражающих основное научное содержание кандидатских и докторских диссертаций.

Журнал является коллективным членом Международной Академии  
регионального развития и сотрудничества.

Журнал включен в Реферативный журнал ВИНИТИ.

Сведения о журнале ежегодно публикуются в международной  
справочной системе по периодическим и продолжающимся изданиям  
«Ulrich's Periodicals Directory».

Содержание журнала и аннотации статей публикуются на сайте  
<http://region.socionet.ru>

Адрес редакции:

630090, г. Новосибирск, пр. Академика Лаврентьева, 17, ИЭОПП, комн. 338

Тел./факс: 3833302438

E-mail: [region@ieie.nsc.ru](mailto:region@ieie.nsc.ru)

Журнал распространяется только по подписке через АО «Роспечать», АО «Международная книга-периодика» и редакцию. В розничную продажу не поступает.

Редактор *Е.Б. Артемова*  
Перевод *И.М. Клиториной*  
Компьютерная верстка *Т.Г. Чуевой*

---

Журнал зарегистрирован в Министерстве печати  
и информации РФ 17.06.1993 г. № 0110809.

Подписано к печати 15 августа 2007 г. Формат бумаги 60 × 84 1/16.

Офсетная печать. Гарнитура Times New Roman. Усл. печ. л. 18,88.

Уч.-изд. л. 18,3. Заказ № 80. Цена договорная.

---

Отпечатано на участке оперативной печати Института экономики  
и организации промышленного производства СО РАН,  
630090 Новосибирск, пр. Лаврентьева, 17