

Теоретические проблемы региональной экономики

Новоселов А.С. Регион как исходное понятие теории регионального воспроизводства 3

Мельников Р.М. Федеральные целевые программы территориального развития: проблемы и перспективы 15

**Региональная политика
и экономические проблемы федерализма**

Клисторин В.И. Качество экономического роста и региональное развитие 30

**Стратегия социально-экономического развития
Новосибирской области**

Кулешов В.В., Селиверстов В.Е. Стратегические цели и потенциал развития Новосибирской области 42

Экономические проблемы развития регионов

Конторович А.Э., Коржубаев А.Г., Эдер Л.В. Методология классификации запасов и ресурсов энергетического сырья 57

Проценко Т.Г. Проблемы трудоустройства молодежи в периферийном регионе 69

Социальные проблемы регионального развития

Калугина З.И., Фадеева О.П. «Hard luck story» брошенных деревень (социологический очерк) 79

Черкашина Т.Ю. Субъективное качество жизни населения: интегральная оценка и частные индикаторы 97

Гулин К.А., Попова В.И. Безнадзорность несовершеннолетних в Вологодской области . . 111

Соболева С.В., Чудаева О.В. О новой демографической политике России: региональный аспект 121

**Региональные и межрегиональные аспекты структурной
и инвестиционной политики**

Ушаков Ф.А. Организация финансирования инновационных проектов коммерческими банками 139

Любимова Е.В. Приоритеты и ограничения в развитии гидроэнергетики Сибирского федерального округа 154

Аунапу Э.Ф. Вертикально интегрированные структуры в сельском хозяйстве как одно из направлений преодоления кризисных явлений 167

Проблемы местного самоуправления и муниципального развития

Молчанова О.В. Проблемы формирования тарифной политики муниципальных образований 176

Гаврильева Т.Н., Гуляев П.В. Методика распределения районных фондов финансовой поддержки поселений Якутии 185

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

Уилсон Г. Автономные образования в северных регионах России и Канады: сравнительный анализ 196

Харитонов В.Н., Виждина И.А., Коцебанова О.Ф., Пономарев А.С. Согласование федеральных, корпоративных и региональных интересов при формировании восточного коридора нефтепроводов 207

Научная жизнь

Кин А.А. Социально-экономическое развитие нефтегазодобывающих регионов Сибири: анализ, моделирование и управление 224

Наши авторы 229

Summary 232

Theoretical Issues of Regional Economics

Novoselov, A.S. Region as a basic term of regional reproduction theory 3

Melnikov, R.M. Federal conditional programs of regional development:
problems and prospects 15

Regional Policy and Economic Issues of Federalism

Klistorin, V.I. Regional development and quality of economic growth. 30

Prospects in the Social-Economic Development of Siberia

Kuleshov, V.V. and V.Ye. Seliverstov. Strategic objectives and potential for the Novosibirsk
Oblast development 42

Economic Issues of Regional Development

Kontorovich, A.E., A.G. Korzhubaev, and L.V. Eder. Classification of reserves and resources
of the hydrocarbon material 57

Protzenko, T.G. Problems of the youth employment in a provincial region 69

Social Issues of Regional Development

Kalugin, Z.I. and O.P. Fadeeva. «Hard luck story» of abandoned villages
(sociological study) 79

Cherkashina, T.Yu. Subjective quality of life: integrated and particular indicators 97

Gulin, K.A. and V.I. Popova. Child and juvenile neglect in the Vologda Oblast 111

Soboleva, S.V. and O.V. Chudayeva. New demographic policy in Russia: regional aspect 121

Regional and Interregional Aspects of Structural and Investment Policy

Ushakov, F.A. The financing of innovation projects through credit banks 139

Lubimova, Ye.V. Priorities and limitations in the hydropower industry development in the
Siberian Federal District 154

Aunapu, E.F. Vertically integrated structures in agriculture regarded as a way to overcome
the crisis phenomena 167

Local Self-Government and Municipal Development

Molchanova, O.V. Problems of tariff policy in municipal units 176

Gavril'eva, T.N. and P.V. Gulyaev. Technique for distribution of regional financial support
funds among municipal units in Yakutia. 185

**Russian-Canadian Program «Exchange of Experience
in Northern Development»**

Wilson, G. Autonomies in Northern Canada and Russia: a comparative analysis 196

Kharitonova, V.N., I.A. Vizhina, O.F. Kotsebanova, and A.S. Ponomarev. Coordination
of corporate, federal and regional interests in selecting a rout of Eastern pipe-lines 207

Scientific Life

Kin, A.A. Social-economic development of the oil-and-gas producing regions in Siberia:
analysis, modeling and management 224

Our authors. 229

Summary 232

РЕГИОН КАК ИСХОДНОЕ ПОНЯТИЕ ТЕОРИИ РЕГИОНАЛЬНОГО ВОСПРОИЗВОДСТВА

А.С. Новоселов

Трансформация социально-экономических отношений, происходящая сегодня в России, заставляет критически подойти к стереотипам, лежащим в основе системы управления региональной экономикой, и заново осмыслить законы регионального воспроизводства, отражающие связи и зависимости между различными элементами региональной системы. Изучив закономерности социально-экономических процессов, возможно создать эффективную систему управления региональной экономикой. Проблемы управления региональной экономикой на протяжении многих десятилетий исследовались в отрыве от теории общественного воспроизводства, без четкого определения самого предмета исследования. Это объясняется тем, что как система хозяйства региональная экономика формировалась как результат принятия отраслевых управленческих решений, а как наука она отождествлялась с экономической географией, теорией размещения производства. Соответственно и система управления региональной экономикой строилась без учета того, что последняя представляет собой воспроизводственную систему со свойственными ей закономерностями.

Становление новой экономической системы, основанной на рыночных отношениях, на изменении каналов и форм поступления необходимых для развития ресурсов, поставило перед регионами проблему самоопределения в общей системе воспроизводственных отношений. Но четко определить место региона, экономическую основу его развития, источники поступления средств и механизм их привлечения на территорию можно лишь при условии, что регион будет рассматриваться как единая система со своей совокупностью воспроизводственных отношений.

В связи с этим необходимо охарактеризовать место региона в системе общественно-экономических отношений и определить его особенности как объекта управления с позиций воспроизводственного подхода, позволяющего выявить совокупность непрерывных воспроизводственных про-

цессов, протекающих на территории, специфические закономерности этих процессов, их взаимодействие, взаимосвязи и на этой основе разработать механизм управления.

В процессе общественного воспроизводства регион выполняет двудетную функцию. С одной стороны, он представляет собой территорию, на которой осуществляются взаимосвязанные хозяйственные процессы, на которой живут люди, объединенные общими интересами, осуществляется воспроизводственный процесс с присущими ему особенностями. С другой стороны, регион является частью общей социально-экономической системы государства, и на его развитие оказывают влияние общие закономерности процесса воспроизводства. Экономика регионов характеризуется высокой степенью открытости. Все в большей мере усиливаются взаимосвязанность и взаимозависимость регионов, являющихся подсистемами глобальной экономической системы. Регионы – открытые системы, и это предопределяет тесную зависимость процессов формирования товарных, финансовых, трудовых, информационных ресурсов и реализации конечной продукции каждого региона от размещения производства и особенностей потребления, структуры межрегиональных связей в масштабе России, стран ближнего и дальнего зарубежья.

Все более важным фактором в развитии регионов становится их участие в территориальном и международном разделении труда. В настоящее время в каждом регионе России практически нет ни одной отрасли, которая не имела бы прямых или косвенных связей с другими регионами и внешними рынками. Развиваются межрегиональные торгово-посреднические, финансовые, информационные, научно-технические связи, прямые связи по кооперационным поставкам продукции между предприятиями, создаются совместные предприятия, филиалы международных корпораций, банков, финансово-промышленных групп, растет число различных договорных сделок по обмену товарами и услугами между регионами России и других государств.

Процессы интеграции производственной, торгово-посреднической, финансово-кредитной, информационной деятельности закономерно приводят к тому, что практически все регионы вовлекаются в сферу экономических отношений, приобретающих характер многосторонних связей между различными государствами. При этом взаимозависимость регионов усиливается до такой степени, когда действия одного из них затрагивают интересы других регионов и региональных систем.

Ускорение научно-технического прогресса, проявляющееся в быстром распространении новых технологий в различных регионах мира, компьютеризация экономической деятельности меняют характер ведения бизнеса и межрегиональных отношений. Глобальная информатизация усиливает интеграционные процессы посредством обмена коммерческой, производственной, научно-технической информацией. Резко возрастает роль знаний и инноваций в экономическом развитии регионов и обеспечении их устойчивой конкурентоспособности.

В современных условиях возникает объективная потребность в создании полноценной системы управления на региональном уровне и разработке методов экономического регулирования процессов социально-экономического развития регионов. Поскольку в условиях перехода к развитым рыночным отношениям происходит формирование многоукладной экономики и создаются новые элементы рыночной системы, функционирующие одновременно с элементами старой системы, необходимы изучение проблем формирования системы управления в регионе во взаимодействии с различными хозяйствующими субъектами, анализ экономических предпосылок и закономерностей образования структуры этой системы.

Основным понятием в области управления региональной экономикой является понятие «регион». Классик отечественной регионалистики Н.Н. Колосовский, подчеркивая роль фундаментального понятия в науке, писал: «...Во всякой науке, как показывает история научных знаний, самым трудным и сложным делом оказываются исходные положения и понятия. В математике таковым является понятие о числе, в физике – понятие о материи и энергии, в биологии – учение о “первичном” живом веществе – клетке, в географии – учение о районах. Эти простейшие на первый взгляд вопросы оказываются в конечном рассмотрении настолько сложными и трудными, что вызывают необходимость вновь и вновь к ним обращаться по мере углубления научных знаний» [1, с. 15].

Совершенно очевидно, что понятие «регион» является ключевым в системе наук о регионах, куда относится и региональная экономика. Согласно трактовке академика А.Г. Гранберга, под регионом понимается «определенная территория, отличающаяся от других территорий по ряду признаков и обладающая некоторой целостностью, взаимосвязанностью составляющих ее элементов» [2, с. 16]. По определению академика Н.Н. Некрасова, регион – это «крупная территория страны с более или менее однородными природными условиями и характерной направленностью развития производительных сил на основе сочетания комплекса природных ресурсов с соот-

ветствующей сложившейся и перспективной материально-технической базой, производственной и социальной инфраструктурой» [3, с. 22–23].

На данное понятие опираются теория и практика экономического районирования. Характер районирования обусловлен не только общими и специфическими особенностями отдельных частей всей системы, но и целями районирования. Так, районирование с целью выделения национально-государственных структур территориальной системы России связано с выделением субъектов Федерации и формированием системы территориально-производственных и административно-политических образований, сложившихся на единой территории, обладающих определенной экономической самостоятельностью и общими признаками: этническим самосознанием, укладом, национальными и социальными традициями, особенностями хозяйственного развития и др. Существование проблем, решение которых затрагивает интересы развития различных субъектов Федерации или различных районов одного из субъектов Федерации, приводит к необходимости выделения в общей территориальной системе так называемых проблемных регионов.

Экономическое районирование непосредственно связано с процессом общественного разделения труда, являющегося основой производственной специализации региона и вызывающего объективную потребность в интеграции с другими регионами. Региональный воспроизводственный процесс представляет собой результат сочетания отраслевого и территориального разделения труда, что выражается в непрерывном возобновлении элементов производительных сил и производственных отношений.

В научной литературе и повседневной практике постоянно используются такие понятия, как «территория», «регион», «территориальная система», «региональная экономика», «район» и др., зачастую употребляемые как синонимы.

Территория – это ограниченная часть твердой поверхности Земли с присущими ей природными и антропогенными свойствами и ресурсами, характеризующаяся протяженностью (площадью) как особым видом «пространственного» ресурса, географическим положением и другими свойствами. Неоднородность территории по важнейшим экономическим, географическим, социальным, национальным, демографическим, историческим и другим признакам, которые можно привести в качестве ее характеристики, вызывает естественную потребность в членении территории с выделением относительно однородных единиц по каждому из принятых за основу членения признаков или их сочетанию. При этом для обозначения

меры членения территории употребляется множество разнообразных терминов: «район», «регион», «зона», «ареал», «анклав» и др.

Наиболее употребительны термины «район» и «регион». *Район* определяется как территория, по совокупности насыщающих ее элементов отличающаяся от других территорий, «обладающая единством, взаимосвязанностью составляющих элементов, целостностью, причем эта целостность – объективное условие и закономерный результат развития данной территории» [4, с. 67]. Термин «*регион*», появившийся в отечественной литературе относительно позднее, довольно многозначен, и в частности он употребляется как синоним термина «район».

Несмотря на различия в определениях экономического района, приводимых в работах известных регионалистов, каждый из которых пытался найти новые оттенки, общим в этих определениях является то, что за основу берутся три признака: территория, специализация и наличие экономических связей.

В условиях административно-распределительной системы и преобладания отраслевого принципа управления терминологическое разнообразие, связанное с территориальным аспектом общественного воспроизводства, не имело большого значения, так как развитие любой территории, будь то республика или отдельный город, предопределялось исключительно отраслевыми решениями. Однако в экономике, в которой территориальная единица является объектом управленческих решений, а сами эти решения могут приниматься на различных уровнях управленческой системы – федеральном, региональном (республика, область, край), муниципальном, необходимы бóльшие единство и строгость при районировании страны и законодательно-правовое закрепление статуса каждого выделенного уровня.

Не случайно в рамках Европейского экономического сообщества разработано общее для всех стран понятие региона. При этом признаком, по которому ту или иную территорию можно представить как относительно самостоятельную единицу, служит ее социально-экономическое единство со всей национальной экономикой, т.е. протекающие на данной территории экономические процессы должны отражать определенные закономерности общественного воспроизводства, формирующиеся под влиянием взаимосвязанных экономических, социальных и природных факторов. Именно такому пониманию отвечает определение региона, предложенное А.И. Добрыниным: «Под регионом следует понимать территориально-специализированную часть народного хозяйства страны, характеризующуюся единством и целостностью воспроизводственного процесса» [5, с. 9].

В наиболее общем виде «регион» определяется как территория, отличающаяся от других территорий рядом признаков, обладающая некоторой целостностью и характеризующаяся взаимосвязанностью составляющих ее элементов.

В современных теориях регион исследуется как многофункциональная и многоаспектная система. Наибольшее распространение получили четыре парадигмы: «регион-квазигосударство», «регион-квазикорпорация», «регион-рынок» и «регион-социум».

Проводя сравнительный анализ теорий развития региона, А.Г. Гранберг отмечает, что они опираются на достижения макроэкономики, микроэкономики, институциональной экономики и других направлений современной экономической науки. Сходство региона и национальной экономики определяет возможности применения к первому макроэкономических выкладок, особенно тех, авторы которых ставят во главу угла производственные факторы, производство, занятость и доходы. Концепции региональной макроэкономики ближе к парадигме «регион-квазигосударство». Микроэкономические наработки, как правило, привлекаются тогда, когда интерпретация региона в качестве «точки» или «однородного пространства» недостаточна, когда необходимо выявлять внутренние различия. Теория и методология микроэкономического анализа в большей мере соответствуют парадигмам «регион-квазикорпорация» и «регион-рынок». Эволюция теории региона отражает повышение роли «нематериальных» целей и факторов экономического развития, расширение возможностей междисциплинарных исследований и императив перехода регионов на модель устойчивого (эколого-социоэкономического) развития.

Важной частью понятийного аппарата региональной экономики служат характеристики «экономического пространства», трактуемого в экономической литературе как насыщенная территория, вмещающая множество объектов и связей между ними. Каждый регион имеет свое внутреннее пространство и связи с внешним пространством. Важнейшие характеристики пространства – плотность (численность населения, объем валового регионального продукта, природные ресурсы, основной капитал и т.п. на единицу площади), размещение (показатели равномерности, дифференциации, концентрации, распределения населения и экономической деятельности), связность (интенсивность экономических связей между частями и элементами пространства, а также условия мобильности товаров, услуг, капитала и людей, определяемые развитием коммуникационных сетей).

В экономическом пространстве фиксируется большое разнообразие форм организации хозяйства и расселения: промышленные и транспортные узлы, территориально-производственные комплексы, типы городов (монофункциональные, многофункциональные и др.) и городских систем (агломерации, мегаполисы), типы сельских поселений.

Суть понятий «территория» и «регион» и характер их взаимосвязи позволяют сделать несколько принципиальных выводов, имеющих практическое значение. Исходя из того, что территория и регион соотносятся как целое и его часть, понятия «территориальное планирование», «территориальное управление» следует употреблять в тех случаях, когда речь идет о пространственном размещении производительных сил и территориальных пропорциях социально-экономического развития всей страны. Территориальное управление является прерогативой федерального правительства и должно обеспечивать реализацию социально-экономической стратегии общественного воспроизводства с учетом особенностей, обусловленных территориальным аспектом.

Термины «район» и «регион», обозначая часть общей территории, являются в широком смысле синонимами и употребляются применительно к некоторой ограниченной части пространства, общие признаки которого определяются из контекста (например, «район Западно-Сибирской низменности», «Ангаро-Енисейский регион»). В то же время следует иметь в виду, что некоторые термины уже заняли свое вполне определенное место в экономико-правовом законодательстве (например, «крупный экономический район», «административный район республики, области, края», «район города»).

Если территориальное управление означает регулирование процессов общественного воспроизводства в целях повышения его эффективности за счет совершенствования территориального разделения труда и межрайонных связей, то региональное управление касается воспроизводственных процессов, локализованных на конкретной территории.

Вследствие огромных различий природно-географических, экономических и других условий в регионах России региональные воспроизводственные процессы уникальны, их эффективность зависит от структурной, инвестиционной, социальной, природоохранной, финансовой, внешнеэкономической региональных политик. Сбалансированность этих политик – необходимое условие комплексного пропорционального развития региональной экономики.

Таким образом, регион является не только подсистемой социально-экономического комплекса страны, но и относительно самостоятельной его частью с законченным циклом воспроизводства, особыми формами проявления стадий воспроизводства и специфическими особенностями протекания социальных и экономических процессов. Экономика региона, будучи подсистемой социально-экономического комплекса страны, обладает многими чертами системы, но при этом проблемы региона не являются унифицированным зеркальным отражением проблем общей системы. Отсюда возникает необходимость исследования закономерностей региональных воспроизводственных процессов и разработки механизма управления ими.

Исследование проблем управления экономикой региона опирается на теорию и практику регионального воспроизводства, экономического районирования и административно-территориального устройства страны.

Регион является объектом изучения различных наук. При этом методологической предпосылкой служат основные правила районирования:

- определение факторов районирования;
- выделение признаков, общих для всей системы;
- выделение признаков, свойственных преимущественно данной территории.

Так, в экономической географии в основе районирования лежат природные факторы. Районирование в медицинской науке осуществляется с учетом фактора заболеваемости и характера заболеваний в различных регионах страны. Административно-территориальное деление связано прежде всего с характером расселения населения и решением задач управления экономическими и социальными процессами.

Различные региональные образования в составе единой территориальной системы страны формируют региональную структуру, звенья которой, имея ряд общих признаков, различаются масштабами, статусом в системе государственного устройства, механизмом управления. В соответствии с главным признаком, лежащим в основе районирования, каждый район получает название, отражающее цели районирования: субъект Федерации (республика, область, край), город, экономический район, зона, округ и т.д.

В территориальной системе России можно выделить несколько региональных структур, выполняющих различную роль в процессе общественного воспроизводства и сформировавшихся под воздействием как экономических, так и социальных, национальных, политических и исторических

факторов. Одна из задач районирования – обеспечить управляемость развитием государства. Ее решение связано с централизацией и децентрализацией различных функций управления, определением полномочий органов управления различных уровней территориальной системы и границ их самостоятельности.

В территориальной системе России в зависимости от критерия классификации регионов (см. схему) можно выделить ряд однородных региональных структур:

1) региональная структура, отвечающая критерию национально-государственного устройства и определяющая в соответствии с Конституцией Российской Федерации совокупность равноправных субъектов;



Интегральная схема региональной структуры территориальной системы России

2) региональная структура, отражающая территориально-административное устройство каждого субъекта Федерации. Объективная необходимость формирования многозвенной системы административно-территориальных образований вызвана спецификой расселения населения и сложностью централизованного управления социально-экономическими процессами на обширной территории государства;

3) структура, образуемая в соответствии с экономическим районированием на основе территориального разделения труда. Территория в составе этой структуры имеет определенную специализацию в едином процессе общественного воспроизводства и свои специфические особенности;

4) районы реализации региональных комплексных программ. Известно, что на каждом этапе своего развития общество сознательно определяет приоритетные направления в достижении целей, первоочередные проблемы, очередность и этапы их решения. Решение таких проблем обуславливает серьезные сдвиги в территориальных пропорциях размещения производительных сил и формирование особых регионов, связанных с реализацией целевых программ.

Выделение каждой из четырех перечисленных выше региональных структур осуществляется не только в соответствии с определенным критерием, но и с учетом многих факторов – природных, экономических, социальных. В каждом случае преимущество отдается тому или иному фактору или их сочетанию.

Методологической основой управления экономикой региона служит представление о региональном воспроизводственном процессе, охватывающем взаимосвязи субъектов экономики региона, дающем возможность комплексно рассматривать их поведение с позиций новых задач экономического и социального развития региональной системы*.

Воспроизводственный подход означает, что управление региональной системой любого ранга опирается на принципы, которые устанавливаются в соответствии с законами общественного воспроизводства и отражают внутренние взаимосвязи и взаимозависимости системы.

Принципиально важным при распределении полномочий управления между регионами различных рангов (республика, область, город) является положение о том, что совокупность региональных воспроизводственных циклов, пространственно локализованных на территории того или иного ранга, должна определять круг функций и полномочий соответствующего

* Идея о необходимости подхода к региону как целостной воспроизводственной системе изложена в работе [6].

уровня власти. Критерием распределения социально-экономических функций между различными уровнями территориальной системы служит степень локализации использования результатов выполняемых функций. Не масштабы и количественные параметры социально-экономического развития, а совокупность осуществляемых функций должна стать отличительной особенностью административно-территориальных образований различных рангов. Подход к решению этой проблемы с позиций теории регионального воспроизводства позволяет конкретизировать ответственность за решение социально-экономических задач на каждом уровне региональной системы.

Таким образом, воспроизводственный подход означает прежде всего необходимость выделения воспроизводственных циклов, балансируемых на уровне региона данного ранга. Совокупность этих циклов и составляет предмет управления и определяет его функции. В обобщенном виде функции управления региональных органов власти можно представить как создание сбалансированной региональной системы. Можно сказать, что процесс управления развитием региона есть формирование таких пропорций между различными элементами региональной системы, которые обеспечивают ее эффективное социально-экономическое развитие. Пропорции и показатели регионального воспроизводственного процесса должны отражать содержание всех связей хозяйственных единиц внутри региона и за его пределами, они должны позволять однозначно трактовать социально-экономические явления и процессы, всесторонне характеризовать участие каждой хозяйственной единицы в экономическом обороте региона и обеспечивать единство внутрирегиональных и межрегиональных материально-вещественных, финансово-кредитных и трудовых связей и пропорций процесса расширенного воспроизводства.

С точки зрения регионального воспроизводства главное различие между регионами разного ранга заключается в том, что для регионов каждого ранга характерны специфические совокупности региональных пропорций.

Различные региональные образования составляют единую территориальную систему государства, звенья которой отличаются друг от друга не только масштабами и статусом в системе государственного устройства, но и решаемыми задачами и механизмом управления.

Управление регионом – это управление его развитием и функционированием. Обычно речь идет об экономическом и социальном развитии. Естественно возникает вопрос о содержании управления экономическим и социальным развитием именно на региональном уровне, так как и эконо-

мические, и социальные процессы непосредственно сходятся здесь в результате принятия решений на всех уровнях управления – государственном, региональном и на уровне хозяйственных структур. К компетенции всех уровней власти относятся функции по созданию благоприятной среды жизнедеятельности людей, сохранению природной системы, а также формированию нормальных общеэкономических условий для деятельности предприятий и организаций. Социально-экономические функции всех уровней территориальной системы в конечном счете заключаются в создании условий, обеспечивающих воспроизводство и рациональное использование региональных ресурсов, поддержание равновесия экономической, природной и социальной систем.

На уровне регионов экономические категории и законы имеют различные формы проявления, и поэтому методы их использования должны быть дифференцированы. Это вызывает объективную потребность в широком применении регионального воспроизводственного подхода к управлению социально-экономическим развитием, что предполагает наличие системы методологических и методических положений, дающих возможность объективного отражения особенностей региональной экономики при разработке системы управления. Региональный воспроизводственный подход позволяет обеспечить, с одной стороны, наиболее полный учет и реализацию природных и экономических преимуществ региона, а с другой – эффективное использование его возможностей на основе комплексного развития хозяйства территории.

Литература

1. Колосовский Н.Н. Теория экономического районирования. – М.: Мысль, 1969.
2. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М.: Изд-во Гос. ун-та «Высшая школа экономики», 2003.
3. Некрасов Н.Н. Региональная экономика. – М.: Экономика, 1978.
4. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: Понятийно-терминологический словарь. – М., 1983.
5. Добрынин А.И. Региональные пропорции воспроизводства. – Л., 1977.
6. Шнипер Р.И. Региональные предплановые исследования. – Новосибирск, 1979.

© Новоселов А.С., 2006

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Р.М. Мельников

Федеральные целевые программы (ФЦП) являются одним из основных механизмов федеральной региональной экономической политики, обеспечивающих решение стратегических территориальных проблем. В силу своего инвестиционного характера ФЦП, в принципе, способны оказывать реальное позитивное влияние на структурную перестройку экономик слаборазвитых и депрессивных регионов при условии оптимального выбора направлений использования выделенных на их реализацию финансовых ресурсов.

В настоящее время в России реализуется семь ФЦП социально-экономического развития регионов: национальная программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации», две макрорегиональные программы (по Дальнему Востоку и Забайкалью и по Южному федеральному округу) и четыре субфедеральные программы (по Республике Татарстан, Республике Башкортостан, Чеченской Республике и Калининградской области).

Особую роль среди них могла бы играть ФЦП «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации», целью которой является уменьшение разрыва по основным показателям социально-экономического развития между наиболее развитыми и отстающими регионами к 2010 г. в 1,5 раза, а к 2015 г. в 2 раза. Однако предусмотренный разработчиками программы механизм ее реализации ограничен софинансированием строительства объектов социальной и инженерной инфраструктуры и не допускает возможности государственной поддержки осуществления инвестиционных проектов производственного характера, способных усилить экономическую базу регионов с низким и крайне низким уровнем развития. Наряду с весьма скромным объемом финансирования это существенно подрывает возможность программного механизма внести реальный вклад в решение поставленных задач.

Выбор макрорегионов, в которых реализуются ФЦП, представляется объективным, поскольку Южный федеральный округ является наиболее слаборазвитым и трудоизбыточным российским макрорегионом, а Дальний Восток испытывает наибольшие экономические и социальные труд-

ности вследствие своего периферийного положения и нехватки трудовых ресурсов. В то же время финансирование программ по Татарстану и Башкортостану, являющееся своего рода компенсацией за возвращение этих высокоразвитых по российским меркам национальных республик в общероссийское налоговое поле, едва ли можно считать отвечающим задаче решения наиболее острых территориальных проблем.

Значимость ФЦП в системе приоритетов федеральной региональной экономической политики становится ясной при сопоставлении объема средств, выделяемых на реализацию программ, с объемами текущей финансовой поддержки регионов. Согласно федеральному бюджету 2006 г. общий объем финансирования региональных программ составил 11,1% от объема дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности по линии Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации, а общий объем финансирования программ развития проблемных регионов – 3,5% от объема дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности*. Таким образом, приоритеты федерального правительства явно смещены в сторону текущих мер поддержки в ущерб реализации стратегических направлений региональной политики, обеспечиваемых федеральными целевыми программами социально-экономического развития регионов.

Невозможность существенно повлиять на положение дел в регионах в результате реализации ФЦП становится очевидной и при сопоставлении объема расходов на осуществление этих программ с численностью населения регионов. В программах, ориентированных на развитие отдельных субъектов Федерации, объем финансирования на душу населения в соответствии с федеральным бюджетом на 2006 г. довольно значительный: 2501 руб. по Башкортостану, 1860 руб. по Татарстану и 1579 руб. по Калининградской области. В то же время душевой объем финансирования макрорегиональных программ крайне мал: 314 руб. по Дальнему Востоку и Забайкалью и 109 руб. по Южному федеральному округу. При сопоставлении объема средств, выделенных в 2006 г. на реализацию программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации», с численностью населения России оказывается, что на одного жителя страны приходится всего 10 руб. федеральных инвестиционных ресурсов. Понятно, что ни макрорегиональные программы, ни, тем более, федеральная программа сокращения различий при столь мизерном объеме

* Без учета Чеченской Республики.

финансирования не способны оказать заметного влияния на уменьшение масштабов региональных диспропорций.

Помимо ограниченности объемов финансирования можно выделить ряд других существенных недостатков, характерных для реализуемых в настоящее время федеральных макрорегиональных программ. Во-первых, в них не раскрываются критерии и принципы распределения средств между регионами, входящими в ареал действия программы, а также алгоритмы, определяющие порядок корректирования распределения средств между регионами и приоритетами в случае изменения объемов финансирования или существенного отклонения параметров эффективности и результативности от предусмотренных на стадии разработки программ.

Во-вторых, в программы включены крупномасштабные проекты в сфере добычи углеводородного сырья и создания инфраструктуры его транспортировки, а также другие высокоэффективные коммерческие проекты, осуществляемые без государственной финансовой поддержки. Реализация данных проектов возможна и вне рамок действия соответствующих программ, поэтому их учет искусственно завышает реальные масштабы, а также расчетные показатели эффективности и результативности программ.

В-третьих, в программах не представлен проработанный механизм государственной поддержки приоритетных инвестиционных проектов производственного характера, позволяющий при минимально возможных затратах инвестиционных ресурсов федерального и региональных бюджетов обеспечить структурную перестройку экономической базы регионов.

В-четвертых, программы предусматривают распыление средств между множеством проектов, целый ряд из которых носят явно локальный характер и не должны являться предметом программного регулирования федерального уровня.

Для федеральных целевых программ, реализуемых на территории отдельно взятых субъектов Федерации, характерны многие недостатки, присущие макрорегиональным программам. Однако в целом эти программы отличаются большей глубиной и системностью проработки, что связано с отсутствием сложностей межрегиональной координации и большой заинтересованностью администраций субъектов Федерации в разработке и реализации программ, значительно лучше обеспеченных финансированием со стороны федерального бюджета по сравнению с макрорегиональными программами.

Дальнейшие перспективы выполнения ФЦП социально-экономического развития российских регионов во многом определяются выбором кон-

цепции федеральной региональной экономической политики, который предстоит сделать Правительству России. В настоящее время вопрос об оптимальном варианте реализации федеральной региональной экономической политики является одним из наиболее остро обсуждаемых как в научной литературе, так и в рамках полемики между представителями различных федеральных министерств.

В концепции федеральной региональной экономической политики, разработанной в рамках реализации проекта TACIS EDRUS 9602, отстаивается точка зрения о том, что в условиях Российской Федерации региональная политика должна быть преимущественно ориентирована на поддержку самых «слабых» территорий, а не на развитие наиболее экономически перспективных ареалов [1]. В качестве основных объектов федеральной поддержки предлагается рассматривать наиболее депрессивные и слабообразованные локальные ареалы, расположенные на территории наименее экономически благополучных субъектов Федерации.

При разработке данной концепции за основу был взят преимущественно опыт региональной политики Европейского Союза и отдельных стран Западной Европы. Однако возможности механического перенесения этого опыта на российскую почву, с нашей точки зрения, довольно ограниченные. Дело в том, что Российская Федерация существенно отличается от Западной Европы и по общему уровню экономического развития, и по масштабам региональных диспропорций, и по степени освоенности территории, и, главное, по характеру региональных проблем. Если в Западной Европе наиболее острые региональные проблемы связаны с образованием локальных депрессивных ареалов, где базируются предприятия наименее перспективных отраслей экономики, утрачивающих традиционные рынки, то для России характерны огромное межмакрорегиональное неравенство, наличие чрезвычайно обширных по площади слабообразованных и плохо освоенных территорий, а также множества монопрофильных городов, базовые предприятия которых были вынуждены существенно сократить масштабы производства в связи с отменой государственного заказа или кардинальным изменением структуры рыночного спроса. В этих условиях концентрация ресурсов на решении социальных проблем наиболее слабых локальных ареалов не является экономически эффективным решением.

Совершенно противоположная позиция отстаивается авторами концепции Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации, разработанной в 2005 г. в Министерстве регионального развития РФ [2]. Согласно этой концепции основным принципом, который

следует положить в основу федеральной региональной экономической политики на современном этапе, является принцип поляризованного развития, предполагающий концентрацию финансовых, административно-управленческих и человеческих ресурсов на развитии опорных регионов, в состав которых войдут от шести до девяти субъектов Федерации.

Если субъект Федерации не попадает в разряд опорных регионов, его федеральная поддержка сводится преимущественно к обеспечению доступа населения к бюджетным услугам, гарантированным Конституцией. Для опорных регионов предусматривается значительно более широкий набор мер государственной поддержки, включающий ускоренное развитие транспортной, образовательной и инновационной инфраструктуры, получение особого правового статуса, формирование новой системы межбюджетных отношений, учитывающей особое положение опорных регионов.

Несомненно, что все эти меры государственной поддержки способны оказать серьезное позитивное влияние на развитие тех субъектов Федерации, которым удастся попасть в число опорных. Однако для всех остальных регионов и национальной экономики в целом реализация отстаиваемой Министерством регионального развития концепции поляризованного развития может привести к достаточно неоднозначным последствиям.

Совершенно очевидно, что ускоренное развитие опорных регионов будет достигаться не только за счет дополнительной финансовой и административной поддержки из центра, но и за счет оттока наиболее конкурентоспособных и квалифицированных трудовых ресурсов с прочих территорий. Это создаст практически непреодолимый барьер на пути диффузии инноваций, которые просто некому будет воспринимать и реализовывать. Достаточно вероятным представляется сценарий, при реализации которого опорные регионы превратятся в анклав экономического благополучия на фоне деградирующей периферии, неспособной эффективно интегрироваться не только в мировую, но и во внутреннюю экономику. Нарастающие потери человеческого и физического капитала обширной периферии, ограничение внутреннего рынка обменом между опорными регионами при символическом участии периферии могут значительно перекрыть экономические выгоды, связанные с реализацией эффектов масштаба и агломерационной экономики в опорных регионах, и привести к снижению темпов экономического роста в стране в целом на фоне резкого углубления межрегиональных диспропорций.

Поскольку сравнительные преимущества регионов-лидеров по отношению к дотационным регионам возрастут, реализация инвестиционных

проектов в частном секторе за пределами опорных регионов практически прекратится. В результате дотационные регионы будут продолжать утрачивать экономическую базу и становиться все более и более зависимыми от текущей федеральной поддержки, масштабы которой придется наращивать, если представления о гарантированных Конституцией бюджетных услугах останутся неизменными. Поскольку разрыв между положением дотационных и опорных регионов будет становиться все менее и менее преодолимым, администрации дотационных регионов потеряют всякие стимулы к проведению эффективной экономической политики, тем более что они не будут иметь в своем распоряжении ни финансовых ресурсов, ни полномочий, которые получают при реализации концепции администрации опорных регионов. Необходимость направлять все больший объем доходов, создаваемых в опорных регионах, на текущую финансовую поддержку дотационных регионов негативно скажется и на темпах экономического развития опорных регионов.

В отличие от авторов концепции, разработанной в Минрегионразвития России, мы считаем ошибочными утверждение о несовместимости целей максимизации темпов экономического роста и сокращения масштабов межрегионального неравенства, а также допущение об автоматическом распространении инвестиционной и инновационной активности опорных регионов на другие территории. С нашей точки зрения, основными объектами программного регулирования федерального уровня должны стать крупные макрорегионы, характеризующиеся относительной однородностью входящих в них территорий и способные повышать эффективность участия в межмакрорегиональном географическом разделении труда на основе опережающего развития отраслей товарной специализации. При этом основными реципиентами федеральной поддержки должны стать отстающие макрорегионы, у которых ВРП на душу населения меньше 75% от среднероссийского уровня.

Выбор проблемных макрорегионов как основных ареалов реализации ФЦП социально-экономического развития территорий обусловлен двумя обстоятельствами. Во-первых, это особенности межрегиональной дифференциации в России, для которой характерно существенное превышение межмакрорегиональных диспропорций над внутримакрорегиональными (оно, однако, просматривается лишь при использовании альтернативной федеральным округам сетки макрорегионов) [3]. Во-вторых, это наличие на уровне макрорегионов реальных предпосылок к отбору и реализации инвестиционных проектов, позволяющих добиться заметного повышения

эффективности территориальной экономической системы (на уровне отдельных субъектов Федерации и, тем более, локальных территориальных образований, попавших в состояние устойчивой депрессии, такие предпосылки могут отсутствовать).

Пространственные приоритеты, предусматриваемые в рамках реализации ФЦП социально-экономического развития макрорегионов, должны подлежать корректировке по мере реализации стратегических целей территориального развития. На первом этапе следует сконцентрироваться на стимулировании развития наиболее перспективных отраслей и пространственных полюсов роста, способных обеспечить наибольший динамизм развития отстающих макрорегионов. Это позволит решить ряд задач:

- повысить темпы экономического роста отстающих макрорегионов в сравнении с лидирующими и сократить масштабы межмакрорегионального неравенства;
- сформировать в границах отстающих макрорегионов динамичные центры роста, которые смогут передавать импульсы развития смежным территориям;
- аккумулировать в результате реализации эффективных инвестиционных проектов финансовые ресурсы, необходимые для дальнейшего развития отстающих макрорегионов.

Когда эти задачи будут решены, на втором этапе станет практически реализуемой эффективная поддержка центров роста «второго порядка» отстающих макрорегионов, обладающих несколько меньшим потенциалом развития. Используя созданные на первом этапе финансовые ресурсы и рыночные возможности, можно будет подготовить и реализовать инвестиционные проекты, ориентированные на обеспечение более сбалансированного развития отстающих макрорегионов. И лишь на третьем этапе могут получить удовлетворительное решение социально-экономические проблемы наиболее слаборазвитых и депрессивных ареалов.

Одним из наиболее перспективных направлений оптимизации системы федерального регулирования территориального развития является совершенствование механизмов реализации целевых программ. И здесь решающее значение имеет выбор базовой парадигмы региона, которая будет положена в основу концепции ФЦП.

Академик А.Г. Гранберг выделяет четыре возможные парадигмы региона: регион-квазигосударство, регион-квазикорпорацию, регион-рынок и регион-социум [4]. Мы считаем, что наиболее операциональная и результатив-

ная концепция целевой программы территориального развития может быть разработана при условии ориентации на парадигму региона-квазикорпорации. В парадигме региона как квазикорпорации регион рассматривается как крупный субъект собственности и экономической деятельности, участвующий в конкурентной борьбе на национальном и международном рынках. С одной стороны, это указывает на необходимость усиления конкурентных преимуществ, которыми обладают существующие региональные компании, в том числе путем развития региональной производственной инфраструктуры. С другой стороны, это указывает на невозможность преодоления экономической отсталости и депрессивности без создания в проблемных регионах новых корпоративных образований, обладающих капиталом и управленческими технологиями, способными оказать реальное позитивное влияние на процессы регионального развития. Естественно, создание таких корпоративных образований возможно лишь при наличии объективных предпосылок, которые едва ли могут быть обнаружены в рамках локальных слаборазвитых и депрессивных ареалов и требуют анализа и оценки потенциала достаточно обширных макрорегионов.

Реализация ФЦП территориального развития, основанной на парадигме региона как квазикорпорации, невозможна без формирования эффективных собственников, заинтересованных в долгосрочном развитии, способных осуществлять расширенное воспроизводство собственного капитала и генерировать позитивные косвенные эффекты для макрорегионального хозяйственного комплекса. Важную роль в процессе формирования таких собственников могут сыграть государственные корпорации макрорегионального развития, выступающие в качестве органов управления реализацией экономического блока задач ФЦП макрорегионального развития. Основным направлением деятельности корпораций макрорегионального развития должно стать содействие формированию конкурентоспособного хозяйственного комплекса проблемного макрорегиона.

Использование корпоративной формы управления реализацией макрорегиональных программ имеет следующие преимущества по сравнению с традиционно применяемыми в российской практике подходами:

- сочетание преимуществ централизованного и децентрализованного подходов к принятию решений на основе определения стратегических целей и ориентиров деятельности корпорации федеральным центром и делегирования полномочий по принятию и реализации оперативных решений аппарату управления корпорацией;

- появление более сильных стимулов к эффективной реализации программы у субъектов управления благодаря персональной ответственности менеджеров корпорации за результаты реализации программы, а также благодаря возможности использования увязанных с эффективностью реализации программы схем материального стимулирования менеджеров;
- появление механизма рефинансирования реализации программы, предусматривающего использование поступлений от осуществления инвестиционных проектов первой очереди для финансирования инвестиционных проектов второй и последующих очередей и практически неосуществимого при использовании традиционной формы управления реализацией целевых программ.

В качестве основной зоны ответственности государственных корпораций макрорегионального развития предлагается определить управление портфелем инвестиций в наиболее перспективные предприятия базовых отраслей экономики макрорегиона, способные предложить для реализации экономически эффективные проекты, характеризующиеся значимыми косвенными эффектами, но не имеющие возможности привлечь финансирование в частном секторе в связи с высоким уровнем инвестиционных рисков и транзакционных издержек, длительным сроком окупаемости, а также существенным превышением макрорегиональной эффективности над коммерческой эффективностью проекта. Возможность финансирования рискованных проектов, неприемлемых для частного капитала, открывается в связи с наличием у государства более широких возможностей по диверсификации инвестиционных рисков, а также в связи с уменьшением ряда инвестиционных рисков и транзакционных издержек (в особенности проявляющихся на прединвестиционной стадии) вследствие активной поддержки хода реализации проектов органами государственного управления.

Основные функции государственной корпорации макрорегионального развития заключаются в следующем:

- анализ и прогнозирование экономического развития макрорегиона;
- разработка предложений по корректировке программы экономического развития макрорегиона;
- поиск и отбор наиболее эффективных инвестиционных проектов, отвечающих приоритетам программы, но не получающих поддержки со стороны частных инвесторов;

- долевое финансирование данных инвестиционных проектов путем приобретения акций предприятий – инициаторов проектов, выпускаемых в целях привлечения инвестиционных ресурсов;
- поддержка хода реализации профинансированных инвестиционных проектов;
- поиск инвесторов, способных выступить в роли стратегических партнеров предприятий, реализующих приоритетные инвестиционные проекты;
- продажа акций предприятий, реализующих приоритетные инвестиционные проекты, стратегическим инвесторам;
- использование дивидендов по акциям, находящимся в собственности государственной корпорации, поступлений от продажи пакетов акций стратегическим инвесторам, а также дополнительных взносов учредителей в уставной капитал корпорации и привлекаемых заемных средств для долевого финансирования реализации следующих по очередности инвестиционных проектов.

На начальном этапе основным источником финансирования инвестиционной деятельности корпораций макрорегионального развития станут поступления от учредителей, в состав которых могут войти Российская Федерация и субъекты Федерации, расположенные на территории проблемного макрорегиона. При распределении долей вложений в уставной капитал между Российской Федерацией и ее субъектами следует исходить, с одной стороны, из федеральной значимости программы экономического развития проблемного макрорегиона и ограниченности финансовых ресурсов экономически неблагополучных субъектов Федерации, расположенных в его границах, и, с другой стороны, из принципа софинансирования программы субъектами Федерации. Поэтому контрольный пакет акций корпорации макрорегионального развития (от 55 до 70% уставного капитала) должен формироваться за счет средств федерального бюджета, а блокирующий пакет акций (от 30 до 45% уставного капитала) – за счет средств бюджетов субъектов Федерации, расположенных в границах проблемного макрорегиона. При распределении квот участия субъектов Федерации в уставном капитале корпорации следует исходить из их объективных финансовых возможностей, а также из их инвестиционного потенциала, позволяющего предлагать для финансирования эффективные и значимые в макрорегиональном плане инвестиционные проекты.

В целях привлечения средств на финансирование проектов, имеющих высокую коммерческую эффективность, но непривлекательных для частных инвесторов в связи с повышенными рисками и транзакционными издержками, а также длительным сроком окупаемости, целесообразно использовать возможности фондового рынка путем размещения корпорациями макрорегионального развития облигационных займов, обладающих государственными гарантиями. Такие облигации имеют достаточно благоприятные рыночные перспективы в связи с постоянным расширением объемов резервов накопительной пенсионной системы и развитием индустрии паевых инвестиционных фондов, с одной стороны, а также относительной узостью рынка государственного внутреннего долга – с другой. В этих условиях долгосрочные облигации государственных корпораций, имеющие государственные гарантии, могут позволить привлечь значительные средства под низкие процентные ставки. В целом механизм размещения долгосрочных облигаций государственных корпораций макрорегионального развития способен сформировать значительно более эффективный канал мобилизации сбережений лидирующих регионов в целях финансирования инвестиционных проектов отстающих регионов по сравнению с простым изъятием финансовых ресурсов у регионов-доноров и их перераспределением через бюджетную систему в пользу регионов – реципиентов средств федерального бюджета.

При принятии решения об учреждении государственной корпорации макрорегионального развития целесообразно руководствоваться следующими критериями отбора стимулируемых макрорегионов:

- острота социально-экономических проблем макрорегиона, дотационность субъектов Федерации, расположенных в его границах;
- геополитическая роль макрорегиона, федеральная значимость базовых народно-хозяйственных комплексов макрорегиона;
- ресурсный потенциал макрорегиона, наличие у него объективных предпосылок для динамичного экономического развития;
- научный и организационный задел, позволяющие в сжатые сроки подготовить программу развития отраслей специализации экономики макрорегиона и создать государственную корпорацию, обеспечивающую ее реализацию;
- общность характера проблем субъектов Федерации, расположенных в границах макрорегиона, и наличие предпосылок для осуществления эффективных интеграционных проектов;

- заинтересованность администраций субъектов Федерации в создании и эффективном функционировании корпорации макрорегионального развития.

Если отталкиваться от сложившейся практики реализации федеральных макрорегиональных программ, то в первоочередном порядке возможно создание государственных корпораций развития Южного федерального округа и Дальнего Востока и Забайкалья. Оба макрорегиона обладают значительным ресурсным потенциалом, который имеет стратегическое значение для всей страны, однако используется неэффективно, что приводит к существенному отставанию в уровне социально-экономического развития расположенных в их границах субъектов Федерации от среднего по стране, а также большой дотационности региональных бюджетов.

Стратегической целью государственной корпорации развития Южного федерального округа может стать содействие развитию базовых отраслей народно-хозяйственной специализации – туристско-рекреационного и аграрно-промышленного комплексов. Перспективную задачу корпорации может составить инвестиционное обеспечение формирования в макрорегионе новых отраслей промышленности, которые могут быть развиты на основе таких конкурентных преимуществ, как благоприятное экономико-географическое положение и высокая концентрация трудовых ресурсов.

Стратегической целью государственной корпорации развития Дальнего Востока и Забайкалья может стать содействие развитию экспортных производств, ориентированных на переработку воспроизводимых ресурсов макрорегиона, прежде всего леса и биологических ресурсов Тихого океана. Это потребует активизации международных контактов, а также проведения технологической модернизации предприятий целлюлозно-бумажной, деревообрабатывающей, судостроительной и пищевой промышленности.

Выделение пространственных приоритетов в границах Южного федерального округа и Дальнего Востока и Забайкалья не означает отказа от инвестиционной поддержки развития других субъектов Федерации. Основным каналом такой поддержки может стать существенно обновленная ФЦП «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации», механизм реализации которой должен быть основан на конструктивном взаимодействии федерального центра и регионов.

В качестве зоны ответственности федерального центра предлагается определить формулирование стратегических целей и задач, установление критериев отбора регионов для оказания централизованной поддержки, распределение фонда инвестиционных субсидий с учетом степени остроты

социально-экономических проблем различных регионов и эффективности реализации программ их социально-экономического развития, обобщение и тиражирование опыта наиболее успешных в смысле преодоления отсталости и депрессивности субъектов Федерации. В качестве зоны ответственности субъектов Федерации предлагается определить разработку и реализацию программ социально-экономического развития, предусматривающих использование инструментов и механизмов, в наилучшей степени отвечающих территориальной специфике.

Алгоритм распределения инвестиционных субсидий должен включать следующие основные шаги:

1) отбор субъектов Федерации, участвующих в распределении фонда инвестиционных субсидий. Такие субъекты должны удовлетворять двум основным критериям: во-первых, уровни основных социально-экономических показателей у них должны быть существенно ниже среднероссийских; во-вторых, на их территории не должны реализовываться федеральные макрорегиональные программы;

2) установление пропорций распределения выравнивающего компонента фонда инвестиционных субсидий, который должен обеспечить получение поддержки наиболее отстающими субъектами Федерации вне зависимости от степени эффективности ранее осуществленных федеральных расходов;

3) установление пропорций распределения стимулирующего компонента фонда инвестиционных субсидий, который должен обеспечить увеличение пропорций централизованного финансирования инвестиционных программ субъектов Федерации, обеспечивающих эффективное использование средств федеральной поддержки.

Объем инвестиционных субсидий, предоставляемых субъекту Федерации i по линии выравнивающего направления, можно определить условием

$$S_i^e = \begin{cases} 0, & \Pi_i > \Pi_{cr}, \\ \frac{(\Pi_{cr} - \Pi_i)P_i}{\sum_{\Pi_k \leq \Pi_{cr}} (\Pi_{cr} - \Pi_k)P_k} Fq_e, & \Pi_i \leq \Pi_{cr}, \end{cases}$$

где Π_i – интегральный показатель социально-экономического развития региона i ; Π_{cr} – критический уровень интегрального показателя социально-экономического развития региона, при превышении которого субъект Федерации теряет право на получение инвестиционных субсидий; P_i – численность населения региона i ; F – совокупный объем фонда инвестицион-

ных субсидий; q_e – доля фонда инвестиционных субсидий, используемая в рамках выравнивающего направления.

Предоставление инвестиционных субсидий в рамках выравнивающего направления гарантирует получение федеральной инвестиционной поддержки наиболее слаборазвитыми субъектами Федерации вне зависимости от степени эффективности ее использования. Поэтому его необходимо дополнять стимулирующим направлением, позволяющим сформировать институциональные рамки, гарантирующие заинтересованность администраций отстающих субъектов Федерации в проведении результативной социально-экономической политики, обеспечивающей увеличение интегральных показателей социально-экономического развития территории, несмотря на связанные с этим потери, вытекающие из уменьшения квоты в использовании средств фонда инвестиционных субсидий.

Из-за относительно долгосрочного характера последствий осуществления централизованной поддержки, эффекты которой не могут быть полностью учтены в рамках одного бюджетного года, при оценке эффективности федеральной поддержки регионального развития для целей распределения средств стимулирующего компонента фонда инвестиционных субсидий предлагается рассчитывать отношение прироста ВРП субъекта Федерации за последние три года в реальном выражении к объему федеральной поддержки, полученной данным субъектом за эти же годы (в сопоставимых ценах). Тогда эффективность использования средств федеральной поддержки субъекта Федерации i для года t может быть определена по формуле

$$e_{i,t} = \frac{Y_{i,t} - Y_{i,t-3}d_{t,3}}{G_{i,t} + G_{i,t-1}d_{t,1} + G_{i,t-2}d_{t,2}},$$

где $Y_{i,t}$ – ВРП субъекта Федерации i в году t ; $G_{i,t}$ – объем федеральной поддержки субъекта Федерации i в году t ; $d_{t,\tau}$ – индекс-дефлятор, приводящий цены года $t - \tau$ в сопоставимые с ценами года t .

Объем инвестиционных субсидий, выделяемых субъекту Федерации i в рамках стимулирующего направления, предлагается определить условием

$$S_i^S = \begin{cases} 0, & e_i < e_{cr}, \\ \frac{(e_i - e_{cr})P_i}{\sum_{e_k \geq e_{cr}} (e_k - e_{cr})P_k} F(1 - q_e), & e_i \geq e_{cr}, \end{cases}$$

где e_{cr} – минимальный уровень эффективности использования средств федеральной поддержки, при превышении которого субъект Федерации

вправе участвовать в распределении стимулирующего компонента фонда инвестиционных субсидий.

Россия нуждается в существенном обновлении целей и механизмов реализации ФЦП социально-экономического развития территорий. Имеющиеся сегодня в распоряжении федерального центра финансовые ресурсы и административные возможности дают уникальный шанс для результативного применения программного подхода в целях решения наиболее острых территориальных проблем национальной экономики, и этот шанс необходимо эффективно использовать.

Литература

1. **Артоболевский С.С.** Региональная политика, направленная на снижение территориальных экономических и социальных диспропорций в Российской Федерации: проект концепции // Регион: экономика и социология. – 2001. – № 1.
2. <http://www.regionalistica.ru/library/minregion.php>
3. **Мельников Р.М.** Анализ динамики межрегионального экономического неравенства: зарубежные подходы и российская практика // Регион: экономика и социология. – 2004. – № 4.
4. **Гранберг А.Г.** Основы региональной экономики. – М.: Изд-во Гос. ун-та «Высшая школа экономики», 2001.

© Мельников Р.М., 2006

СОЦПАКЕТ ОБХОДИТСЯ РАБОТОДАТЕЛЮ ВСЕ ДОРОЖЕ

Анализ рынка труда свидетельствует: чтобы привлечь высококвалифицированно-го специалиста, работодателю мало предложить ему заработную плату не ниже рыночного уровня. Все чаще соискатели интересуются, что войдет в их социальный пакет – медицинская страховка, бесплатное питание, оплата мобильной связи и др. Общая доля социальных льгот в компенсационных пакетах крупных российских компаний растет, достигая иногда 50%. По данным исследования, проведенного сообществом E-scutive в 2006 г., в Москве и Московской области добровольное медицинское страхование сотрудников оплачивают 71,1% компаний, в Санкт-Петербурге – 77,8, в других городах России – 39,1%.

Проведенный опрос свидетельствует о том, что введение соцпакета еще не стало привычной практикой для российских компаний. Около половины опрошенных финансовых руководителей отметили, что в их компаниях либо соцпакет отсутствует, либо набор льгот, входящих в него, существенно ограничен. По мнению большинства экспертов, главным мотивирующим фактором для сотрудников остается размер заработной платы.

Источник: www.fd.ru

КАЧЕСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА И РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ

В.И. Клисторин

Целью данной работы является анализ изменений в системе федеративных отношений в России, произошедших в последние два года, и их влияния на пространственное развитие страны. Макроэкономические показатели по-прежнему демонстрируют высокие темпы развития экономики и рост ее устойчивости, но соотношение факторов и, соответственно, качество экономического роста заметно меняются. В первой части работы обсуждаются проблемы пространственного развития страны и делается вывод о дальнейшей концентрации экономического развития в небольшом числе регионов. Во второй части рассмотрены тенденции изменения капиталоемкости и трудоемкости производства ВВП в региональном разрезе. В третьей части исследуются институциональные изменения, связанные с дальнейшей централизацией управления в России, и в частности обсуждается вопрос о взаимном контроле со стороны как региональных, так и федеральных властей. Вывод состоит в том, что федеральному центру пока не удалось построить эффективную систему контроля за эффективностью расходования средств на региональном уровне.

ИЗМЕНЕНИЕ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ И ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОЛОЖЕНИЯ РЕГИОНОВ

Благоприятная и, более того, постоянно улучшающаяся для России внешнеэкономическая и политическая ситуация не могла не сказаться на темпах экономического роста. Непрерывные семь лет экономического роста с темпами, рекордными за последние 30 лет, должны внушать оптимизм всем экономическим субъектам начиная с правительства и кончая гражданами. Забыты разговоры о возможном снижении цен на нефть как основы нынешнего процветания, сформулированы достаточно масштабные национальные проекты, сформирован инвестиционный фонд и начались дис-

куссии о целесообразности его дальнейшего увеличения, направлениях и механизмах использования. В то же время в частных беседах люди, живущие в провинции, – чиновники, предприниматели, журналисты отнюдь не выражают оптимизма. Более того, ситуация часто характеризуется как предкризисная, а в отдельных регионах респонденты считают, что стагнация уже наступила. Возникает вопрос: почему столь различны оценки ситуации в стране в целом и в регионах?

Экономические ведомства, прежде всего Федеральная служба государственной статистики и Минэкономразвития России, регулярно публикуют макроэкономические данные¹. Несмотря на прогнозы различных специалистов, экономический рост продолжается, и темпы его в целом снижаются незначительно. Так, в 2005 г. темп прироста ВВП России составил 6,4% против 7,2% годом раньше. Эти темпы хотя и не позволяют решить провозглашенную задачу удвоения ВВП, но могут быть предметом гордости для любой крупной экономики, к тому же специализирующейся на добыче минерального сырья и экспорте продуктов его переработки.

Правда, здесь есть два обстоятельства: во-первых, никто не скрывает источников этого роста, а во-вторых, экономический рост идет в условиях двузначной инфляции. Уникальная ситуация с высокими и, главное, продолжающимися повышаться мировыми ценами на топливо и энергоемкую продукцию на фоне растущего спроса и значительных политических рисков не может продолжаться вечно. Второе обстоятельство ставит вопрос о точности расчетов. Дело в том, что в условиях высокой инфляции даже незначительные корректировки дефлятора могут привести к существенным изменениям показателей роста. Поскольку политическую цель удвоения ВВП пока еще никто не отменял, вызывают законные подозрения корректировки прогнозов Минэкономразвития в сторону повышения темпов прироста ВВП (например, в течение 2005 г. на 1 п.п.), равно как и пересчет Федеральной службой государственной статистики данных за прошлые годы опять-таки в сторону увеличения. Например, темп прироста ВВП за 2000 г., по последним данным, увеличился более чем на 1,5 п.п. Но и с учетом этих обстоятельств высокий экономический рост в России не вызывает сомнений. Вместе с тем в последние годы наблюдалось изменение не только темпов, но и качества экономического роста.

¹ В этой части статьи использованы официальные данные Минэкономразвития России о текущей ситуации в экономике Российской Федерации, публикуемые на сайте <http://www.economy.gov.ru/wps/portal>.

В целом по России в 2005 г. темпы прироста промышленного производства составили лишь около 4% по сравнению с примерно 7% в 2004 г. Если в прошлые годы темпы роста промышленного производства были близки к темпам роста ВВП или даже превышали их, то в 2005 г. и начале 2006 г. темпы прироста промышленного производства оказались в 1,5–2 раза ниже.

Следующее серьезное обстоятельство связано с влиянием экспортных цен на увеличение объемов внешней торговли. При очень высоком индексе экспортных цен в 2005 г. темп прироста экспорта товаров в физическом выражении по сравнению с 2004 г. снизился втрое: с 10 до 3%.

Тревогу вызывает соотношение роста ВВП, промышленного производства и инвестиций. Если в предыдущие годы темпы прироста инвестиций обгоняли результирующие показатели экономического развития, то в 2005 г. темпы роста инвестиций существенно снизились и практически сравнялись с темпами роста ВВП. Поскольку именно промышленный рост в наибольшей степени определяется ростом инвестиций в основной капитал, наблюдалась неприятная тенденция замедления роста промышленного производства.

Что касается промышленного производства, то основной проблемой является увеличение издержек, которое стало особенно заметным со второй половины 2004 г. Ничто не предвещало такого развития событий. Если в первом полугодии 2004 г. темп прироста цен в промышленности составлял 5,1% в сравнении с аналогичным периодом предыдущего года, то во втором полугодии он повысился до 17,1%. В дальнейшем разрыв между темпами роста цен промышленности и розничных цен, разумеется, менялся, но первые всегда превышали вторые, что и свидетельствовало об инфляции издержек. Помимо традиционного объяснения причин этого явления приступами «голландской болезни» следует обратить внимание на продолжающийся процесс монополизации экономики. Последний имеет два аспекта: во-первых, монополии, в том числе и государственные, слабо контролируют рост издержек; во-вторых, сам процесс монополизации предполагает переход активов из рук в руки. Таким образом, инвестиции в финансовые активы вытесняют реальные инвестиции в основной капитал. В российских условиях поглощение одной компании другой вовсе не означает замещения менее эффективного собственника более эффективным, а желание побыстрее «отбить» сделку, обусловленное высокими рисками, неизменно влечет за собой рост цен. Все эти обстоятельства и приводят к стагнации промышленности.

Все в большей степени динамика ВВП определяется ростом производства услуг. Прирост услуг торговли в 2005 г. составил более 10%, транспорта и связи – 6,5, в секторе недвижимости 6%. На общем фоне опережающего роста услуг выделяется рост в секторе нерыночных услуг: в государственном управлении, государственной безопасности, правоохранительной деятельности и ЖКХ.

Рост реальной заработной платы, денежных доходов населения и розничного товарооборота (все эти показатели характеризуют динамику потребления) уже не первый год существенно (до 1,5 раза) обгоняет рост производительности труда. Особенно это заметно в секторе государственного управления и ЖКХ, где заработная плата и численность занятых увеличиваются наиболее высоким темпом, а объем предоставляемых услуг повышается незначительно.

Все эти обстоятельства позволяют сделать существенные выводы относительно изменения качества экономического роста. Во-первых, поменялись источники роста. Если раньше главным его источником были инвестиции в основной капитал экспортно-ориентированных и связанных с ними отраслей, то в 2005 г. главным источником экономического роста становится рост денежных доходов населения за счет тех же доходов от внешней торговли. Во-вторых, экономический рост становится все более неустойчивым, поскольку не подкрепляется соответствующим ростом производительности труда и диверсификации экономики. Наконец, экономический рост в России и в дальнейшем должен замедляться, поскольку инвестиции в основной капитал влияют на динамику производства и доходов с определенным лагом.

Отметив негативные тенденции в изменении макроэкономических показателей, следует обратить внимание также на изменение тенденций в региональном развитии. Собственно, некоторые из них очевидны, поскольку доля промышленности в ВВП нарастает с запада на восток. Поэтому следовало ожидать резкого снижения темпов в восточных регионах России. Эти соображения полностью подтверждаются оперативными данными Минэкономразвития России (табл. 1).

Приведенные в табл. 1 данные свидетельствуют о том, что именно в 2005 г. существенно усилилась неравномерность пространственного развития страны. При этом промышленное производство стягивается в Центральный, Северо-Западный и, отчасти, Южный федеральные округа. На остальной территории страны темпы роста промышленного производства крайне незначительны. В течение 2005 г. почти в половине субъектов РФ

Таблица 1

**Темпы роста промышленного производства по федеральным округам
Российской Федерации в 2004–2005 гг.**

Федеральный округ	2004/2003	2005/2004		
		6 мес	9 мес	12 мес
Центральный	109,0	112,8	117,3	116,7
Северо-Западный	113,0	110,5	109,0	115,9
Южный	107,8	108,9	109,0	109,0
Приволжский	106,2	102,2	102,2	103,2
Уральский	109,9	103,7	103,2	103,7
Сибирский	104,5	100,6	101,7	102,2
Дальневосточный	102,0	97,9	99,3	102,2

рост промышленного производства отсутствовал, и только в конце года их доля сократилась до одной трети.

В то же время статистика фиксирует относительно равномерный рост ВРП по федеральным округам. Если в 2004 г. темпы роста ВРП варьировали в диапазоне 104,5–107,9%, то в 2005 г. – в диапазоне 104,3–106,3%. Неблагоприятная тенденция усиления дифференциации промышленного производства сглаживается гораздо более равномерным по субъектам РФ ростом денежных доходов населения и тесно с ним связанным ростом оборота торговли. Это означает существенное усиление перераспределительных функций государства. Поскольку данные налоговой и бюджетной статистики не фиксируют изменения налоговой нагрузки, можно сделать вывод о том, что перераспределение доходов осуществляется по другим каналам: через увеличение неформальной нагрузки на частный сектор в рамках «частно-государственного» партнерства, рост неналоговых доходов и т.д. Возможно и простое запаздывание динамики доходов в сравнении с эффективностью функционирования экономики в силу быстрого развития кредитования населения.

ИСТОЧНИКИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Для анализа пространственных сдвигов в развитии экономики рассмотрим вопрос о факторах экономического роста в их классическом понимании. Публикуемые Росстатом данные по макроэкономическим показателям становятся доступными со значительным опозданием. Поэтому анализ новейших тенденций в этой области не представляется возможным.

В современной российской экономической литературе и публицистике идут серьезные споры относительно выбора модели экономического развития страны, и прежде всего относительно пределов государственного интервенционизма и промышленной политики. Но как только речь заходит об анализе и объяснении фактического экономического развития, выделении факторов и интерпретации тенденций, подавляющее число комментаторов забывают об исходных теоретических предпосылках своих моделей и рассуждают обычно в рамках очень простых конструкций.

Можно выделить две такие базовые модели и определить их как «модель трубы» и «экономика государственных решений». Первая предполагает, что основные макроэкономические показатели жестко связаны с мировыми ценами на нефть, которые через механизмы обменных курсов влияют на торговый и платежный баланс, уровень инфляции и конкурентоспособности национальной экономики на внутреннем и мировых рынках, изменение покупательной способности населения, внутреннего спроса, привлекательности страны для капитала и инвестиций, кредитоспособности правительства и т.д. Вторая модель основана на том, что действия правительства воспринимаются экономическими субъектами очень серьезно. Учитывая достаточно негативный опыт последних лет, если не сказать десятилетий, субъекты экономики очень нервно реагируют как на малейшие решения органов государственной власти, так и на отдельные высказывания чиновников.

Все это в значительной мере верно, но представляется крайне упрощенным. В действительности даже современная российская экономика является достаточно сложной системой, и в ней происходят автономные процессы.

Для выявления влияния факторов накопления капитала, использования труда и технического прогресса применялся аппарат производственных функций. Ввиду того, что временные ряды короткие, производственные функции строились по годам, а в качестве точек наблюдения рассматривались субъекты РФ. Оценивалось влияние численности занятых и валового накопления капитала на величину валового регионального продукта по 79 регионам России². Расчеты показали, что с 1999 по 2002 г. параметры модели практически не менялись. Вклад труда и капитала был примерно равным. Также наблюдался стабильный, хотя и незначительный эффект масштаба, что может свидетельствовать как о крайне медленной структурной перестройке экономики, так и о продолжении восстановительного роста. Об этом же говорит и постоянство темпа нейтрального технического прогресса. В 2003 г. картина меняется: относительная эластичность выпуска от труда

² Расчеты проводились Д. Шин под руководством автора настоящей статьи.

снижается с 48–49% до примерно 40%, что говорит о переходе к модели трудосберегающего, или капиталорасходующего, роста.

Что касается пространственного развития, то даже в разрезе федеральных округов наблюдались существенные различия. Расчеты показывают, что до 2003 г. экономический рост капиталорасходующего типа наблюдался (в порядке убывания вклада капитала в экономический рост) в регионах Дальневосточного, Уральского и Приволжского федеральных округов. Капиталосберегающий рост наблюдался (в порядке убывания вклада труда) в Южном, Северо-Западном, Центральном и Сибирском округах. В этот период Южный и Дальневосточный округа характеризовались постоянной отдачей от масштаба, в то время как в остальных округах рост сопровождался увеличивающейся отдачей от масштаба. В наибольшей степени это было характерно для Центрального округа. Нейтральный технический прогресс (за счет качественного изменения факторов) в этот период был наиболее характерен для Южного округа и наименее выражен в Центральном.

В 2003 г. ситуация изменилась. Произошло сокращение вклада труда в производство ВРП во всех округах, кроме Приволжского и Дальневосточного. Наиболее сильной эта тенденция была в Центральном округе, где вместо капиталосберегающего стал наблюдаться трудосберегающий экономический рост. В Дальневосточном округе отмечалась падающая отдача от масштаба. Нейтральный технический прогресс ускорился в Центральном, Северо-Западном, Сибирском и Дальневосточном округах. В остальных округах он замедлился.

Кроме того, были проведены расчеты за тот же период с использованием панельного анализа. Вместо величины валового накопления капитала применялся показатель инвестиций в основной капитал. Качественно результаты расчетов близки к описанным выше. В обоих случаях подтвердилась гипотеза о наличии существенных различий в развитии регионов России в разрезе федеральных округов. Приведенные данные, как нам представляется, позволяют значительно дополнить понимание особенностей экономического роста в России и частично объяснить те процессы и тенденции, которые были описаны в первой части статьи.

МОДЕЛЬ ФЕДЕРАЛИЗМА И ПРОБЛЕМА КОНТРОЛЯ

В 2004–2005 гг. произошли серьезные изменения в экономической и финансовой политике федерального центра, которые существенно повлияли как на политическую систему и институциональную структуру российской экономики, так и на политику региональных властей. Несомнен-

но, эти изменения оказали определенное воздействие на пространственное развитие экономики России. Более того, возникает вопрос как о краткосрочных, так и о долгосрочных последствиях принятых решений. Назовем важнейшие решения в данной области:

- налоговая реформа;
- распределение полномочий между уровнями и органами власти;
- административная реформа;
- существенные изменения механизмов формирования органов власти субъектов Федерации;
- масштабная национализация, прежде всего в нефтегазовом комплексе;
- частичная замена льгот денежными выплатами;
- объявление начала реализации национальных проектов;
- передача контроля за ростом тарифов естественных монополий федеральному центру и т.д.

Все эти масштабные и далеко идущие начинания полностью укладываются в стратегию построения вертикали власти, фактически упраздняющую разделение полномочий властей как по вертикали, так и по горизонтали. Если исходить из гипотезы «управляемой экономики», которую, по всей видимости, разделяет Правительство РФ, а также следовать логике «после того – значит вследствие того», то перечисленные выше решения оказали скорее негативное воздействие на пространственное развитие страны. Достаточное количество аргументов в пользу этой точки зрения содержится в предыдущей части данной статьи.

Как мы отмечали ранее³, проблема выбора стратегии пространственного развития страны и региональной политики находится где-то на периферии в системе приоритетов российского правительства. Это подтверждается как практически полным отсутствием программных документов в области региональной политики (соответствующие разделы среднесрочных программ Правительства РФ содержат преимущественно мероприятия институционального характера), так и отсутствием масштабных инструментов региональной политики, таких как банки, фонды развития и т.п. В литературе по региональной экономике стала общим местом критика реализации региональных программ, прежде всего из-за недостатков

³ См.: **Клисторин В.И.** Российский федерализм: программы и инициативы // Регион: экономика и социология. – 2005. – № 3.

механизмов их финансирования из федерального бюджета и систематического недофинансирования.

В этих условиях региональная политика в России фактически проводится на основе ведомственных планов, проектов и программ крупных корпораций с государственным участием и региональных проектов и программ, формируемых и лоббируемых администрациями субъектов РФ. Источником и механизмом финансирования этих мероприятий становится федеральный бюджет.

Централизация финансовых ресурсов и полномочий на федеральном уровне приводит к тому, что постоянно усиливается давление на федеральные ведомства со стороны региональных властей, стремящихся получить доступ к финансовым ресурсам.

В наибольшей степени это относится к системе распределения финансовой помощи региональным бюджетам. В результате проблема межбюджетных отношений занимает неподобающе значительное место как в теоретических дискуссиях, так и в реальной политике. Согласно данным Минфина России, доля федерального бюджета, направляемая на финансовую поддержку бюджетов других уровней, с 2001 по 2005 г. возросла с 15,6 до 31,2%. Правда, в этот период существенно изменилось распределение доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы. Но с другой стороны, никто не будет отрицать, что в последние пять лет расходы федерального бюджета возросли очень существенно. В 2005 г. общие расходы федерального бюджета на поддержку бюджетов нижестоящих уровней составили 310 млрд руб. В бюджете на 2006 г. предусмотрено выделение на эти цели уже 368,5 млрд руб. Естественно возникает вопрос о том, насколько эффективно используются эти средства, а также собственные доходы региональных и муниципальных бюджетов.

Федеративное государство, декларируя право субъектов Федерации на самостоятельную бюджетную политику, устанавливая распределение доходных и расходных полномочий между уровнями власти и разделяя сферы деятельности различных уровней и органов власти, создает не только и даже не столько систему финансирования своих обязательств, сколько систему контроля за эффективностью расходования средств. Эта система контроля включает в себя несколько важных элементов. Во-первых, предусматривается полноценное участие региональных властей в выработке решений на федеральном уровне. Во-вторых, предполагается наличие арбитра и соответствующих процедур при улаживании конфликтов между федеральными и региональными властями. В-третьих, существуют финансовые и политические риски для каждого уровня власти в случае принятия оши-

бочных или неправовых решений, что, в частности, обеспечивается свободой перемещения труда и капитала.

В России в последние годы были предприняты значительные усилия, для того чтобы заменить указанные элементы контроля на типичные для унитарного государства. В частности, Минфин России отслеживает ряд индикаторов, характеризующих качество управления региональными финансами. Эти индикаторы в принципе характеризуют качество региональной бюджетной политики, зависимость регионального бюджета от поступлений из федерального бюджета и, отчасти, качество управления общественными финансами (табл. 2 и 3).

Возникает ряд естественных вопросов. Во-первых, насколько указанные индикаторы отражают успешность социально-экономического развития региона, т.е. насколько их выполнение связано с величиной или ростом душевого ВВП. Во-вторых, в какой степени показатели кредитоспособнос-

Таблица 2

Показатели оценки кредитоспособности регионов

Показатель	Нормативное значение критериев оценки
Отношение объема долга субъекта РФ к объему доходов бюджета субъекта РФ без учета финансовой помощи из федерального бюджета	≤ 1
Отношение расходов на обслуживание долга субъекта РФ к расходам бюджета субъекта РФ	$\leq 0,15$
Отношение дефицита бюджета субъекта РФ к объему доходов бюджета субъекта РФ без учета финансовой помощи из федерального бюджета	$\leq 0,15$
Отношение текущих расходов бюджета субъекта РФ к доходам субъекта РФ	≤ 1
Сумма просроченной (неурегулированной) задолженности по долговым обязательствам субъекта РФ	0
Доля трансфертов из фонда финансовой поддержки субъектов РФ в собственных доходах бюджета субъекта РФ с учетом финансовой помощи из фонда финансовой поддержки субъектов РФ	$< 0,40$
Доля бюджетных кредитов юридическим лицам в расходах бюджета субъекта РФ (только для субъектов, получающих трансферты из ФФПР)	$\leq 0,03$
Отношение величины государственных гарантий субъекта РФ к расходам бюджета субъекта РФ (только для субъектов, получающих трансферты из ФФПР)	$\leq 0,05$

Таблица 3

Показатели качества управления бюджетом

Показатель	Нормативное значение критериев оценки
Исполнение бюджета по налоговым доходам, % от первоначально утвержденного значения налоговых доходов	> 90%
Кредиторская задолженность по оплате труда и начислениям по оплате труда, мес	< 1
Кредиторская задолженность по оплате коммунальных услуг, мес	< 1
Доля оплаты коммунальных услуг населением, % от себестоимости	> 70%
Максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, %	> 20%
Отношение тарифа на электроэнергию для промышленности к тарифу для населения (по региону)	< 1,5
Отношение тарифа на теплоэнергию для промышленности к тарифу для населения (по региону)	< 1,5
Наличие оценки (данных) о размере налоговых льгот, предоставленных субъектом РФ (да/нет)	Да

ти и качества управления бюджетом отражаются на размерах бюджетных доходов и расходов, как они связаны с трансфертами из федерального бюджета. Наконец, в-третьих, интересно, какие меры принимаются в отношении региональных властей при систематическом отклонении от заданных значений индикаторов.

Наши исследования, проведенные на данных по 79 субъектам РФ за 2003–2005 гг., показывают, что ответы на все эти вопросы в основном отрицательные. Отдельные показатели кредитоспособности в какой-то мере существенны, т.е. имеется зависимость между результирующими показателями и индикаторами кредитоспособности, но не более того. Можно также сделать вывод о том, что показатели качества управления бюджетом (валовой региональный продукт в расчете на душу населения, среднедушевые доходы и расходы регионального бюджета, а также трансферты в расчете на душу населения) в рассматриваемый период не оказывали практически никакого влияния на экономическое развитие региона. Мы не располагаем данными о том, какие санкции применялись к субъектам РФ, систематически нарушавшим пороговые значения индикаторов. Но судя по всему, указанные нарушения в большой мере списывались на «объективные» обстоятельства.

Возможно и другое объяснение странному факту слабой зависимости душевых значений ВРП и бюджетной обеспеченности от показателей кредитоспособности и практического отсутствия зависимости результирующих показателей от индикаторов качества управления. Следуя традициям плановой экономики, руководители ряда регионов научились «выполнять» плановые показатели, которые в этом случае перестают играть роль «объективных» показателей и становятся объектом управленческих манипуляций. Конечно, период стабильного экономического развития в большинстве регионов страны очень короток, время на приведение в порядок региональных финансов было отпущено незначительное, а региональные власти вынуждены менять систему управления региональными финансами практически постоянно под воздействием непрерывных изменений в федеральном законодательстве и перераспределения полномочий.

И все-таки представляется, что вертикаль власти пока не сформировала адекватной системы контроля за бюджетной политикой в регионах и не улучшила качество финансового управления на региональном уровне. Результаты этого отражаются на качестве экономического роста в стране. С одной стороны, в последние годы у федерального центра появились значительные финансовые ресурсы, с другой – существует множество известных инструментов региональной политики. Трансфертные механизмы, направленные на выполнение текущих обязательств государства, показали свою неспособность быть действенными инструментами долгосрочной региональной политики. Все это должно побуждать Правительство РФ к разработке новой региональной политики.

© Клисторин В.И., 2006

УТОЧНЕННЫЙ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЙ ПРОГНОЗ НА 2006–2009 гг.

Министерство экономического развития и торговли РФ разработало прогноз развития экономики России на 2006–2009 гг. Уточненный прогноз на 2006 г. и на период до 2009 г. рассчитан исходя из среднегодовой цены на нефть в текущем году в размере 65 долл. США за баррель нефти Urals (до этого прогноз составлял 62 долл. за баррель), в 2007 г. – 61, в 2008 г. – 54, в 2009 г. – 48 долл.

Минэкономразвития предлагает повысить прогноз роста ВВП России на 2006 г. до 6,5% с 6,1%, а на 2007 г. – до 6% с 5,7%.

Интерфакс, 7 августа 2006 г. (<http://aksionbkg.com/library>).

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ И ПОТЕНЦИАЛ РАЗВИТИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ¹

В.В. Кулешов, В.Е. Селиверстов

*Статья подготовлена по результатам исследования, выполняемого при
финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда
(проект № 06-02-00256)*

Новосибирская область (НСО) была одним из наиболее динамично развивающихся регионов России на протяжении большей части XX в. К началу 90-х годов область находилась в первой десятке субъектов Федерации по экономическому потенциалу и имела имидж региона с прогрессивной структурой хозяйства и сильным научно-образовательным потенциалом. В период рыночных реформ этот потенциал стал заметно разрушаться. В 90-е годы произошло обвальное падение промышленного производства, прежде всего базовых для Новосибирской области отраслей машиностроения, причем особенно пострадали высокотехнологичные производства – приборостроение, электроника и микроэлектроника. Существенно увеличилась степень износа производственного аппарата в промышленности, заметно обветшала городская инфраструктура. В эти годы качественно изменилась специализация Новосибирской области: из мощного промышленного центра России она превратилась в регион, обслуживающий сферу обращения и финансы, межрегиональную торговлю, усилились ее позиции как крупного транспортного центра.

Новая исполнительная и законодательная власть Новосибирской области, сформировавшаяся после того, как в 2000 г. пост губернатора занял

¹ Данная статья открывает цикл публикуемых в журнале работ, посвященных формированию Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г.

В.А. Толоконский, столкнулась со сложной проблемой *восстановления производственного потенциала региона и формирования новой социально-экономической и налогово-бюджетной политики*.

Прежде всего был взят курс на использование важнейших потенциальных источников и факторов роста данного региона, таких как

- выгодное экономико-географическое положение НСО, что дает возможность создания здесь крупнейшего в России логистического центра и мультимодального транспортного узла как главной составной части транспортной системы на востоке страны;
- наличие уникального научно-образовательного комплекса, что дает возможность использования его разработок на предприятиях области с ориентацией на развитие высокотехнологичной наукоемкой продукции (в том числе – на основе конверсии предприятий ВПК), а также для функционирования здесь третьего по масштабам в России центра подготовки и переподготовки специалистов в различных областях знаний;
- реализация предпосылок для превращения Новосибирска в межрегиональный финансово-деловой центр Сибирского федерального округа (СФО);
- интенсификация сельскохозяйственного производства с ориентацией на углубленную переработку сельскохозяйственной продукции и организация новой системы экономических отношений «Новосибирск – сельские районы области».

В результате этих акций в последние годы область демонстрировала высокие темпы роста в промышленности, строительстве, сельском хозяйстве, торговле; увеличились инвестиции в реальный сектор экономики; возросли реальные доходы населения; улучшились финансовые показатели предприятий и организаций; начался процесс технологического обновления и освоения производства конкурентоспособной продукции. Темпы роста промышленности и валового регионального продукта (ВРП) заметно превышали среднероссийские, и на этом фоне улучшились позиции Новосибирской области в Сибирском федеральном округе. К числу позитивных результатов экономической политики НСО можно отнести снижение инвестиционного риска области, который в прошлые годы оценивался достаточно высоко.

Существенно усилилась действенность инновационной политики региона. Принципиальным моментом явилось принятие на федеральном

уровне решения о начале строительства в Новосибирской области технопарка, ориентированного на скорейшее внедрение в производство новейших достижений сибирской науки в сфере информационных технологий, биотехнологий, силовой электроники.

В то же время, несмотря на значительный экономический рост в регионе, по объему ВРП на душу населения с учетом покупательной способности, инвестиций на душу населения, по соотношению среднедушевых доходов и среднедушевого прожиточного минимума, по доле населения с доходами ниже прожиточного минимума и другим важнейшим параметрам социально-экономического развития область находится лишь в середине списка всех субъектов Федерации.

Таким образом, в настоящее время Новосибирская область столкнулась с необходимостью качественно изменить имеющиеся негативные тенденции, существенно усилить и укрепить позитивную динамику экономического роста и вернуть себе статус одного из наиболее динамично развивающихся и прогрессивных регионов России, отвечающего вызовам XXI века.

В условиях отсутствия крупных месторождений полезных ископаемых регион обладает, по сути, лишь одним стратегическим ресурсом – интеллектуальным и человеческим потенциалом, способным решить поставленные задачи. Но чтобы этот потенциал превратился в реальные дела и результаты, необходимы

- наличие долгосрочной стратегической программы действий, воплощенной в конкретных инвестиционных проектах, региональных целевых программах и системах мероприятий;
- существенное совершенствование системы регионального управления, так чтобы она была способна выполнить поставленные задачи;
- реальное взаимодействие власти, бизнеса, науки и институтов гражданского общества, нацеленное на реализацию стратегической программы действий.

Все вышесказанное свидетельствует об особой актуальности Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. Весной 2006 г. администрацией НСО был объявлен конкурс на разработку Стратегии, по его результатам победителем был признан Институт экономики и организации промышленного производства (ИЭОПП) СО РАН. Авторами настоящей статьи были сформулированы и предложены основные принципы, направления и условия реализации

Стратегии, которые были в дальнейшем конкретизированы с учетом предложений основных разработчиков данного программного документа².

НЕКОТОРЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ СТАРТОВЫХ УСЛОВИЙ РАЗВИТИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

Новосибирская область как объект анализа и прогнозирования отличается от других субъектов Федерации, что должно найти отражение при разработке Стратегии развития НСО. Отметим лишь некоторые из особенностей.

Доходная часть бюджета. В Новосибирской области она формируется из множества источников. Область практически независима от нефтегазовых источников бюджетных доходов и доходов от добычи других полезных ископаемых. НСО не «привязана» ни к одной крупной вертикально интегрированной компании, и поэтому ей также не страшны потери от перерегистрации монополиста – плательщика региональных доходов (вспомним печальный опыт Омской области, потерявшей доходы от перерегистрации «Сибнефти»).

Формирование денежных доходов и расходов населения. Новосибирская область входит в число немногих регионов России, где душевые расходы существенно превышают душевые доходы, причем в течение последних лет область прочно удерживает лидерство в стране по такому превышению. Например, в 2004 г. оно составило 21%, тогда как в Москве – 4%, а в целом по России наблюдалась обратная тенденция: среднедушевые доходы превышали расходы на 1,8%. В 2000 г. превышение расходов над доходами в НСО было еще более внушительным и составляло 34%. Это было связано в первую очередь со структурой расходов, в которых в регионе особенно велика доля сбережений во вкладах, ценных бумагах, расходов на приобретение недвижимости, покупку валюты. Однако это является также косвенным свидетельством большого оборота теневого капитала, функционирующего на территории области, который сосредоточен у относительно небольшой части ее населения.

Малый и средний бизнес. В Новосибирской области заметна роль предприятий малого и среднего бизнеса. По числу малых предприятий

² Руководители работ по формированию Стратегии – акад. В.В.Кулешов и к.э.н. В.Е. Селиверстов. Координационные функции поручены д.э.н. Г.А. Унтуре. За разработку конкретных разделов Стратегии отвечают д.э.н. А.В. Евсеенко, д.с.н. З.И. Калугина, д.э.н. В.И. Клисторин, к.э.н. Г.Д. Ковалева, д.э.н. В.А. Крюков, д.э.н. В.Д. Маркова, к.э.н. А.С. Маршалова, д.э.н. А.С. Новоселов, чл.-кор. В.И. Суслов, д.э.н. Н.И. Суслов, д.э.н. С.А. Суспицын, д.э.н. В.В. Титов, к.э.н. В.Н. Чурашев, к.э.н. М.А. Ягольницер.

НСО занимает шестое место в России. Здесь зарегистрирована примерно четверть малых предприятий Сибирского федерального округа. С другой стороны, только 1% занимающихся малым бизнесом используют банковский кредит (2005 г.). По показателю насыщенности банковской системой Новосибирск входит в десятку лидеров по Российской Федерации и лидирует в СФО.

Автодороги общего пользования. По густоте автодорог общего пользования с твердым покрытием (а их наличие или отсутствие являются показателем внутри- и межрегиональной интеграции, экономической активности и конкурентоспособности региона) область занимает место лишь в шестом десятке регионов России, и это заметно снижает ее потенциальные возможности роста.

Строительный комплекс. Новосибирская область уже сегодня обладает значительным потенциалом строительного комплекса. На фоне других субъектов Федерации, расположенных на территории СФО, потери области в производстве стройматериалов (цемент, стеновые материалы и т.д.) за прошедшие 10–15 лет были существенно ниже, чем в других сибирских регионах, и в последние годы в регионе идет массовое наращивание этого потенциала (в том числе с участием иностранного капитала).

Население. За последний межпереписной период население Новосибирской области сократилось на 3%. Доля НСО в общем сокращении населения Сибирского федерального округа составляет в настоящее время 8%. В первой половине 90-х годов область занимала четвертое место в России по численности принимаемых вынужденных мигрантов из республик бывшего СССР. Качество трудовых ресурсов в НСО – высокое. Область находится в первой десятке регионов страны по удельным показателям численности лиц с высшим образованием. Сегодня в НСО более 170 тыс. студентов высших учебных заведений (шестое место в Российской Федерации), среди которых значительную часть составляют приезжие, и это является хорошим фактором пополнения населения региона.

В целом наш анализ позволяет сделать следующий вывод: хотя не по каждому отдельному направлению экономической и промышленной политики Новосибирская область сможет занять лидирующее место в масштабах Сибири в долгосрочной перспективе, принципиально важна именно **совокупность всех потенциальных точек ее роста**, которой в комплексе не обладает ни один из других промышленных центров на востоке страны. Именно взаимосвязанность и дополнительность всех потенциальных источников роста (ресурсы; территория; достигнутый уровень, структура и пер-

спективы производства; научно-образовательный потенциал и др.) существенно повышают общую конкурентоспособность Новосибирской области и дают ей шанс на возрождение и быстрый рост в новом тысячелетии.

ПРИНЦИПИАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К СТРАТЕГИИ И ОСОБЕННОСТИ ЕЕ РАЗРАБОТКИ

1. При разработке Стратегии развития Новосибирской области до 2025 г. очень важен ответ на вопрос: ориентироваться ли на шаблонные схемы, тиражируемые в различных субъектах Федерации, или предложить качественно новый документ, действительно востребованный властью, бизнес-структурами и населением региона? Этот документ должен отражать специфику Новосибирской области в экономической и политической системе России и быть направленным на реализацию ее основных преимуществ. В то же время он должен отражать и возможные внешние влияния и воздействия, которые ожидаются (или могут ожидаться с высокой вероятностью) в прогнозируемый период.

Стратегия должна быть разработана таким образом, чтобы она

- проецировала на территорию региона задачи по реализации выдвинутых Президентом России национальных проектов, оценивала их основные результаты и ставила задачи относительно механизмов их эффективной реализации в Новосибирской области;
- являлась блоком Стратегии социально-экономического развития Сибири (и ее новых версий);
- корреспондировала со Стратегическим планом развития г. Новосибирска и выдвигала задачи по его модернизации с учетом новых тенденций и условий.

2. Разработку и реализацию данной Стратегии следует рассматривать как ***процесс совершенствования системы регионального управления в Новосибирской области*** на основе

- научного предвидения перспектив развития;
- модернизации процедур принятия решений;
- организации новых механизмов взаимодействия власти, бизнеса и науки;
- обучения и переподготовки кадрового состава подразделений администрации Новосибирской области и органов власти административных районов.

3. В отличие от аналогичных разработок, выполнявшихся в Новосибирской области и других субъектах Федерации ранее, необходимо сделать следующее:

- уйти от чисто отраслевого подхода при обосновании путей и перспектив развития региона и использовать идеологию, методiku и практику построения *территориально-отраслевых кластеров*³, что даст возможность реализовать комплексный межотраслевой-территориальный подход при выработке решений о целесообразности реализации того или иного инвестиционного проекта или определенной целевой программы областной администрации;
- приоритетное внимание уделить формированию, развитию и совершенствованию научно-инновационно-образовательного кластера с целью превращения Новосибирской области в главный инновационный центр востока России в XXI в.;
- при рассмотрении социальных проблем перспективного развития Новосибирской области в качестве важнейшей целеполагающей установки использовать понятие *человеческого потенциала* как главной составляющей национального богатства и основной движущей силы экономического роста;
- первоочередное внимание уделить проблемам, возможностям и перспективам *формирования на территории региона новой генерации квалифицированных рабочих кадров*, соответствующих требованиям экономики XXI в., и *существенного расширения сегмента среднего класса в общей численности населения региона*.

4. Учитывая громадное значение реализации национального проекта по решению жилищной проблемы и его «сквозное» влияние на решение социальных проблем и закрепление квалифицированных кадров в приоритетных секторах экономики региона, целесообразно значительное внимание при разработке Стратегии уделить инвестиционно-строительным программам региона.

5. Традиционно стратегические и программные документы субъектов Федерации слабо учитывают пространственные аспекты перспективного развития. При разработке Стратегии развития Новосибирской области осо-

³ Кластер является новой формой сетевой организации межфирменного взаимодействия в регионе, позволяющей оперативно и инновационно адаптировать внутренние структуры и внешние взаимосвязи к быстро меняющейся внешней среде.

бое внимание следует уделить обоснованию целесообразности, возможности и эффективности пространственной стратегии развития НСО. В такой стратегии должны найти отражение, с одной стороны, новый облик **новосибирского мегаполиса**, с другой – мероприятия, направленные на ликвидацию «зон бедности» в административных районах на основе активизации местных «точек роста», и новая политика поддержки сельских поселений.

6. Придавая большое значение разработке и внедрению в субъектах Федерации региональных систем мониторинга социально-экономической ситуации как надежной информационной базы для осуществления эффективной социально-экономической и налогово-бюджетной политики на соответствующих территориях, в Стратегию в качестве ее важного блока необходимо включить разработку научных основ и общих контуров системы регионального мониторинга для Новосибирской области.

7. С учетом того, что качество текущих и перспективных управленческих решений (в том числе по реализации принятой Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области) напрямую связано с качеством кадрового потенциала администрации НСО и ее административных районов, целесообразно включить в данную Стратегию блок подготовки и переподготовки управленческих кадров.

8. Особое внимание при обосновании направлений и мероприятий Стратегии следует уделить обоснованию достижения **качественно иного уровня комфортности жизни граждан региона** и реализации на программно-целевой основе ориентиров (целей), которые соответствуют социальным ожиданиям граждан. Здесь важно создание постиндустриальных «средовых зон» – торговых, развлекательно-образовательных, рекреационных, инновационно-образовательных и других ареалов в Новосибирской области, стимулирующих приток в них человеческого капитала

ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ СТРАТЕГИИ

Основной целью разработки Стратегии развития Новосибирской области является формирование научно обоснованной политики повышения качества жизни населения и устойчивого демографического роста за счет придания экономике области инновационного качества развития и конкурентоспособности, инвестиционной привлекательности и финансовой самодостаточности.

Реализация этой основной цели определяется достижением следующих целей:

- обеспечение значительного роста валового регионального продукта;
- устойчивый рост благосостояния и качества жизни населения;
- создание и использование экономики знаний для превращения Новосибирской области в один из наиболее инвестиционно привлекательных регионов Российской Федерации;
- развитие конкурентоспособных в мировом и российском масштабах экономических отраслей и кластеров;
- совершенствование институциональных и правовых условий для уменьшения рисков ведения бизнеса и обеспечения безопасности экономических агентов.

Для осуществления отмеченных целей необходимо решить следующие задачи:

- обеспечить качественный прорыв в уровне жизни населения; изменить демографическую ситуацию; обеспечить занятость наличного населения и стимулировать приток квалифицированной рабочей силы на территорию области;
- создать условия для эффективной реализации национальных проектов на территории НСО;
- возродить промышленность посредством придания ей инновационного качества; обеспечить организацию инновационных центров и технопарковых зон на территории области; обеспечить эффективную интеграцию новосибирских предприятий в мировую экономику; создать комплекс современных производств, соответствующих стратегическим потребностям социального развития и высокого качества жизни населения и национальной безопасности;
- обеспечить реализацию принципов устойчивого развития региона в среднесрочной и долгосрочной перспективе с учетом решения задач по охране окружающей среды;
- стратегически развивать г. Новосибирск в качестве мегаполиса международного уровня, сформировать в широких масштабах современную социальную и рыночную инфраструктуру;
- обеспечить реализацию новой пространственной стратегии развития Новосибирской области с выносом ряда предприятий в административные районы и создания там рекреационных центров;
- реализовать программы поддержки сельского хозяйства и повышения уровня жизни населения в сельской местности, разработать и реализовать новые формы взаимодействия города и села.

Стратегия, определяющая основные направления долгосрочного социально-экономического развития Новосибирской области, должна реализовываться на основе сочетания мониторинга социально-экономического развития региона, комплексного прогноза и действий областной администрации и федеральных органов по реализации основных направлений развития, включая механизмы адаптивного реагирования на стратегические вызовы внешней среды. В ней должны быть предложены ответы на следующие вопросы:

- какие отрасли экономики являются системообразующими и определяют развитие региона и его роль в российской (мировой) экономике;
- каков текущий уровень конкурентоспособности региона и каковы возможности для его роста;
- существуют ли возможности формирования региональных кластеров и каковы перспективы их развития;
- какие риски и ограничения в развитии региона имеют место;
- за счет каких механизмов региональные власти могут содействовать усилению конкурентных преимуществ регионального бизнеса.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ

Реализация намеченных стратегических целей и выполнение задач с учетом потенциальных возможностей региона и успеха предпринимаемых властью действий должны обеспечить к концу рассматриваемого срока

- превышение основных параметров качества жизни населения и развития человеческого потенциала Новосибирской области над среднероссийским уровнем;
- перелом тенденций в демографической ситуации; сокращение резких социальных различий между городом и селом;
- окончательное формирование Новосибирской области как главного инновационного центра Востока России в XXI в.;
- вхождение региона в десятку наиболее развитых субъектов Федерации;
- начиная с 2010–2012 гг. вхождение в категорию регионов – доноров федерального бюджета с обеспечением финансовой самодостаточности территории.

ЭТАПЫ РАБОТЫ НАД СТРАТЕГИЕЙ

В работе по формированию Стратегии предусматривается шесть этапов.

На *первом этапе* предполагается провести анализ материалов и информационных источников, которые позволят оценить исходную базу разработки Стратегии и на этой основе осуществить стратегический анализ исходного состояния региона. Будут выявлены проблемы и угрозы, риски и ограничения, конкурентные преимущества Новосибирской области. С этой целью будут проанализированы

- комплексные индикаторы, характеризующие качество жизни населения НСО, а также демографическую ситуацию в области;
- оценки накопленного потенциала (капитала) на территории области (промышленного, инновационного, финансового, инфраструктурного, человеческого), что в перспективе может стать основой устойчивого роста;
- оценки текущего состояния дел по реализации в области национальных проектов (образование, здравоохранение, АПК, обеспеченность жильем, газификация и др.) и намерений администрации НСО на перспективу;
- показатели состояния и динамики рынков продукции и услуг (внутренних и внешних);
- материалы по выполнению первого этапа Стратегического плана устойчивого развития г. Новосибирска на период до 2020 г.;
- инвестиционные приоритеты и планы, отражающие перспективы развития и деятельности крупных компаний на территории области.

С целью повышения адекватности, согласованности и эффективности результатов исследований предполагается проведение по методикам, разработанным в ИЭОПП СО РАН, экспертного обследования репрезентативной системы представителей бизнеса, органов управления, контролирующих и разрешительных структур регионального и федерального уровней. Будет также применяться методика SWOT-анализа.

На *втором этапе* будут сформированы и обоснованы стратегические сценарии развития Новосибирской области с учетом макроэкономических прогнозов, тенденций развития отраслевых рынков, происходящих интеграционных процессов и возможностей формирования инновационной экономики. При подготовке сценариев будут использованы материалы компаний и проекты по перспективам развития и определены критерии для осуществления стратегического выбора базового сценария развития на дол-

госрочную перспективу. В результате оценки достигнутого уровня развития области, прогнозов возможностей и условий роста будут сформированы различные сценарии (стратегические альтернативы) развития области на среднесрочную и долгосрочную перспективу, включающие направления развития области с выделением перспективных экономических кластеров и устойчивых конкурентных преимуществ (перспективных внутренних и внешних рынков товаров, услуг и рабочей силы), важнейших условий и рисков для реализации каждого из сценариев развития.

На *третьем этапе* будет осуществлен выбор базового сценария развития и проектов для обсуждения на заседании Стратегического совета администрации области, в который войдут представители общественности, бизнеса, заказчика и исполнителя. Результатом данного этапа должно стать формирование проекта базового сценария развития, основанного на сравнительном анализе альтернативных сценариев с применением экономико-математического инструментария. Предполагается использование методов статистического и эвристического программирования, балансовых, имитационных и оптимизационных моделей, позволяющих рассчитывать наборы важнейших индикаторов развития Новосибирской области. Будут получены оценки приоритетности развития отдельных секторов экономики, инфраструктуры и социальной сферы в их взаимосвязи с учетом возможных ресурсов, структурных изменений в экономике НСО и конкурентоспособности области в межрегиональных экономических отношениях.

На *четвертом этапе* будет осуществлена верификация базового варианта Стратегии. Выбор будет производиться с использованием экономико-математического инструментария из разработанных альтернатив для достижения «оптимального» с содержательных позиций варианта. Будет проведена следующая работа:

- сформулированы общие представления о будущем развитии Новосибирской области в контексте стратегических направлений социально-экономического развития России и Сибирского федерального округа;
- выделены приоритеты развития экономических кластеров;
- определены приоритетные перспективные инвестиционные проекты развития экономики, производственной и социальной инфраструктуры; обоснованы структура и объем инвестиций в область;
- определены приоритетные задачи деятельности органов власти, ориентированные на достижение целевых параметров развития об-

ласти на основе стратегического партнерства власти, бизнеса и населения;

- обоснованы условия для создания экономики знаний и развития на ее базе производств и услуг инновационного типа;
- предложены источники финансирования и формы стимулирования инвестиций в область, масштабы и формы возможных внешних заимствований;
- сформулированы варианты пространственного размещения производств и реализации проектов разного уровня на территории области;
- предложены основные направления повышения уровня и качества жизни населения области, улучшения демографической ситуации и создания рабочих мест, обеспечивающих пространственное развитие региона и гарантирующих более высокие стандарты жизни как в городской, так и в сельской местности.

На данном этапе разработки Стратегии будет учтен отечественный и зарубежный опыт формирования стратегических сценариев, направленных на решение задач по созданию условий и стимулированию экономического и социального развития регионов. Будет дана количественная оценка результативности государственно-частного партнерства, осуществляемого в виде договоров областной администрации с фирмами, участвующими в финансировании крупных долгосрочных проектов на территории области. Будут определены источники инвестиционных ресурсов, включая бюджеты различных уровней, отечественный и иностранный капитал, средства предприятий. Формой представления результатов четвертого этапа будет краткий вариант Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. с выделением этапа до 2010–2012 гг.

На **пятом этапе** будут подготовлены предложения по механизму реализации Стратегии развития Новосибирской области и мониторингу ее результатов. Будет предложена функциональная матрица, разграничивающая систему ответственности с выделением конкретных ответственных (подразделения администрации НСО, другие органы управления, важнейшие бизнес-структуры, научные и другие организации) и сроков выполнения основных заданий по реализации Стратегии. Предполагается также построение **сетевого графика** реализации Стратегии с выделением основных этапов и критических путей.

Основные усилия ИЭОПП СО РАН на этом этапе будут направлены на разработку системы и показателей мониторинга реализации Стратегии развития Новосибирской области. Эта работа будет разделена на две основные части:

- определение основных контуров системы мониторинга социально-экономической ситуации в Новосибирской области;
- формирование системы мониторинга реализации Стратегии развития НСО.

Разработчики исходят из того, что качество управления как в целом по стране, так и в отдельных регионах напрямую связано с использованием современных управленческих технологий и информационных систем. Важное место среди них занимает региональный мониторинг, который должен служить надежной информационной основой для осуществления эффективной социально-экономической и налогово-бюджетной политики в субъектах Федерации. Важнейшей частью работы по созданию системы регионального мониторинга в Новосибирской области будет формирование соответствующей системы индикаторов для сводного мониторинга социально-экономической и налогово-бюджетной политики в НСО. Сводная система индикаторов для осуществления начальной стадии мониторинга социально-экономической и налогово-бюджетной политики в Новосибирской области на уровне макропоказателей должна быть максимально агрегированной, чтобы на верхнем уровне системы принятия решений была возможность получения четкой, обозримой и компактной общей картины состояния в сфере экономики, социального развития и общественных финансов в регионе и результативности проводимой социально-экономической и налогово-бюджетной политики.

При формировании *индикаторов мониторинга реализации Стратегии* будет разработана система показателей, позволяющих оценивать ход реализации основных мероприятий и проектов. При разработке системы оценки эффективности деятельности органов власти по реализации Стратегии будет предложена система качественных критериев деятельности функциональных подразделений администрации Новосибирской области и органов власти ее административных районов. Эти критерии дадут возможность оценивать выполнение (или невыполнение) основных целевых установок Стратегии, сроки реализации ее важнейших программ, целевое использование средств и т.д.

На *шестом этапе* будут вноситься уточнения и дополнения по результатам обсуждения и согласования Стратегии на предыдущем этапе.

Обсужденный и одобренный заинтересованными сторонами вариант Стратегии будет оформлен в виде презентации, позволяющей осуществлять

- представление Стратегии на федеральном и региональном уровнях;
- представление Стратегии на международном уровне, на национальных и международных конференциях и форумах, в том числе в формате web-страницы.

На четвертом – шестом этапах формирования Стратегии будет разработана учебная программа для переподготовки и обучения кадрового состава областной администрации и администраций районов НСО по вопросам федерализма, региональной политики, регионального и муниципального управления, управления общественными финансами, экономической информатики. Особое внимание при подготовке программы и учебных пособий будет уделено возможностям и направлениям использования Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области в практической деятельности подразделений региональных органов управления.

Для апробации основных положений и направлений, сформулированных в Стратегии, предполагается организовать ее обсуждение на заседаниях Директорского форума, действующего на базе ИЭОПП СО РАН с участием ведущих бизнесменов Сибирского региона, а также на специальном заседании Совета Межрегиональной ассоциации руководителей предприятий.

Во Всероссийском научном журнале «Регион: экономика и социология», издаваемом в ИЭОПП СО РАН, предусмотрена специальная рубрика, в которой будут освещаться основные блоки и мероприятия Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области.

По завершении всех работ по формированию Стратегии в администрацию Новосибирской области будет представлен полный пакет документов, включающий окончательный вариант Стратегии с учетом внесенных изменений и дополнений.

© Кулешов В.В., Селиверстов В.Е., 2006

МЕТОДОЛОГИЯ КЛАССИФИКАЦИИ ЗАПАСОВ И РЕСУРСОВ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО СЫРЬЯ

А.Э. Конторович, А.Г. Коржубаев, Л.В. Эдер

ОБЩИЕ КРИТЕРИИ КЛАССИФИКАЦИИ

Запасы и ресурсы различных энергетических источников, определяемые в рамках существующих классификационных систем, дифференцируются в основном по двум критериям: по достоверности информации об их наличии в антропосфере и по степени вовлеченности либо возможности вовлечения в хозяйственный оборот, определяемой технологическими и экономическими условиями.

В отечественных и зарубежных классификациях по совокупности признаков для ископаемых энергоносителей выделяются такие категории запасов, как разведанные, предварительно оцененные, балансовые, забалансовые, извлекаемые, неизвлекаемые, доказанные, вероятные, подразумеваемые, выявленные, отмеченные, неразбуренные, неразрабатываемые, измеренные, разбуренные, разрабатываемые и др. К основным категориям ресурсов ископаемых энергоносителей относятся начальные, потенциальные, перспективные, прогнозные, общие, возможные, умозрительные, неоткрытые, гипотетические и др. Ресурсы воспроизводимых и неисчерпаемых источников энергии подразделяются на технически возможные, экономические, потенциальные, теоретические и др.

Понятие запаса в отношении как невозобновляемых, так и воспроизводимых и неисчерпаемых источников энергии предполагает наличие технологических систем, позволяющих коммерчески эффективно добывать (производить) определенное количество конкретных видов энергии и энергоносителей. В рамках такого подхода объем запасов первичной энергии зависит от технологий и условий их добычи (производства) и транспортировки, определяющих себестоимость в точке реализации, а также от долгосрочного уровня цен. Изменения издержек производства и относительных цен в значительной мере определяют объемы вовлечения конкретных

энергоносителей в хозяйственный оборот, включая расширение географии добычи (производства), влияют на интенсивность НИОКР в сфере развития технологических систем производства и использования традиционных и новых энергоисточников.

ЗАПАСЫ ВОЗОБНОВЛЯЕМЫХ И НЕИСЧЕРПАЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ ЭНЕРГИИ

Запасы ветровой энергии зависят прежде всего от технических решений, коммерческих, социальных и экологических ограничений, в рамках которых теоретические ресурсы кинетической энергии ветра с учетом их среднегодовой скорости и географических характеристик могут быть экономически эффективно использованы. При существующем уровне развития технологических систем ветроэнергетические установки работают только при скорости ветра в диапазоне от 3 до 25 м/с. Сдерживающими развитие ветроэнергетики факторами являются также высокий уровень шума генерирующих комплексов, их влияние на радио- и телекоммуникации, воздействие на климат, наличие эффекта интерференции.

К запасам гидроэнергии относится количество электроэнергии, которое технически возможно выработать в регионе с учетом природных условий (топографические условия, объем водного бассейна, скорость течения и др.) и социально-экономических ограничений (населенность территории, экологические требования, правовые моменты, коммерческая эффективность по сравнению с альтернативными энергоисточниками).

Запасы геотермальной энергии включают в себя объем коммерчески эффективной тепловой и электрической энергии, который технически возможно выработать с учетом плотности теплового потока, поступающего из недр Земли. Плотность теплового потока в значительной мере зависит от теплофизических свойств мантии и земной коры и колеблется в диапазоне от 0,03 до 0,5 Вт/кв.м.

При определении запасов биомассы, которую предполагается использовать для энергетических целей, кроме технико-экономических возможностей ее использования учитываются социально-экологические факторы, а также ограничения со стороны сельского хозяйства и индустрии конструкционных материалов.

Запасы сырья для атомной энергетики в существенной мере определяются особенностями технологий использования ядерного топлива. Наличие значительных складских запасов обогащенного урана в кратко- и сред-

несрочной перспективе снижает значимость воспроизводства минерально-сырьевой базы природных компонентов для атомных реакторов. Запасы урана дифференцированы для использования в открытом и замкнутом циклах, а их стоимостные характеристики различаются для тепловых и быстрых реакторов. В долгосрочной перспективе наряду с ураном возможно использование тория.

В отношении солнечной энергии отсутствует понятие запаса, поскольку для современного технологического уклада при существующем уровне энергетических цен массовое использование данного вида энергии коммерчески неэффективно, при этом потенциал его применения в антропосфере количественно ограничен объемом ежегодного поступления солнечной энергии к поверхности Земли – 85 трлн тут, что почти в 75 раз превышает современный объем запасов всех экономически эффективных энергоисточников. В долгосрочной перспективе уровень использования этого энергоисточника будет определяться исключительно технико-экономическими условиями.

КЛАССИФИКАЦИЯ ЗАПАСОВ И РЕСУРСОВ НЕФТИ И ГАЗА, ДЕЙСТВОВАВШАЯ В СССР И РОССИИ

Объему запасов ископаемого органического топлива соответствует количество нефти, газа, конденсата, угля, торфа, горючих сланцев, которое по имеющимся геологическим, техническим и экономическим характеристикам может быть извлечено апробированными методами разработки и коммерчески эффективно реализовано при существующих на момент оценки условиях. В России при анализе состояния суммарных ресурсов нефти, газа, конденсата и содержащихся в них компонентов, имеющих промышленное значение, по степени изученности они подразделяются на разведанные запасы (категории А, В, С₁), предварительно оцененные запасы (категория С₂), перспективные ресурсы (категория С₃) и прогнозные ресурсы, различающиеся по степени обобщенности количественной оценки (категории D₁ и D₂).

Категории А и В подсчитываются для залежей (их части), находящихся в разработке, разбуренных в соответствии с проектом (категория А) либо в соответствии с технологической схемой или проектом опытно-промышленной эксплуатации (категория В). Границы этих категорий определяются по границам залежи либо по контуру эксплуатационных скважин. Для кате-

гории А подразумевается полная изученность параметров залежи, а для категории В – изученность, достаточная для составления проекта разработки.

Разведанные запасы категории C_1 относятся к разведанным залежам (их части), а также к неразведанным частям залежи по контуру, проведенному по аналогии с ее разведанной частью. После того как пробурена первая скважина с промышленным притоком на выявленной ею залежи, границы категории устанавливаются в радиусе, равном удвоенному расстоянию между добывающими скважинами сеток, применяемых на сходных по строению залежах района.

Предварительно оцененные запасы категории C_2 рассчитываются на основании данных бурения, керна и промыслово-геофизических исследований в неопробованных продуктивных пластах выявленных залежей по аналогии с изученными в районе месторождениями.

При оценке ресурсов предполагается более низкая, чем для запасов, степень изученности, обоснованности и, соответственно, достоверности. Ресурсы нефти и газа и содержащихся в них компонентов, имеющих промышленное значение, по степени достоверности подразделяются на перспективные (категория C_3) и прогнозные (категории D_1 и D_2).

Региональные работы, проводимые, как правило, на бюджетные средства, завершаются оценкой прогнозных ресурсов по категориям D_2 , D_1 и в ряде случаев – перспективных ресурсов C_3 . Эта оценка служит для выделения участков и проведения конкурсов и аукционов. Поисковые, оценочные и разведочные работы на лицензионном участке недропользователи должны проводить за счет собственных средств.

ОСНОВНЫЕ МЕТОДИКИ КЛАССИФИКАЦИИ ПРИ МЕЖДУНАРОДНОМ АУДИТЕ ЗАПАСОВ

Крупнейшие российские вертикально интегрированные компании переходят на международные стандарты корпоративного управления и финансовой отчетности. Это делается с целью обеспечения большей прозрачности деятельности компаний. Основными международными стандартами аудита запасов углеводородов являются методики в сфере управления запасами и внешней отчетности, разработанные Комиссией по ценным бумагам и биржам США (SEC) и Международным обществом инженеров-нефтяников (SPE). Мировые инвестиционные банки в качестве базовых критериев при выделении финансовых средств используют оценки SEC.

В настоящее время эти методы являются частью корпоративных стандартов крупнейших международных нефтегазовых компаний.

Международные стандарты оценки запасов отличаются от российской системы, основывающейся на «технических критериях». Согласно российской системе, извлекаемые запасы – это запасы, добыча которых теоретически возможна независимо от того, убыточна ли она для компании или нет. Извлечение запасов, классифицируемых SEC и SPE, по определению должно быть рентабельным, т.е. обеспечивать положительный чистый поток наличности. Наряду с этим доказанные запасы подразумевают определенный уровень достоверности и принятия производственных обязательств. По этой причине российские запасы (категории ABC₁) почти всегда будут выше доказанных запасов категорий по классификации SEC и SPE. Это одна из причин того, почему инвесторы используют методы SEC и SPE для оценки активов компаний. Данные методы дают гарантию того, что вероятный прирост стоимости будет обусловлен не только добычей, но и всей производственной деятельностью.

Система классификации запасов SPE. По системе, разработанной Международным обществом инженеров-нефтяников (SPE), ресурсы разделяются на три основные категории: доказанные, вероятные и возможные. Доказанные запасы (P₁ или TP для общих доказанных запасов) – это запасы, в рентабельной добыче которых мы уверены на 90% при использовании проверенной технологии (на разрабатываемых месторождениях), с учетом текущих цен на нефть и условий добычи. Ключевым моментом является то, что необходимо располагать достаточной производственной статистикой и результатами исследований, свидетельствующими о высоком уровне достоверности наличия запасов. Данная категория, в свою очередь, подразделяется на две подкатегории: запасы доказанные разрабатываемые (PD) и запасы доказанные неразрабатываемые (PUD).

Запасы доказанные разрабатываемые привязаны к существующим скважинам, где углеводороды либо добываются из горизонтов, перфорированных на данный момент (PDP – запасы доказанные разрабатываемые добываемые), либо будут добыты при переводе скважин на другие продуктивные горизонты (PDNP – запасы доказанные разрабатываемые недобываемые), при условии что перевод потребует лишь незначительных капитальных затрат.

Запасы доказанные неразрабатываемые – это запасы, добыча которых предусматривается из будущих скважин, и либо под бурение этих скважин выделены средства, либо они запланированы к бурению согласно плану

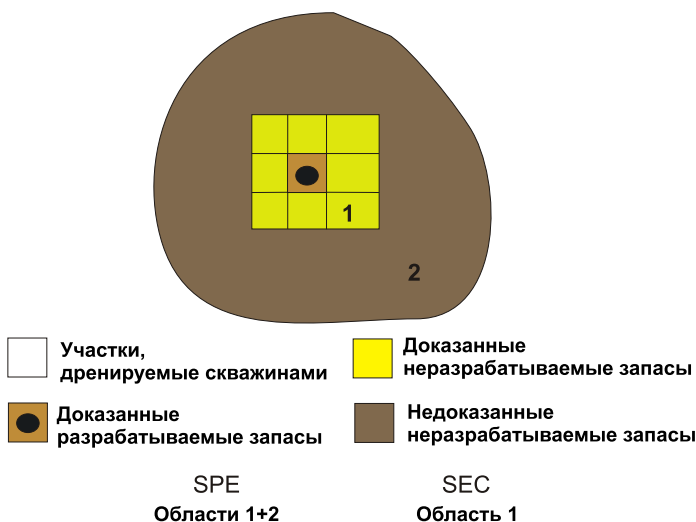
разработки, уже реализуемому в течение некоторого времени. Вероятные запасы (P_2) – это запасы, относительно рентабельной добычи которых существует уверенность на 50%. Эти запасы делятся еще на две категории: вероятные от бурения и вероятные от дополнительной добычи. Вероятные запасы от бурения – это запасы, находящиеся в пределах неразбуренных площадей месторождений на значительном удалении от существующих скважин, участков, на которые имеются данные сейсмической разведки, или запасы в пределах площадей с низкими дебитами добычи. Вероятные запасы от дополнительной добычи – это запасы, которые предполагается извлечь за счет совершенствования системы заводнения, внедрения методов повышения нефтеотдачи пласта или осуществления геолого-технических мероприятий.

Запасы возможные (P_3) – это запасы, относительно рентабельной добычи которых существует уверенность на 10%. Запасы данной категории могут быть добыты при внедрении неопробованных технологий, бурении на тех площадях месторождений, где в настоящее время добыча нерентабельна, или при разбуривании месторождений, которые значительно удалены от объектов инфраструктуры (трубопроводов) и региональные планы строительства которых в настоящее время отсутствуют.

Запасы 3Р (доказанные + вероятные + возможные) представляют собой полный ресурсный потенциал открытых месторождений. Потенциальные объемы углеводородов, которые не подтверждены поисковым бурением, не относятся к классификации SPE.

Система классификации запасов SEC и ее отличия от системы SPE. Система классификации запасов SEC отличается от аналогичной системы SPE тем, что в ней предметом оценки являются только доказанные запасы. В системе SEC нет таких понятий, как запасы категорий P_2 и P_3 . Кроме того, данная система предъявляет более жесткие требования к наличию 90%-й уверенности в рентабельной добыче сырья. Фактически категории доказанных разрабатываемых запасов по SPE и по SEC одинаковы. Основные различия касаются доказанных неразрабатываемых запасов.

В отношении удаленности от существующих скважин SEC требует доказательств «гарантированной добычи» или соблюдения правила «одного участка разработки, смежного с дренируемым». Таким образом, доказанные неразрабатываемые запасы могут быть подсчитаны только на площади, отстоящей не более чем на один шаг разработки от края зоны дренирования существующих скважин, при условии что на всех этих скважинах в ходе испытаний получен рентабельный дебит (см. рисунок). Доказа-



Сравнение методики подсчета запасов по классификациям SPE и SEC

тельством служит также наличие зоны интерференции, подтверждаемой в ходе длительного испытания скважины на приток. SPE же допускает косвенные доказательства пределов рентабельной разработки коллектора, определенных главным образом на основе интерпретации данных сейсмической разведки и геофизических исследований скважин.

Относительно доказательства установления водонефтяного и газонефтяного контактов SEC для определения границ нефтяного столба допускает использование нижней границы нефтеносности или верхней границы зафиксированного газонефтяного контакта, установленных на основе результатов фактических испытаний скважин на приток. В соответствии с SPE достаточными для доказательства считаются выводы о границах контактов, сделанные на основе замеров пластового давления (гидродинамического каротажа).

В отношении доказательства увеличения запасов от внедрения методов повышения нефтеотдачи пласта SEC обычно требует наличия реального проекта опытно-промышленной эксплуатации, в ходе выполнения которого в течение длительного времени (шесть месяцев) обеспечивается дополнительная добыча нефти. Единственное исключение из этого правила допускается только в том случае, если имеется очень хороший аналог (тот же горизонт либо другой с теми же или лучшими характеристиками) на

другом месторождении, расположенном по соседству. Использование аналогов как таковых является общим правилом для SPE.

Запасы, подсчитанные по методике SEC, всегда будут меньше запасов, подсчитанных по методике SPE. Методику SEC предпочитают банки, занимающиеся инвестиционной деятельностью, так как данная методика обеспечивает более четкий подход при сравнении двух различных компаний. Классификация SEC консервативна и основана на прямых доказательствах наличия запасов. Используется правило «одного участка разработки, смежного с дренируемым» (наличие доказанных запасов допускается на удалении одного шага разработки от границы продуктивного участка, дренируемого скважиной); скважины испытаны на приток с рентабельным дебитом; установлен самый нижний воронепетной контакт.

НОВАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ ЗАПАСОВ И РЕСУРСОВ НЕФТИ И ГОРЮЧИХ ГАЗОВ В РОССИИ

Приказом министра природных ресурсов РФ от 1 ноября 2005 г. была утверждена новая классификация запасов и прогнозных ресурсов нефти и горючих газов. Введение ее в действие предполагается с 1 января 2009 г. Цель новой классификации – приблизить требования по категоризации запасов к международным, более приемлемым для условий рыночной экономики. В сравнении с действующей классификацией новая конкретизирует категории запасов и дает более полную информацию. За основу была взята существующая база, и она в значительной степени приведена к международным требованиям. Назначение классификации – установить единые для Российской Федерации принципы подсчета и государственного учета запасов и ресурсов углеводородного сырья.

В новой классификации месторождения нефти и газа по величине извлекаемых запасов нефти и геологических запасов газа подразделяются на уникальные (более 300 млн т нефти или 500 млрд куб. м газа), крупные (от 30 до 300 млн т нефти или от 30 до 500 млрд куб. м газа), средние (от 3 до 30 млн т нефти или от 3 до 30 млрд куб. м газа), мелкие (от 1 до 3 млн т нефти или от 1 до 3 млрд куб. м газа) и очень мелкие (менее 1 млн т нефти, менее 1 млрд куб. м газа).

Согласно принятой классификации в зависимости от фазового состояния и состава основных углеводородных соединений в недрах месторождения (залежи) нефти и горючих газов подразделяются на нефтяные (Н), содержащие только нефть, насыщенную в различной степени газом; газонеф-

тные (ГН), в которых основная часть залежи нефтяная, а газовая шапка не превышает по объему условного топлива ее нефтяную часть; нефтегазовые (НГ), к которым относятся газовые залежи с нефтяной оторочкой, где нефтяная часть составляет по объему условного топлива менее 50%; газовые (Г), содержащие только газ; газоконденсатные (ГК), содержащие газ с конденсатом; нефтегазоконденсатные (НГК), содержащие нефть, газ и конденсат. В газовых залежах по содержанию $C_5 + В$ выделяются следующие группы газоконденсатных залежей: низкоконденсатные – с содержанием конденсата менее 25 г/куб.м; среднеконденсатные – с содержанием конденсата от 25 до 100 г/куб.м; высококонденсатные – с содержанием конденсата от 100 до 500 г/куб.м; уникальноконденсатные – с содержанием конденсата более 500 г/куб.м.

В новой российской классификации сделана попытка свести воедино три признака запасов углеводородов: экономическую эффективность, степень промышленного освоения и степень геологической изученности. В прежней классификации фактически использована только одна характеристика запасов – степень их геологической изученности.

В итоге главным отличием новой классификации запасов от действующей является выделение на основе принятых международных стандартов групп запасов по экономической эффективности. В соответствии с новой классификацией промышленно значимые запасы углеводородов предлагается разделить по их экономической эффективности на две группы: нормально рентабельные и условно рентабельные. К нормально рентабельным относятся запасы месторождений, вовлечение которых в разработку на момент оценки, согласно технико-экономическим расчетам, экономически эффективно в условиях конкурентного рынка при использовании техники и технологии добычи и переработки сырья, обеспечивающих соблюдение требований по рациональному использованию недр и охране окружающей среды. Условно рентабельными считаются запасы месторождений, разработка которых не обеспечивает приемлемую эффективность в условиях конкурентного рынка из-за низких технико-экономических показателей, но освоение которых становится экономически возможным при изменении цен на нефть и газ или при появлении новых оптимальных рынков сбыта и новых технологий.

Ресурсы углеводородов новая классификация по экономической эффективности разделяет также на две группы: рентабельные и неопределенно рентабельные. К рентабельным относятся ресурсы, имеющие положительную предварительно (или экспертно) ожидаемую стоимость запасов,

к неопределенно рентабельным – ресурсы, на дату оценки имеющие неопределенную ожидаемую стоимость запасов.

В новой классификации изменены требования к выделению категорий запасов и ресурсов по степени геологической изученности. Запасы углеводородов предлагается разделить на четыре категории: достоверные (А), установленные (В), оцененные (C_1) и предполагаемые (C_2).

Категория А (достоверные запасы) – это разрабатываемые запасы залежи или ее части, разбуренной эксплуатационной сеткой скважин в соответствии с проектом разработки. Геологическое строение залежи, форма и размеры определены, а флюидалльные контакты обоснованы по данным бурения, опробования и по материалам геофизических исследований скважин. Литологический состав, тип коллекторов, эффективные и нефте- и газонасыщенные толщины, фильтрационно-емкостные свойства, нефте- и газонасыщенность, состав и свойства углеводородов в пластовых и стандартных условиях и технологические характеристики залежи (режим работы, дебиты нефти, газа, конденсата, продуктивность скважин) установлены по данным эксплуатации скважин. Гидропроводность и пьезопроводность пласта, пластовое давление, температура, коэффициенты вытеснения изучены с детальностью, достаточной для построения многомерных геологической и фильтрационной моделей залежи с высокой степенью достоверности. Рентабельное освоение залежи определено проектным технологическим документом на разработку и подтверждено фактической добычей.

К категории А относятся:

1) запасы промышленно освоенных залежей (или их частей), дренируемые эксплуатационными скважинами при реализованных технологиях разработки в соответствии с проектным документом на разработку;

2) запасы промышленно освоенных залежей (или их частей), которые на дату подсчета по разным причинам не дренируются (в районе простаивающих скважин), ввод которых в разработку экономически обоснован и не потребует существенных дополнительных капитальных затрат;

3) запасы разрабатываемой залежи (или ее части), которые могут быть экономически рентабельно дополнительно извлечены из геологических запасов этой залежи за счет применения промышленно освоенных методов увеличения нефтеотдачи;

4) запасы, которые могут быть извлечены дополнительно из геологических запасов этой залежи за счет уплотнения первичной сетки эксплуатационных скважин.

Категория В (установленные запасы) – это запасы разведанной, подготовленной к разработке залежи (или ее части), изученной сейсморазведкой или иными высокоточными методами и разбуренной поисковыми, оценочными, разведочными и опережающими эксплуатационными скважинами, давшими промышленные притоки нефти или газа. Геологическое строение залежи, фильтрационно-емкостные свойства пород-коллекторов, состав и свойства флюидов, гидродинамические характеристики, дебиты скважин достаточно хорошо изучены по результатам геолого-промысловых исследований и пробной эксплуатации одиночных скважин. Степень изученности параметров залежи достаточна для построения надежных геологической и фильтрационной моделей залежи. Рентабельное освоение залежи подтверждено данными пробной эксплуатации, исследованиями скважин и обосновано проектным технологическим документом на разработку.

К категории В относятся запасы участков залежей в зоне дренирования скважин, в которых получены промышленные притоки при испытании и (или) пробной эксплуатации.

Категория C_1 (оцененные запасы) – это запасы части залежи, изученной достоверной сейсморазведкой или иными высокоточными методами в зоне возможного дренирования неопробованных скважин, примыкающие к запасам категорий А и В, при условии что имеющаяся геолого-геофизическая информация с высокой степенью вероятности указывает на промышленную продуктивность вскрытого пласта в данной части залежи. Степень геологической изученности геолого-промысловых параметров залежи достаточна для построения предварительной геологической модели и проведения подсчета запасов.

Запасы категории C_1 выделяются, если геолого-геофизическая информация доказывает, что пласт в сторону выделяемой категории C_1 непрерывен по площади.

Технологические параметры разработки залежи определяются по аналогии с изученными участками залежи или с использованием аналогий по другим разрабатываемым месторождениям.

Рентабельность освоения определяется по аналогии с изученной частью залежи. К категории C_1 относятся запасы:

- 1) неразбуренной части залежи, непосредственно примыкающей к запасам категории А + В на расстоянии, равном зоне возможного дренирования;
- 2) части залежи в районе неопробованных скважин, в случае если продуктивность этой залежи доказана опробованием или эксплуатацией в других скважинах.

Категория C_2 (предполагаемые запасы) – это запасы в не изученных бурением частях залежи и в зоне дренирования транзитных неопробованных скважин. Геолого-промысловые параметры залежи устанавливаются по аналогии с изученной частью залежи, а в случае необходимости – с залежами аналогичного строения в пределах данного нефтегазоносного региона. Имеющейся информации достаточно для построения предварительной геологической модели и подсчета запасов.

Технологические параметры и экономическая эффективность разработки запасов определяются по аналогии с изученными участками залежи или с использованием аналогий по разрабатываемым месторождениям.

К категории C_2 относятся запасы:

- 1) участков залежи между доказанным контуром залежи и границами участков запасов более высоких категорий, если имеется достаточно геолого-геофизической информации для заключения о непрерывности пласта;
- 2) пластов с недоказанной продуктивностью, но изученных по материалам геофизических исследований скважин в транзитных эксплуатационных скважинах. При этом имеется обоснованная уверенность, что, по данным геофизических исследований скважин, они могут быть продуктивными;
- 3) неразбуренных тектонических блоков на залежах с установленной продуктивностью. При этом имеющаяся геологическая информация указывает, что возможно продуктивные пласты в пределах блоков по литолого-фациальным характеристикам аналогичны изученной части залежи.

При ведении учета запасы категории А, В и C_1 не рекомендуется суммировать с запасами категории C_2 .

Ресурсы нефти и горючих газов по геологической изученности подразделяются на категории D_1 (локализованные), D_2 (перспективные) и D_3 (прогнозные).

Категория D_1 (локализованные ресурсы) – это ресурсы нефти и горючих газов возможно продуктивных пластов в выявленных и подготовленных к бурению ловушках. Форма, размеры и условия залегания предполагаемых залежей определены по результатам геолого-геофизических исследований; толщина и коллекторские свойства пластов, состав и свойства нефти и газа принимаются по аналогии с разведанными месторождениями.

Категория D_2 (перспективные ресурсы) – это ресурсы нефти и горючих газов литолого-стратиграфических комплексов и горизонтов с доказанной промышленной нефтегазоносностью в пределах крупных региональных структур. Количественная оценка прогнозных ресурсов проводится по результатам региональных геологических, геофизических, геохимических

исследований и по аналогии с открытыми месторождениями в пределах оцениваемого региона.

Категория D_3 (прогнозные ресурсы) – это ресурсы нефти и газа литолого-стратиграфических комплексов, оцениваемые в пределах крупных региональных структур, промышленная нефтегазоносность которых еще не доказана. Перспективы нефтегазоносности этих комплексов прогнозируются на основе данных геологических, геофизических, геохимических исследований. Количественная оценка прогнозных ресурсов этих категорий производится по предположительным параметрам на основе имеющихся геологических представлений и по аналогии с другими, более изученными регионами, где установлены разведанные месторождения нефти и горючих газов.

© Конторович А.Э., Коржубаев А.Г., Эдер Л.В., 2006

ПРОБЛЕМЫ ТРУДОУСТРОЙСТВА МОЛОДЕЖИ В ПЕРИФЕРИЙНОМ РЕГИОНЕ

Т.Г. Проценко

Каждый субъект Российской Федерации имеет свои пространственные особенности, которые влияют на экономический рост, возможности взаимодействия с другими регионами и внутрирегионального трудоустройства.

Камчатская область (здесь и везде далее подразумевается вместе с Корякским автономным округом) занимает особое место среди регионов Дальневосточного федерального округа. Ее специфика заключается в периферийном положении, отдаленности от промышленно развитых районов, отсутствии надежных транспортных коммуникаций, сложности природно-климатических условий, узкой специализации в развитии экономики. Специализацию хозяйства области сегодня определяет наличие уникальной сырьевой базы морепродуктов для развития рыбной промышленности. Хотя в регионе есть потенциал и для создания собственной топливно-энергетической базы, и для развития индустрии стройматериалов.

В плановой экономике советского периода не делалось акцента на формировании производственной базы Камчатки и считалось рациональным завозить все на полуостров – от материалов до рабочей силы. Экстенсивный характер развития экономики Камчатской области привел ее к кризисному состоянию. Разрешить создавшиеся проблемы и противоречия трудно из-за отсутствия развитой инфраструктуры, строительной базы, квалифицированных кадров. Поэтому и возможности трудоустройства в регионе существенно ограниченные, и особенно это касается трудоустройства молодежи.

Социально-экономическое развитие региона во многом определяется его демографическим потенциалом. Современные тенденции в демографических процессах в Камчатской области указывают на устойчивый характер процесса депопуляции. Если в среднем по России коэффициент миграционного прироста в 2004 г. составлял 7, то по Камчатской области – минус 63, а по Корякскому автономному округу – минус 160 чел. на 10 тыс. чел. населения. Причем сохраняется тенденция дальнейшего роста численности выходящих за пределы региона и абсолютного сокращения численности населения Камчатки. За период между переписями населения 1989 и 2002 гг. численность населения Камчатской области сократилась на 24% (для сравнения: за тот же период Российская Федерация потеряла всего 1,3%).

Коэффициент демографической нагрузки по Камчатской области меньше среднероссийского показателя (соответственно 440 и 590 чел. на 1000 чел. трудоспособных, а в группе старше трудоспособного возраста – 189 и 323 чел.). Это свидетельствует о том, что в структуре населения Камчатки высока доля молодежи. Средний возраст населения в стране в целом, по данным Всероссийской переписи населения 2002 г., составил 37 лет, а на Камчатке – 33 года. Доля населения в возрасте 15–29 лет в общей численности жителей области остается выше, чем в среднем по России, и составляет более 27%. Демографические изменения, происходящие с 1989 г. по настоящее время, пока не влияют на структуру трудовых ресурсов Камчатки, и доля населения в трудоспособном возрасте в общей численности населения региона остается достаточно высокой (69,4% в 2004 г.).

Рост рождаемости в первой половине 80-х годов (17,8–19,2 чел. на 1000 чел. населения) обусловил к концу 90-х годов значительное увеличение в структуре трудовых ресурсов доли учащихся: в 1995 г. – 3,9%, в 2000 г. – 6,4, в 2004 г. – 8,4%. Демографическая ситуация отразилась на контингенте учащихся учебных заведений различных уровней. Сегодняшний контингент абитуриентов, поступающих в высшие и средние учебные заведения, – это дети, родившиеся в 1984–1987 гг., когда коэффициент

рождаемости был достаточно высок и составлял 18–16,6 чел. Тенденция к спаду рождаемости наметилась с 1989 г.: число родившихся на 1000 чел. населения с 13,4 чел. снизилось до 8,7–9,2 чел. в 1993–1994 гг. и стабилизировалось на этом уровне до 2002 г.

Сокращение ресурса приема в начальную школу началось с 1996 г. и более явно обозначилось с 2000 г. Для средней школы изменения начали происходить с 2003 г. и будут продолжаться до 2008 г. Для высших и средних учебных заведений сокращения ресурса приема обозначится в 2010 г. Аналогичная ситуация характерна как для всего Северо-Восточного региона, так и в целом для России.

Наметившиеся в последние годы позитивные тенденции в развитии экономики Камчатской области способствовали росту занятости населения (с 60% в 2000 г. до 63% в 2005 г.) и снижению уровня общей безработицы (с 16,3% в 2000 г. до 11% в 2005 г.). Однако для региона, где экономически активное население составляет 200 тыс. чел., указанная численность безработных означает неблагоприятную ситуацию на региональном рынке труда. Особенно неблагоприятна ситуация с трудоустройством молодежи. За последние пять лет в структуре официально зарегистрированных безработных лица в возрасте 20–29 лет составляли 40%. Не случайно в регионе растет преступность. Только число зарегистрированных преступлений в области в 2005 г. составило 8265 чел., из них более 40% – преступления в сфере экономики. По официальной статистике, в среднем каждый десятый житель региона совершает одну кражу в год. Коэффициент напряженности на рынке труда составил на конец 2005 г. 2,7 чел. в расчете на одну вакансию.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ УСЛУГИ

В 2002–2004 гг. в Камчатской области наметилась тенденция опережающего роста цен на услуги образования по сравнению с ростом потребительских цен на товары и услуги. С 1996 г. стоимость услуг образования в регионе увеличилась в 4,6 раза.

Начавшийся в 90-е годы рост числа предприятий малого и среднего бизнеса вызвал значительную потребность в профессиональном обучении по ряду специальностей. По сравнению с 1996 г. среди образовательных услуг увеличение стоимости профессионального обучения было максимальным (в 6,2 раза), в то время как услуги высшего образования подорожали лишь в 3,3 раза. Получили развитие негосударственные учебные заведения, реализующие программы высшего профессионального образова-

ния. Стоимость обучения в них в среднем на четверть ниже, чем в государственных высших учебных заведениях.

Среди регионов Дальнего Востока наблюдается дифференциация в стоимости образовательных услуг. Так, например, в 2005 г. обучение в средне-специальном учебном заведении на Камчатке обходилось дороже в 2 раза, чем на Сахалине, а в негосударственном высшем учебном заведении оно было дешевле на 31%. Самое дорогое обучение – в государственном высшем учебном заведении в Магаданской области (17039 руб. за семестр), дешевле оно в Сахалинской области (13922 руб.).

ПОДГОТОВКА СПЕЦИАЛИСТОВ

В структуре населения, занятого в экономике региона, продолжает оставаться высокой доля специалистов с высшим и средним профессиональным образованием. Уровень общей безработицы среди специалистов ниже соответствующего показателя среди населения, не имеющего высшего и среднего профессионального образования (табл. 1).

Таблица 1

Распределение безработных по уровням образования в 1995–2005 гг., % от экономически активного населения с соответствующим уровнем образования

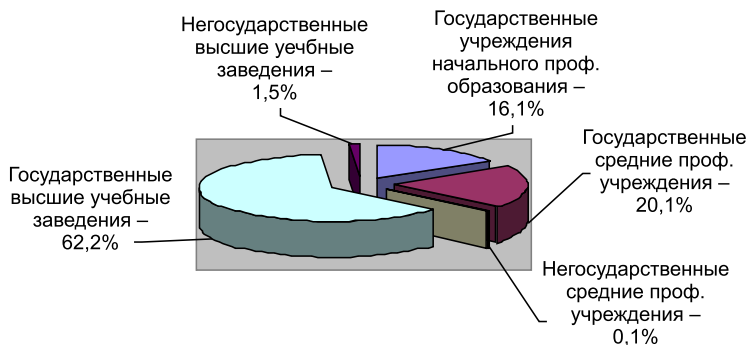
Год	Всего	В том числе по уровням образования						
		Высшее профессиональное	Неполное высшее профессиональное	Среднее профессиональное	Начальное профессиональное	Среднее (полное) общее	Основное общее	Начальное общее и не имеют начального общего
1995	6,8	2,9	20,4	4,0	–	13,1	2,5	–
1998	17,8	7,4	25,0	18,1	13,8	24,9	15,7	30,8
1999	18,1	10,2	12,2	18,8	13,0	22,5	30,7	20,0
2000	16,0	8,2	11,4	14,4	17,2	19,5	28,1	31,6
2001	14,5	8,4	10,6	12,1	14,7	19,5	26,0	16,7
2002	11,6	5,4	17,6	10,1	14,4	13,9	19,0	10,0
2003	11,6	6,5	2,9	8,9	13,0	15,7	25,0	16,7
2004	11,0	6,4	3,0	9,0	13,0	16,3	27,0	16,2
2005	10,9	6,3	2,8	8,8	13,1	16,5	26,8	16,5

За период 2000–2005 гг. произошли изменения в подготовке специалистов с высшим и средним специальным образованием. Значительно возросла доля высшего образования в объеме подготовки специалистов: за указанные годы в 2,8 раза увеличился выпуск из высших учебных заведений области при снижении числа выпускников средних специальных учебных заведений на 4%. Численность студентов высших учебных заведений выросла за рассматриваемый период в 1,9 раза, численность же учащихся средних специальных учебных заведений сократилась на 21%.

Численность учащихся учреждений начального профессионального образования на протяжении 10 лет остается стабильной (4,4–4,6 тыс. чел.). В 2005 г. в эти учебные заведения принято 2,2 тыс. чел. Выпуск квалифицированных рабочих в среднем составляет 2 тыс. чел. в год, лишь в 1995 г. был выпущен 2321 специалист.

Всего по Камчатской области всеми видами обучения охвачено 28% молодежи в возрасте 15–29 лет. Это в 2 раза больше, чем в 1995 г., и на 33% превышает уровень 2000 г. (см. рисунок). Основная доля учащихся приходится на высшие учебные заведения. Высшая школа в области в большей степени представлена различными филиалами университетов и институтов, находящихся в других регионах России (филиалы составляют 73% высших профессиональных образовательных учреждений).

На начало 2005/2006 уч. г. в вузах области обучалось 17426 студентов, из них 97,7% – в государственных учреждениях. Среди регионов Дальневосточного федерального округа Камчатская область по численности студентов государственных вузов занимает второе место (483 чел. в расчете на 10 тыс. чел. населения; для сравнения: в Российской Федерации – 408 чел.).



Распределение численности учащихся по видам образовательных учреждений на начало 2005/2006 уч. г., %

Среди поступивших в вузы области в 2005 г. 63% составляют выпускники школ. На протяжении пяти лет увеличивается численность абитуриентов, имеющих дипломы об окончании средних профессиональных образовательных учреждений. Их доля в общей численности принятых в вузы в 2004 г. составила 26,1% против 15,2% в 1995 г.

Конкурс в государственные вузы в 2005 г. в среднем равнялся 1,6 чел. на место с учетом студентов, обучающихся на платной основе. На бюджетные места конкурс в среднем составил 3,6 чел. Доля бюджетных мест в высших учебных заведениях для абитуриентов 2005 г. по сравнению с предыдущим годом возросла на 1,3 п.п. и составила 24,9%, тогда как на начало 1995/1996 уч. г. она составляла 86%. Снижение произошло за счет сокращения бюджетного финансирования образования.

Динамика результатов приема в государственные вузы в разрезе групп специальностей показывает, что по-прежнему преобладает подготовка по группам специальностей «гуманитарные науки» (24,5% в общем приеме студентов) и «экономика и управление» (33,4%). Эти две группы специальностей остаются лидерами на протяжении последних 10 лет. В то же время сохраняется невысоким выпуск по специальностям «электронная техника и связь» и «рыбное хозяйство».

Подготовку специалистов со средним специальным образованием в Камчатской области осуществляют восемь самостоятельных учебных заведений и три филиала. Рост интереса к получению среднего профессионального образования, наблюдавшийся с 1996 г., в 2002 г. сменился спадом. Сократилось число принятых и обучающихся в средних специальных учебных заведениях. Одной из причин этого является более высокий престиж высшего образования и возможность его получения, несмотря на платность. Численность учащихся средне-специальных учебных заведений на 10 тыс. чел. населения в Российской Федерации составляет 175 чел., в Хабаровском крае – 228, в Магаданской области – 167, в Камчатской – 156 и в Сахалинской – 146 чел.

ТРУДОУСТРОЙСТВО ВЫПУСКНИКОВ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ НА РЫНКЕ ТРУДА

На регулируемом службой занятости рынке труда в последние четыре года уровень безработицы среди выпускников учебных заведений вырос и составил в 2005 г. 4,2% от экономически активного населения области (для сравнения: в 1995 г. – 4,1%, в 2000 г. – 2,6, в 2001 г. – 3%). В 2000–2005 гг.

20–24% безработных имели высшее и среднее профессиональное образование, более 16% – начальное профессиональное образование.

Сохраняется противоречие между рынком труда и рынком образовательных услуг. Как показывает практика, структура выпуска специалистов учебными заведениями области не соответствует структуре спроса на них, не всем молодым специалистам удается устроиться по профилю. Несоответствие свободных рабочих мест и состава безработных граждан обусловлено рядом причин, среди которых следует выделить две основные:

- работодателей не устраивают претенденты, обладающие востребованными профессиями, по квалификационным характеристикам, в частности из-за отсутствия требуемого разряда или опыта работы (бухгалтеры, экономисты, представители отдельных рабочих профессий);
- предлагаемые работодателями условия (низкая заработная плата, отсутствие жилья, социальных гарантий, перспектив служебного роста) не привлекают претендентов на рабочие места, что является основной причиной отказов от вакансий и ведет в неудовлетворенному спросу при наличии достаточного предложения (учителя, воспитатели детского сада, младший медицинский персонал).

В настоящее время рынок труда Камчатской области испытывает потребность в учителях средней школы, врачах, медсестрах, фельдшерах, фармацевтах, провизорах. Востребованы инженеры и мастера производственных участков, инженеры-механики, энергетики, электромеханики. На рынке труда области не удовлетворен спрос на специальности горно-рудной промышленности. В 2005 г. трудоустроены по заявкам работодателей 7% выпускников (в 2004 г. – 21%); 73% выпускников получили право самостоятельного трудоустройства. Среди выпускников средних профессиональных учебных заведений только 8% трудоустроены по заявкам работодателей (в 2004 г. – 10%). Примерно половина выпускников средних профессиональных учебных заведений продолжили свое обучение в вузах, 11% призваны в армию, 20% самостоятельно трудоустроивались. Из числа выпускников профтехучилищ в 2005 г. трудоустроены по заявкам работодателей 33% (в 2004 г. – 25 %), продолжили обучение в других учебных заведениях 33%, призваны в ряды вооруженных сил 16%, получили право самостоятельного трудоустройства 12%.

По данным Управления федеральной государственной службы занятости населения Камчатской области, количество невостребованных молодых специалистов ежегодно растет (табл. 2). Средняя продолжительность безработицы составляет от 4 до 5 мес, и довольно часто безработные моло-

Таблица 2

**Численность молодежи, окончившей учебные заведения Камчатской области
в 2001–2005 гг.**

	2001	2002	2003	2004	2005
Выпуск с дневных отделений, чел.:					
вузов	839	998	1128	1168	1366
ССУЗов	1374	1584	1806	1755	1150
профтехучилищ	2121	1939	1898	1926	1519
Выпускники дневных отделений, обратившиеся в службу занятости, чел.:					
вузов	142	83	226	216	342
ССУЗов	374	125	161	158	180
профтехучилищ	312	130	136	131	198
<i>И т о г о</i>	<i>828</i>	<i>338</i>	<i>523</i>	<i>505</i>	<i>720</i>
Доля выпускников, обратившихся в службу занятости	19,1	7,5	10,8	10,4	17,8

дые люди вынуждены устраиваться на работу не по профилю. Так, из 342 выпускников вузов, состоявших на учете в службе занятости в 2005 г., трудоустроены 35%, при этом каждый пятый принят на работу не по специальности. Из 180 выпускников средних специальных учебных заведений трудоустроены 26%, из них почти половина – не по специальности. Из 198 выпускников профтехучилищ получили работу 23%, из них не по специальности трудоустроен каждый шестой.

При наличии избытка рабочей силы работодатели предъявляют высокие требования к качеству образования претендентов на вакансии, но в то же время предлагают низкую зарплату (30% вакансий имеют предельно низкий уровень заработной платы), что затрудняет трудоустройство молодых специалистов. Служба занятости, прежде чем способствовать трудоустройству ряда выпускников образовательных учреждений, вынуждена тратить дополнительные средства на их профессиональную переподготовку.

В условиях конкуренции молодежи на рынке труда и ужесточения требований, которые предъявляют работодатели, возникает необходимость возрождения системы трудоустройства выпускников. При этом наряду с тем, что нужно сближать предложения рынка образовательных услуг и потребности рынка труда, выпускников учебных заведений следует обучать приемам грамотного построения профессиональной карьеры, самостоятельного поиска рабочего места. Изменить негативные тенденции в трудоустройстве выпускников и кадровом обеспечении предприятий и организаций можно только скоординированными, целенаправленными

действиями руководства региона, профессиональных образовательных учреждений всех уровней, администраций муниципальных образований и руководителей организаций.

Осознание этого факта привело к созданию по инициативе администрации Камчатской области на базе Многоуровневого образовательного комплекса «Камчатский кооперативный техникум – Камчатский филиал РУК» Центра содействия занятости студентов и выпускников. Центр организован с привлечением различных структурных подразделений учебных заведений, опирается на поддержку руководителей предприятий города и области.

Работа Центра содействия занятости студентов и выпускников позволит сосредоточить в одном месте сведения о вакансиях, тенденциях изменения популярности отдельных специальностей, рабочих профессий и направлений, даст возможность студентам и выпускникам получить дополнительную квалификацию, освоить рабочую профессию, сориентироваться на рынке труда, предложить себя на рынке вакансий и т.д. Сотрудничество центра с предприятиями позволит обеспечить студентам не только трудоустройство, но и прохождение практики, выполнение дипломных и курсовых проектов и т.д. Кроме того, специалисты центра ориентируют студентов и выпускников в выборе профессии и места работы.

Механизм реализации проекта содействия трудоустройству студентов и выпускников посредством работы с предприятиями города, области и другими организациями и структурами показан на схеме.

Для обеспечения центра нормативно-правовой документацией привлечены юристы Многоуровневого образовательного комплекса. Социаль-



Межвузовский Центр содействия занятости студентов и выпускников Многоуровневого образовательного комплекса «Камчатский кооперативный техникум – Камчатский филиал РУК»

но-психологическая служба осуществляет тренинги, консультации для всех тех, кто еще не трудоустроился. Тренинг по направлению «психология самопрезентации» поможет пройти собеседования и грамотно презентовать себя при трудоустройстве. Осуществляется исследование адаптации студентов и выпускников к профессиональной деятельности, проводится тестирование по профессиональной пригодности тех, кто не хочет устраиваться по полученной специальности.

Центр работает в тесной связи с Ассоциацией предпринимателей Камчатской области, аккумулируя информацию и размещая заявки на замещение вакантных должностей. Он обеспечивает работой выпускников, получивших самые разные специальности.

Молодежный парламент Камчатской области, членами которого являются представители учебных заведений, вносит коррективы в работу центра, привлекает новых партнеров.

С помощью учебно-методических отделов вузов центр легко ориентируется в основных направлениях подготовки и переподготовки специалистов в вузах.

Внедрение системы содействия занятости студентов и выпускников способствует уменьшению процента незанятых студентов и выпускников учреждений профессионального образования. Она позволяет выявлять приоритетные направления в подготовке специалистов учреждениями профессионального образования, облегчает совместную работу с центрами занятости населения города и области.

Как показала практика, Центр содействия занятости студентов и выпускников – это действенный механизм продвижения выпускников на рынке труда, механизм завоевания его сегмента. С его помощью повышается гарантия трудоустройства, и это прямым образом согласуется с концепцией модернизации образования. Ставится под контроль последующая деятельность выпускников, повышается информированность о послевузовской адаптации и карьерном росте выпускников, что, с одной стороны, позволяет вносить изменения в учебные планы и образовательные программы и, с другой стороны, дает возможность организовать целенаправленную деятельность по послевузовской подготовке студентов в форме повышения квалификации, а в последующем – в форме аспирантуры.

Таким образом, деятельность вузов оценивается по востребованности выпускников. Для их успешного трудоустройства необходимо на всех этапах формирования специалиста ориентироваться на запросы рынка труда, т.е. тех работодателей, на удовлетворение чьей потребности в кадрах ориентирован данный вуз.

«HARD LUCK STORY» БРОШЕННЫХ ДЕРЕВЕНЬ *(социологический очерк)*

З.И. Калугина, О.П. Фадеева

Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 05-03-03290)

Одним из результатов разрушительной «модернизации» российской деревни стало банкротство огромного числа реорганизованных в спешном и тотальном порядке коллективных хозяйств, появление на карте России брошенных деревень. Деревень, где нет устойчивых работодателей, которые могли бы обеспечить работой основную массу трудоспособного сельского населения, рассчитывать по текущим платежам, выплачивать заработную плату своим работникам. О масштабах этого явления можно судить по следующим данным. Например, в Новосибирской области число деревень, где нет реального работодателя, достигает, по разным оценкам, 200–300, что составляет примерно 10–20% сельских поселений области. Такой разброс в оценках обусловлен тем, что ряд сельскохозяйственных предприятий хотя и существуют де-юре, но де-факто они давно прекратили свое существование.

Появление подобных предприятий-призраков, или «оболочек», как их называют на селе, обусловлено, в частности, реализацией программы финансового оздоровления сельскохозяйственных предприятий, когда долги оставляют за таким предприятием, а все ликвидные фонды передаются на вновь создаваемое предприятие. Немало сельскохозяйственных предприятий находятся на грани банкротства и реально уже ничего не сеют и не пахут, хотя на бумаге еще существуют. Часть сельских поселений лишились рабочих мест вследствие закрытия отделений или ферм колхозов, которые размещались ранее на их территории¹.

¹ Проблемам современной российской деревни посвящено немало работ. См., например, [1–6].

Лишенные работы, жители таких деревень не имеют устойчивых источников доходов, что вынуждает их, как в давние времена, заниматься самообеспечением путем собирательства грибов и ягод, бить шишку в кедровых лесах, заниматься охотой и рыболовством. Возврат в эпоху доиндустриального общества принято теперь называть самозанятостью населения. Этот лукавый показатель вуалирует огромные масштабы реальной безработицы на селе, позволяет некоторым ретивым чиновникам из служб занятости отказывать сельским работникам в постановке на учет в качестве безработного и получать пособие по безработице ввиду того, что они имеют личные подсобные хозяйства или земельный пай. Да и в старости такие селяне будут не защищены, так как самозанятость и работа на собственном подворье не приравниваются к труду на сельскохозяйственных предприятиях или в других учреждениях, а следовательно, не дают права на трудовую пенсию.

Жители деревень, где нет крупного работодателя, лишены возможности найти оплачиваемую работу в сфере легальной экономики и оторванные от внешнего мира из-за неразвитости транспортных коммуникаций и дороговизны транспортных услуг, постепенно превращаются в депривированные социальные анклавы.

Для выявления масштабов и механизмов данного явления отдел социальных проблем Института экономики и организации промышленного производства СО РАН совместно с Федеральной государственной службой занятости по Новосибирской области в 2004–2005 гг. исследовал проблемы занятости сельского населения, проживающего в поселках без крупного работодателя. Обследование проводилось в семи из 30 районов Новосибирской области, в том числе в двух пригородных – Искитимском и Колыванском, одном среднеудаленном – Маслянинском, четырех удаленных – Венгеровском, Чановском, Кыштовском и Северном. Всего было опрошено 308 сельских безработных в 78 населенных пунктах, большинство из которых не имеют на своей территории крупных предприятий. Наряду с этим были проведены глубинные интервью с главами районных и поселковых муниципальных образований, руководителями ликвидированных и действующих сельскохозяйственных и других предприятий.

Первые результаты этих исследований были опубликованы в печати [7, 8]. В данной статье на конкретных примерах мы покажем, как реально протекали процессы деградации сельских поселений в разных районах Новосибирской области, как незаметно и буднично люди расставались со своей прежней жизнью и оказывались изолированными от «большой земли», оставаясь вдалеке от бурных преобразований и изменений.

СУДЬБА СЕЛЬСКОЙ ПЕРИФЕРИИ

История первая. Начнем с характерной истории разорения одного из малых сел Чановского района. Когда-то здесь располагалось отделение колхоза. В 1988 г. в нем насчитывалось более 400 дойных коров, а всего в колхозе было 800 голов крупного рогатого скота и 1000 овец. Но в начале 90-х годов из-за хронических неплатежей в хозяйстве стали потихоньку резать скот, чтобы выплачивать зарплату работникам, так как в то время казалось невозможным оставлять людей без денег. В 1994 г. оставшееся поголовье животных перевели на центральную усадьбу. Освободившиеся хозяйственные корпуса работники разобрали «по кирпичикам», так что возрождение порушенной фермы уже стало практически невозможным. Вначале людей возили на работу на другие фермы, а потом перестали.

Если в 1990 г. в селе проживало 103 чел., то спустя 15 лет из них осталась лишь половина. Остальные разъехались кто куда. В селе есть магазин, работает школа начального образования (в селе всего пять детей), есть свой почтальон и фельдшер, ведущий прием на дому, так как специального фельдшерско-акушерского пункта нет. Детей, окончивших первые три класса, возят на автобусе в школу-интернат на центральную усадьбу, расположенную в 11 км от села. На выходные дети приезжают домой.

Каждая семья, оставшаяся в селе, живет сама по себе – главным образом за счет личного подворья. Вместе с тем отсутствие сельскохозяйственной техники и средств для приобретения кормов сильно сдерживает возможности ведения ЛПХ. В настоящее время уже половина селян отказались от домашнего скота.

История вторая. В еще более трудных условиях оказалась маленькая отдаленная деревушка в Венгеровском районе. В течение последнего десятилетия ее население тоже сократилось вдвое, осталось всего 29 чел. Здесь нет ни магазина, ни медпункта, ни клуба, ни школы. Населенный пункт не телефонизирован, так что вызвать «скорую помощь» или «пожарную», связаться с кем-либо из «внешнего мира» местные жители не в состоянии. Раньше здесь находилось животноводческое отделение колхоза, но в 1993 г. его расформировали. С этого времени народ стал зарабатывать себе на пропитание сбором ягод и грибов, изготовлением срубов, подработкой у пенсионеров в близлежащих деревнях, а также поездками на строительные работы в райцентр (это более 80 км). Несмотря на то что деревня окружена прекрасными выпасами, жить за счет собственного производства и продажи молока селяне не могут. В такую даль по разбитым дорогам приезжать за молоком заготовители отказываются, сдавать продукцию некому, поэ-

тому коров держать перестали. Если еще 10 лет назад частное стадо насчитывало 100 коров, то сейчас на всю деревню приходится всего лишь четыре буренки. Население состарилось, хотя в половине семей еще остались люди трудоспособного возраста. Однако оплачиваемой работы в округе нет, соответственно нет у них и постоянных источников дохода.

Расположенное поблизости сельхозпредприятие (ныне это кооператив), к которому когда-то относилось животноводческое отделение данного села, «дышит на ладан». Из 5000 га некогда обрабатываемых земель сейчас засеивается лишь 500. Остальные земли фактически заброшены, зарастают бурьяном и уже через пять лет вернутся в разряд целинных. В кооперативе постоянно работает всего 15–20 чел., заработная плата – 400–500 руб., да и то в натуральной форме. Она выплачивается в основном летом и осенью, когда убирают урожай, а зимой работники вообще ничего не получают. Поэтому привлечь новых добросовестных работников на предприятие невозможно. Оставшихся работников связывает с ним скорее привычка, на перспективу уже никто не рассчитывает, да и отношение к работе у многих крайне несерьезное: *«сходят на работу на один-два дня, а потом пьют»*².

Жители центральной усадьбы еще держат в личных подворьях крупный рогатый скот и свиней, так как предприятие производит зерно, заготавливает сено. Часть произведенной продукции правдами и неправдами попадает в частные закрома. Но все прекрасно понимают, что если *«кооператив рухнет, рухнет и деревня»*, поскольку даже за такие услуги, как привоз сена с поля, частному владельцу транспортного средства придется заплатить как минимум 1000 руб.

По сути, коллективное хозяйство превратилось в своеобразный кооператив по обслуживанию личных хозяйств. Объем товарного производства здесь невелик, существенная доля сельхозпродукции не выходит за границы села. Каждый последующий год грозит оказаться для предприятия последним, так как в любой момент может отказать выработавшая свой ресурс сельскохозяйственная техника. Большинство хозяйственных построек, где в течение десятилетий не проводился капитальный ремонт, находятся в аварийном состоянии и попросту могут развалиться. Кроме того, кооперативу – хроническому должнику может быть отказано в предоставлении товарных кредитов со стороны продовольственной корпорации, действующей под патронажем областных властей.

² Здесь и далее приводятся выдержки из интервью с сельскими жителями, главами сельских администраций и предприятий.

Подобное угрожающе неустойчивое положение свойственно трем четвертям сельхозпредприятий Венгеровского района. По оценке районного руководства, *«из 23 хозяйств только пять-семь можно назвать крепкими. Возглавляют их люди, которые на этой должности и вообще в сельском хозяйстве проработали от 10 до 20 лет, то есть это знающие и проверенные кадры. Некоторые хозяйства выручают розлив минеральной воды и переработка сельхозпродукции. Но основная доля сельхозпредприятий находится в кризисном состоянии»*.

История третья. Несколько по-другому шел процесс разрушения одного из сельхозпредприятий Маслянинского района. Будучи одним из самых сильных хозяйств в районе, оно на протяжении последних 10 лет неоднократно меняло свой организационно-правовой статус: сначала превратилось из совхоза в акционерное общество закрытого типа (АОЗТ), затем – в кооператив (СПК), а через некоторое время – в закрытое акционерное общество (ЗАО). При этом единственным учредителем нового частного предприятия стал его руководитель. Работники предприятия – владельцы имущественных паев, не разбираясь в юридических тонкостях, проголосовали на собрании за преобразование кооператива в ЗАО, добровольно передали свои имущественные пай в уставной фонд нового предприятия, так и не став его учредителями. Долгое время работники не осознавали, что перестали быть собственниками своих имущественных паев. По привычке механизаторы считали вверенную им технику своей личной собственностью. Правда, это никоим образом не влияло на их производительность и исполнительность, психология рядового исполнителя, работающего «не на себя, а на дядю», сохранилась с советских времен.

В большинстве случаев трансформация наемного работника, получившего долю «колхозно-совхозного пирога», в реального хозяина, болеющего за дела предприятия, так и не произошла. Секрет заключается в том, что реорганизация колхозов, проведенная в спешке и фактически формально, не затронула сути экономических отношений. По существу, наемный работник так и не стал сособственником средств производства, а следовательно, и собственником продукта своего труда. Права акционеров, еще не усвоенные толком рядовыми акционерами, повсеместно нарушались.

Руководитель ЗАО, получив в бессрочное распоряжение все имущество, начал активную политику распродажи скота и сельскохозяйственной техники, ссылаясь на низкую рентабельность животноводства. Попутно было ликвидировано одно из отделений хозяйства в связи с сокращением стада крупного рогатого скота. Жители небольшого села, где располага-

лось это отделение, остались без работы. Впоследствии общее недовольство работников и районных властей этим самоуправством заставило руководителя-предпринимателя уйти с занимаемого поста, а хозяйство в очередной раз подверглось реорганизации и было преобразовано в муниципальное унитарное предприятие (МУП). Однако просуществовать долго в новом качестве оно не смогло, возникли проблемы, связанные с выплатой налогов в госбюджет. В результате хозяйство было признано банкротом, судебные приставы стали арестовывать имущество.

Чтобы спасти хозяйство, представители муниципалитета обратились к владельцу одной из крупнейших в районе строительных фирм с просьбой выкупить выставленную на торги технику и другое имущество предприятия и на этой базе организовать совместное предприятие – общество с ограниченной ответственностью (ООО). Сделка состоялась, так как новый учредитель был весьма заинтересован в получении возможности контроля над самой лучшей по плодородию землей района, на которой расположено данное хозяйство. Таким образом, банкротство предприятия было отсрочено, однако с этих пор его владельцами стали «чужие» люди. Местные работники лишились последних надежд на восстановление своих имущественных прав, потерянных ими в результате многочисленных преобразований. К этому времени на предприятии уже долгое время не выплачивалась заработная плата, сократились объемы производства, снизилась производительность труда, возникли проблемы с исполнительской дисциплиной. На момент обследования из 472 жителей села в трудоспособном возрасте имели работу меньше половины, из числа безработных только семь человек состояли на учете в службе занятости.

Как объясняют нынешние управляющие этого хозяйства, многократные реорганизации не были вызваны инициативой снизу. Все эти преобразования подталкивались советами сверху. Поиск наилучшей организационной модели велся в направлении оптимизации налоговых отчислений, получения льгот и преференций. *«Мы все поголовно шли на эти преобразования, чтобы хоть как-то выжить. Кто-то выжил хорошо: закрепился, удержался. Кто-то вообще распался и исчез. Ну а такие, как мы, еще вот цепляемся...»*

Хотя данное село и не лишилось производства и крупного работодателя, его судьба стала всецело зависеть от воли и желания новых собственников, не связанных напрямую ни с сельским хозяйством, ни с сельским укладом жизни.

ПОСЛЕДСТВИЯ СЕЛЬСКОГО СЕПАРАТИЗМА

История четвертая. В небольшом селе Колыванского района, насчитывающем чуть меньше 200 жителей, в советское время размещалось одно из трех отделений большого совхоза. В первые годы реформ хозяйство было акционировано и сохранило все свои подразделения. Так как дела на предприятии шли неважно, в 2000 г. управляющий периферийного отделения вознамерился хозяйствовать на свой страх и риск на имеющихся здесь 1000 га земли. Отделение отошло от хозяйства и стало акционерным обществом. Но неожиданная смерть руководителя вновь организованного предприятия не позволила воплотить задуманные планы. Настоящего лидера на замену умершему председателю не нашлось, поэтому местные акционеры посчитали возможным привлечь к их делам внешнего «спонсора» – директора хлебоприемного пункта. Расчет на то, что подобный альянс будет успешным, строился на заинтересованности переработчиков (руководства зернохранилища) в стабильных поставках зерна, которые могло бы обеспечить сельхозпредприятие. Однако со временем выяснилось, что новым «союзникам» по душе не долговременная стратегия, рассчитанная на укрепление вертикальной интеграции, а скорое извлечение прибыли в результате банкротства сельхозпредприятия. За короткий срок предприятие оказалось в долгах, на погашение которых были выставлены на продажу вся техника и весь скот.

История пятая. По схожему, «сепаратистскому», сценарию произошел распад одного из бывших колхозов в Кыштовском районе. В 1997 г. по инициативе руководителя крупное сельхозпредприятие распалось на четыре небольших кооператива (по числу сел, входивших в состав предприятия). Подобное решение о разделе хозяйства было принято под угрозой банкротства предприятия и окончательной остановки производства. К этому времени уже были заметны первые признаки «агонии»: стали распродаваться наиболее ликвидные активы, по искам налоговиков началась опись имущества. Чтобы спасти хоть что-то, были созданы кооперативы, «очищенные» от старых долгов. Чуда не произошло, два кооператива не смогли долго хозяйствовать поодиночке, а положение оставшихся также не внушает оптимизма. Хотя посевные и уборочные работы там ведутся, однако объемы производства многократно сократились, в каждом из коллективов осталось по 10 работников. Часть земельных паев бывших колхозников находится в распоряжении кооперативов и ими обрабатывается, другая часть никак не используется – земля просто зарастает бурьяном. Арендной платы за пользование землей работникам никто не платит, кооперативы лишь

оплачивают налог за обрабатываемую ими землю. Раньше в колхозе были свой маслозавод и кирпичный завод, но после 15 лет реформ от них ничего не осталось, даже здания были разобраны на стройматериалы.

Большая часть трудоспособного населения всех четырех сел не имеет работы, так как поблизости ее нет. Местные жители живут главным образом за счет сбора и продажи грибов и ягод, ловли рыбы, производства молочных продуктов и мяса в своих подворьях. Однако выручить деньги, достаточные для сносного существования семьи, от этой деятельности очень сложно. Хороший урожай полевых и лесных ягод и грибов приходится не на каждый год. К тому же удачно сбыть эту скоропортящуюся продукцию весьма затруднительно. Село расположено вдали от оживленных трасс, автобусы в райцентр, который находится всего в 30 км, ходят лишь три раза в неделю, а нанять частную машину очень дорого: в соответствии со сложившимися расценками поездка может обойтись в 500 руб. в оба конца.

СМЕНА СОБСТВЕННИКА И СФЕРЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

История шестая. Одно из самых успешных звероводческих хозяйств в Чановском районе в 1997 г. утратило самостоятельность и перешло в систему потребкооперации. С этого времени некогда процветающее производство стало нерентабельным. Население поселка, лишившееся работы, спасает близость райцентра и железной дороги. Часть жителей ездит работать в Чаны на разные промышленные и транспортные предприятия, другая часть остается в поселке и активно занимается разведением скота на личных подворьях. Быстрой и относительно безболезненной адаптации сельчан к новым условиям жизни поспособствовало также то, что техника бывшего зверосовхоза была роздана работникам за долги по зарплате и нашла применение в семейных хозяйствах. И хотя кроме магазина иной социальной инфраструктуры в поселке не осталось (здесь нет ни школы, ни детского сада, ни клуба, ни медпункта), жалоб от жителей в местную администрацию почти не поступает, что, по мнению властей, свидетельствует о высокой степени приспособленности людей к сложившейся ситуации. Единственная общая проблема – ремонт обветшавшего поселкового водопровода, который раньше находился на балансе у зверосовхоза, была решена путем сбора денег со всех жителей села на починку и эксплуатацию водных сетей.

История седьмая. Причиной появления массовой безработицы в одном из сел Северного района, где население традиционно занималось заготовкой и переработкой леса, стала реорганизация лесной отрасли. На волне

рыночных реформ прежняя сбалансированная структура производства, включавшая в себя эксплуатацию, заготовку и переработку леса, была ликвидирована. Начиная с 1992 г. лесничество остались в рамках прежнего профессионально-должностного статуса в неприватизированной лесной отрасли, а бывший цех ширпотреба, в недавнем прошлом занимавшийся под руководством старшего лесничего изготовлением пиломатериалов, стал самостоятельным хозрасчетным подразделением. К нему и отошли основная часть техники и оборудование пилорамы. Однако рыночная свобода не принесла переработчикам древесины ожидаемого успеха. В связи с выделением из лесного ведомства предприятие лишилось облегченного доступа к вырубке леса, к тому же пришел новый руководитель, который не смог сохранить обширную клиентуру и обеспечить достаточный спрос на продукцию. Параллельный бизнес по обжигу древесного угля хотя и был экономически успешным, вскоре был закрыт по настоянию служб охраны природопользования.

Постепенное снижение объемов производства вынудило руководителя начать распродажу доставшейся предприятию техники. С молотка ушли гусеничные и трелевочные трактора, большегрузные автомобили. После того как предприятие было закрыто в 1995 г., последний оставшийся на балансе трактор, пилорама и часть гаража были переданы в местный сельский совет, который сначала по совместительству, а потом и на постоянной основе возглавил руководитель этого лесоперерабатывающего предприятия. Почти восемь лет пилорама простояла без дела в открытом поле без охраны. Но как только возникла идея передать ее в аренду частному предпринимателю, она за ночь была разобрана и вывезена в неизвестном направлении.

В результате в настоящее время рабочие места в этом селе сохранились только в лесничестве и в бюджетной сфере, треть трудоактивного населения не имеет работы и перебивается заготовкой и продажей дров жителям и предприятиям социальной инфраструктуры. Население села за счет оттока в города и близлежащие населенные пункты непрерывно сокращается, уже половина проживающих здесь – пенсионеры. В связи с ростом цен на бензин и корма в последние два-три года поголовье скота в личных хозяйствах резко пошло на убыль. Если еще недавно в каждом дворе имелось по две-три коровы, а частное стадо насчитывало до 150 голов, то в настоящее время стадо сократилось почти вдвое, а коров держат лишь в каждом втором дворе.

Чтобы связать территорию села с сенокосными угодьями и картофельными полями, расположенными за речкой, новый глава муниципального образования начал строительство моста за счет средств местного бюджета и при поддержке частного предпринимателя, который со своей бригадой заготовил и привез строительные материалы из Томской области. Была надежда, что эту инициативу подхватят местные жители, мучившиеся из-за многокилометровых объездов, и среди безработных найдется немало желающих поработать на этой стройке. Но несмотря на обещание приличной оплаты, мобилизовать добровольцев из числа безработных мужчин главе администрации так и не удалось. Работать пошли только пенсионеры, дело движется очень медленно, так что завершить начатое строительство в течение намеченного срока вряд ли удастся. На этом примере хорошо видно, что с течением определенного времени привлечь на работу людей, уже привыкших к свободному времяпрепровождению, становится очень сложно, для этого требуются немалые организационные усилия.

ЦЕНА ФЕРМЕРСКИХ ЭКСПЕРИМЕНТОВ

История восьмая. Единственный случай распада сельхозпредприятия в Северном районе стал результатом попыток насадить фермерский уклад сверху в отдельно взятом селе. В 1992 г. районными властями, в угоду модным веяниям того времени, была поддержана инициатива местного председателя разбить колхоз на множество фермерских хозяйств. Для придания этому эксперименту областного статуса тогдашний губернатор Новосибирской области поспособствовал списанию долгов с реорганизуемого колхоза в сумме 3,5 млн руб. Для поддержки новоявленных фермеров были выделены кредиты «Агропромбанка».

В ходе реорганизации планировалось создать мелкие специализированные участки, занимающиеся либо растениеводством, либо животноводством. В зависимости от профессиональной принадлежности бывшие колхозники разделили между собой имущество хозяйства: 40 единиц техники и более 1000 голов скота, а также все имеющиеся производственные здания. Механизаторам досталась вся техника, животноводам – коровы и бычки. Но никто в тот момент не подумал о том, что в таком раздробленном виде в неподходящих для земледелия условиях Северного района мелкие фермерские хозяйства долго просуществовать не смогут. Даже в «благодатные» советские времена выращивать зерно и производить молоко здесь без внушительных внешних дотаций было невозможно. Многие участки

земли были заболочены и требовали регулярного осушения, маленькие размеры полей и плохие подъездные пути к ним делали их обработку и уборку урожая слишком затратным мероприятием, гнус заедал стадо, так что добиться больших привесов и надоев было крайне трудно. К тому же в запале преобразований не ставился вопрос о том, каким образом и на каких условиях будет обеспечиваться взаимодействие смежников. Чтобы накормить скот, животноводам невозможно было обойтись без помощи производителей фуража и сена, но наличных средств на покупку кормов, так же как и собственной техники, у них не было. Отсутствие кормовой базы быстро поставило точку в фермерском начинании: вскоре все колхозное стадо было пущено под нож.

Фермеры из числа бывших механизаторов тоже не смогли вписаться в рынок. Производство товарного зерна в заболоченной местности оказалось нерентабельным. Относительного успеха частный бизнес смог достичь лишь в заготовке сена для нужд личных подворий. В селе образовалось пять небольших бригад, которые превратили свои земельные пай (размер каждого составлял 16 га) в покосы и с помощью доставшихся им колхозных прессов стали заготавливать сенаж, а затем развозить упакованные рулоны по домам заказчиков. За десятилетие этой деятельности каждая бригада «обросла» своей клиентурой, причем не только в пределах своего села, но и в расположенном неподалеку райцентре, смогла купить добавочное оборудование. Несмотря на сезонный характер этого бизнеса, имеющийся рынок сбыта и отсутствие подобной техники в массовом пользовании создали заготовителям сена монопольные условия, позволяющие за короткий срок зарабатывать деньги на год вперед. Так, чистый доход одного из этих предпринимателей составил за один месяц работы около 100 тыс. руб. при розничной цене тюка сена весом 2,2 ц в 200 руб.

Произошедший более десятилетия назад распад колхоза оставил жителей двух сел без постоянной работы. Однако вопреки негативным прогнозам, поселения смогли сохраниться и не растерять трудоспособное население. Как это ни парадоксально звучит, спасла упомянутые села относительно ранняя ликвидация сельхозпредприятия, произошедшая до разрушительного кризиса сельхозпроизводства в пореформенной России. В результате колхозная техника не ушла с молотка, а в целости и сохранности перешла в собственность бывших работников и частично на баланс местного сельсовета.

Помимо заготовки сена массовым сезонным приработком в селе стали плотницкие и строительные работы. Часть мужчин занялись изготовлением срубов бань, гаражей и домов для расширяющегося внутреннего район-

ного рынка, другая часть мужского населения стала регулярно отправляться на осеннюю и зимнюю вахту в нефте- и газодобывающие регионы Севера Западной Сибири.

Благодаря заботам несменяемого главы сельсовета (а ныне – муниципального образования) дома и дороги внутри сел остаются ухоженными, нет перебоев в работе транспорта, действуют все социальные службы. И если в начале 90-х годов из этих мест к районным властям было много обращений с просьбой о помощи, то со временем поток жалоб иссяк, а прежний накал страстей заметно ослаб. Как сказал глава муниципалитета, *«сельчане уже научились зарабатывать на кусок хлеба своим трудом и уже не горят желанием вернуться обратно в колхоз. Эти 10 лет после развала предприятия сделали свое дело: отбили у людей охоту работать в коллективе, подчиняться единой трудовой дисциплине».*

История девятая. На этом фоне в ином, безрадостном свете представляют свое будущее «без колхоза» жители расположенного на территории Северного района малого села, в котором год назад обвалилась крыша животноводческого корпуса. Руководство местного предприятия, не имея средств на ремонт здания, было вынуждено перевести ферму на центральную усадьбу. Оставшиеся не у дел люди пока пребывают в шоковом состоянии и не могут привыкнуть к мысли, что теперь они сами, без помощи предприятия должны искать себе новые источники доходов, осваивать нелегкую предпринимательскую долю, не имея для этого ни денег, ни опыта, ни каких-либо орудий труда.

По словам руководителя администрации Северного района, который пристально следит за происходящим в данном селе, лишившиеся работы люди полны желания взяться за любое дело и готовы организовать откорм поросят на своих подворьях, если им централизованно будут выделяться корма. Однако механизм осуществления такого начинания не просматривается: само предприятие не имеет для этого ресурсов, в сферу компетенции муниципальных органов власти не входит помощь в организации хозяйственной деятельности, а заинтересованности со стороны внешних спонсоров нет.

ЛОМКА ТРАДИЦИОННОГО УКЛАДА В СЕЛАХ ПРИГОРОДНОЙ ЗОНЫ

Весьма болезненно проходил процесс реформирования в пригородных районах Новосибирской области. На территории многих населенных пунктов в пригородах с советских времен размещались промышленные пред-

приятия, выпускающие продукцию для нужд города. При этом образ жизни местного населения был преимущественно сельским, в застройке преобладали неблагоустроенные частные дома со всеми атрибутами сельской усадьбы – обширными огородами и многочисленными хозяйственными постройками.

История десятая. В одном из поселков Искитимского района, население которого насчитывало более 2000 чел., в 1997 г. прекратил работу комбинат по производству строительных материалов, являющийся градообразующим предприятием. В лучшие годы здесь было занято до 800 работников, основная социальная инфраструктура поселка держалась на производственных мощностях предприятия. У комбината было два ведомственных детских сада, поселок отапливался с помощью его котельной.

Дела на этом предприятии стремительно «пошли под откос» после скорпостижной смерти директора в 1995 г. Череда выборов не возместила потерю опытного управленца, – толкового и деятельного руководителя комбинат не получил. В конце концов к власти пришел двадцатидвухлетний глава охранной фирмы, который смог путем ряда весьма сомнительных комбинаций вогнать предприятие в долги и получить контроль над более чем 70% акций. С этого момента, вместо того чтобы развивать производство кирпича и других строительных материалов, молодой директор избрал иную стратегию – стал инициатором целой серии судебных разбирательств против представителей контролирующих государственных органов, а также местной администрации и бывших работников с целью возмещения разного рода убытков. Вот как комментирует сложившуюся ситуацию глава местной администрации: *«Сейчас в разгаре судебный процесс между комбинатом и энергетической компанией. Директор пытается доказать, что именно энергетики виноваты в неплатежеспособности предприятия, и хочет взыскать с них за это деньги».*

Однако судебные баталии руководства никоим образом не связаны с попытками реанимировать производство. За 10 лет с момента остановки работы на комбинате кирпичный цех был полностью разобран на стройматериалы, эта же судьба ожидает и корпуса основных цехов, демонтаж которых уже начат.

Наиболее трагичными для поселка оказались первые годы прекращения производственной деятельности предприятия. Перестала выплачиваться зарплата формально еще не уволенным работникам, в течение двух зим поселок находился на грани вымерзания из-за отключения ведомственной котельной, так как у комбината не было средств для закупки угля.

Путем невероятных мобилизационных усилий районного руководства в рекордно короткие сроки была возведена и запущена первая в районе муниципальная газовая котельная. Тем самым была разорвана «родовая» связь комбината и поселка, после чего последний смог существовать и развиваться автономно.

Начальный период невыплат заработной платы на комбинате совпал с массовым неурожаем картофеля, так что население поселка лишилось привычной подкормки со своих огородов. Чтобы продержаться «голодную зиму», в спешном порядке семьи стали обзаводиться коровами и свиньями, несколько позже для желающих были выделены сенокосы. Материальные невзгоды и отсутствие работы повлекли за собой ухудшение социального климата в поселке. Большинство жителей посчитали себя брошенными на произвол судьбы. Как следствие – многие приобшились к пьянству, буйным цветом расцвело самогоноварение.

Помощь в преодолении возникающих трудностей стала первостепенной задачей для единственной оставшейся на территории власти – совета поселка, переименованного затем в муниципальное образование. Для этого были задействованы все имеющиеся ресурсы. Пока глава местной администрации был занят проблемами тепло- и водоснабжения, всячески стимулировал открытие частных магазинов и «выбивал» из областного бюджета средства для восстановления Дома быта, не бездействовали и общественные организации. Так, Совет ветеранов старался помочь справиться со сложной жизненной ситуацией пожилым людям, участникам войны. Представители совета ходили по квартирам и домам, по возможности оказывали старикам материальную помощь, объясняли им происходящие события, находили ободряющие слова.

Со временем многие проблемы сгладились. Когда после различных перипетий вновь заработал находящийся по соседству крупный завод, мужчины из поселка начали трудоустраиваться на это предприятие. Повышенным спросом пользовались газосварщики, люди со строительными специальностями. Вначале работники ходили на завод пешком, преодолевая ежедневно по пять километров в оба конца, но затем были пущены автобусы и маршрутные такси. Часть бывших работников строительного комбината нашли работу на двух расположенных поблизости птицефабриках, которые к этому времени уже сменили владельцев, прошли этап технического переоснащения и стали активно поставлять продукцию на обширный городской рынок. Руководство этих фабрик выделило транспорт для доставки на работу жителей поселка.

По словам главы муниципального образования, в настоящее время практически все, кто хотел трудоустроиться, это сделали, но работа для них нашлась главным образом вдали от дома. Таким образом, сам поселок превратился в спальный район, который пустеет в будние дни начиная с 8 часов утра. Заметно поубавилось за последние несколько лет частное стадо, так как многие семьи стали физически не успевать вести подсобное хозяйство.

Несмотря на то что волну безработицы удалось сбить за счет удачного расположения данного населенного пункта и активно растущего производства в рамках всего района, здесь все еще сохраняется значительное количество незанятого населения: 200 трудоспособных жителей не имеют постоянной работы. При этом зарегистрированы в качестве безработных всего 15 чел. Среди тех, кто сидит без работы и не предпринимает никаких попыток изменить свой статус, большинство составляют женщины, за годы вынужденного безделья привыкшие к «оседлому» образу жизни в своих семейных хозяйствах, частично утратившие трудовую мотивацию или же по семейным обстоятельствам отказывающиеся отлучаться далеко от своего жилища. Представители службы занятости весьма обеспокоены тревожной тенденцией последних лет: несмотря на обилие в поселке нуждающихся семей, становится все труднее привлечь не занятых трудом людей к общественным работам. Из интервью с работником центра занятости: *«Есть деньги, есть работа, но работать никто не хочет. В прошлом году были выделены деньги на общественные работы по благоустройству поселка, но мы не смогли заполнить эти вакансии».*

История одиннадцатая. Разорение крупного сельхозпредприятия в одном из сел того же Искитимского района заставило значительную часть местных жителей расстаться с размеренным образом жизни и вкушать все прелести городской суеты, стать гораздо мобильнее и самостоятельнее. За более чем пятилетний срок, прошедший с момента закрытия акционерного общества, каждый третий житель села был вынужден трудоустроиться на предприятиях Новосибирска и Искитима или же получил работу на близлежащих птицефабриках, о которых речь шла выше. В селе пока еще много молодежи, однако в планах большинства молодых людей прослеживаются четкая ориентация на обустройство своей жизни в городе и стойкое нежелание связать судьбу с местом своего рождения.

На момент обследования из 640 жителей только 30 чел. имели работу непосредственно в селе. Крупное фермерское хозяйство, обосновавшееся на 2000 га лучших земель бывшего коллективного хозяйства, обеспечило

постоянную занятость всего лишь 15 механизаторам, существенно повысив эффективность использования рабочих рук в полеводстве в сравнении с колхозно-совхозной практикой.

Другими относительно крупными работодателями стали владельцы продуктового магазина и прилегающей к нему пекарни, широко известной в округе своей качественной хлебобулочной продукцией. В штате этого предприятия, принадлежащего супружеской паре, состоят восемь работников. Магазин и пекарня арендуют помещения в единственном оставшемся в селе административном здании, где когда-то располагалась контора акционерного общества. Помимо них здесь квартируют автоматическая телефонная станция на 50 номеров и фельдшерско-акушерский пункт. В селе также имеются три небольшие торговые палатки. На этом список объектов социальной и бытовой инфраструктуры исчерпывается.

Владельцы магазина завоевали уважение у сельчан своей благотворительностью. Так сложилось, что любой местный житель, оказавшийся в затруднительном финансовом положении, отоваривается у них в долг («под запись») хлебом. Кроме того, сельские бизнесмены не раз становились спонсорами культурных мероприятий. Частный магазин нередко используется и как место официальных собраний жителей села. Именно здесь по договоренности с главой муниципального объединения несколько раз в месяц на общественных началах работает парикмахер.

Но несмотря на относительно благоприятные возможности внешней занятости на несельскохозяйственных предприятиях, в селе сохраняется прослойка людей со сложившимися «крестьянскими» привычками и сознанием, не помышляющих расстаться с сельским трудом и нашедших опору в своих личных хозяйствах. По оценке главы сельской администрации, на момент опроса в селе было немало крупных ЛПХ, каждое из которых насчитывало до четырех голов крупного рогатого скота, от 10 до 15 свиней, а количество домашних птиц в таких хозяйствах доходило до 200 голов. Кроме того, многие семьи засаживали овощами обширные приусадебные огороды, а на вынесенных за территорию села участках земли выращивали картофель на продажу. Такие ЛПХ были максимально ориентированы на рынок, обеспечивая семье среднемесячные денежные доходы от 2 до 3,5 тыс. руб. исходя из действовавших на тот момент достаточно низких закупочных цен. О приоритетном внимании жителей к ведению семейных хозяйств свидетельствует и та избирательность, с которой они подходят к определению календарного графика своего трудоустройства: *«Местные*

предпочитают заниматься своим хозяйством, поэтому летом стараются нигде большие не работать».

Можно отметить несколько факторов, способствующих увеличению доходности ЛПХ у части сельских семей, проживающих в пригородных районах. Помимо близости городских рынков, на которых спрос на продукцию ЛПХ растет по мере уменьшения производства мяса на крупных сельхозпредприятиях, действует фактор повышения рыночной цены местных угодий и усиливающейся конкуренции за пользование землей. Своевременно осуществленный процесс выделения земельной собственности работникам ликвидированных сельхозпредприятий принес свои плоды. По сути, именно эта земля стала основой для развития рыночных отношений. Владельцы земельных долей могут выбирать арендаторов принадлежащих им участков из числа сильных фермерских хозяйств и обновившихся крупных сельхозпредприятий исходя из величины арендной платы, выплачиваемой, как правило, зерном и другой продукцией. В результате семьи получают часть необходимых им ресурсов, существенно экономя на покупке кормов. Высокая товарность семейных хозяйств была бы невозможной без перешедших «по наследству» от коллективных хозяйств тракторов, грузовых машин и другой техники.

Представители местной власти отмечают, что организация «самодеятельных» бытовых кооперативов, занимающихся сбором с личных подворий мяса и молока и последующей реализацией этой продукции большими партиями, по более выгодной цене, вызвала бы серьезную заинтересованность у большинства владельцев ЛПХ – и еще больше повысила бы роль этого «малого» семейного бизнеса. Другой вариант применения исконно крестьянских наклонностей местного населения, по мнению главы сельской администрации, состоит в том, чтобы по договоренности с руководством одной из птицефабрик организовать отделение по выращиванию бычков и привлечь туда тех, кто еще не утратил вкус к традиционному деревенскому труду.

* * *

Как показывает наш анализ, приспособление селян к новой ситуации во многом зависело от того, в какой период времени «оборвалась» жизнь сельхозпредприятия, какие виды техники и оборудования, а также земельных участков перешли во владение и пользование бывшим работникам.

Выделенные по закону имущественные паи и земельные доли в ряде случаев становились стартовым капиталом для организации собственного бизнеса, даже на неформальной основе, и успешного встраивания сельских жителей в экономические ниши, не связанные напрямую с сельским хозяйством. В числе других факторов успешной адаптации сельских жителей к меняющимся условиям можно назвать слаженность и координацию действий различных уровней власти (районных и сельских администраций, органов федеральной службы занятости) по решению наиболее острых проблем жизнеобеспечения селян, поиску нетрадиционных для данной местности источников доходов и созданию новых рабочих мест.

Как в реальности протекали процессы адаптации, к каким стратегиям выживания и стабилизации своего положения прибегали сельские сообщества после ликвидации сельхозпредприятий, смогли ли они сплотиться перед лицом реальной угрозы дезинтеграции и распада – это тема специального исследования.

Литература

1. **Бондаренко Л.В.** Сельская Россия в начале XXI века: социальный аспект // Социс. – 2005. – № 11.
2. **Великий П.П., Михеев П.А.** Российское село в перспективе вероятных перемен // SPERO. – 2005. – № 2.
3. **Овчинцева Л.** Будет ли в ближайшее время решена проблема сельской бедности? // Индекс. – 2005. – № 21.
4. **Перемены** в сельской России 1991–2003: оценки, подходы, методы: Мат. междунар. семинара. – Петрозаводск: Изд-во КарНЦ РАН, 2005.
5. **Сельская бедность и сельское развитие в России.** – М.: ИЭПП, 2004.
6. **Широкалова Г.С.** Социально-правовые аспекты аграрных преобразований в новой России // Социс. – 2005. – № 1.
7. **Калугина З.И., Фадеева О.П.** Перспективы «неперспективных» сельских поселений: сибирские вариации // ЭКО. – 2005. – № 7.
8. **Калугина З.И., Фадеева О.П.** Проблемы малых деревень // Новосибирская область: проблемы управления пространственным развитием / Под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2005.

© Калугина З.И., Фадеева О.П., 2006

СУБЪЕКТИВНОЕ КАЧЕСТВО ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ: ИНТЕГРАЛЬНАЯ ОЦЕНКА И ЧАСТНЫЕ ИНДИКАТОРЫ

Т.Ю. Черкашина

Современная практика социального управления ориентирует социальную политику государства и отдельных административных единиц на обеспечение роста уровня и качества жизни населения. В научном плане это ставит задачу разработки адекватного инструментария для измерения и мониторинга качества жизни населения. Сегодня общепринятым стало мнение, что для формирования основных направлений социальной политики в кратко- и долгосрочной перспективе важно комплексное использование статистических показателей и индикаторов субъективного качества жизни, фиксируемого в социологических исследованиях. Обращение к субъективным показателям обусловлено улучшением социальной и экономической ситуации в стране, переходом от политики реагирования на проблемы к политике управления и постановки стратегических задач, усложнением в целом социальной жизни современного общества. Преимущество субъективных показателей качества жизни заключается также в том, что они являются быстрой реакцией на происходящие изменения. Статистические показатели и их динамика отражают накопленный эффект предыдущего воздействия на какое-то явление, они более инертны во времени. В этом случае мониторинг субъективного качества жизни позволяет сделать социальное управление более мобильным и оперативным, по крайней мере в тактической его части.

Традиция изучения субъективного качества жизни заложена в зарубежной социологии примерно в 1973–1977 гг., когда среди концепций качества жизни на первый план вышла концепция «ощущаемого качества жизни». Реакция советских социологов на появление и развитие данной концепции была неоднозначной. Понимание того, что «планирование должно опираться на целостный анализ многообразных социальных связей и отношений человека с окружающим его миром» [1, с. 480], вылилось в активную разработку советскими социологами тематики образа жизни. Под образом жизни понималась совокупность форм деятельности, взятых в неразрывном единстве с условиями этой деятельности. Среди советских социологов укоренилась точка зрения, что образ жизни является всеобщей категорией, по отношению к которой другие, в том числе и качество жизни,

представляют собой конкретизацию и отражают различные срезы этого явления. При этом определяющую роль играет ориентация на оценку условий жизни [2].

Традиция отождествлять качество жизни с характеристиками условий жизни сохранилась и в современной исследовательской практике. Под качеством жизни понимается «комплексная характеристика уровня, а также объективных и субъективных условий жизни населения, определяющих физическое, ментальное, социокультурное развитие человека, группы и общества людей» [3] (см. также [4]). Если тщательно в концептуальном плане подходить к выбору номенклатуры показателей, то оценка качества жизни через изучение условий жизни вполне адекватна при объективном измерении. Однако при субъективном измерении, особенно в терминах непосредственной удовлетворенности условиями жизни, такой подход упрощает понимание феномена и его особенностей в данный исторический момент в конкретном обществе.

Уже в советской социологии есть примеры обращения к категории «качество жизни» на основе концепции «ощущаемого качества жизни». Например, авторы, выполнившие всесоюзное социологическое исследование «Состояние и основные тенденции развития образа жизни советских людей» (руководитель И.Т. Левыкин), развивая ситуационно-деятельностный подход, отталкиваясь от положения, что образ жизни не представляет собой унифицированного для всех членов общества набора нормативных требований, но является совокупностью возможных и желательных разновидностей реализации людьми возникающих общественных отношений и связей в зависимости от целого ряда внешних и внутренних условий их повседневной деятельности. Отсюда следует, что изучение условий жизнедеятельности – необходимая, но не достаточная часть исследования образа жизни. Ситуационно-деятельностный подход предполагает рассмотрение в единстве условий деятельности и самой деятельности, а также их восприятия субъектами деятельности [5].

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ, ИНФОРМАЦИОННАЯ БАЗА ИССЛЕДОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ИНДИКАТОРЫ

Подходы, предполагающие, что качество жизни определяется условиями существования, идейно базируются на структурном детерминизме. В этом случае даже субъективное измерение ориентировано на восприятие – в терминах ли удовлетворенности или проблемности – *условий* су-

ществования. В отличие от структурного подхода субъективистский подход предполагает изучение того, как общественные условия жизни преломляются и используются в жизненной ситуации конкретного индивида или семьи.

Трудно сказать определенно и однозначно, какой из подходов – структурный или субъективистский – более оправдан в качестве методологической основы изучения субъективного качества жизни в современной России. С одной стороны, с начала 2000-х годов наблюдается концептуализация социальной политики, вырисовываются ее основные принципы: государство идет по пути снижения своей ответственности за организацию частной жизни и формирование благосостояния граждан, рационализации расходования бюджетных средств. Это связано не только с ограниченными организационными и финансовыми возможностями государства, но и с изменением приоритетов социальной политики в современном обществе в целом. Признание человеческого потенциала в качестве важнейшего ресурса развития общества и экономики означает, что человек не может рассматриваться как *объект* социальной политики. Это требует активных действий от самих людей, прежде всего по отношению к своему здоровью, образованию, профессиональной деятельности. Ограничением в перераспределении ответственности между государством и гражданами в социальной сфере выступает понимание того, что в современном обществе невозможно воспроизводство человеческого капитала только за счет индивидуального потребления. В его формировании участвуют институты всей социальной сферы: здравоохранение, образование, культура и т.д.

С другой стороны, нельзя говорить о полной готовности населения принять на себя ответственность за организацию собственной жизни. По данным опроса, проведенного в 2000 г. Институтом комплексных социальных исследований, только 24% россиян были согласны с мнением, что в делах страны многое зависит от простых граждан, а 67% считали, что все зависит от руководителей и политиков. Когда речь заходит о благополучии отдельного человека, распределение ответов немного иное. Опросы ВЦИОМ зафиксировали, что в конце 2002 г. 47,8% россиян считали, что благополучие человека в большей степени зависит от него самого, а 48,6% полагали, что оно определяется тем, насколько справедливо устроено общество. В пользу применения субъективистского подхода к оценке качества жизни населения свидетельствует динамика этих показателей. Так, в начале 1996 г. только 25,8% россиян связывали индивидуальное благополучие с усилиями самого человека, а 62,8% – со справедливостью общест-

венного устройства¹. Не обсуждая, насколько вынужденным было принятие на себя ответственности за собственное благополучие, можно констатировать, что готовность россиян к этому увеличивается.

Принимая в качестве методологической основы субъективистский подход, под качеством жизни будем понимать совокупность характеристик различных аспектов индивидуальной жизненной ситуации. В центре нашего внимания окажется не столько восприятие условий существования, сколько реализация возможностей, обеспечиваемых этими условиями, в рамках жизненной ситуации конкретных индивидов и семей. Респондент выступает экспертом относительно обстоятельств собственной жизни, доступных в непосредственном опыте, тогда как оценки более масштабной ситуации опосредованы влиянием других информационных источников: средств массовой информации, неформальных коммуникаций и т.п. Поэтому не исключая полностью из рассмотрения оценки проблем территорий, мы не ставим их на приоритетные позиции.

Субъективное качество жизни подразумевает определение того, в какой степени удовлетворены потребности индивида в трудовой, бытовой и других сферах. Однако многочисленные исследования показали, что доход, образование, профессия, пол объясняют 6–8% дисперсии в степени удовлетворенности людей своей жизнью. Субъективная удовлетворенность любой стороной жизни отражает прежде всего степень соответствия притязаний и реального положения. В момент их совпадения удовлетворенность может достичь максимума, однако со временем этот показатель стремится к первоначальному значению [6]. Более адекватны для субъективного измерения качества жизни описательно-оценочные индикаторы, а также оценки остроты проблем в той или иной сфере жизнедеятельности. Как показывает исследовательская практика, субъективные оценки такого плана в большей мере, чем показатели удовлетворенности, коррелируют с объективными характеристиками жизненной ситуации индивидов. Семантика выражений «высокое качество жизни» и «низкое качество жизни» предполагает существование неких стандартов, с которыми соотносятся характеристики жизненной ситуации, и степени соответствия этим стандартам. Если речь идет об удовлетворенности как обобщенной в сознании индивида совокупности восприятий и оценок условий его жизни, то субъективные нормативы скрыты от исследователя. Применение же описательно-оценочных индикаторов позволяет задать в общении с респондентом

¹ Данные получены из единого архива социологических данных Независимого института социальной политики (<http://sofist.socpol.ru>).

нормы, а самим респондентам – оценить степень соответствия их жизненной ситуации заданным стандартам. Предложенное измерение качества жизни «прозрачнее» и понятнее для интерпретации.

При определении частных сфер жизнедеятельности, важных для оценки качества индивидуальной жизни, необходимо соблюсти ряд принципов. Система индикаторов субъективного измерения качества жизни должна, во-первых, охватывать все социально значимые сферы, связанные с качеством жизни людей. Во-вторых, она должна соответствовать целям и возможностям социального управления, т.е. включать в себя оценку тех условий жизнедеятельности индивидов, воздействие на которые возможно со стороны органов социального управления. Сферы, не связанные с социальным управлением, могут в большей степени определять ощущение у человека благополучия собственной жизни, но только в сферы, доступные для социального управления, может быть осуществлено вмешательство со стороны административных органов. На основе теорий потребностей [7, 8] в список конкретных аспектов жизнедеятельности включены качество человеческого капитала, качество первичных социальных контактов, качество частной жизнедеятельности, безопасность жизнедеятельности, доступность и качество услуг социальной инфраструктуры, участие в социальном управлении.

Информационной базой исследования явился опрос взрослого населения (от 18 до 65 лет) г. Новосибирска², проведенный в июне–июле 2005 г. Выборка, включающая 443 чел., сформирована по квотному принципу с учетом возраста, пола и района проживания респондентов.

Индикаторы субъективного качества жизни – мнения респондентов о том, в какой степени некоторые аспекты их жизненной ситуации соответствуют предложенным стандартам (формулировка этих стандартов представлена в табл. 1). Степень соответствия измерялась по пятибалльной шкале, на которой 1 балл означал полное согласие с предложенным высказыванием, а 5 – категоричное несогласие. Кроме этого, с помощью аналогичной шкалы (1 – «полностью удовлетворен», 5 – «полностью неудовлетворен») оценивалась степень удовлетворенности благоустройством города, экологической ситуацией, питанием семьи и жизнью в настоящий момент в целом. Субъективное измерение материального положения представлено двумя индикаторами: оценкой материального положения по пятибалльной шкале от «очень хорошее» до «очень плохое» и выбором высказывания, наиболее

² За исключением отдаленных Советского и Первомайского районов города.

точно описывающего потребительские возможности семейных доходов. Еще одна группа индикаторов включала в себя оценку роли местных средств массовой информации в освещении событий городской жизни.

ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ СУБЪЕКТИВНОГО КАЧЕСТВА ЖИЗНИ

Наиболее позитивно новосибирцами оцениваются межличностные отношения: девять из каждых десяти опрошенных находят поддержку в общении с друзьями и близкими, и лишь каждый десятый испытывает неуважение со стороны окружающих. Однако треть респондентов (32,2%) опасаются, что в трудной жизненной ситуации они останутся один на один со своими проблемами. Как показал дальнейший анализ, за этими опасениями стоит как чувство беспомощности в старшем возрасте, так и гражданско-правовое бессилие. Работа по дому не тяготит 51,5% опрошенных, они занимаются ею с охотой, тогда как 25,8% высказывают негативное отношение к домашней работе.

Во мнениях о материальном положении семьи преобладают усредненные показатели (62,6% респондентов оценили его как среднее). Если конкретизировать параметры оценки, сравнив восприятие материального положения и потребительских возможностей личных доходов, то проявится неприятие новосибирцев. За «средним» материальным положением стоит преимущественно способность покупать продукты и одежду, а приобретение предметов длительного пользования уже вызывает затруднения. «Хорошее» материальное положение – это возможность без труда приобретать такие предметы, но недоступность действительно дорогих вещей. «Плохое» положение – это когда доходов достаточно лишь для покупки продуктов питания.

Явное беспокойство за состояние своего здоровья проявляют менее трети респондентов (28,1%), но мнения о качестве медицинского обслуживания, если приходится обращаться в медучреждения, более поляризованы. Так, 45,3% опрошенных не считают, что посещение врачей отнимает у них много времени и сил, а придерживаются такого мнения 38,3%. Получают квалифицированную врачебную помощь 40,9% респондентов, тогда как противоположной точки зрения придерживаются 37,5%. При этом низкий уровень жизни является препятствием в доступе к медицинским услугам. Например, среди оценивших свое материальное положение как «плохое» не согласны с тем, что получают квалифицированную медицинскую

помощь, 53,2%, а среди оценивших его как «очень плохое» – 66,6%, тогда как только 24,2% из семей с «хорошим» материальным положением не получают, по их мнению, квалифицированной медицинской помощи.

Какие возможности предоставляет городская инфраструктура? Среди взрослых новосибирцев 71,0% считают, что в городе много мест, где они могут отдохнуть, но инфраструктура досуга более ориентирована на молодежь. Если среди респондентов до 25 лет знакомы с такими местами 88,8%, то в старшей возрастной группе (более 56 лет) – лишь 33,4%. Работа городского транспорта устраивает большую часть горожан (69,4%), причем мнения респондентов разного возраста и из разных районов практически не дифференцированы. Что касается экономической инфраструктуры, то 68,7% новосибирцев считают, что в городе есть возможность хорошо заработать при наличии такого желания. Среди самых молодых респондентов сторонников этого мнения больше – 82,0%, тогда как среди самых старших таковых только 36,7%. При преобладании во всех возрастных группах трудоспособного населения позитивного взгляда на возможности в отношении заработка у людей после 40–45 лет такой оптимизм идет на спад.

Из средств массовой информации явное предпочтение новосибирцы отдают телевидению: лишь 5,6% не пользуются им, а 75% телевидение помогает в той или иной мере ориентироваться в событиях городской жизни. Местные радио и газеты обладают меньшей популярностью: их не использует треть горожан, и лишь 47,0 и 45,0% соответственно они помогают как «информационные ориентиры».

Из социетальных составляющих качества жизни наиболее негативно оцениваются те, которые связаны с безопасностью. Опасаются, что они сами или их близкие могут стать жертвой преступлений, 56,9% респондентов, не высказывают таких опасений 22,5%. Чувствуют себя защищенными от угроз террористов только 25,2% взрослых новосибирцев. Защиту от внешних угроз три четверти (77,1%) горожан находят в собственном доме или квартире. Заметим, что респонденты, называющие плохое жилье среди проблем, осложняющих жизнь семьи в настоящее время, реже видят свой дом «своей крепостью» (60,6%). В этом же ряду стоят оценки экологической ситуации в городе: ею удовлетворены 17,8% респондентов, тогда как неудовлетворенных в 3 раза больше – 57,5%.

Почти половина опрошенных (49,6%) не довольны работой жилищно-коммунальных служб, которые отвечают за эксплуатацию дома. Позитивно оценивают работу этих служб менее трети респондентов (30,6%). Но по мере расширения территориального пространства увеличивается пози-

тивность оценок его состояния. Так, удовлетворены благоустройством дворов и улиц рядом с домом 34,4% новосибирцев, а благоустройством города в целом – 45,1%. Однако для сферы гражданско-правовых отношений характерна обратная тенденция. Если, как показано выше, в пространстве межличностных связей подавляющее большинство респондентов чувствуют себя комфортно, то относительно социального уровня оценки более пессимистичны: почти половина (46,6%) считают, что в жизни города ничего не зависит от простых горожан, обратной же точки зрения придерживаются 33,2%. Численность «бесправных» и полагающих себя в состоянии отстоять свои права, если они будут нарушены, совпадает: 40,0 и 39,8%. Но сомнительно, что это равенство можно считать позитивной характеристикой качества жизни: две пятых горожан не видят перспектив защиты своих прав, а одна пятая не артикулирует свое мнение однозначно.

В данной статье не рассматриваются оценки трудовой сферы, дошкольного воспитания и школьного образования. Также не ставилось целью подробно описать факторы дифференциации мнений респондентов. Интерес вызывает вопрос о том, какие частные параметры субъективного качества жизни оказывают большее влияние на интегральную удовлетворенность жизнью в настоящий момент, чем определяется восприятие жизненной ситуации в целом, будет ли оно позитивным или негативным. При всем разнообразии оценок различных аспектов субъективного качества жизни 26,8% новосибирцев полностью удовлетворены своей сегодняшней жизнью, еще 37,6% скорее удовлетворены. На отрицательный полюс шкалы поместили себя 6,3%, скорее не удовлетворены своей жизнью 9,8%, а 18,8% выбрали среднее положение, считая, что в их жизни есть поводы как для позитивного, так и для негативного восприятия сегодняшней ситуации. Итак, чем в наибольшей степени определяется тяготение человека к той или иной оценке своей жизни?

ГРУППИРОВКА ОЦЕНОК ЧАСТНЫХ АСПЕКТОВ ЖИЗНЕННОЙ СИТУАЦИИ

Несомненно, что среди частных индикаторов есть связанные между собой. Для того чтобы «свернуть» признаковое пространство до меньшего числа переменных и учесть возможную корреляцию переменных, воспользуемся процедурой факторного анализа. Исходные переменные заданы так, что нет необходимости в их преобразовании и стандартизации. Отбор факторов осуществляется методом главных компонент, а для повышения

контрастности матрицы факторных нагрузок воспользуемся процедурой вращения факторов *varimax*. После ряда статистических экспериментов из числа исходных переменных исключены удовлетворенность экологической ситуацией в городе и отношение к домашней работе. Эти переменные коррелировали с несколькими факторами, однако величины факторных нагрузок были низкими, а кроме того, их исключение сделало смысловую интерпретацию финальных факторов более однозначной.

В результате факторного анализа было выделено восемь факторов, объясняющих 60,88% суммарной дисперсии признаков (табл. 1). Первый фактор можно назвать «обеспечение средствами существования», поскольку он объединяет характеристики материального положения семьи, оценку возможностей для хороших заработков, а также оценку инфраструктуры досуга, т.е. речь идет о материальной основе жизнедеятельности, а пользование услугами «индустрии развлечений» можно рассматривать как индикатор уровня жизни. Второй фактор – «безопасность жизненного пространства» – включает в себя оценки угрозы терроризма, вероятности стать жертвой преступлений, возможности отстаивать свои права, а также безопасности своего дома. С третьим фактором – «состояние физического жизненного пространства» – тесно коррелируют оценки работы жилищно-коммунальных служб и транспорта, а также оценки благоустройства городского и внутриквартального пространства. Интерпретация четвертого фактора не так однозначна. Максимальные значения факторных нагрузок вошедших в него переменных указывают на то, что речь идет о «приоритетности медицинских проблем» в жизненной ситуации. Однако с этим фактором, хотя и в меньшей степени, связаны оценки вероятности остаться один на один со своими проблемами, возможности проведения досуга. Значения последних переменных дифференцируются в разных возрастных группах, поэтому весь фактор можно интерпретировать как «возрастную приоритетность медицинских проблем». К пятому фактору относятся элементарные переменные, характеризующие роль местных СМИ в формировании представлений о городской жизни. Шестой фактор обозначим как «качество межличностных отношений». Предпоследнему фактору присвоим наименование «дружеское общение и досуг». С последним, восьмым, фактором связаны восприятие роли простых горожан в жизни города, оценки вероятности отстаивать свои права, если они будут нарушены. Для этого фактора подходит наименование «качество гражданско-правовых отношений». Достаточно высокую факторную нагрузку переменной «восприятие работы жилищно-коммунальных служб» можно интерпретировать в том клю-

Таблица 1

Матрица факторных нагрузок оценок частных аспектов жизненной ситуации

Аспект	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	F8
Оценка материального положения семьи (очень хорошее... очень плохое)	0,787							
Потребительские возможности доходов семьи	0,825							
Удовлетворенность питанием семьи	0,713							
«В нашем городе при желании можно найти возможности хорошо заработать»	0,614						0,324	
«Я опасюсь, что я или мои близкие могут стать жертвой преступления»		-0,729						
«Я чувствую себя защищенным от угроз террористов»		0,631						
«В своем доме или в своей квартире я чувствую себя в безопасности»		0,674						
«Думаю, что я всегда смогу отстоять свои права, если они будут нарушены»		0,615						0,362
Удовлетворенность благоустройством города в целом			0,713					
Удовлетворенность благоустройством дворов и улиц рядом с домом			0,778					
«Работа жилищно-коммунальной службы, которая отвечает за эксплуатацию моего дома, меня устраивает»			0,564					0,442
«Меня устраивает работа городского транспорта»			0,497					0,465
«В случае необходимости я и мои близкие получаем квалифицированную медицинскую помощь»			0,359	-0,353				
«Посещение врачей отнимает у меня много времени и сил»				0,867				

Окончание табл. 1

Аспект	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	F8
«Состояние моего здоровья внушает мне беспокойство»				0,613				
«Местное радио помогает мне ориентироваться в событиях городской жизни»					0,608			
«Местные газеты помогают мне ориентироваться в событиях городской жизни»					0,698			
«Местное телевидение помогает мне ориентироваться в событиях городской жизни»					0,402		0,674	
«В нашем городе много мест, где такие люди, как я, могут хорошо провести свободное время»	0,405			-0,390			0,527	
«В трудной жизненной ситуации я останусь один на один со своими проблемами»				0,310		0,602		
«Я часто испытываю неуважение со стороны окружающих»						0,693		
«В общении с друзьями и знакомыми я нахожу поддержку и внимание»						-0,668	0,311	
«В жизни нашего города ничего не зависит от простых горожан»								-0,831
Доля объясненной фактором дисперсии	11,673	9,094	9,037	7,412	6,122	6,096	5,770	5,674

че, что именно эта сфера актуализирована респондентами как приоритетная в отстаивании своих прав.

С учетом значений исходных элементарных переменных и знаков факторных нагрузок высокие положительные значения факторов «обеспечение средствами существования» (F1), «безопасность жизненного пространства» (F2), «состояние физического жизненного пространства» (F3), «оценка роли местных СМИ» (F5), «дружеское общение и досуг» (F7)

и «качество гражданско-правовых отношений» (F8) говорят о негативном состоянии указанных аспектов качества жизни. Наоборот, высокие положительные значения факторов «возрастная приоритетность медицинских проблем» (F4) и «качество межличностных отношений» (F6) указывают на позитивное состояние соответствующих сфер.

СВЯЗЬ УДОВЛЕТВОРЕННОСТИ ЖИЗНЬЮ С ОЦЕНКАМИ ЧАСТНЫХ АСПЕКТОВ ЖИЗНЕННОЙ СИТУАЦИИ

Следующий этап расчетов – построение уравнения логистической регрессии, описывающего зависимость удовлетворенности жизнью от выделенных факторов с точки зрения вероятности наступления события в зависимости от значений предикторов. Оценивалась вероятность удовлетворенности жизнью в противоположность неудовлетворенности и неопределенным ответам на вопрос: «Насколько вы удовлетворены в целом своей жизнью в настоящее время?».

В результате процедуры принудительного включения независимых переменных в модель получено уравнение, которое можно представить в табличном виде (табл. 2). При сравнении силы влияния предикторов обращают внимание на значения *b*-коэффициентов (их сравнение в нашем случае вполне корректно из-за одинаковой размерности переменных-факторов), на существенность отличий коэффициентов от нуля, проверяемую при помощи *Wald*-статистики, и статистическую значимость этого критерия. Переменные, включенные в уравнение в качестве детерминант, объясняют 36,1% дисперсии удовлетворенности жизнью. Полученная модель верно предсказала проверяемое событие для 72,5% случаев.

Учитывая знак *b*-коэффициентов в уравнении регрессии и сказанное выше об интерпретации положительных и отрицательных значений факторов, можно отметить следующее. Наиболее сильным предиктором является фактор «обеспечение средствами существования»: по мере увеличения его значений (а следовательно, неудовлетворенности материальным положением, отсутствием возможностей для хорошего заработка и т.д.) снижается вероятность быть удовлетворенным жизнью. Следующий по силе влияния предиктор – «возрастная приоритетность медицинских проблем». Его высокие значения (т.е. отсутствие беспокойства за здоровье и положительный опыт обращения в учреждения здравоохранения) увеличивают вероятность удовлетворенности жизнью. Сила и направление влияния факторов «состояние физического жизненного пространства» и «безопасность жизненного пространства»

Таблица 2

**Параметры уравнения логистической регрессии для события
«удовлетворенность жизнью»**

Независимая переменная	<i>b</i> -коэффициент	Wald-статистика	Значимость Wald-статистики
Константа	0,620	15,960	0,000
F1 – «обеспечение средствами существования»	–1,020	34,069	0,000
F2 – «безопасность жизненного пространства»	–0,434	7,576	0,006
F3 – «состояние физического жизненного пространства»	–0,433	7,584	0,006
F4 – «возрастная приоритетность медицинских проблем»	0,523	11,217	0,001
F5 – «оценка роли местных СМИ»	0,253	2,815	0,093
F6 – «качество межличностных отношений»	–0,265	3,014	0,083
F7 – «дружеское общение и досуг»	–0,385	6,639	0,010
F8 – «качество гражданско-правовых отношений»	0,014	0,008	0,928

совпадают: негативные оценки аспектов качества жизни, связанных с этими переменными-факторами, ведут к росту неудовлетворенности жизнью. Далее по силе влияния стоит фактор «дружеское общение и досуг».

В число предикторов, маргинальных в группе «влиятельных», вошли «оценка роли местных СМИ» и «качество межличностных отношений». В первом случае можно говорить о том, что индивидуальные представления о качестве собственной жизни складываются у человека преимущественно безотносительно к тому, из каких СМИ он получает информацию, т.е. когнитивный образ проблем формируется из непосредственного опыта. Слабое влияние второго из названных предикторов свидетельствует о том, что характер межличностных отношений в большинстве случаев не рефлексируется респондентами как составляющая качества жизни, уступаая место социальным компонентам.

Никак не сказывается на вероятности удовлетворенности жизнью качество гражданско-правовых отношений. По-видимому, это можно объяснить неактуализированностью проблем гражданско-правовой сферы в повседневном сознании новосибирцев. Косвенным свидетельством правомерности такого предположения выступают ответы о потенциальных расходах семьи в гипотетической ситуации увеличения доходов на треть. Приоритетные направления желаемых личных расходов сконцентрированы

в приватной сфере и связаны с обустройством материальных условий жизни. Расходы на образование, например, увеличились бы у 15,9% семей, что в 2 раза меньше численности тех, кто хотел бы больше тратить на обустройство жилья и питание. Книги и периодическая печать актуальны как желаемые статьи расходов лишь для 7,3% опрошенных. В качестве детерминант удовлетворенности жизнью самыми сильными оказались переменные, связанные с базовыми потребностями: в обеспечении средствами существования, в физической безопасности. Актуальность потребностей такого рода не позволяет активизировать те, что находятся на более высоких уровнях: стремление чувствовать свою правовую (не физическую) безопасность, быть **актором** в рамках социальной ситуации оказалось вытесненным из детерминант качества индивидуальной жизненной ситуации.

* * *

Проведенный анализ обнаруживает, что на первых позициях среди условий удовлетворенности жизнью стоят факторы *социальной* природы, а это указывает на возможность изменения субъективного качества жизни средствами социального управления. Но задуматься тут следует о том, что хотя обобщенные оценки материального положения новосибирцев – главной детерминанты удовлетворенности жизнью – не тяготеют к негативным, для большинства горожан актуально желание устроить физическое микропространство, разрешить материальные трудности, что сужает горизонт восприятия жизненной ситуации и ее перспектив, а на первый план выдвигает хозяйственные задачи. Хотелось бы, чтобы в политике административных органов учитывался более широкий контекст и ограниченная «хозяйственная риторика» не переносилась на приоритетные направления социальной политики.

Что касается методических результатов проведенной работы, то применение предложенного инструментария дало содержательные, многоплановые результаты. Инструментарий субъективного измерения качества жизни, использованный здесь, включает в себя не только опросные техники, но и совокупность процедур расчетов, однако возможность их применения была изначально заложена в формулировках вопросов, задаваемых респондентам. Предложенная идея измерения качества жизни лежит в рамках лишенческого подхода, плодотворность которого продемонстрирована при изучении бедности как зарубежными, так и отечественными исследователями.

Литература

1. **Социология** в России /Под ред. В.А. Ядова. – 2-е изд. – М.: Изд-во Ин-та социологии РАН, 1998.
2. **Социальные** показатели образа жизни советского общества: Методологические проблемы / Отв. ред. И.В. Бестужев-Лада. – М.: Наука, 1980.
3. **Ткаченко А.А.** Качество жизни // Социальная энциклопедия. – М.: Большая российская энциклопедия, 2000.
4. **Кривоногова Л.А.** Качество жизни населения: технология оценки. – Хабаровск: Дальневост. акад. гос. службы, 2003.
5. **Общее** и особенное в образе жизни социальных групп советского общества / Под ред. И.Т. Левыкина. – М.: Наука, 1987.
6. **Подузов А.А., Кукушкин Д.К.** Индивидуальное благосостояние и его измерение // Проблемы прогнозирования. – 2004. – № 2.
7. **Маслоу А.** Мотивация и личность. – СПб.: Евразия, 1999.
8. **Штауб-Бернаскони С.** Ильзе Арлт: наслаждаться жизнью в соответствии с теорией потребностей // Журнал исследований социальной политики. – 2005. – Т. 3. – № 2.

© Черкашина Т.Ю., 2006

БЕЗНАДЗОРНОСТЬ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

К.А. Гулин, В.И. Попова

*Работа выполнена при финансовой поддержке Российского
гуманитарного научного фонда (проект № 05-02-02082)*

Актуальность проблемы безнадзорности несовершеннолетних в Вологодской области обусловлена не только масштабами этой проблемы, но и ролью, которую она играет в жизни региона. От уровня безнадзорности в детско-подростковой среде зависят качественные и количественные характеристики не только сегодняшнего, но и будущего населения, его социально-демографическая структура и социально-психологические особенности. Кроме того, в современных условиях безнадзорность несовершеннолетних оказывает негативное влияние на человеческий потенциал, ка-

чество трудовых ресурсов, производительность труда и, следовательно, на экономическое развитие региона.

Из имеющихся в муниципальных образованиях Вологодской области данных о несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, в первую очередь необходимо вычленить категории безнадзорных. Согласно Федеральному закону Российской Федерации «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» безнадзорным признается несовершеннолетний, контроль за поведением которого отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по его воспитанию, обучению и содержанию со стороны родителей, или законных представителей, или должностных лиц. Из-за достаточно общего характера данного определения специалистами в понятие безнадзорности вкладывается разный смысл. В связи с этим категорию безнадзорных детей и подростков удобнее классифицировать по типу семей, в которых они проживают.

Подавляющее большинство безнадзорных происходят из неблагополучных семей (конфликтных, неполных, многодетных и др.). Данные, представленные в табл. 1, свидетельствуют о том, что в первой половине 2005 г. удельный вес различных категорий семей группы риска заметно увеличился, что создает опасность обострения проблемы детско-подростковой безнадзорности. В этой связи возникает вопрос об основных причинах и факторах безнадзорности несовершеннолетних в регионе.

Заметное негативное влияние на уровень безнадзорности в Вологодской области оказывает материальное положение семей. Безнадзорность несовершеннолетних напрямую связана с социальными и экономическими реформами последних лет, в результате которых удельный вес бедных се-

Таблица 1

Категории семей Вологодской области, находящихся в социально опасном положении

Тип семьи	2003	2004	2005, I полугодие
Многодетная	868	769	759
Неполная	1818	1447	2209
Семья, где родители или законные представители не выполняют свои обязанности	2219	1690	3232
Семья, имеющая детей, находящихся в социально опасном положении	2651	1363	1715

мей существенно возрос. Согласно данным регулярных опросов общественного мнения ВНКЦ ЦЭМИ РАН, субъективная оценка населением Вологодской области своего материального положения свидетельствует о том, что среди семей с несовершеннолетними детьми несколько увеличилась доля относящих себя к «бедным» и «нищим» слоям населения – с 39% в 2004 г. до 42% в 2005 г. В целом семьи с несовершеннолетними детьми характеризуются пониженным размером доходов. Удельный вес семей данной категории со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума столь значителен, что они по-прежнему остаются основной группой бедного населения.

Действительно, сегодня одной из причин роста детской и подростковой безнадзорности является катастрофическая бедность большого числа семей, которые иногда просто не в силах обеспечить своего ребенка нормальной едой, одеждой, образовательными и медицинскими услугами. Из данных опроса населения, проведенного ВНКЦ ЦЭМИ РАН среди семей, имеющих в своем составе несовершеннолетних детей, следует, что соотношение фактического и «необходимого для жизни» доходов постепенно сокращается (рис. 1), тем не менее в 2005 г. эта проблема по-прежнему оставалась достаточно актуальной, поскольку размер реального дохода рассматриваемой категории семей составлял всего лишь третью часть желаемого.

Необходимо отметить, что уровень благосостояния семей непосредственно связан с числом детей, воспитывающихся в них. Структура доходов и структура потребления семей с тремя и более детьми свидетельствуют о том, что такие семьи больше отстают по уровню благосостояния от семей с меньшим количеством детей. Причем ухудшение условий жизни

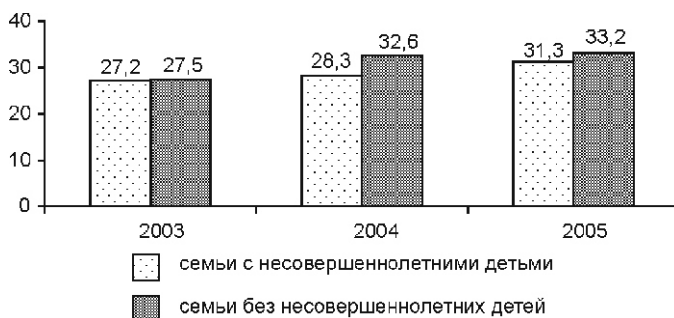


Рис. 1. Соотношение фактического и «необходимого для жизни» среднедушевых доходов на одного члена семьи, %

у семей с низкими доходами происходит на фоне расширения рынка товаров и услуг для обеспеченных, что порождает дифференциацию в детско-подростковой среде, снижает авторитет родителей, ведет к росту семейных конфликтов и т.д.

Падение жизненного уровня населения отрицательно влияет на семью как социальный институт. Современная семья замкнута на проблемах собственного выживания, заботится преимущественно только об удовлетворении основных жизненных потребностей и не справляется в полном объеме с усложнившимися задачами воспитания, образования детей и подростков, обеспечения условий для их духовного развития.

Среди факторов распространения детской и подростковой безнадзорности в Вологодской области особо следует отметить брачную структуру населения. В качестве примера приведем динамику браков и разводов в регионе (рис. 2). Несмотря на некоторое уменьшение числа разводов в 2004 г., их удельный вес с 1998 по 2003 г. увеличился более чем в 2 раза.

Негативное влияние на распространение детской и подростковой безнадзорности оказывает рост числа детей, рожденных вне брака. По данным Вологодского облкомстата, с 2002 по 2004 г. на территории региона сохранялась тенденция увеличения численности указанной категории детей (рис. 3). При этом необходимо отметить, что показатели области превышают среднероссийский уровень.

Существенным фактором роста числа безнадзорных несовершеннолетних выступают неполные и многодетные семьи. В связи с увеличением количества неблагополучных семей (см. табл. 1) усиливается опасность недостаточного контроля за ребенком со стороны взрослых, а кроме того, возникают проблемы материального характера. Сам факт проживания ребенка

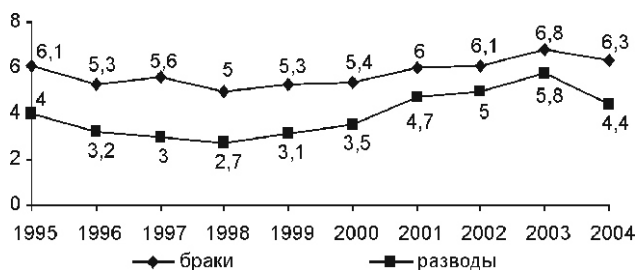


Рис. 2. Динамика браков и разводов в Вологодской области, на 1 тыс. чел. населения

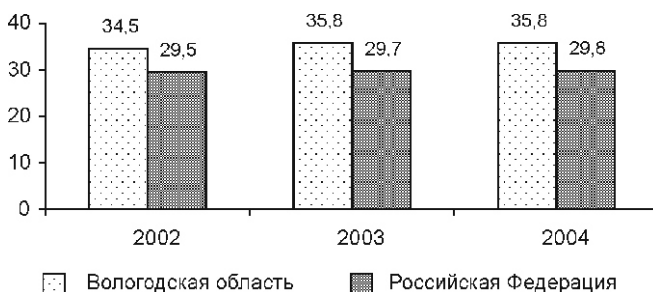


Рис. 3. Число детей в Вологодской области, родившихся вне зарегистрированного брака, % к общему числу родившихся

в неполной или многодетной семье является предпосылкой как его нездоровья, так и формирования для него ряда серьезных жизненных проблем.

Влияние на уровень детской безнадзорности в регионе, как это ни парадоксально, оказывает школа. Сегодня образовательная система испытывает глубокий кризис, который выражается прежде всего в распаде ее основных целеобразующих элементов и поиске новых образовательных ориентиров, а также в неопределенности государственных и общественных приоритетов в образовании, в снижении уровня его доступности из-за введения платного обучения. Другими словами, в настоящее время со стороны учебных заведений ослаблен контроль за реализацией права детей школьного возраста на образование.

Определенное влияние на развитие безнадзорности оказывают свертывание инфраструктуры, обслуживающей отдых детей, их досуговую деятельность, коммерциализация сферы образования и культуры. Индустрия детского и подросткового досуга сейчас в значительной степени ориентируется на платные услуги, и это сказывается в первую очередь на детях из семей с низкими доходами. Средств для организации отдыха детей нет ни у родителей, ни у организаций, где работают родители. В результате часть детей вынуждены оставаться практически без полноценного отдыха, что, без сомнения, сказывается на их здоровье и развитии.

К существенным факторам роста безнадзорности несовершеннолетних можно отнести алкоголизм, наркоманию и асоциальный образ жизни многих родителей. В настоящее время в Вологодской области сохраняется тенденция увеличения больных алкоголизмом и наркоманией. Так, например, показатель болезненности населения области алкогольными психоза-

ми вырос с 100,6 чел. на 100 тыс. чел. населения в 2000 г. до 154,7 чел. в 2004 г. Причем этот показатель по области превышает общероссийский.

Дополнительными факторами риска возникновения безнадзорности становятся безработица родителей и миграционные процессы. Уровень миграционного прироста населения оказывает косвенное влияние на феномен безнадзорности. В большинстве случаев человек меняет место жительства не по своей воле, а под воздействием различных, чаще всего негативных, обстоятельств. Этому процессу могут сопутствовать проблемы психологической адаптации, ухудшения жилищно-бытовых условий, бедности и т.д. Решая их, взрослые уделяют меньше внимания своему ребенку, в результате чего повышается риск возникновения ситуации безнадзорности. (По данным Вологодского облкомстата, на сегодняшний день Вологодская область является одной из территорий с наиболее высоким уровнем миграционного прироста.)

Причиной увеличения числа безнадзорных детей и подростков может быть рост числа родителей, потерявших свои рабочие места вследствие свертывания производства, отсутствия программ создания новых рабочих мест и т.д. Если учесть широкую распространенность уровня безработицы в регионе, то ее влияние на уровень жизни населения несомненно. В целом в Вологодской области идет снижение уровня безработицы, тем не менее она продолжает оставаться значительной. С полной уверенностью говорить о существовании зависимости между уровнями безнадзорности и безработицы на территории региона нельзя. Однако результаты регулярного мониторинга общественного мнения, проводимого ВНКЦ ЦЭМИ РАН, свидетельствуют о том, что уровень безработицы в семьях с несовершеннолетними детьми несколько выше, чем в семьях без детей (рис. 4).

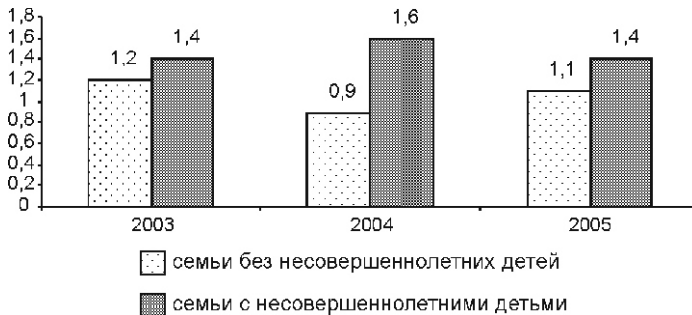


Рис. 4. Уровень безработицы в Вологодской области

Неблагоприятное влияние на уровень безнадзорности несовершеннолетних зачастую оказывают средства массовой информации, ведущие и открытую, и скрытую пропаганду сексуальной вседозволенности, насилия, преступности, наркомании. Между тем потенциал СМИ заключается в том, что их можно использовать в целях профилактики безнадзорности несовершеннолетних: данные опроса населения, проведенного ВНКЦ ЦЭМИ РАН в 2005 г., показали, что в Вологодской области доля жителей, полагающих, что СМИ играют положительную роль, возросла (с 61 до 63%), а удельный вес тех, кто придерживается противоположной точки зрения, напротив, сократился (с 22 до 20%).

Наличие того или иного фактора не предполагает обязательного возникновения ситуации безнадзорности, но оно указывает на большую степень вероятности ее появления.

Как уже было отмечено, безнадзорность несовершеннолетних представляет собой одну из существенных угроз сохранению человеческого потенциала региона. Последствия сложившейся ситуации – социальные, экономические, демографические, культурные и др. Выделим основные из них.

В последнее время усилилась ранняя алкоголизация детей и подростков. В Вологодской области в 2004 г. число несовершеннолетних, злоупотребляющих алкоголем, составило 800 чел., включая алкогольный психоз (два подростка) и хронический алкоголизм (семь подростков).

Уровень распространения наркомании среди несовершеннолетних растет особенно быстро. С нулевого показателя в 1994 г. наркомания увеличилась до максимального в 2001 г. (18,5 случая на 100 тыс. чел. населения), затем она снизилась до 5,7 случая в 2004 г. На начало 2005 г. в области на диспансерном учете состояло 1600 чел., из них 200 детей и подростков.

Масштабы детской и подростковой преступности приняли размеры, угрожающие общественной безопасности в целом, а безнадзорность в этих условиях выступает благоприятной средой для ее развития. В Вологодской области и Российской Федерации за последние 3 года количество правонарушений среди детей и подростков заметно увеличилось, при этом в Вологодской области соответствующие статистические показатели превышают среднероссийские (рис. 5). В целом преступность среди несовершеннолетних создает предпосылки для роста общей преступности.

Употребление несовершеннолетними алкоголя, токсиков и других психоактивных веществ ведет к нарушению их психического и физического здоровья. Среди детского населения Вологодской области наблюдаются негативные показатели психического здоровья. Количество подростков,



Рис. 5. Число несовершеннолетних, совершивших преступления в Вологодской области и Российской Федерации, на 10 тыс. чел. населения

состоящих на диспансерном учете, т.е. имеющих хронические заболевания, увеличилось в регионе с 344 чел. на 1000 чел. населения в 2000 г. до 380 чел. в 2004 г.

Опасность складывающейся ситуации демонстрирует динамика роста детской инвалидизации. Так, например, в период 2001–2003 гг. число несовершеннолетних, имеющих группу инвалидности по причине умственной отсталости, увеличилось вдвое, а получивших ее впервые – в 4 раза (табл. 2).

Безнадзорные дети наиболее уязвимы в плане заболевания ВИЧ-инфекцией. Динамика зарегистрированной ВИЧ-заболеваемости в Вологодской области с 2001 г. обнаруживает те же трендовые особенности, что и в целом по России. Заболевания, передаваемые половым путем, особенно

Таблица 2

Динамика показателей инвалидизации несовершеннолетних в Вологодской области в 2001–2003 гг., число физических лиц

Виды заболеваний	2001		2002		2003	
	Впервые	На конец года	Впервые	На конец года	Впервые	На конец года
Всего	15	159	42	159	48	275
Шизофрения	1	4	1	5	3	9
Психозы	–	–	1	1	1	2
Психические расстройства вследствие эпилепсии	2	22	3	25	2	27
Умственная отсталость	6	53	18	64	23	116

опасны для детей и подростков, поскольку влияют на формирование их будущего репродуктивного здоровья. Родители все меньше берут на себя ответственность за информирование своих детей в этой сфере, предоставляя подросткам возможность удовлетворять их естественный повышенный интерес к сексуальным вопросам. Результаты этого – ранняя половая жизнь, рост числа аборт, снижение возраста рожениц, венерические заболевания, не говоря уже о психических травмах.

Анализ состояния проблемы безнадзорности несовершеннолетних на территории Вологодской области был бы неполным без оценки социально-экономического ущерба обществу вследствие распространения в регионе безнадзорных детей и подростков. Прямые потери от феномена безнадзорности в настоящее время определить практически невозможно, поскольку затруднен сам учет данной категории лиц. Косвенные потери – результат других негативных явлений, для которых безнадзорность выступает в качестве обуславливающего фактора. К таким явлениям можно отнести алкоголизм, наркоманию, самоубийства и др.

Для расчета экономического ущерба обществу от безнадзорности несовершеннолетних мы проанализировали данные с 1999 по 2003 г. с целью проследить динамику косвенных потерь. Существенное значение при расчете экономического ущерба имеют потери валового регионального продукта вследствие смертности несовершеннолетних. Необходимо отметить, что детская и подростковая смертность в регионе находится на высоком уровне. В период с 2002 по 2003 г. смертность детей и подростков от различных причин увеличилась со 195 до 223 случаев, из них 35 случаев смертности от самоубийств. Расчетные данные о потерях ВРП вследствие смертности несовершеннолетних представлены в табл. 3.

Таблица 3

Потери валового регионального продукта Вологодской области вследствие смертности несовершеннолетних в 1999–2003 гг.

Показатель	1999	2000	2001	2002	2003
Смертность несовершеннолетних, чел.	203	195	220	195	223
1/2 ВРП на душу населения за год, руб.	17637,55	26785,95	25993,45	32873,1	45477,45
Общий ВРП, млн руб.	46527,9	70232,7	67635	83300,4	114164,1
Потери ВРП в год вследствие смертности несовершеннолетних, млн руб.	3,6	5,2	5,7	6,4	10,1
То же, % к ВРП	0,0077	0,0074	0,0085	0,0077	0,0088

Таблица 4

**Потерянные годы потенциальной жизни вследствие смертности
несовершеннолетних в Вологодской области в 1999–2003 гг.**

Показатель	1999	2000	2001	2002	2003
Количество ПГПЖ за год, чел.-лет	10355	9730	11150	9860	11224
ВРП на душу населения за год, руб.	35275,1	53571,9	51986,9	65746,2	90894,9
Потери индекса ПГПЖ за год, млн руб.	365,0	521,0	579,0	648,0	1020,0
То же, % к ВРП	0,785	0,742	0,857	0,778	0,894

К потерям вследствие смертности несовершеннолетних относится такой показатель, как потерянные годы потенциальной жизни (ПГПЖ). Анализируя изменения индекса ПГПЖ, отмечаем, что в период 1999–2003 гг. потери увеличились с 0,785 до 0,894%. Вместе с тем в детском и подростковом возрасте фиксируются особенно высокие показатели ПГПЖ вследствие смертности несовершеннолетних. Полученные результаты расчетов представлены в табл. 4.

Сложившаяся ситуация свидетельствует, с одной стороны, об увеличении экономических потерь Вологодской области в результате смертности несовершеннолетних, с другой — о тенденции омоложения возраста и структуры смертности населения.

* * *

Сегодня в Вологодской области актуальна проблема детской и подростковой безнадзорности. Наиболее существенно то, что безнадзорность выступает в качестве первоисточника других социальных проблем, в числе которых алкоголизм, преступность, наркомания и др. Поэтому можно утверждать, что решение данного вопроса носит профилактический характер и в будущем позволит снизить статистику негативных социальных явлений в более старших возрастных группах.

© Гулин К.А., Попова В.И., 2006

О НОВОЙ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

С.В. Соболева, О.В. Чудаева

ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Демографическая ситуация в России классифицируется как кризисная и кратко характеризуется одним словом – депопуляция. Этот процесс идет уже довольно давно, и его начало удивительным образом в точности совпадает с началом либеральных реформ в стране (рис. 1). Поскольку «реформы» продолжаются, соответственно продолжается и процесс депопуляции.

За 1992–2004 гг. только за счет превышения смертности над рождаемостью Россия потеряла свыше 10 млн чел. В период 1992–1999 гг. в среднем естественная убыль составляла более 700 тыс. чел. ежегодно, а в 2000–2004 гг. – более 900 тыс. чел. ежегодно. Ни одна другая страна даже близко не имеет таких потерь населения в «мирное» время. *Это требует определить ситуацию в России как чрезвычайную по демографическим*

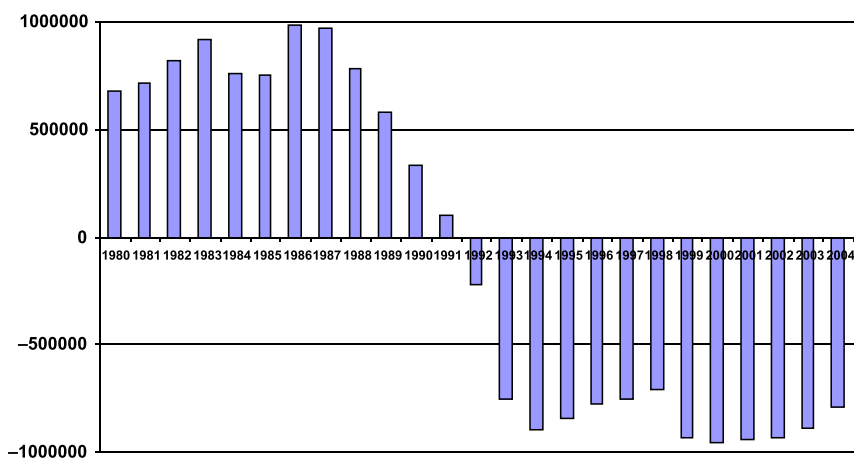


Рис. 1. Естественный прирост населения России, 1980–2004 гг.

Источник: Демографический ежегодник России. 2005. – М.: Росстат, 2005. – С. 69.

основаниям. А сохранение собственного населения должно рассматриваться, по нашему мнению, в качестве главного национального проекта.

Следует отметить, что за общими средними показателями убыли населения скрываются весьма существенные территориальные различия. При средней по России убыли (5,6 %) во многих автономных округах и национальных республиках имеется высокий естественный прирост, даже на суровых по климатическим условиям территориях. В то же время исконно русские территории Центрального и Северо-Западного федеральных округов со старым населением охвачены сильнейшей депопуляцией, особенно на селе (см. таблицу).

Сокращение численности населения в России происходит на фоне роста численности населения других стран мира. Так, например, население США только за 90-е годы выросло на 32,7 млн чел. (это почти на 5 млн больше, чем численность населения всего Сибирского и Дальневосточного федеральных округов) и продолжает увеличиваться с темпом в 1% в год. По прогнозу Бюро переписей США, к 2030 г. население этой страны увеличится еще на 30% по сравнению с 2000 г. и составит более 360 млн чел. В России же к началу 2025 г. численность населения может составить около 123 млн чел., сократившись по сравнению с началом 2006 г. еще на 20 млн чел.

Естественный прирост населения по регионам России в 2004 г., на 1000 чел.

Регион	Всего	Город	Село	Регион	Всего	Город	Село
Чеченская Республика	19,6	29,1	14,7	Псковская обл.	-15,1	-10,5	-24,5
Республика Ингушетия	10,5	11,0	10,2	Тульская обл.	-13,8	-12,7	-18,9
Республика Дагестан	9,9	8,1	11,2	Тверская обл.	-13,7	-11,3	-20,4
Ямало-Ненецкий АО	8,3	8,1	9,2	Новгородская обл.	-12,9	-9,5	-21,0
Таймырский АО	7,4	5,2	11,7	Ивановская обл.	-12,6	-12,1	-15,4
Ханты-Мансийский АО – Югра	7,2	7,5	4,3	Смоленская обл.	-12,5	-8,9	-21,1
Республика Тыва	6,7	5,4	7,9	Рязанская обл.	-11,7	-8,3	-19,2
Республика Саха (Якутия)	5,3	4,8	6,3	Российская Федерация	-5,6	-5,0	-6,8

Источник: Демографический ежегодник России. 2005. – С. 75–107.

Сложившиеся в последние 10 лет показатели рождаемости на 40% и более не обеспечивали уровень простого воспроизводства населения. И хотя после 2000 г. очень много говорят о наметившемся в России приросте численности новорожденных, следует отметить, что этот прирост произошел в большей степени из-за структурных сдвигов и объясняется временным увеличением в населении доли женщин фертильных (плодовитых) возрастов, родившихся в последнюю волну увеличения рождаемости в 80-е годы. Суммарный же коэффициент рождаемости в 2004 г. составлял 1,3 родившихся детей в среднем на одну женщину в течение жизни и установился на уровне 1993–1995 гг.

Рисунки 2 и 3 характеризуют динамику рождаемости и смертности. После резкого ухудшения показателей в начале 90-х годов никаких признаков существенного их улучшения не просматривается. Более того, сформировались долговременные негативные тенденции, в том числе ухудшение возрастной структуры и здоровья населения, включая репродуктивное здоровье. Поэтому чем дольше будет затягиваться решение демографических проблем, тем труднее будет добиться положительных результатов.

Существенная дифференциация уровня рождаемости (от 1,129 в Ленинградской области до 2,965 в Чеченской Республике¹) и особенности формирования населения в субъектах Федерации усугубляют диспропорцию в населенности регионов. Меняются и направления расселения: от за-

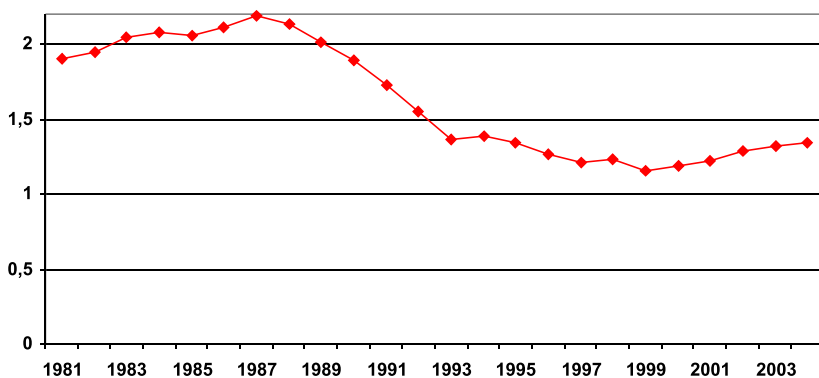


Рис. 2. Суммарный коэффициент рождаемости в России, 1981–2004 гг.

Источник: Демографический ежегодник России. 2005. – С. 108.

¹ Суммарный коэффициент рождаемости, данные 2004 г. См.: Демографический ежегодник России. 2005. – С. 109–119.

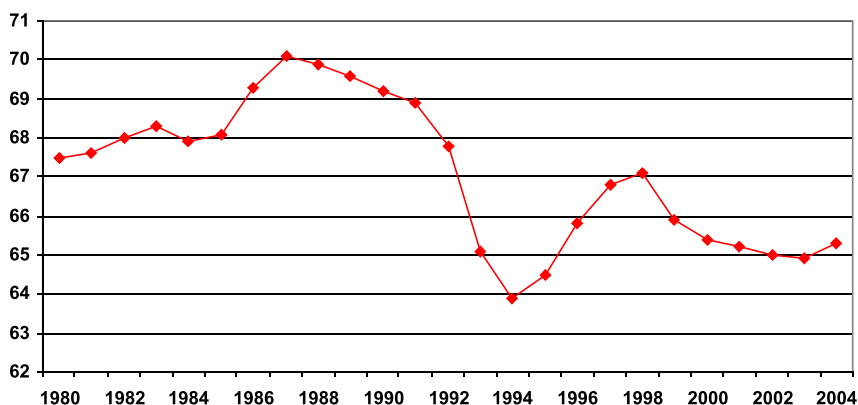


Рис. 3. Ожидаемая продолжительность жизни в России, 1980–2004 гг.

Источник: Демографический ежегодник России. 2005. – С. 120.

селения территорий с осваиваемыми природными ресурсами к переселению в крупные урбанизированные центры. В результате в центральных районах европейской части страны на фоне резкого снижения рождаемости возрастает доля людей пенсионного возраста, усугубляя процесс депопуляции, а в регионах Дальнего Востока и Сибири депопуляция сопровождается еще и миграционным оттоком, сокращая демографический потенциал этих территорий.

Отмечается трансформация брачно-семейных отношений и традиционных ценностей семьи и детей. В частности, растут число и доля однодетных и бездетных семей, число неполных семей в результате разводов, овдовения и внебрачных рождений, увеличивается доля детей, рожденных матерями, не состоящими в браке, постепенно сокращается не только фактическое, но и желаемое число детей, растет число беспризорных детей и увеличиваются масштабы социального сиротства.

Демографический кризис в России связан с наличием серьезных кризисных явлений в обществе. Именно они обуславливают низкий уровень здоровья, высокий уровень смертности, ухудшение репродуктивного здоровья и качественных характеристик воспроизводства населения, разрушение семьи и утрату традиционных ценностей.

Таким образом, произошедшие в последние 15 лет изменения оказали существенное влияние на сокращение демографического потенциала России и будут иметь долговременные как демографические, так и социально-экономические последствия. Кроме того, ситуация обостряется актив-

ным оттоком из страны квалифицированных кадров, особенно молодежи, что ведет к снижению научного, творческого, культурного потенциала российского общества и обостряет проблему внешней технологической зависимости России от развитых стран мира.

Как показывают расчеты предположительной численности населения², в будущем сложившаяся в стране демографическая ситуация, если не предпринять никаких мер, приведет к сохранению отрицательного естественного прироста населения, к высоким темпам старения населения.

В структуре российского населения трудоспособного возраста в ближайшее десятилетие произойдет значительно меньшее сокращение населения в связи с тем, что до 2007 г. численность населения трудоспособного возраста, продолжая тенденции прошлых лет, будет расти. Увеличение численности трудоспособного населения произойдет в основном за счет пополнения молодого населения, вступающего в трудоспособный возраст. Однако после 2007 г. эта когорта населения начнет активно сокращаться по основной части субъектов Федерации, а дефицит трудовых ресурсов в стране в ближайшем будущем станет главным лимитирующим фактором развития ее восточных регионов [1].

Высокие темпы падения рождаемости в 1989–1995 гг. сформировали отрицательную демографическую волну, последствием которой через 10–15 лет будет ничем не восполнимый «демографический провал» в молодых группах трудоспособного возраста. Параллельно с сокращением демографического потенциала сокращается и мобилизационный потенциал России. Уменьшение численности юношей призывного возраста является угрозой обороноспособности страны и диктует необходимость пересмотра условий формирования Российской армии.

Очевидно, что такая демографическая ситуация имеет для России не только важнейшее социально-экономическое значение, но и важнейшее геополитическое значение, ставя под вопрос дальнейшие возможности народов России развивать свой материальный, духовный и культурный потенциал. Проблема состоит в том, что прогнозируемой численности и плотности населения в такой огромной стране, как Россия, недостаточно не только для того, чтобы освоить свое геополитическое пространство, но даже для того, чтобы удержать его в будущем. В особенности это важно в связи со сложившейся в последние годы иммиграционной ситуацией в восточных регионах России и близости к нам стран, являющихся основ-

² Расчеты предположительной численности населения проведены Федеральной службой государственной статистики до 2016 г. с учетом сложившихся к концу 2000 г. тенденций.

ными поставщиками мигрантов, в первую очередь Китая. В этих условиях снижение численности россиян, замещение их мигрантами может привести к возникновению территориальных претензий к России со стороны государств, имеющих с ней общие границы.

Что же делалось для исправления демографической ситуации в стране?

В сентябре 2001 г. была принята Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года, в которой целью провозглашались стабилизация численности населения и создание предпосылок для его роста с учетом мобилизации как воспроизводственных, так и миграционных компонентов. Комплекс мер демографической политики был связан в ней с тремя основными направлениями: повышением рождаемости и укреплением института семьи; улучшением здоровья и ростом продолжительности жизни; обеспечением необходимого миграционного прироста и совершенствованием привлечения и использования трудовых мигрантов. Однако никаких реальных программ в соответствии с данной концепцией на федеральном уровне до настоящего времени не разработано.

В некоторых регионах России в последние годы разрабатывались планы мер по реализации региональной демографической политики, учитывающей специфику территорий. Однако ориентация на собственные ограниченные ресурсы ввиду отсутствия поддержки со стороны федеральных властей, а самое главное, слабая проработка целей и механизмов их достижения привели к тому, что эти усилия имели незначительный и неустойчивый эффект.

Видя такую пассивность со стороны власти в важнейшем для страны вопросе, некоторые общественные объединения разработали и предложили общественности и руководству страны свои проекты демографического развития России. Здесь можно упомянуть Национальную программу демографического развития России, разработанную в 2004 г. по инициативе Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» группой экспертов, а также Демографическую доктрину России общественного «Движения развития», разработанную в 2005 г. коллективом авторов под руководством Ю.В. Крупнова.

ДЕМОГРАФИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ В ПОСЛАНИИ ПРЕЗИДЕНТА ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ

Президент страны в своем Послании Федеральному собранию за 2006 г. большое внимание уделил вопросам демографии, назвав самой острой проблемой современной России именно демографическую проблему и признав, что положение в этой сфере критическое.

Конечно, предложенные меры по стимулированию рождаемости выглядят эффектно, однако имеются некоторые сомнения в их выполнимости и целесообразности. Например, в Послании сказано о женщинах, нередко попадающих после рождения ребенка в зависимое и унижительное положение в семье, но совершенно ничего не сказано о перманентно унижительном состоянии мужчины, не могущего достойно содержать свою семью на мизерную зарплату, которую он получает от государства и которая подчас даже ниже прожиточного минимума! При этом правительство рапортует о профиците бюджета, и все это называется ответственной экономической политикой! То есть мужчина не может прокормить даже себя и, как наемные работники во времена начального капитализма, вынужден отказываться не только от детей, но и вообще от семьи и вступления в брак. В том числе и здесь нужно искать корни мужской сверхсмертности и снижения рождаемости. А выплата материнского капитала может еще больше усугубить эту ситуацию: мужчины становятся совсем ненужными в нашем современном мире. Да и семья тоже.

Кроме того, материнский капитал, видимо, будет проходить через банковские структуры. Но финансовая система в мире сейчас очень неустойчива и российская сильно зависит от нее. Мы все прекрасно помним 1998 г. и его влияние на демографическую ситуацию (см. рис. 1–3). Государство до сих пор не расплатилось со своими гражданами по вкладам в Сбербанке и, похоже, не собирается это делать, несмотря на периодические предвыборные обещания, несмотря на ежегодно растущую прибыль Сбербанка, Стабилизационный фонд и опережающие выплаты по долгам международным фондам, вплоть до выплат им компенсаций за упущенную в этом случае выгоду в размере 1 млрд долл. Весьма показательное реальное отношение к гражданам России! Все сказанное касается и Пенсионного фонда. То есть никакой уверенности в реальных выплатах, положенных по закону, у населения нет. Вчера деньги были, а сегодня их нет, – это мы уже проходили.

Основным недостатком демографического раздела Послания является отсутствие комплексного подхода к такой сложнейшей проблеме, как демографическая. Возможно, это объясняется тем, что происходит смена приоритетов, и тогда предложения президента следует рассматривать как первый шаг.

Тем не менее понятно, что демографическая проблема уже давным-давно «перезрела», и совершенно ясно, что одними денежными выплатами ее не решить. На демографические процессы влияет множество самых разнообразных факторов, некоторые из них неизвестны пока даже

специалистам. И кроме того, уровень доходов не является главным, хотя это вовсе не значит, что не надо его повышать. В условиях, когда зарплаты занижены в несколько раз, особенно в бюджетной сфере, идет неэквивалентный обмен между городом и деревней, происходит постоянное изъятие финансовых и материальных ресурсов на местах, в том числе через налоговую систему, когда прибавки к зарплате тут же съедаются подъемом цен у монополистов, в условиях общей нестабильности рассчитывать на реальное улучшение демографической ситуации только с помощью мер, предложенных президентом, не приходится.

Гораздо большее влияние на демографическую ситуацию оказывают принятые в обществе ценности, образ жизни, способы расселения, традиции питания и т.д. Демографическая ситуация лучше в регионах с традиционными культурными ценностями – в отличие от русских регионов, где активно насаждаются либеральные ценности, потребительское отношение к жизни, где происходит моральное растрепывание молодежи.

Весьма показательны в этом плане республики Северного Кавказа. Имея одни из самых низких в России уровней ВРП на душу населения, они демонстрируют самые лучшие в стране демографические показатели, в том числе устойчиво держат первые места по продолжительности жизни, которая еще и постоянно растет, в отличие от России. Например, первая тройка в России по этому показателю выглядит следующим образом: в Ингушетии – 75,9 года, в Дагестане – 72,7, в Чечне – 71,3, а в среднем по России – 65,3 года.

Предложения в Послании президента строятся по принципу набора бюрократических мер, которые выглядят весьма эффектно в политтехнологическом плане, особенно в преддверии грядущих выборов, когда система попытается сохранить курс на завершение «реформ». Однако можно предположить, что эти меры дадут незначительный эффект или даже в этом году существенно снизят рождаемость, так как молодые пары будут ждать законодательного подтверждения выплат. А если процесс, как всегда, затянется? Тогда, возможно, вместо демографического взрыва мы получим демографический провал.

Так уже не раз бывало раньше: будь то инициатива поддержки малого и среднего бизнеса или обеспечения населения доступным жильем, практические результаты почему-то очень быстро оказывались прямо противоположными. А судить, как известно, нужно по делам, а не по словам.

Вот и теперь не успел президент озвучить свои предложения, как мы уже слышим, что реально 250 тыс. руб. как средства целевого назначения,

оказывается, будут выплачиваться лишь с 2010 г., т.е. уже после выборов. И кроме того, сейчас в репродуктивный возраст вступило относительно многочисленное поколение 80-х годов рождения – результат пронаталистской политики СССР и антиалкогольной кампании. Это самое качественное с репродуктивной точки зрения поколение, и упустить этот период потенциального роста числа рождений было бы непростительно. Дело в том, что следующее поколение рождения 90-х годов в 2 раза малочисленнее и обладает гораздо худшим здоровьем. Поэтому никаких отсрочек больше быть не должно.

Кстати, 80-е годы – хороший пример того, что рождаемость может быть увеличена в кратчайшие сроки при помощи проведения осознанной демографической политики. Хотя некоторые демографы внушают обществу прямо противоположные идеи о том, что снижение рождаемости – это объективный процесс, характерный для всего «цивилизованного» мира, и ничего тут поделать нельзя. Можно привести еще массу примеров, когда рождаемость после периодов спада снова повышалась, и весьма существенно: в США после Великой депрессии, в гитлеровской Германии, где комплексная и весьма результативная демографическая программа осуществлялась на протяжении ряда лет, включая военные годы. Вспомним послевоенный «беби-бум» во многих странах мира, в том числе и в СССР. Причем эти повышения могут происходить как в результате целенаправленной государственной политики, так и вследствие улучшения условий жизни, особого духовного подъема, оптимистического мировоззрения, ожидания лучшего будущего в самое ближайшее время.

Сомнительно, чтобы демографы не знали этих фактов, но тогда речь идет о сознательном сокрытии истины и дезинформации общественности, включая лиц, принимающих решения на уровне государства. Видимо, в том числе и этим можно объяснить тот факт, что только после шести лет пребывания в должности президент наконец-то назвал демографическую проблему главной, хотя об этом постоянно говорили и специалисты, и оппозиция на протяжении как минимум десяти последних лет.

А раз эта проблема является главной, значит, главными показателями, по которым власть должна отчитываться перед народом, должны быть вовсе не макроэкономические показатели, не рост ВВП, способствующий обогащению олигархов [2], и не количество добытых природных ресурсов, уходящих за границу, а *демографические показатели: ожидаемая продолжительность жизни, показатели рождаемости, естественного прироста, здоровья населения*. Не может в благополучной стране

вымирать население! Демографический кризис в России – важнейший показатель и неотъемлемая часть далеко зашедшего общего кризиса.

Особо отметим антиалкогольную кампанию 80-х годов. В ней ставились главным образом задачи оздоровления, увеличения ожидаемой продолжительности жизни населения, особенно мужского, чья смертность существенно превышала женскую. Эта цель была достигнута в кратчайшие сроки: в 1986–1987 гг. ожидаемая продолжительность жизни составила 70 лет, – это самая большая величина за всю обозримую историю страны (см. рис. 3). В качестве побочных эффектов получили целый спектр положительных явлений в обществе: рост рождаемости почти до уровня простого воспроизводства впервые с начала 60-х годов (см. рис. 2), укрепление семьи, быстрое и существенное снижение преступности, снижение числа убийств и самоубийств, травматизма, инвалидности, повышение производительности труда и т.д.

В связи с этим отметим работы главного специалиста по алкогольной тематике, доктора медицинских наук А.В. Немцова «Алкогольная смертность в России, 80–90-е годы» и «Алкогольный урон регионов России». В последней работе [3] автор показал, что с алкоголем связаны 72% убийств, 42% самоубийств, 53% смертей при прочих внешних причинах, 68% смертей при циррозах печени и 60% – при панкреатитах, 23% смертей при сердечно-сосудистых заболеваниях и 25% – при прочих причинах смерти.

В качестве показателя алкогольного урона была использована доля связанных с алкоголем смертей среди всех смертей. По этому показателю, отражающему сумму прямых и непрямых алкогольных потерь, лидировал Дальневосточный федеральный округ, где алкогольная смертность колебалась от 36 до 46% (Чукотский АО). Следующими по тяжести алкогольной смертности были Сибирский (32–45%), Уральский (33–38%), Северо-Западный (32–38%) федеральные округа. В Центральном и Южном округах алкогольная смертность составляла 30–35% от общей. В среднем по стране в 1990–2001 гг. связанные с алкоголем смерти составили 37% от всех смертей. Расчеты, сделанные А.В. Немцовым, показали, что даже небольшое, на 5–10%, снижение потребления алкоголя сохранит жизнь 100–200 тыс. чел. в год.

Исследование, проведенное в Ижевске, показало, что 62% мужчин трудоспособного возраста умерли нетрезвыми. То же самое происходит по всей России [4].

Таким образом, алкогольная проблема весьма актуальна для России и еще больше обострилась в последнее время, поэтому ***важнейшей составляющей любой программы демографического развития начиная***

от всей страны и кончая районным уровнем должна быть продуманная система антиалкогольных мероприятий, поскольку снижение уровня потребления алкоголя в России является весьма существенным фактором уменьшения демографического кризиса. Кроме того, как показывает опыт 80-х годов, положительный результат появляется практически мгновенно по историческим меркам и распространяется не только на демографическую сферу, а чуть ли не на все стороны общественной жизни.

Другим важнейшим фактором, негативно влияющим на здоровье россиян и при этом сильно недооцениваемым, является огромное количество некачественного продовольствия, в том числе импортного. Известные скандалы с грузинскими и молдавскими винами, импортными окорочками, мясом, детским питанием, молочной продукцией, в том числе самых известных производителей, и прочие являются лишь вершиной айсберга. Стоит только посмотреть на состав продуктов, которые мы потребляем: сколько здесь всевозможной противоестественной химии скрывается, например, за кодами с индексом Е! А ведь многие продукты предназначены в основном для детей: кондитерские изделия, в том числе шоколад, мороженое, чипсы, безалкогольные напитки и др. А сколько вредных веществ присутствует в продуктах в недекларированном виде. Были и такие случаи, когда производители гордо позиционировали свою продукцию как не содержащую генно-модифицированные компоненты, а при проверках оказывалось, что как раз их они и содержат.

Кстати, утверждения, что генно-модифицированные продукты не вредят здоровью, не соответствуют истине: есть исследования и отечественные, и зарубежные, которые доказывают, что употребление таких продуктов подопытными животными быстро приводит к существенному ухудшению их здоровья, в том числе репродуктивного. Эти исследования всячески замалчиваются, а их авторы лишаются финансирования, а то и работы. А сами эти продукты активно проталкиваются на рынок транснациональными корпорациями, которые преследуют свои цели.

Использование так называемых новейших технологий также существенно ухудшает качество продуктов. Это, в частности, широкое применение пестицидов, в том числе и давно запрещенных, а также всевозможных стимуляторов, антибиотиков, консервантов, ионизирующих излучений и т.д. Производители и торговля озабочены прежде всего товарным видом, удобством транспортировки и хранения, а вовсе не пользой для здоровья.

Все это приводит к постоянному отравлению малыми дозами, снижению иммунитета и, как следствие, росту почти по всем классам заболевае-

мости. Контроль за качеством продуктов питания весьма слабый, в том числе по причинам материального характера, да и невозможно в принципе каждодневно отслеживать более десятков тысяч наименований. Поэтому ответ должен быть асимметричный и менее затратный, как сказал президент в своем Послании, правда по другому поводу.

Меры, направленные на перевод детей из детских домов в российские семьи, на сокращение числа детей, находящихся в интернатных учреждениях, безусловно, можно только приветствовать, и реальные шаги в этом направлении уже делаются.

Большим плюсом Послания является тот факт, что оно значительно активизировало обсуждение демографических проблем в самых широких общественных кругах. Причем наблюдается интересная закономерность: официальные лица демонстрируют энтузиазм, в то время как обычные люди, кого непосредственно и затрагивает озвученная программа, наученные горьким опытом общения с властью, особенно в последние полтора десятилетия, преисполнены скептицизма, так как считают, что с нынешней «элитой» улучшений добиться невозможно, потому что у нее прямо противоположные задачи.

Кстати, президент, безусловно, погорячился, заявив о том, что в обществе существует консенсус по поводу необходимости решения демографической проблемы как ключевой для России. Напротив, существует масса людей в окол властных структурах, а также и некоторые демографы, которые считают, что никакой демографической проблемы в России не существует, все идет в русле общемировых тенденций снижения рождаемости и Россия не является здесь исключением. Есть проблемы с повышенной смертностью, но их можно достаточно легко и быстро решить при помощи массового завоза непритязательных трудовых мигрантов. То есть, ловко уходя от решения проблем, нам предлагают создать новые проблемы. Доходит до того, что, уже несколько не стесняясь, сокращение населения открыто называют благом для страны, поскольку меньше нужно будет тратить средств на социальную политику. Оккупировав средства массовой информации, эти политики и демографы настойчиво внедряют такие идеи в общественное сознание. Характерной особенностью этих людей являются прозападная ориентация, финансовая и информационная зависимость от многочисленных западных фондов и прочих источников.

Другим важнейшим плюсом Послания является, как хочется надеяться, новый подход к вопросам национальной безопасности, которая теснейшим образом связана с демографической безопасностью. Вообще, вопросы

безопасности в государстве должны иметь первостепенное значение, так как любые достижения, включая высокий уровень жизни, теряют всякий смысл, если отсутствует безопасность в самом широком смысле слова начиная от государственной безопасности и кончая безопасностью личной. Поэтому укрепление армии и оборонного потенциала в современной опасной международной обстановке является необходимым условием решения демографических проблем. Вооруженные силы должны быть способны при любых сценариях развития событий гарантировать безопасность и территориальную целостность России, чтобы ни у кого не возникало соблазна диктовать нам свои условия. Кстати, одним из важнейших уроков Великой Отечественной войны стал тот факт, что вчерашний союзник, с которым осуществлялись тесные политические, экономические и военные связи, вдруг без объявления войны произвел массированное вторжение. Этот урок надо очень хорошо помнить, он стоил России огромных, в том числе демографических, потерь.

НЕКОТОРЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ К ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

Мы считаем, что приоритеты должны быть расставлены в ином порядке, чем это сделано в Послании президента: 1) повышение рождаемости; 2) снижение смертности и заболеваемости; 3) миграция.

Главной причиной депопуляции является низкая рождаемость. Еще в первой половине 60-х годов, когда суммарный коэффициент рождаемости опустился ниже уровня простого воспроизводства, специалисты указывали на то, что через несколько десятилетий, когда на смену вымирающим относительно многочисленным поколениям будут приходиться малочисленные новые поколения, следует с неизбежностью ожидать превышения числа умерших над числом рождающихся.

Кроме того, изменение сложившихся репродуктивных установок, рождение и особенно доведение до трудоспособного и репродуктивного возрастов детей требуют длительного времени, поэтому если мы действительно хотим решать демографическую проблему, а не заниматься популизмом перед выборами или формально отчитаться за сделанную работу, следует приступить к повышению рождаемости как можно скорее, и этот пункт программы должен иметь приоритет.

Вопиющая ситуация со смертностью, особенно в трудоспособном возрасте, также не дает времени на раскачку, поэтому второй пункт – сниже-

ние смертности и заболеваемости населения нужно реализовывать практически параллельно с первым.

Что касается миграции, то акцент следует сделать на привлечение соотечественников. Но, как совершенно справедливо заметил президент в своем Послании, «никакая миграция не решит наших демографических проблем, если мы не создадим надлежащие условия и стимулы для роста рождаемости здесь, у нас, в нашей собственной стране. Не примем эффективных программ поддержки материнства, детства, поддержки семьи». Поэтому миграционная политика должна носить вспомогательный характер и рассчитывать надо прежде всего на свое население.

Россия – огромная, богатая, самодостаточная страна, и мы твердо уверены, что при наличии политической воли, а главное, живого творчества и инициативы самых широких масс, которые наконец-то «очнутся от лентаргического сна» и сбросят навешанную мишуру ложных ценностей, наш народ преодолеет эту беду.

Территориальная дифференциация реализации государственной демографической политики должна в первую очередь касаться субъектов Российской Федерации с наиболее неблагоприятной демографической ситуацией, а также субъектов, демографический потенциал которых имеет важнейшее геополитическое значение для страны. Здесь прежде всего имеются в виду Центральная Россия как колыбель российской государственности, а также Сибирь и Дальний Восток, которые занимают большую часть территории страны и являются богатейшими источниками самых разнообразных природных ресурсов планетарного масштаба, включая источники чистой воды и пригодную для сельскохозяйственного использования землю. Именно сюда, по нашему мнению, должны быть направлены первоочередное внимание и усилия.

Выделим *некоторые основные направления работы по решению проблемы депопуляции*, которые будут способствовать сразу и увеличению рождаемости, и снижению смертности, и общему оздоровлению населения, а также привлекать мигрантов.

1. Антиалкогольные мероприятия с целью значительного снижения потребления алкоголя. Система этих мероприятий должна включать в себя

- восстановление государственной монополии на производство алкогольной продукции и ее торговлю не с целью получения доходов, а для удобства контроля;

- запрет всех форм рекламы на алкогольную продукцию;
- повышение минимального возраста продажи алкогольной продукции с 18 лет до 21 года;
- значительное сокращение числа точек продажи;
- значительный (в несколько раз) рост налогов;
- ограничение территориальной и временной доступности алкогольной продукции.

2. Развитие села. Ситуация, когда кормилец страны находится в самом низу социальной лестницы, совершенно ненормальна и опасна для государства и народа. Требуется принятие скорейших мер, так как самые высокие темпы депопуляции плюс миграция в города из-за отсутствия работы и перспектив способствуют обезлюдению и хозяйственному запустению уже освоенных с большим трудом и затратами территорий, включая и приграничные. На огромных территориях брошенная пашня зарастает кустарником и лесом. И все это в условиях, когда при росте численности населения планеты производство продовольствия в мире сокращается, а его качество ухудшается, в том числе из-за деградации земель в результате антропогенного воздействия.

Таким образом, необходимость развития села диктуется соображениями как демографической безопасности, так и безопасности геополитической, продовольственной, культурной и т.д. В конце концов, на селе живет свыше четверти населения России, а в некоторых регионах и существенно больше, кроме того, десятки миллионов людей, формально числясь горожанами, фактически проживают в сельской местности, и они имеют право на достойную жизнь.

Рождаемость на селе традиционно существенно выше, чем в городах, которые уже давно не обеспечивают самовоспроизводство населения, поэтому вложения здесь окупятся быстрее и результативность их будет выше.

3. Новая политика расселения. Ввиду того, что важнейшим негативным последствием депопуляции является утрата контроля за территориями, предлагается использовать давно известный прием для закрепления территорий – наделение земель желающих поселиться и работать на ней. Таким образом очень быстро происходило заселение земель и в Северной, и в Южной Америке. Отечественный опыт также имеется, – это заселение казаками приграничных территорий вдоль всей южной границы от Украины до Приморья, причем казаки же осуществляли охрану рубежей страны

в обмен на определенные привилегии. Можно также вспомнить и Столыпинскую реформу, способствовавшую заселению Сибири.

Предлагается стимулировать усадебный тип расселения, чтобы каждый желающий мог построить свой дом на своей земле – родовое гнездо, обустроить его по своему усмотрению, завести хозяйство, обеспечить на месте производство свежего и экологически чистого продовольствия для своей семьи. То есть чтобы можно было решить проблему продовольственной безопасности как по количеству, так и по качеству на уровне своей семьи. А как известно, качественное питание – важнейший фактор здоровья. В настоящее время по разным причинам подавляющее большинство населения, включая людей с высоким уровнем дохода, обеспечить его не в состоянии.

Кроме того, в своем доме окнами в сад дети будут рождаться в семье более желанными, их жизнь будет счастливее и безопаснее, чем в каменных джунглях больших городов.

Для этого нужно выделять в бессрочное наследуемое пользование, не облагаемое никакими налогами, довольно большие участки земли для всех желающих граждан России. Пустующих земель, включая заброшенную пашню, у нас предостаточно, хватит и теперешним, и будущим поколениям. Можно организовывать целые новые поселения, в том числе и на месте покинутых деревень. Желающие найдутся – и из числа горожан, которых не удовлетворяет по разным причинам жизнь в городе, и из числа переселенцев из других стран и регионов. Благодаря вовлечению самых широких масс населения в дачное движение обращаться с землей умеют даже те, кто родился и вырос в городах. Глобальное потепление климата будет холодной России на пользу: значительно увеличатся территории, пригодные для сельского хозяйства, станет продолжительнее вегетационный период и, соответственно, увеличатся урожайность и набор возделываемых культур. Уже сейчас мы видим активное продвижение теплолюбивых культур на север.

Нужно также разработать проекты недорогих экологически чистых домов из местных строительных материалов, прежде всего из дерева, с учетом соответствующих природно-климатических условий и запустить их в массовое производство.

Дальнейшая политика может быть направлена на стимулирование развития личных хозяйств, объединения их в кооперативы, решающие комплексные задачи производства сельхозпродукции и ее сдачи государству, лесопользования, строительства жилья, развития ремесел и небольших производств и т.д.

Однако в последнее время в СМИ появилась весьма настораживающая информация о том, что власти некоторых уральских и сибирских территорий собираются предоставлять в долгосрочную аренду китайцам бесхозные земли сельскохозяйственного назначения, а также лесные угодья под вырубку площадью в миллионы гектаров. И это тогда, когда россиянам чинятся всевозможные препоны даже в оформлении их шестисоточных участков, выделенных еще при советской власти, не говоря уже о выделении земельных паев сельчанам, проработавшим на этой земле всю жизнь. Для кого же берегут нашу землю? Для иностранцев, которым щедро раздаются миллионы гектаров, и это только начало. При этом вспомним демографические прогнозы для России на 2050 г.

И если, например, в Свердловской области власти с воодушевлением строят планы и подсчитывают будущие выгоды, то в Хабаровском крае, несмотря на многочисленные просьбы китайских граждан арендовать оставшиеся без хозяев земли, краевые власти категорично им в этом отказывают. Об этом 2 августа 2006 г. сообщил корреспонденту ИА REGNUM министр сельского хозяйства Хабаровского края. «Понятно, что китайцы очень хотят у нас зацепиться, развиваться и остаться надолго, – отметил министр. – Но нам совершенно не нужно, чтобы они травили нашу землю своими гербицидами и ядами. Хватит и того, что наши магазины заполнены их продуктами, выращенными на подобных “удобрениях”. Нам все равно, как поступают другие регионы, но наша политика такова: пусть лучше земля стоит пустая и отдыхает, чем пустить на нее людей, которые ее испортят. Своим гражданам мы не отказываем и делаем все возможное, чтобы фермеры и сельские хозяйства расширяли свои земли. Но насчет китайцев позиция у нас принципиальная».

Известно, что арендатор – временщик и враг земли, он выжмет из нее все жизненные силы и уйдет. Хотя уйдет ли в данном конкретном случае – тоже большой вопрос. Поэтому землю надо давать своим гражданам, которые приложат все силы, чтобы передать ее своим детям и внукам еще лучше и краше прежнего, в прямом смысле слова в цветущем виде.

Программа демографического развития должна иметь следующие составные части: 1) идеологическая работа; 2) обеспечение ресурсами; 3) организационная поддержка.

Идеологическая работа должна проводиться в контексте формирования новой идеологии образа жизни. Во-первых, это формирование в сознании населения ценностей здоровья, семьи, рождения и воспитания детей, неразрывности связи поколений. Во-вторых, преодоление социальной тер-

пимости и двойных стандартов по отношению к курению, потреблению алкоголя, наркотиков и других психотропных веществ путем информирования населения о разрушительных последствиях и создания барьеров распространению негативного потребления.

Обеспечение ресурсами предполагает не только и, возможно, не столько финансовые вложения, сколько, например, предоставление земли, стройматериалов, обеспечение племенными животными и посадочным материалом и т.д.

Организационная составляющая должна включать в себя хорошо проработанное законодательное обеспечение.

И в заключение следует сказать, что без смены прозападного политического и социально-экономического курса ни о каком улучшении демографической ситуации не может быть и речи. И власть, несомненно, несет ответственность за все происходящее в стране, в том числе и за депопуляцию.

В странах с победившей либеральной идеологией идут те же процессы депопуляции и разложения семьи, которые лишь маскируются большей растянутостью по времени, высокой продолжительностью жизни и миграцией из развивающихся стран с высокой рождаемостью, что приводит к замене коренного населения пришлым инокультурным. Например, в США белое население скоро окажется в меньшинстве. А поскольку теория «плавленного котла» потерпела полный провал, ситуация чревата многими конфликтами, которые уже начинают проявлять себя. Этот путь не для нас.

Таким образом, власть должна повернуться лицом к национальным интересам и безопасности страны. Должны быть созданы условия, при которых она действовала бы в национальных, а не в узкогрупповых и, тем более, не в иностранных интересах.

Литература

1. Соболева С.В., Чудаева О.В. Сибирь: тенденции и перспективы демографического развития // Политический класс. – 2005. – № 9.
2. Надточий А. Александр Кисельников: «Можно уработаться, удваивая ВВП, и в результате получить много футбольных команд и яхт» // Вечерний Новосибирск. – 2005. – 28 апр.
3. Немцов А.В. Алкогольный урон регионов России. – М.: NALEX, 2003.
4. Костенко-Попова О. «Русский крест» – в бутылке? // Аргументы и факты. – 2006. – № 22.

© Соболева С.В., Чудаева О.В., 2006

ОРГАНИЗАЦИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ КОММЕРЧЕСКИМИ БАНКАМИ

Ф.А. Ушаков

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Приоритетной задачей в области обеспечения экономического роста является усиление инновационной составляющей экономики, переход на интенсивный путь развития, связанный с внедрением новых промышленных технологий и производством конкурентоспособных на мировом рынке товаров. Ключевой момент инновационного развития – формирование финансового механизма, гарантирующего непрерывность поступления финансовых ресурсов для инноваций и способствующего осуществлению инновационного процесса на всех его важнейших стадиях. Рассмотрим механизм финансирования инновационных проектов за счет кредитов, предоставляемых коммерческими банками.

В силу ряда факторов банковская деятельность, связанная с финансированием инновационных проектов (ИП), характеризуется высоким уровнем рисков, что мешает развивать эту деятельность и расширять перечень услуг, предоставляемых отдельными кредитными учреждениями. Для снижения рисков кредитным учреждениям необходимо иметь в наличии отработанную технологию, позволяющую осуществлять оценку предлагаемых к рассмотрению проектов. Такая технология должна включать в себя процедуру тщательного анализа каждой заявки на подобный кредит и процедуру комплексного рассмотрения ИП. Наличие адекватных методик, дающих возможность просчитать перспективность, выгодность проекта и все неблагоприятные финансовые последствия, которые могут иметь место в ходе его реализации, позволит существенно снизить кредитные риски, трудоемкость аналитического процесса и финансовые издержки, связанные с проведением комплексной экспертизы представленного предприятием проекта и финансового состояния потенциального заемщика. В идеале каждому банку, планирующему работать на этом сегменте кредитного рынка, необходимо до-

биться эффективного сокращения внешнего разнообразия сопровождаемых ИП за счет процедурной формализации всех этапов их оценки на базе разработанных внутренних организационно-управленческих стандартов.

На наш взгляд, в таких стандартах определенным образом заинтересован и инициатор ИП. Эта заинтересованность обусловлена как минимум тремя моментами.

Во-первых, кредитные ресурсы банков не позволяют решить все проблемы финансирования инноваций, и дело здесь не только в ограниченном объеме этих ресурсов и их краткосрочном характере. Отдельные стадии инновационного процесса, равно как и отдельные типы инноваций, могут характеризоваться слишком высокими рисками с точки зрения банковского капитала, и инициатор инновации должен представлять, когда можно обратиться в банк, а когда следует рассчитывать на другие источники финансирования.

Во-вторых, при разработке ИП, который может быть потенциально интересен для банковского капитала, у предприятия должно быть четкое представление, по каким критериям инвестор будет оценивать риски проекта, его экономическую и финансовую эффективность, реализуемость и т.д. Соответственно уже на этапе разработки бизнес-идеи, если планируется, что инновация будет реализовываться с помощью банковских кредитов, специалисты должны решить, будет ли отвечать проект критериям инвестора. Конечно, на раннем этапе эти оценки будут весьма приближенными, но, по крайней мере, они отсекут заведомо непроходные идеи либо заставят искать другие источники финансирования.

В-третьих, бизнес-план ИП должен отличаться от бизнес-плана обычного инвестиционного проекта, соответствующим образом отражая собственно инновационную составляющую [1]. Банк эти отличия будут интересоваться далеко не в последнюю очередь. Понимание сути всех дополнительных требований, которые инвестор будет предъявлять к представленной информации, весьма важно не только с точки зрения экономии времени и денег при подготовке презентации проекта, но и с точки зрения оценки адекватности уровня квалификации персонала (разработчиков проекта) предъявляемым требованиям. Ведь нередко именно научно-технологический менеджмент предприятия-инноватора является слабым звеном. В результате инновационная активность компании не всегда может быть поддержана в должной мере банковским капиталом по причине отсутствия специалистов, способных оценить коммерческий потенциал производственно-технологических проектов и степень их рисковости, выполнить технико-экономическое обоснование их реализуемости, эффективно управлять ими и т.д.

СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ БАНКОВ И ИННОВАЦИОННО АКТИВНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Потенциал банковской системы позволяет улучшить ситуацию с финансированием инноваций в стране. При этом актуальным становится анализ направлений фактического использования данного потенциала. В свете изучаемой проблематики такой анализ следует рассматривать как тенденцию, характеризующую уровень готовности банковских структур к достаточно долгосрочным и рискованным вложениям, необходимым для инновационного развития российской экономики. Одним из главных показателей, описывающих эту тенденцию, является объем финансирования банками технологических инноваций. Оценить верхнюю границу этого показателя позволяет информация Росстата о затратах на технологические инновации предприятий промышленности и сферы услуг по источникам финансирования. По Сибирскому федеральному округу и его регионам эта информация выглядит достаточно пессимистично (табл. 1).

Практический опыт свидетельствует о том, что прецеденты участия банковских структур в кредитовании наукоемких проектов в регионах Сибирского федерального округа единичны, да и те относятся в основном не к освоению принципиально новых видов продукции и перспективных технологий, а к традиционному производству. При существующей ситуации банковское кредитование, по сути, не влияет на общую динамику финансирования инновационного процесса в округе. Между тем имеется ряд предпосылок, позволяющих говорить о привлекательности и перспективности данного бизнеса, в том числе на уровне региональных банков.

В отечественной промышленности существует огромный пласт разработок и исследований. В большинстве проектов, поступающих, например, в Российский фонд развития высоких технологий, речь идет о финансировании не самих исследований, что как раз является наиболее рискованной стадией инвестирования, а о вложении средств в коммерциализацию результатов уже проведенных научно-исследовательских работ. Объем вложений определяется только уровнем затрат на доведение наукоемкого продукта до товарного вида и на решение вопросов патентования, сертификации, маркетинга и т.д. Более того, существует большое количество проектов, почти или уже доведенных до стадии коммерческого использования. Причем в ряде случаев на запуск подобных проектов требуется небольшой объем инвестиций, остальную же часть необходимого финансирования могут составить обычные кредиты на пополнение оборотных средств. К числу дополнительных позитивных факторов следует отнести наличие боль-

Таблица 1

Затраты на технологические инновации предприятий Сибирского федерального округа в 1999–2003 гг., млн руб.

Регион	Затраты на технологические инновации					Из них осуществлено с привлечением кредитов и займов				
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
Сибирский федеральный округ	2352,7	3502,3	3822,0	5087,6	7648,9	341,6	190,7	273,5	987,2	1221,3
Республика Алтай	–	0,1	2,5	–	–	–	–	–	–	–
Республика Бурятия	24,1	41,6	40,4	53,3	16,9	–	6,0	5,0	10,0	1,0
Республика Тыва	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Республика Хакасия	–	–	–	–	163,8	–	–	–	–	43,0
Алтайский край	156,6	355,6	508,7	222,8	828,5	0,4	66,9	47,7	47,4	301,2
Красноярский край	259,0	709,0	511,2	617,9	946,4	Нет свед.	Нет свед.	Нет свед.	Нет свед.	Нет свед.
Иркутская обл.	329,1	201,2	463,9	1674,3	1173,0	29,5	4,0	38,5	774,1	48,4
Кемеровская обл.	288,7	519,7	661,2	374,4	1225,0	0,2	52,7	36,5	52,8	430,3
Новосибирская обл.	687,4	662,1	638,2	273,2	278,5	160,8	40,1	19,4	1,0	31,4
Омская обл.	335,2	76,9	94,4	199,6	528,2	106,1	18,5	7,6	20,4	221,2
Томская обл.	231,0	828,8	835,4	1558,4	2244,3	–	2,0	43,6	6,6	39,5
Читинская обл.	41,6	107,3	66,1	113,7	244,3	–	0,1	0,5	20,7	62,8

шого числа проектов, обладающих значительным экспортным потенциалом, а также существенный научно-технологический отрыв от среднемирового уровня в ряде отраслей, пока сохраняющийся, несмотря на многолетнюю хроническую нехватку средств в сфере высоких технологий.

Следует заметить, что участие в значительном количестве проектов не требует от них крупных вложений, ибо большинство ИП реализуются малыми и средними предприятиями. Эти предприятия, как правило, ориентированы на достижение максимального результата и способны за короткое время увеличивать свои обороты в десятки и сотни раз, они гораздо эффективнее используют достижения научно-технического прогресса, более агрессивны в своей экспортной политике. На совершенствование своих изделий и технологий малые предприятия тратят по отношению к своему обороту примерно в 6 раз больше средств, чем крупные.

С учетом численности малых предприятий, функционирующих в высокотехнологичных секторах, в сфере науки и научного обслуживания и т.д., не менее 70 тыс. российских компаний могут стать объектами интереса для банковского капитала, обладая реальным научно-техническим потенциалом в области конкурентоспособных технологий.

На первый взгляд, особых условий для участия кредитных организаций в реализации инновационных проектов не требуется. При усиливающейся конкуренции на рынке банковских услуг они уже ищут свою нишу, позволяющую им эффективно развиваться и наращивать собственную капитализацию. В немалой степени этому способствует и сохранение определенной политической и экономической стабильности, являющейся важнейшим стимулом долгосрочных инвестиций.

В связи с этим достаточно интересно взглянуть на факторы, сдерживающие финансирование ИП коммерческими банками. Условно их можно разделить на факторы, связанные с потенциальным заемщиком, и факторы, связанные с кредитующей стороной (факторы внешней среды в настоящей статье подробно рассматриваться не будут).

Для предприятия, планирующего использовать заемные средства банков для финансирования инновационных проектов, кроме преимуществ применяемой схемы, которые заключаются в получении кредитных ресурсов на долгосрочный период с возможностью погашения задолженности за счет будущей прибыли, сохраняются и определенные минусы:

- более высокие затраты по предпроектным работам в течение прединвестиционной фазы;

- достаточно длительный период времени от подачи заявки до принятия решения о финансировании (это связано с тщательной оценкой предпроектной документации банком и большим объемом работ по организации финансирования) и выдачи заемщику финансовых ресурсов;
- жесткий контроль за деятельностью заемщика со стороны банка-кредитора;
- повышенный процент по кредиту в связи с высокими рисками, а также повышенный комиссионный процент¹;
- риск потери заемщиком юридической независимости (если кредитор оговаривает за собой право приобретения акций компании в случае эффективной реализации проекта).

К серьезным факторам, сдерживающим финансирование ИП коммерческими банками, относится низкая компетенция менеджеров компаний как в части разработки и обоснования бизнес-проектов, так и в части их практической реализации. Как следствие, нередко при технической проработке проектов отсутствует четкое позиционирование продукции и торговой марки компании на рынке, нет качественно проведенного сравнительного анализа с конкурентами, не прорабатываются проблемы снижения рисков и контроля качества продукции, во многих случаях наблюдается неурегулированность вопросов собственности и патентной защищенности разработок, не уделяется должного внимания выработке стимулов для инвестора и т.д. В этой связи заметим, что для инвестора личные и профессиональные качества менеджеров компаний являются одним из главных критериев отбора объекта инвестирования, ибо квалифицированный менеджмент – эффективный показатель снижения неопределенности, связанной с финансированием ИП.

Что касается факторов второй группы, то их наличие обусловлено повышенным риском для банков при кредитовании инновационных проектов в силу их долгосрочности, новизны, сложности для экспертизы по доходности, окупаемости и проч. Если при традиционном кредитовании банки уже научились оценивать и страховать свои риски, то в отношении ИП

¹ При финансировании ИП банк может взимать с заемщика платы за открытие кредитной линии, за открытие ссудного счета, за пользование лимитом кредитной линии, за резервирование ресурсов, за управление, за организацию финансирования и экспертизу проекта, за неполное исполнение условий кредитного договора в части требований, предъявляемых к его обеспечению.

в полной мере этого сказать нельзя: не до конца отработаны процедуры оценки, механизмы гарантий и т.д.

Помимо перечисленных факторов важнейшее стимулирующее действие на принятие инвестиционных решений оказывает позиция государственных регулирующих и законодательных органов. В этой связи интересным представляется вопрос о возможности установления Центральным банком РФ каких-либо льготных условий для банков, финансирующих инновационные проекты (многие из которых имеют и государственную значимость). Сегодня официальная точка зрения регулирующих органов состоит в том, что предоставление льгот по формированию резервов для банков, финансирующих как инвестиционные, так и инновационные проекты, противоречит требованию создания равных конкурентных условий для деятельности банков. С точки зрения ослабления нормоконтроля (как стимулирующей функции) также подчеркивается, что меры, направленные на стимулирование участия кредитных организаций в инновационных проектах не должны приводить к искажению показателей их деятельности, включая данные по финансовому состоянию, величине капитала и кредитных рисков. Таким образом, можно сделать вывод, что официальные регулирующие органы от решения данной проблемы пока отстраняются.

В этой связи целесообразно расширение существующей практики сотрудничества банков с органами государственной власти на основе заключаемых между ними соглашений о сотрудничестве. Более тесное сотрудничество кредитных организаций с местными органами власти в идеале должно способствовать созданию в субъектах Федерации (при помощи налоговых, компенсационных и других льгот) условий, позволяющих хозяйствующим субъектам вкладывать средства в инновационные проекты и получать выгоду.

ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ БАНКА С ЗАЯВКАМИ НА ФИНАНСИРОВАНИЕ ИННОВАЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ

Если рассмотреть практику работы отечественных банков с инновационными проектами, то необходимо отметить, что банки стараются строго придерживаться стратегических принципов обеспечения надежности и доходности вложений. Кредитные ресурсы предоставляются после всестороннего изучения финансового положения заемщика и его репутации. Ключевое внимание уделяется анализу потока денежных средств клиента

или проекта. До принятия окончательного решения об участии в финансировании инвестиционного проекта банками проводится большая предварительная работа по изучению уровня подготовки и личных качеств предпринимателя, анализу представленного бизнес-плана, оценке сопутствующих рисков и возможных путей их уменьшения [2]. В большинстве банков, активно работающих в данном направлении, на это нацелена отработанная за многие годы на практике технология отбора и сопровождения рискованных проектов, вобравшая в себя и западные рекомендации науки управления, и личный опыт и интуицию кредитных специалистов.

Очевидно, что подходы к кредитованию инновационных проектов будут разрабатываться банками с учетом уже существующих основополагающих принципов, обеспечивающих эффективное использование и своевременный возврат вложенных инвестиций. При этом сложность данных проблем обуславливает необходимость совершенствования инструментария банковского инновационного менеджмента.

Разработку рекомендаций, направленных на повышение эффективности кредитной политики банков в части финансирования инновационных проектов, целесообразно разделить на два этапа. На первом этапе необходимо описать общий алгоритм действий банка при кредитовании ИП исходя из реалий отечественной банковской практики. Цель данного этапа – изложение методических решений, позволяющих наладить в коммерческом банке качественную систему кредитования ИП (либо повысить эффективность уже действующей системы). На втором этапе необходимо подробно проанализировать те составляющие кредитного процесса, которые учитывают инновационную специфику объекта кредитной сделки (к ним относятся в первую очередь оценка эффективности ИП и оценка его рисков). Цель второго этапа – изложение конкретных методик и подходов к нивелированию наиболее принципиальных проблем, затрудняющих принятие инвестиционного решения по инновационному проекту.

Следует отметить, что проблематику взаимодействия банков и инновационно активных предприятий можно рассматривать достаточно широко. Дело в том, что к финансированию банками инновационной деятельности можно отнести весьма широкий перечень операций, связанных с использованием кредитных средств для осуществления расходов инвестиционного характера, прямо или косвенно определяющих успех реализации ИП. В настоящей статье мы ограничим предмет исследования вопросами, касающимися непосредственно финансирования продуктовой или процессной инновации (которое может происходить как в форме предоставления креди-

та, так и в форме выдачи гарантий или организации лизингового финансирования).

Кратко процесс рассмотрения банком заявки на финансирование инновационного проекта в разрезе его структурных подразделений можно описать следующим образом.

1. Потенциальный заемщик (инициатор проекта) направляет в банк заявку на финансирование, которая может иметь произвольную форму, но обязательно должна содержать указание цели, суммы, сроков кредитования и возможного обеспечения, бизнес-план ИП, маркетинговое исследование ИП, финансовую отчетность, учредительные и иные документы заемщика.

2. Банк анализирует документы и готовит предварительное заключение.

3. Юридическое подразделение банка изучает правоспособность заемщика, поручителя, гаранта, залогодателя, проверяет полномочия их должностных лиц, дает свое письменное заключение, а при необходимости – рекомендации по оформлению кредитных документов.

4. Подразделение банка, отвечающее за безопасность, представляет заключение о наличии либо отсутствии негативной информации о деятельности и деловой репутации заемщика и других участников проекта, их руководителей, а также информацию об отсутствии негативных факторов, связанных с работой с проектом и относящихся к компетенции подразделения безопасности.

5. Подразделение банка, отвечающее за управление рисками, готовит предложения по отнесению заемщика или проекта к определенной категории кредитного риска и по размеру лимита риска для данного заемщика. Специалисты банка идентифицируют возможные риски, производят их анализ и оценку, разрабатывают тактические рекомендации по управлению рисками (их минимизации).

6. Если по результатам рассмотрения документации по проекту требуется проведение специальной экспертизы проекта (технической, экологической, маркетинговой и проч.), то об этом сообщается потенциальному заемщику и такая экспертиза проводится с привлечением экспертов дочерних компаний банка или сторонних организаций.

По результатам работы подразделений банк принимает решение об участии в кредитовании ИП или об отказе его кредитовать.

Рассмотрим подробно функции кредитного подразделения банка. Непосредственно на этапе рассмотрения кредитной заявки оно детально анализирует следующие моменты, отражающие специфику ИП.

Анализ финансового состояния потенциального заемщика. Этот анализ выполняется на основе бухгалтерской отчетности заемщика (заведенной налоговыми органами) поквартально за три года, если предприятие работает более трех лет. Анализ проводится в соответствии с разработанной банком стандартной методикой определения кредитоспособности заемщика, но обязательно должен учитывать специфику рассматриваемой кредитной сделки (табл. 2).

Кредитная история. На основе данных анкет заемщика, бухгалтерской отчетности и иных сведений, запрашиваемых, в том числе через подразделение безопасности, проводится анализ кредитной истории заемщика не менее чем за три года (если предприятие создано менее трех лет назад, то за весь срок существования предприятия). Если потенциальный заемщик – вновь созданное предприятие, то проверяется кредитная история

Таблица 2

Особенности анализа финансового состояния инновационно активного предприятия в зависимости от механизма кредитования инновационного проекта

Способ финансирования проекта	Цель анализа финансового состояния заемщика	Специфика анализа финансового состояния заемщика	Интерпретация результатов финансового анализа
Краткосрочное кредитование (до 1,5 года)	Комплексная оценка финансового состояния с акцентом на текущую кредитоспособность	Финансовая экспертиза состояния заемщика проводится на основе показателей его финансовой деятельности, предшествующей ИП	Значимость финансового анализа превышает значимость анализа ИП и бизнес-плана
Долгосрочное (инвестиционное) кредитование	Прогнозирование долгосрочной динамики развития финансового состояния, оценка инвестиционной кредитоспособности	Дополнительно оценивается инвестиционная привлекательность заемщика. Условия непредвиденного прекращения реализации ИП увязываются с финансовыми показателями предприятия	Значимость финансового анализа сопоставима со значимостью анализа ИП и бизнес-плана
Проектное финансирование	Оценка способности погашения кредита в результате успешной реализации ИП	Анализ проводится в комплексе с оценкой качества ИП и бизнес-плана его практической реализации	Значимость финансового анализа вторична по сравнению с анализом ИП и бизнес-плана

основных учредителей заемщика и организаций, которые в рамках схемы финансирования проекта будут иметь обязательства перед банком.

Организационная структура заемщика. Рассматриваются организационно-правовая форма предприятия, состав учредителей, их доли в уставном капитале, структура управления предприятием и другие организационные аспекты, влияющие на степень защищенности интересов банка в проекте. В случае принадлежности заемщика к холдингу запрашивается информация об организационной структуре холдинга с описанием его центров прибыли, организации управления и движения денежных потоков.

Параметры и структура инновационного проекта. Здесь специалисты банка должны

- рассмотреть цикл осуществления проекта, его основные этапы и составляющие;
- провести анализ рынка, обоснования конкурентоспособности предполагаемой к выпуску продукции (услуг) и будущей сбытовой стратегии заемщика;
- определить, в какой фазе реализации находится проект, насколько активно идет его осуществление, изучить документы, которые в данной фазе реализации проекта должны быть оформлены;
- на основе рыночной конъюнктуры, опыта и деловой репутации проверить правильность выбора заемщиком контрагентов, фирм-исполнителей и т.д. (в идеале выбор фирм осуществляется по результатам тендеров);
- проанализировать условия существенных контрактов (проектов контрактов) по ИП в целях исключения неприемлемых для банка условий, снижения уровня проектных рисков и распределения их между участниками проекта (проверяется наличие статей, предусматривающих обеспечение исполнения обязательств сторон, штрафные санкции и т.д.);
- проверить получение заемщиком разрешительной документации, необходимой для реализации проекта, наличие нематериальных активов (патентов, имущественных прав и т.д.). Форма и состав разрешительной документации должны соответствовать законодательству Российской Федерации, действующим стандартам, нормам и правилам. При большом объеме и разрозненности нормативных документов, определяющих требования к разрешительной документации, анализ разрешительной документации по проекту может проводиться с участием юристов, представителей дочерних обществ банка, сторонних организаций;

- установить общую стоимость проекта и выявить состав его участников с указанием формы, доли участия и цели финансирования.

Таким образом, на данном этапе банк во многих случаях действует как предприниматель, активно вникая в вопросы разработки и реализации ИП, управления качеством продукции и т.д. Именно на этом этапе может приниматься решение о резервировании банком права на приобретение части акций предприятия, управляющего объектом инновационной деятельности.

Структура финансирования. На основе предложений заемщика и результатов анализа ИП формируется структура финансирования проекта. Эта структура отражает источники, условия и формы финансирования ИП по следующим позициям: собственные средства заемщика; вложения участников проекта в уставной капитал; банковские кредиты; товарные кредиты; лизинг; привлечение заемных средств, в том числе путем размещения облигаций; бюджетное финансирование; венчурное финансирование. К соответствующим средствам относятся затраты, связанные с реализацией проекта и подтвержденные документально.

Обычно структура финансирования проекта планируется таким образом, чтобы средства банка использовались после вложений в проект собственных средств заемщика и средств других участников ИП. (В стандартной инвестиционной банковской практике доля финансирования проекта из собственных источников составляет, как правило, не менее 30% от его общей стоимости, а конкретная ее величина определяется в зависимости от уровня риска. По-видимому, этот подход будет правомерен и в случае ИП².) Как правило, на этом этапе может последовать отказ со стороны банка, если он не получил подтвержденной информации о наличии собственных средств заемщика или других участников ИП (на незаемной основе) в структуре финансирования проекта.

Финансовый анализ проекта. Этот анализ проводится на основе полученных документов после уточнения условий финансирования со стороны всех участников проекта, платежных условий контрактов, потребности в оборотном капитале, затрат и поступлений по проекту. Для снижения трудоемкости расчетов обычно используются специализированные про-

² Логика подхода основана на том соображении, что расходы и риски должны нести преимущественно инициаторы проекта, которые как акционеры имеют возможность получать высокие доходы, в то время как кредиторы могут рассчитывать только на своевременный возврат кредита и процентов.

граммные продукты, разработанные для оценки коммерческой эффективности инвестиционных проектов.

Важный момент здесь – это то, что роль финансового анализа, проведенного непосредственно потенциальным инициатором проекта (или какой-либо консультационной фирмой по его поручению), вторична. Результаты такого анализа принимаются во внимание только для сравнения с результатами, получаемыми специалистами банка.

Обычно в ходе проведения финансового анализа кредитный работник строит модель движения денежных потоков предприятия, осуществляющего инвестиционный проект, которая включает в себя прогноз отчета о прибыли, отчета о движении денежных средств и балансового отчета. На основе этой модели строятся график финансирования проекта и график погашения задолженности. Последний должен учитывать нормативный коэффициент покрытия долга, который в течение периода погашения основного долга в зависимости от вида кредитования должен быть не ниже заранее определенного значения (обычно 1,4–1,6). Как правило, финансовая состоятельность ИП характеризуется положительным потоком денежных средств нарастающим итогом и удовлетворительными коэффициентами финансовой оценки (они должны находиться в допустимом диапазоне на всем протяжении интервала анализа). Кроме того, оценивается приемлемость для банка расчетных показателей обслуживания задолженности.

Для установления влияния изменений уровня объема производства, уровня цен на продукцию и услуги, уровня операционных и постоянных инвестиционных затрат на срок погашения кредита проводится оценка эффективности ИП (анализ чувствительности и т.п.).

Как правило, непосредственно на этом этапе банк может принять отрицательное заключение о финансировании проекта в случае, если

- возможные сроки кредита (кредитов) банка меньше расчетных сроков их возврата согласно результатам финансового анализа проекта;
- чистая текущая стоимость проекта меньше нуля;
- внутренняя норма дохода неприемлема для банка (например, меньше стоимости ресурсов для кредитной операции);
- проект реализуется в регионе повышенной нестабильности (наличие форс-мажорных обстоятельств);
- проект предполагает финансирование на венчурной основе научно-исследовательских или опытно-конструкторских работ;
- отсутствует прогнозируемый сбыт продукции, генерируемой проектом;

- отсутствует надежная управленческая команда менеджеров по реализации ИП.

В целом на данном этапе проект принимается к финансированию если он эффективен, предприятие – оператор проекта остается состоятельным с финансовой точки зрения на протяжении срока кредитования и параметры кредита приемлемы для банка.

Риски проекта. В общем случае под кредитным риском банка следует понимать вероятность того, что банк понесет финансовые потери вследствие финансирования инновационного проекта. Эта вероятность зависит от множества факторов, в том числе от специфических проектных рисков и рисков, сопутствующих текущей деятельности предприятия. Данные риски обусловлены вероятностью наступления в ходе реализации ИП неблагоприятных ситуаций, следствием чего будет невыполнение заемщиком своих обязательств перед банком [3]. В связи с этим после изучения технико-экономического обоснования проекта необходимо проведение анализа его рисков с использованием разработанных рекомендаций по оценке рисков при финансировании ИП. Именно здесь имеется наибольший пробел в нормативном и методическом сопровождении кредитного процесса. В идеале на данном этапе должны быть выявлены специфические и наиболее серьезные риски проекта (финансовые, технические, маркетинговые, проектные, производственные, политические и т.д.), в том числе в количественной (стоимостной, вероятностной) форме, учтено распределение рисков между участниками проекта, предложены необходимые меры для снижения рисков банка.

Очевидно, что управление рисками является основным содержанием работы банка в процессе финансирования ИП и охватывает все стадии этой работы – от первичного рассмотрения проекта до завершения расчетов и рассмотрения вопроса о возобновлении (продолжении) кредитования. Главная задача в управлении рисками – минимизация рисков в тех пределах, в которых это позволяет текущая рыночная конъюнктура и, как минимум, сохранение позиций банка в данном сегменте рынка, если это отвечает приоритетам и целям его долговременной кредитной стратегии.

Как правило, наиболее эффективным способом избежать негативных последствий или снизить уровень риска при финансировании инновационной деятельности являются прямые управленческие воздействия на возможные управляемые факторы риска [4]. К таким воздействиям мы относим анализ и оценку инновационного проекта; проверку не только заемщика, но и его предполагаемых контрагентов по проекту; планирование и про-

гнозирование инновационной деятельности; приглашение сторонних экспертов и специалистов для проведения анализа ИП и т.д.

Условия финансирования проекта. После рассмотрения основных параметров проекта и определения условий вложения средств участников, финансирующих проект, формируется окончательный вариант структуры финансирования и условий кредитования. Предложения по условиям финансирования ИП выносятся на рассмотрение уполномоченного коллегиального органа банка, который утверждает условия кредитования проекта банком по основным параметрам кредитной сделки (цель кредита; валюта кредита; лимит кредита; срок кредитования; процентная ставка и условия ее корректирования в течение срока кредитования; график выплаты процентов; платежи за услуги банка и порядок их взимания; график использования и возврата кредита; отлагательные условия предоставления кредитных средств; неустойка; обеспечение и др.). Период выборки средств, в течение которого заемщик может пользоваться открытым лимитом кредитной линии, определяется в зависимости от параметров ИП. Обычно для проектов с длительной инвестиционной фазой допускается поэтапное финансирование при условии формирования на каждом из этапов потока денежных средств, достаточного для обслуживания задолженности. График погашения основного долга определяется с учетом финансовых параметров проекта.

Стоит отметить, что важность данного этапа, тесно связанного с разработкой оптимальной структуры финансирования инновационного проекта, нередко недооценивается (особенно, когда все предшествующие этапы показали эффективность проекта в плане соотношения доходности и риска). А между тем следует знать, что на практике очень эффективное решение (проект) можно сделать экономически невыгодным, если принята неудачная схема финансирования (к сожалению, обратное неверно: никакая схема финансирования не сделает выгодным изначально неэффективный проект).

Обычно сумма кредита определяется на основе реальной стоимости ИП плюс затраты на формирование необходимых резервов, которые рассчитываются исходя из характера проекта и сроков его осуществления. При этом занижение суммы кредита под предлогом минимизации рисков в действительности может эти риски существенно увеличить из-за опасности неполного финансирования проекта и, по сути, его срыва на заключительной стадии. Сказанное касается и выбора срока кредита. Более длительный срок кредита увеличивает его риск, однако искусственное «сжатие» срока кредита может оказать негативное воздействие на заемщика, подтолкнуть его к более рискованным и даже ошибочным хозяйственным решениям и, следовательно, увеличить общие риски и заемщика, и банка.

Литература

1. Щетинин И.Н. Учет инновационной специфики в бизнес-планах реализации проектов // Инвестиции в России. – 2004. – № 12.
2. Москвин В.А. Кредитование инвестиционных проектов: Рекомендации для предприятий и коммерческих банков. – М.: Финансы и статистика, 2001.
3. Москвин В.А. Управление рисками при реализации инвестиционных проектов. – М.: Финансы и статистика, 2004.
4. Агафонова И.А. Характеристика и классификация рисков инновационного проекта // Менеджмент в России и за рубежом. – 2002. – № 6.

© Ушаков Ф.А., 2006

ПРИОРИТЕТЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ В РАЗВИТИИ ГИДРОЭНЕРГЕТИКИ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Е.В. Любимова

Одной из отличительных особенностей электроэнергетики Сибири является высокая доля ГЭС в структуре мощностей и выработке. Если в среднем по стране доля ГЭС равняется 21%, то в объединенной энергосистеме Сибири она больше в 2,5 раза и составляет 49%. В зоне централизованного снабжения Сибирского федерального округа действуют ГЭС Енисейского каскада (Саяно-Шушенская, Майнская, Красноярская), ГЭС Ангарского каскада (Иркутская, Братская, Усть-Илимская), а также единственная крупная ГЭС Западной Сибири – Новосибирская.

Гидроэлектростанции большой энергетики отличаются от тепловых электростанций «крайностью» своих показателей: они наиболее капиталоемкие, но имеют наименьшие эксплуатационные затраты. Разница между уровнями удельных капитальных вложений в ГЭС и ТЭС в разы меньше, чем между их эксплуатационными затратами, что и составляет экономическую основу ценовой эффективности ГЭС. В то время как Саяно-Шушенская и Красноярская ГЭС в 2002 г. имели отпускную цену 4 коп./кВт·ч, ТЭС, работающие на оптовый рынок, отпускали электроэнергию по следующим тарифам: Березовская ГРЭС-1 – 36 коп./кВт·ч, Красноярская ГРЭС-2 – 41, Гусиноозерская ГРЭС – 54, Харанорская ГРЭС – 73 коп./кВт·ч.

Собственное производство электроэнергии в региональных энергосистемах еще дороже. С учетом покупки более дешевой, чем собственная, энергии на оптовом рынке, электродефицитные регионы Западной Сибири имели такие средние тарифы: Кемеровская область – 45 коп./кВт·ч, Омская область – 52, Новосибирская и Томская области – 63, Алтайский край – 64 коп./кВт·ч. В Иркутской области, энергосистема которой включает все ГЭС Ангарского каскада, средний тариф был 18 коп./кВт·ч. Высокая доля гидроэнергии в общем объеме генерации и породила миф о дешевизне сибирской электроэнергии.

Сибирский федеральный округ в целом в настоящее время не дефицитен по электроэнергии, дисбалансы существуют на входящих в него территориях. Намечаемый в округе экономический рост на уровне более чем 4% в год должен неизбежно сопровождаться и ростом электропотребления. При отсутствии ввода новых генерирующих мощностей округ за пределами 2010 г. уже начнет испытывать общий дефицит в электроэнергии, а в зимний сезон наибольших нагрузок – еще раньше. При такой перспективе встает вопрос о расширении генерирующей базы.

При потенциальных запасах гидроресурсов, которыми так богата Сибирь, казалось бы, строительство именно ГЭС для обеспечения растущих потребностей региона имеет приоритетное значение. Однако это не так, поскольку существуют такие аспекты строительства и эксплуатации ГЭС, которые на практике выливаются в ограничения относительно использования последних.

Во-первых, ГЭС в отличие, например, от тепловой станции привязана к конкретной территории, и поэтому необходимо либо достраивать линии для передачи энергии, либо располагать рядом с будущей гидростанцией нового крупного потребителя ее энергии, формируя таким образом новый территориально-промышленный комплекс. Большинство ГЭС Сибири и были выстроены как неотъемлемые части ТПК.

Во-вторых, колебания водности от года к году обуславливают непредсказуемость годового объема генерации ГЭС. Реальная отдача ГЭС может отличаться от расчетной до полутора раз (табл. 1).

В-третьих, гидрогенерация имеет сезонные ограничения, – это объем водотока и режим водопользования. Рабочая мощность ГЭС в сезоны малой водности сильно отличается от установленной. Рабочая мощность гидроэлектростанций ОЭС Сибири на январь 2005 г. составляла 13 тыс. МВт против 22 тыс. МВт установленной. Летом, когда воды много, нагрузка ГЭС определяется навигационным режимом расхода, а ТЭС максимально

Таблица 1

Годовая выработка электроэнергии сибирскими ГЭС, млрд кВт·ч			
Гидроэлектростанции	Проектное значение	Наименьшая выработка	Наибольшая выработка
Саяно-Шушенская и Майнская	19,0	19,1	26,8
Красноярская	15,0	13,7	21,5
ГЭС Ангарского каскада	45,4	42,0	53,0
Новосибирская	1,8	1,2	2,2

разгружают. Зимой тепловые мощности используются в нашем регионе почти полностью, а загрузка ГЭС определяется условиями ледостава в нижнем бьефе и запасами гидроресурсов, накопленными в летний период. В результате удельный вес выработки ГЭС в ОЭС Сибири достигает летом трех четвертей суммарной генерации, зимой – только трети.

В-четвертых, дешевизна гидроэнергии пропорциональна масштабам мощности генерирующей ее станции. Малые ГЭС, а это ГЭС с единичным агрегатом мощностью менее 100 кВт, более капиталоемкие, их эксплуатационные затраты в разы выше, чем на больших станциях.

В-пятых, технические особенности гидрогенерации обуславливают приоритетность использования гидроэнергии для покрытия пиковых нагрузок потребителей. Огромные мощности сибирских ГЭС позволяют использовать их и для покрытия базовой нагрузки. В настоящее время почти все ГЭС работают в вынужденном режиме в базовой части графика нагрузки. Только Братская ГЭС принимает полноценное участие в регулировании графика нагрузки, являясь основным балансирующим узлом ОЭС Сибири [1].

Наконец, в-шестых, ГЭС присущи большие внешние эффекты, пожалуй, наибольшие среди всех типов мощностей. Ряд экологических, социальных, экономических ущербов от существования ГЭС не учитываются в цене гидроэнергии.

Ущерб природной среде от ГЭС не адекватны соответствующей составляющей затрат. В капитальные затраты в лучшем случае входят стоимость лесосведения, компенсационные платежи за отчуждение земель, затраты на охрану окружающей среды, подсчитанные по существующим нормативам. Последние сильно занижены, да и экологический ущерб не сводится только к потере пастбища или поля. Реакция природы на грубое вмешательство типа затопления больших пространств, особенно в рифтовых зонах, проявляется достаточно медленно, что зачастую мешает

напрямую увязать негативные изменения климата и сейсмичности с созданием водохранилища.

Вопрос о социальной приемлемости строительства ГЭС до начала перестройки в нашей стране даже не поднимался. При строительстве Братской ГЭС принудительно переселили 67 тыс. чел., при строительстве Красноярской – 56 тыс., Усть-Илимской – 14 тыс. чел. Сегодня власти признают, что депортация населения в связи со строительством ГЭС неприемлема, но и методик оценки ущербов от утери того исторического и жизнеобеспечивающего компонента, которым являлось затопленное место жительства, не существует.

Внешние эффекты, связанные с функционированием ГЭС, касаются и тепловых станций. Прежде всего, высокая доля ГЭС в Сибирском федеральном округе предполагает постоянное поддержание резерва тепловых мощностей в ОЭС на случай маловодного года. Требуется особый учет оплаты мощности подобных станций, которые не востребованы в периоды высокой водности и не функционируют. Далее, летом ТЭС разгружаются до технических минимумов. Вложение средств в развитие таких станций оказывается экономически неэффективным [2]. Для условий Сибири необходимы дополнительные механизмы мотивации инвестиций в тепловые станции.

Представляется, что если бы природные, социальные, экономические внешние эффекты функционирования ГЭС были адекватно оценены и вошли в цену гидроэнергии, вопрос о ее дешевизне был бы не столь однозначным.

Различные ведомства планировали до 2015 г. строительство Богучанской и Алтайской ГЭС. Вновь поднимается вопрос о Туруханской ГЭС. За пределами 2015 г. прогнозируется ввод Мокской ГЭС (600 МВт) в Бурятии, Тельмамской ГЭС (300 МВт) в Иркутской области, Крапивинской ГЭС (450 МВт) в Кемеровской области. «Красноярскгидропроект» выполнил проработки по строительству малых ГЭС в Алтайском крае по рекам Песчаная, Ануй, Чарыш, проектно-изыскательские работы по строительству Красноярской ГЭС (предположительно 400 МВт) на р. Песчаная [3].

Богучанская ГЭС. Строительство станции ведется в Красноярском крае с 70-х годов прошлого века. После возведения плотины оно было законсервировано в 1994 г. Финансирование достройки станции с участием китайской стороны обсуждалось в связи с проектом энергомоста Россия – Китай для переброски избыточных мощностей ГЭС Иркутской области в Китай (Пекин, Шеньян) по линии постоянного тока (ЛПТ) напряжени-

ем +600 кВ, протяженностью 2600 км из Братского переключательного пункта, где уже сосредоточено шесть линий 500 кВ от крупнейших существующих источников электроэнергии в Сибири и возможно подключение новой линии 500 кВ от строящейся Богучанской ГЭС. Проект получил одобрение российского правительства и китайской стороны, но заглох из-за отсутствия договоренности по ценам на электроэнергию. Осенью 2004 г. обсуждение вопроса возобновилось на новой организационной и экономической основе. Главным стимулом к изменению позиции Китая стала резкая нехватка электроэнергии в его центральных районах.

В возможностях финансирования достройки Богучанской ГЭС приоритет получил отечественный потребитель. Летом 2005 г. РАО «ЕЭС России» и ОАО «Русал» подписали меморандум о намерениях относительно реализации совместного бизнес-проекта по достройке Богучанской ГЭС (3000 МВт) и строительству нового алюминиевого завода (500–600 тыс. т), который станет одним из основных потребителей электроэнергии ГЭС. До конца 2005 г. совместная рабочая группа «Гидро-ОГК» и «Русала» должна была рассмотреть параметры экономической эффективности проекта и подготовить предварительные ТЭО. Для управления проектом планируется создание новой компании, в совете директоров которой у «Гидро-ОГК» и «Русала» будет одинаковое число представителей. Паритетное финансирование проекта в 3 млрд долл. США должно обеспечить его реализацию за пять–семь лет. По сути, это новый ТПК на экономической карте Сибири, создаваемый средствами, созвучными новому времени.

Для нового алюминиевого завода, по расчетам компании «БазЭл», достаточно 1620 МВт, но в базовом режиме, что предполагает равномерную в течение года выработку электроэнергии на уровне 13 млрд кВт·ч. Планируется же станция мощностью 3000 МВт с проектным значением выработки 17,6 млрд кВт·ч. Разница в мощности (1380 МВт) и выработке (4,6 млрд кВт·ч) демонстрирует, что для данной ГЭС лимитирующим является ограничивающий фактор сезонности водотока. Летние 4,6 млрд кВт·ч хозяйству Сибири не нужны, поскольку наибольшие нагрузки по электропотреблению приходятся на зимние месяцы, а летние нагрузки покрываются уже действующими ГЭС с большим резервом. Если эта выработка останется невостребованной, то проект Богучанской ГЭС мощностью 3000 МВт может выйти из зоны эффективности. В Китае летние избытки гидроэнергии также не очень нужны, особенно после запуска самой крупной в мире ГЭС «Три ущелья», а за ней Китай планирует построить еще 50 ГЭС, так что сезонный избыток гидроэнергии там тоже скоро превратится в проблему.

Насколько эффективно предложат ее решить будущие хозяева Богучанской ГЭС – покажет ТЭО.

Туруханская ГЭС. Первое ТЭО станции было выполнено в 1988 г. и предполагало строительство ГЭС мощностью 12000 МВт в 120 км от устья р. Нижняя Тунгуска с плотиной высотой 200 м. НТС Минэнерго СССР, проводивший экспертизу, в целом его одобрил, но предложил доработать по ряду параметров. В 1990 г. финансирование перспективных объектов энергетики прекратилось, и доработки не были осуществлены.

Весной 2003 г. в Москве состоялось заседание НТС РАО «ЕЭС России» и Научного совета РАН по проблемам надежности и безопасности больших систем энергетики, где обсуждалась работа «Ленгидропроекта» «Предложения по обоснованию целесообразности строительства Туруханской ГЭС». Работа была одобрена. Было предложено внести Туруханскую ГЭС в состав объектов гидроэнергетики, строительство которых предусматривалось в уточнявшейся в то время Энергетической стратегии России на период до 2020 года. Однако РАО «ЕЭС России» не последовало этой рекомендации. Представляется, что такое решение верное, поскольку ряд ограничивающих факторов не позволяет положительно относиться к идее строительства этой ГЭС.

Ограничение по масштабам сработало при выборе вариантов высоты плотины в 200, 140, 130 и 120 м. По технико-экономическим критериям подходила только высота 200 м. Намеченная выработка составляет 46 млрд кВт·ч (для сравнения: весь Сибирский федеральный округ потребляет сейчас около 200 млрд кВт·ч). Полученную гидроэнергию предлагалось: а) посылать в Центральную Россию и на Урал, а энергию, вытесняемую из баланса ОЭС Центра, продавать в европейские страны; б) продавать в Китай или Юго-Восточную Азию [4]. Иначе говоря, потребитель этой электроэнергии еще не найден.

Выдача мощности предлагается по двум ЛЭП постоянного тока напряжением 750 кВ в район Урала и европейской части России. Сами разработчики признают, что в России нет опыта проектирования, строительства и эксплуатации сетей такого класса напряжений. Более того, его нет и во всем мире. Считается, что постоянный ток эффективен при передаче на расстояния свыше 1 тыс. км. Рекордные параметры будет иметь строящаяся китайская ЛПТ ГЭС «Три ущелья» – Шанхай: 1100 км, ± 500 кВ [5]. Техническая возможность сооружения ЛПТ для выдачи энергии Туруханской ГЭС с еще более рекордными параметрами вызывает сомнения у многих

специалистов. Те же сомнения вызывал энергопотребление в Китае, который так же планировалось делать на постоянном токе (+600 кВ, 2600 км).

Что же заставляет разработчиков настойчиво проталкивать идею строительства Туруханской ГЭС? Ответ дает первый заместитель исполнительного директора АО «Гидропроект» В.Д. Новоженкин: «Сегодняшний разговор о строительстве Туруханской ГЭС имеет для гидроэнергетики судьбоносный характер, потому что мы говорим не только о преимуществах экономических – стоит вопрос вообще о возможностях российской гидроэнергетики» [6, с. 12]. То есть дело в ведомственных амбициях.

Тремя крупнейшими ГЭС мира до сих пор были Итайпу на границе Бразилии и Парагвая (14310 МВт), Гури II в Венесуэле (8050 МВт) и Саяно-Шушенская ГЭС (6400 МВт). К 2009 г. в Китае завершится строительство самого крупного в мире гидротехнического узла «Три ущелья». Узел включает в себя заградительную дамбу высотой 185 м для предотвращения наводнений и ГЭС мощностью 18200 МВт с водохранилищем протяженностью 630 км. Конечно, достижения российского, вернее, советского, «Гидропроекта» бледнеют на этом фоне.

Ответом на «Три ущелья» является реанимация проекта Туруханской ГЭС – самой крупной ГЭС России с рекордными для мира характеристиками передач и с самым длинным водохранилищем – 1200 км. Пуск первых агрегатов должен произойти на восьмом году строительства, последних – на шестнадцатом.

В предполагаемом месте строительства суровый климат (зимний минимум –63°C, летний максимум +37°C, среднегодовая температура –8,5°C), жить в котором могут только эвенки. Поэтому в отличие от советских разработчиков российские труженики «Гидропроекта» предлагают полностью вахтовый способ строительства без создания постоянных поселков строителей и соответствующей инфраструктуры. Также произошел отказ от создания ТПК в районе Нижней Тунгуски: предлагается использование ГЭС просто как производителя электроэнергии с последующей передачей последней в центры нагрузок. А в целях сокращения сроков строительства (на шесть лет) и существенного снижения затрат предлагается сэкономить за счет лесосведения и лесоочистки ложа водохранилища. Что и позволит обеспечить тариф в размере 3,4 цента за каждый киловатт-час.

В зоне ОЭС Сибири эта энергия неконкурентоспособна (см. тарифы, приведенные в начале статьи).

Еще в 1988 г. основные замечания, сделанные при экспертизе, касались экологии и социальной сферы. Было доказано существенное влияние строи-

тельства водохранилища ГЭС на хрупкую природную среду. Население было категорически против этого строительства и, как показали опросы, за последующие 18 лет своего мнения не изменило. Пойма Нижней Тунгуски характеризуется уникальным сочетанием природно-климатических факторов, что делает ее единственно возможным ареалом обитания эвенков. Разработчики из «Гидропроекта» считают, что если при строительстве ГЭС «Три ущелья» можно было переселить миллион китайцев, то 8 тыс. эвенков и подавно переселятся. В проекте Туруханской ГЭС предусмотрены средства на организацию новых пастбищ, полный перенос почвенно-растительного слоя селхозугодий на незатопляемые отметки, организацию охотничьих хозяйств, звероферм и рыбохозяйственное освоение водохранилищ. Округ на 90% является дотационным. Разработчики проекта утверждают, что «ничтожная доля отчислений от прибыли Туруханской ГЭС позволит Эвенкии стать настоящим российским Кувейтом!» [4, с. 10]. Не верится.

Алтайская ГЭС. Идея создания ГЭС на Катунь обсуждается со времен ГОЭЛРО. Проект Катунской ГЭС мощностью 1600 МВт после многолетних доработок и обсуждений был отклонен в 1992 г. Государственной экспертной комиссией по причине недостаточной экономической эффективности и негативного влияния метилирования ртути на окружающую среду и здоровье населения всего Верхнеобского бассейна.

Институтом «Гидропроект» (ныне – филиал ОАО «Инженерный центр ЕЭС») в 2004 г. выполнена работа «Обоснование инвестиций в строительство Алтайской ГЭС на реке Катунь», в которой в качестве приоритетного собственного источника электроснабжения выбрана Алтайская ГЭС мощностью 140 МВт. Это максимальная мощность, которую можно перераспределять в пределах Республики Алтай без дополнительных вложений в линии электропередач. Конкурирующие источники, как считают разработчики, либо за пределами дорогие, либо технически нереализуемы. Такое утверждение выглядит довольно странно на фоне проекта «Стратегия развития энергетики Республики Алтай на 2004–2008 годы и на перспективу до 2020 года», подготовленного республиканским Министерством промышленности, строительства и сельского хозяйства. В этом проекте предусматривается поэтапное строительство в течение 15 лет 35 малых и микро-ГЭС, шести мини-ТЭЦ, трех ВЭС со сроками окупаемости от 1,5 до 5,8 года.

Алтайская ГЭС включена в число объектов строительства по Федеральной целевой программе «Энергоэффективная экономика на 2002–2005 годы и на перспективу до 2010 года». В республике началась подготовка к строительству, и вдруг – шум в прессе, возмущение общественно-

ти, суды. Заключение Управления Главгосэкспертизы России по Республике Алтай от 12 мая 2005 г. гласит: экспертиза работы «Обоснование инвестиций в строительство Алтайской ГЭС на реке Катунь» проведена не по форме и по шести пунктам (перечислены) не может быть признана как государственная экспертиза (вообще-то достаточно и одного). Разберемся, почему возродилась идея строительства ГЭС на Катунь и каковы эффективность и последствия реализации нового проекта.

Республика Алтай принадлежит к малоосвоенным территориям с низким уровнем социально-экономического развития. Республика и Алтайский край обслуживаются единой энергосистемой «Алтайэнерго» – самой дефицитной энергосистемой Сибирского федерального округа. В 2002 г. в Алтайском крае было потреблено 9807 ГВт·ч электроэнергии, в Республике Алтай – 441 ГВт·ч, из них 439 ГВт·ч было передано с территории Алтайского края. Источники собственного производства электроэнергии в республике крайне скудны. Потери в сетях составляют более трети от регионального потребления энергии, что обусловлено изношенностью сетей, маломощностью и большой рассредоточенностью потребителей.

Если бы экономически неразвитой Республике Алтай удалось выстроить у себя ГЭС масштаба отвергнутой Катунской (годовая выработка 5800 ГВт·ч), то республика решила бы проблему своей электродефицитности и обрела промышленную отрасль специализации, которая добавила бы региону значимости. Но катунский проект не прошел, заказан следующий – алтайский с годовой выработкой 850 ГВт·ч, длиной водохранилища 15 км, высотой плотины 50 м, без регулирования стока.

Генерация ГЭС неравномерна в течение года (табл. 2). Максимальные нагрузки в Республике Алтай приходятся на период с ноября по март

Таблица 2

**Потребление электроэнергии в зоне централизованного электроснабжения
Республики Алтай и генерация ГЭС, ГВт·ч**

Потребление и производство электроэнергии	Период (месяцы)								
	XI	XII	I	II	III	IV	За год	За XII–III	За IV–XI
Реальное потребление в 2002 г.	44	57	54	44	44	37	439	199	240
Потребление по среднестатистической (за 4 года) структуре	46	51	54	48	48	38	439	201	238

(в 2,5–3 раза выше, чем в летние месяцы). В этот период генерация ГЭС покрывает потребности республики только на 65%, а в остальное время (с апреля по ноябрь) – превышает их больше чем в 3 раза. Сооружение здесь ГЭС полностью не решает проблему самообеспечения региона электроэнергией, в период максимальных нагрузок он остается более чем на треть дефицитным. При этом 56% электроэнергии ГЭС не может быть использовано потребителями республики.

Ввод ГЭС увеличит потери в сетях. Факторы больших потерь внутри Республики Алтай останутся на прежнем уровне, так как потребители никуда не съедут и распределительные сети не передвинут. Потери энергетического обмена с Алтайским краем увеличатся пропорционально его объему – на четверть. Если без ГЭС энергопоток из Алтайского края в Республику Алтай составлял, например, в 2002 г. 439 ГВт·ч, то при наличии ГЭС обмен составит 551 ГВт·ч (70 ГВт·ч в республику в XII–III месяцах и 481 ГВт·ч из республики в IV–XI месяцах).

В связи с чудовищными потерями в сетях Республики Алтай (превышают 30%) было бы естественным ожидать, что тарифы для потребителей республики будут установлены с аналогичным отрывом от уровня тарифов для потребителей Алтайского края. Однако тарифы **для одинаковых категорий потребителей** на территории двух регионов с учетом одновременного их повышения примерно равны (табл. 3). Бремя сетевых потерь Республики Алтай равномерно несут все потребители «Алтайэнерго». Поскольку 96% его электроэнергии потребляется на территории Алтайского края, постольку именно потребители края эти потери в основном и оплачивают, а увеличение потерь соответственно увеличит их тарифы.

Таблица 3

Тарифы на электроэнергию в Республике Алтай и Алтайском крае, коп./кВт·ч

Регион и дата ввода тарифа	Потребители с напряжением 110 кВ и выше	Население (с НДС)	Бюджетные потребители	Сельхозпроизводство
Алтайский край, 01.04.2003	83	95	105	96
Республика Алтай, 13.05.2003	87	112	118	102
Алтайский край, 01.10.2003	90	100	113	104
Республика Алтай, 05.03.2004	104	124	125	143
Алтайский край, 15.08.2004	105	110	135	123
Алтайский край, 01.01.2005	108	125	129	129

Экономические характеристики проекта Алтайской ГЭС были объявлены коммерческой тайной. Их значения приводятся в заключении государственной экологической экспертизы обоснования инвестиций в Алтайскую ГЭС от 27 июля 2004 г. Там указывается, что стоимость строительно-монтажных работ оценивалась по ставкам 1984 г., индексированным с учетом действующих нормативно-правовых актов РФ, что инвестиции в размере 4061 млрд руб. в ценах начала 2004 г. распределяются по трем годам строительства (16,6, 37,2 и 46,4%), что проект окупается в течение 8–12 лет. Последнее неправда. Давайте посчитаем.

Себестоимость энергии Алтайской ГЭС неизвестна. Себестоимость энергии Саяно-Шушенской ГЭС этого периода составляла чуть более 3 коп./кВт·ч, энергии малых ГЭС на притоках Лены – 25 коп./кВт·ч. Для Алтайской ГЭС этот показатель должен равняться 10–15 коп. Принимаем минимально возможную, хотя и маловероятную величину – 4 коп.

Средний тариф в Республике Алтай в начале 2004 г. – 104 коп./кВт·ч. Тариф оптового рынка для «Алтайэнерго» – 37 коп./кВт·ч. Это верхняя граница конкурентоспособности энергии Алтайской ГЭС для «Алтайэнерго». С учетом сетевых потерь передачи энергии между Алтайским краем и Республикой Алтай конкурентная цена энергии ГЭС соответственно снижается по крайней мере до 30 коп./кВт·ч.

Предположим, что пропорции между приведенными выше показателями с течением времени не изменятся и что инфляция отсутствует. Действие этих факторов ухудшает позиции Алтайской ГЭС, но мы намеренно рассматриваем неправдоподобно благоприятные условия ее функционирования. Предположим также, что тарифы для потребителей Республики Алтай с вводом ГЭС не изменились.

Для четвертого года реализации проекта – первого года эксплуатации ГЭС, по нашим расчетам, максимально возможная величина погашения задолженности равна 409 млн руб. (выручка от реализации продукции за вычетом затрат и налогов). Однако только проценты за кредит по принятой разработчиками ставке 17% составят 1300 млн руб. В последующие годы этот разрыв только увеличивается.

Наши расчеты показывают, что при принятых выше ценовых значениях только при ставке за кредит 9,5% проект выходит на уровень, при котором годовой выработки электроэнергии ГЭС начинает хватать на то, чтобы выплатить проценты за кредит. Создание условий для погашения самого кредита предполагает снижение процентной ставки по крайней мере вдвое. При ставке 5% долги удастся погасить к 20-му году реализации проекта. Но таких ставок не существует.

Инвесторы этот проект выгодным не сочтут. Тарифы для населения он не понижает. Проект экономически неэффективен.

Представляется, что ряд затрат на осуществление проекта искусственно занижен, а часть затрат не учтена, – например, на строительство дороги в верховья Катунь взамен затопляемой, а также на работы, обусловленные сейсмичностью зоны строительства. При существующем уровне сейсмичности проектирование энергетического сооружения требует сначала детального сейсмического районирования, затем сейсмического микрорайонирования. Эти работы не проводились. Они дорогостоящие, так как для их выполнения нужно не менее трех лет напряженного труда на территории радиусом 300 км. После 27 сентября 2003 г. весь район Горного Алтая все еще находится в состоянии сейсмической активизации. По стандартам объект строительства должен быть зачислен в разряд особо ответственных сооружений. Поддерживание требований к такого рода сооружениям – весьма дорогостоящее дело, но это требования надежности, на которых сэкономили.

В Обосновании инвестиций в строительство Алтайской ГЭС на реке Катунь проработаны возможности дальнейшего освоения гидроресурсов Катунь. Они основаны на схеме, разработанной в 1983 г. при обосновании проекта Катунской ГЭС. Подчеркивается, что «конструкции основных сооружений Алтайской ГЭС запроектированы таким образом, чтобы было возможным увеличивать ее мощность и выработку электроэнергии... Этапы и способы наращивания плотины и повышения энергетических параметров ГЭС приведены в книге 6. Практически возможно так нарастить плотину, что установленная мощность ГЭС достигнет 1600 МВт, а среднесуточная выработка электроэнергии – 5,8 ТВт·ч» (книга 2, с. 24). Это параметры Катунской ГЭС. Проект Алтайской ГЭС является попыткой поэтапной реализации обоснованно отвергнутого в 1992 г. проекта Катунской ГЭС.

* * *

29 декабря 2004 г. с регистрацией компании «Гидро-ОГК», созданной для объединения ГЭС страны, гидроэнергетика вступила в фазу организационного реформирования. Федеральная антимонопольная служба предлагает обсудить разделение компании на две – европейскую и сибирскую, что особенно уместно в связи с давно назревшим вопросом создания зонального оптового рынка электроэнергии в Сибирском федеральном округе. Роль гидроэнергетики в Европейской России и Сибири различна, соответственно и методы управления ею должны соответствовать особенностям этих макрорайонов. Например, асинхронность стока Ангары и Енисея приводит к тому, что

при маловодье в одном бассейне в другом обычно бывает многоводье. Существующие правила конкурентного оптового рынка не стимулируют применение оптимизационных механизмов межбассейнового компенсационного регулирования, разработка и внедрение которых повысят эффективность энергетики округа.

В связи с высокой долей ГЭС в электроэнергетике Сибирского федерального округа необходимы механизмы учета поддержания резерва ТЭС на случай маловодного года, а также дополнительные механизмы мотивации инвестиций в ТЭС, энергия которых замещается гидроэнергией в сезон многоводья. Основная плоскость решения этих вопросов – ценообразование. Вопрос дифференциальной ренты в гидроэнергетике до сих пор не решен. Рента образуется и за счет того, что не все затраты и ущербы учитываются в цене энергии. Надо увязывать воедино проблемы, с одной стороны, ренты и, с другой стороны, внешних эффектов и других ограничивающих факторов, рассмотренных выше.

Экономическая эффективность ГЭС при инвестиционном проектировании не должна обосновываться только стандартным набором показателей, поскольку внутригодовые сезонные колебания выработки – один из факторов, ограничивающих эффективность станций. Для зоны ОЭС Сибири анализ среднегодовых показателей должен обязательно дополняться анализом показателей для периода наибольших электрических нагрузок.

При ближайшем рассмотрении заявленных проектов строительства ГЭС в Сибири выясняется, что нет ни одного проекта, разработанного по существующим стандартам и с доказанной экономической эффективностью. При выборе между вариантами строительства приоритет должен отдаваться экономическим критериям в рамках соблюдения экологических и социальных ограничений. Амбиции ведомств и местных администраций не должны превалировать над экономическими критериями.

Литература

1. **Портрет** региона // Энергоринок. – 2005. – № 2.
2. **Колмогоров В.** Перспективы сибирского энергорынка // Энергоринок. – 2005. – № 2.
3. **Караваев А.А.** Искусство создавать энергетику // Честное слово. – 2005. – № 24.
4. **Кузнецов Р.Я.** Предложения по обоснованию целесообразности строительства Туранской ГЭС // Гидротехническое строительство. – 2003. – № 12.
5. **IEEE** Power Engineer. – 2004. – No. 4.
6. **Выступление** первого заместителя исполнительного директора АО «Гидропроект» В.Д. Новожинова // Гидротехническое строительство. – 2003. – № 12.

ВЕРТИКАЛЬНО ИНТЕГРИРОВАННЫЕ СТРУКТУРЫ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ КАК ОДНО ИЗ НАПРАВЛЕНИЙ ПРЕОДОЛЕНИЯ КРИЗИСНЫХ ЯВЛЕНИЙ

Э.Ф. Аунапу

Реализация в 1991–2000 гг. многочисленных программ реформирования сельского хозяйства, в том числе программ, разработанных западными консультантами, как правило, сопровождалась дезинтеграцией хозяйств, делением основных фондов и сельхозтехники между вновь зарегистрированными юридическими лицами, приватизацией имущества бывших колхозов и совхозов, разукомплектованием оборудования и техники. Последствием явились резкое сокращение производства и продажи молока и мяса, снижение качества обработки полей, уменьшение посевных площадей, падение урожайности зерновых, сокращение производства кормов. Ввиду финансовой несостоятельности мелких хозяйств, неспособных аккумулировать достаточное количество денежных средств, начали приходить в упадок основные фонды.

До настоящего времени не решены проблемы реализации селянами своей продукции. Одна из причин состоит в том, что сокращаются государственные закупки, в этой сфере царят неразбериха и коррупция, а рыночная инфраструктура не развита. Неэффективными оказались структуры, которые должны были заниматься государственными закупками сельхозпродукции и продовольствия, – Федеральная продовольственная корпорация и пришедшее ей на смену Федеральное агентство регулирования рынка.

Большинство российских крестьян вынуждены сбывать свою продукцию многочисленным посредникам, которые мобильнее государственных структур и при этом, пользуясь безвыходностью положения сельских производителей, особенно в отдаленных от городских рынков районах, где остро стоит проблема реализации излишков продукции личных подсобных хозяйств, существенно увеличивают рыночную цену сельхозпродукции.

В реализации сельскохозяйственной продукции, особенно зерна, продолжают активно использоваться бартер и товарные кредиты. В результате пропорции обмена (например, зерна на ГСМ) включают в себя средние

ставки банковского процента, поставщики закладывают в цены другие свои риски.

Также много проблем в снабжении сельхозпроизводителей материально-техническими ресурсами и техникой для обновления основных фондов. Несмотря на то что предприятия промышленности еще выпускают определенное количество хотя и устаревшей морально, но все же физически новой техники, низкая загрузка производителей техники и другой продукции производственно-технического назначения, а следовательно, низкая себестоимость изделий и при этом наличие многочисленных посреднических структур создают значительный диспаритет («ножницы») цен. Этот диспаритет в какой-то мере можно было бы уменьшить путем организации публичных (биржевых) торгов сельхозпродукцией и встречной продажи продукции производственно-технического назначения. Однако так бурно и в большом количестве образовавшиеся в России биржи различного назначения в условиях тотального кризиса неплатежей, невозможности обеспечения гарантий оплаты как немедленных, так и форвардных сделок купли-продажи исчезли естественным путем.

Соответственно помимо диспаритета цен финансовое положение сельхозпредприятий во многом характеризуется сокращением дотаций и субсидий из бюджета, высокой кредиторской задолженностью аграрного сектора. В то же время многие процедуры восстановления платежеспособности, в том числе меры правительства по реструктуризации просроченной задолженности сельхозпроизводителей в бюджет и внебюджетные фонды, невозможно реализовать собственными силами. Недоступны для сельхозпредприятий и кредиты по сложившимся в экономике ставкам. Кроме того, из-за отсутствия ликвидного имущества, неплатежеспособности сельхозпредприятия не могут самостоятельно кредитоваться в коммерческих банках, а созданные государственные структуры льготного кредитования ограничены в денежных ресурсах.

Для обеспечения воспроизводства и хотя бы минимального развития технической базы органы власти пошли на создание системы государственного лизинга. Однако с самого начала эта система оказалась административно-распределительным механизмом Минсельхозпрода и его подразделения – АО «Росагроснаб». Эта компания превратилась в монополиста в материально-техническом снабжении аграрного сектора. Закупленные на заводах комбайны, тракторы и другую технику она передавала крестьянам в рассрочку с оплатой в течение пяти лет (для фермеров и машино-техно-

логических станций были предусмотрены льготы). Причем поставщика, оборудование, условия и формы сделок выбирал «Росагроснаб» без учета заявок заказчиков. Таким образом, практически обеспечивался госзаказ на продукцию сферы производства сельхозтехники даже при высокой ее стоимости, а соответственно и при высокой арендной плате, которая ложилась на лизингополучателя – селянина. Не имея возможности оплатить завышенные арендные ставки, многие сельхозпредприятия вынуждены отказываться от лизинга. При таком подходе средства лизингового фонда начали уходить в основном на машины универсального и многоотраслевого применения, заявки на узкоспециализированную технику начали сокращаться.

С учетом мелкотоварности, дезинтеграции сельхозпроизводства Минсельхозпродом было принято решение на некоторый период, до существенного укрупнения хозяйств, создавать машино-технологические станции (МТС), хотя бы по одной на район. В МТС можно сконцентрировать новые сельхозмашины, купив их по лизингу. По замыслу Минсельхозпрода, станции также должны были внедрять передовые технологии и служить основой для создания более гибких форм кооперации землевладельцев (например, товариществ по совместной обработке земли с частными сельхозпроизводителями). Действительно, остро стоит проблема объединения средств фермеров для аренды сельхозмашин. Нормативная площадь обрабатываемых земель для трактора – не менее 100 га, для комбайна – 150 га. На фермерских в среднем 42 га они не окупаются.

Вместе с тем проблема заключается в том, что крестьяне расплачиваются с механизаторами один раз в год – выращенной продукцией. В весенне-осенний период машинно-технологические станции вынуждены выступать в роли кредиторов, которую они не могут и не должны выполнять. Положение усугубляется тем, что МТС не приравнены к сельхозпроизводителям, поэтому не имеют налоговых льгот. Но им самим надо платить немалые деньги в лизинговый фонд, в бюджет. В итоге немногочисленные станции превратились в хронических должников.

Отмеченные проблемы – это неизбежные последствия дезинтеграционных процессов во всех сферах агропромышленного комплекса, и прежде всего последствия возникшей мелкотоварности сельхозпроизводителей. Сельскохозяйственной наукой России, США, ряда стран Европы доказано, что мелкотоварное производство не сможет самостоятельно поддерживать в рабочем состоянии инфраструктуру сельхозпредприятий среднего и мелкого масштабов. Для этого, например, в США предусмотрены государ-

ственные дотации, а также возможность получения долгосрочных кредитов сроком на три-пять лет под 3–7% годовых. Американское правительство в настоящее время склоняется к развитию в сельском хозяйстве крупных комплексов, а на долю мелких фермерских хозяйств отводит 15–25% сельхозпродукции.

Один из выходов из сложившейся сегодня в России ситуации давно предложен экономической наукой. Это – концентрация ресурсов, а также формирование крупных вертикально интегрированных структур, охватывающих всю цепочку от создания сырьевой базы до продажи готового продукта. Такие цепочки, организованные на основе устойчивых в финансовом отношении, имеющих ресурсы для расширенного воспроизводства предприятий, холдингов, финансово-промышленных групп позволяют решить целый ряд перечисленных выше проблем, а именно:

- уменьшить диспаритет цен сельхозпроизводителей и переработчиков по отношению к другим отраслям за счет снижения издержек реализации и снабжения путем приобретения или усиления влияния на посредников и поставщиков, создания дочерних снабженческо-сбытовых структур, контрактации сельхозпроизводителей, разработки и реализации совместных балансов, текущих и перспективных планов;
- проводить систематическую работу по ликвидации проблем неплатежеспособности, взаимных неплатежей;
- осуществить концентрацию ресурсов, повысить ликвидность обеспечения для получения выгодных денежных кредитов и займов, реализации технической политики, направленной не только на простое, но и на расширенное воспроизводство всех звеньев цепочки, эффективнее использовать возможности лизинга, оказания производственных услуг МТС и поставок запчастей с их вторичного рынка;
- качественно повысить уровень юридической, консалтинговой, аналитической работы по прогнозированию рынка.

В настоящее время уже имеется опыт создания вертикально интегрированных структур в АПК. Так, зерновая компания «ОГО» не только торгует зерном, но и владеет предприятиями, производящими крупы, муку, растительное масло, мясо птицы. Она поставляет продукты нефтеперерабатывающему заводу, получает у него солянку и передает ее в хозяйства, выращивающие семена подсолнечника, семечки перерабатывает в масло,

шрот отдает на свой комбикормовый завод, оттуда получает корм для птицеферм, продает мясо птицы и растительное масло. По мнению работников «ОГО», чем длиннее цепочка, тем выше рентабельность производства и конкурентоспособнее продукция.

В ряде регионов активно ведется работа по передаче сельхозтоваропроизводителям контрольных пакетов акций уже приватизированных предприятий путем дополнительной эмиссии акций за счет различных источников или другими способами. Например, в Белгородской области передача контрольных пакетов акций перерабатывающих предприятий сельхозтоваропроизводителям осуществлена посредством дополнительной эмиссии акций под стоимость земельного участка, на котором находится предприятие, за счет переоценки имущества, в счет сумм погашения задолженности областному бюджету, на величину прироста активов с момента приватизации, а также путем выкупа отдельными акционерными обществами акций у членов трудового коллектива и размещения этих акций среди сельхозтоваропроизводителей.

На практике сложились и другие направления развития интеграционных процессов в АПК. Основываются они преимущественно на двух подходах: на государственном регулировании взаимоотношений между сельским хозяйством и перерабатывающими и обслуживающими отраслями с применением административных мер и на рыночном регулировании взаимоотношений на базе различных организационно-экономических форм интеграции (от простых до сложных), выбираемых участниками на добровольной основе. Второй подход, как правило, оказывается более эффективным.

Так, одной из простых организационно-экономических форм агропромышленной интеграции является установление взаимосвязей сельскохозяйственных товаропроизводителей с перерабатывающими предприятиями на договорной основе. В Рыбинском районе Ярославской области по инициативе молочного завода 33 сельскохозяйственных предприятия и 70 предприятий торговли и общественного питания заключили договор о совместной деятельности. Статус заготовителя молока был предоставлен посредническому ТОО «Содействие». Для оперативного решения вопросов действует избранный совет директоров, в который входят 16 чел., в том числе 10 руководителей сельхозпредприятий, директор молочного завода, четыре руководителя предприятий торговли и директор ТОО «Содействие». Совет директоров устанавливает цены на реализуемую в розничной торговле продукцию с учетом складывающейся конъюнктуры на рынке молочной продукции

и определяет нормы распределения вырученной суммы сельским производителям молока, молочному заводу, торговым организациям и ТОО «Содействие». При этом на долю сельских товаропроизводителей приходится около 60% выручки, на долю молочного завода – 20%, преимущество при распределении выручки отдано производителям молока. В результате производство молока в Рыбинском районе стало рентабельным.

В отдельных регионах успешно функционируют агропромышленные объединения с регистрацией юридического лица. Причем они создавались как в дореформенный период (агрокомбинаты «Раменский», «Каширский», АПО «Новомосковское» и др.), так и в последние годы. Например, в Саратовской области создана ассоциация «Балаковская». Ее учредили молочный завод и 23 сельскохозяйственных предприятия.

В Свердловском районе Орловской области создана ассоциация «Молоко», учредителями которой стали 14 сельхозтоваропроизводителей и ТОО «Молоко». Это позволяет своевременно производить расчеты с сельхозтоваропроизводителями за поставленное молоко (выручка распределяется следующим образом: 75% – сельхозтоваропроизводителям, 24,7 – ТОО «Молоко», 0,3% – ассоциации «Молоко»), а перерабатывающему предприятию – иметь гарантированные поставки сырья.

Кроме того, получает развитие интеграция путем создания формирований холдингового типа. Примером может служить созданное в г. Владимире АО «Ополье-Владимир». В настоящее время его учредителями являются четыре сельскохозяйственных предприятия двух районов области, два молочных завода, Владимирское региональное управление Московского индустриального банка и городской комитет по управлению государственным имуществом г. Владимира. В АО «Ополье-Владимир» хорошо поставлена маркетинговая служба, имеется обратная связь с торговлей и поставщиками сырья, своевременные расчеты с хозяйствами стимулируют их сдавать сырье на его заводы.

На аналогичных принципах действует ОАО «Омский бекон», также являющееся формированием холдингового типа. Здесь трудовой коллектив за счет собственных средств выкупил государственную долю акций Лузинского комбикормового завода и часть акций, находящихся у его работников, а также приобрел контрольный пакет акций Кировского мясокомбината путем погашения его долгов. Одновременно были проведены организационно-технологические мероприятия. Все это позволило создать единую

интегрированную структуру, работающую на конечный результат, и обеспечить рост эффективности производства свинины.

В Алтайском крае с 2002 г. также осуществляется создание вертикально интегрированных структур, в частности в отрасли производства и переработки продукции растениеводства. Так, в единые структуры, имеющие различные организационно-правовые формы, объединяются организации по производству продукции растениеводства, организации по переработке продукции растениеводства в крупы и подсолнечное масло, организации, занимающиеся маркетингом, выполняющие функции товарно-сырьевой биржи, оказывающие полный комплекс финансовых, консалтинговых, юридических и других услуг. Целями такой интеграции являются

- увеличение общего объема и доли конечной переработки продукции сельского хозяйства в крае, повышение ее качества, в первую очередь за счет преодоления последствий дезинтеграции агропромышленного комплекса;
- повышение доходов членов партнерства за счет обеспечения сбалансированности, ритмичности производства и реализации продукции, надежности и устойчивости поставок сырья и материально-технических ресурсов, устранения излишних посреднических звеньев, оптимизации ценообразования на продукцию и ресурсы, снижения суммарных издержек.

На первом этапе такие структуры создавались преимущественно в форме некоммерческих партнерств и полных товариществ. Предусматривались следующие виды деятельности:

- разработка перспективных планов, балансов мощностей поставки-переработки сырья, материально-технического снабжения, финансовых и других ресурсов для участников партнерства;
- обеспечение поставок сырья от сельхозпроизводителей перерабатывающим предприятиям, входящим в партнерство, на основе контрактации (форвардов) и паритетных цен;
- обеспечение поставок материально-технических ресурсов, товаров, оказание услуг для предприятий – поставщиков сырья на основе договоров поручения, агентских договоров по минимально возможным ценам рынка;
- формирование долгосрочных взаимовыгодных интеграционных связей с предприятиями сферы производства техники для АПК, прежде

всего с предприятиями отрасли сельхозмашиностроения, и машино-технологическими станциями края, участие в создании базовых МТС, территориально максимально приближенных к членам партнерства, организация их ремонтных баз, оснащение необходимым оборудованием, привлечение промышленных предприятий для оказания помощи членам партнерства в ремонте имеющейся техники;

- выявление перспективных потребностей членов партнерства в новой сельхозтехнике, изучение с привлечением Российского объединения «Союзагромаш» и его торгового дома рынков сбыта, размещение заказов на производство или поставки, организация подготовки специалистов по эксплуатации новой техники;
- разработка и реализация различных схем кооперации (перерабатывающей, торгово-сбытовой, кредитно-банковской, страховой и др.) членов партнерства;
- оказание предприятиям финансовых услуг по ликвидации неплатежей, восстановлению платежеспособности, применению комбинаций денежных и неденежных расчетов и т.д., в том числе с целью снижения издержек обращения;
- оказание консалтинговых услуг членам партнерства, разработка и реализация по их поручению инвестиционных, кредитных, инновационных и других бизнес-планов, концентрация ресурсов для залогового фонда с целью обеспечения привлечения кредитных ресурсов на реализацию совместных проектов, поддержания взаимоотношений по этим проектам с кредитно-финансовыми организациями, а также с операторами фондового рынка;
- оказание услуг в области антикризисного управления и исполнительного производства;
- подготовка предложений по вопросам деятельности партнерства, относящимся к компетенции властных структур, в том числе по вопросам государственной поддержки некоммерческих организаций, как это предусмотрено соответствующим законодательством РФ, продвижение и практическая реализация этих предложений.

Форма некоммерческого партнерства на первом этапе была выбрана не случайно. Она дает организациям достаточную свободу в плане входа в структуру и выхода из нее, пока они реально не ощутят преимущества интеграции. Практически эта форма соответствует отношениям в консорциуме.

Вместе с тем для повышения управляемости ведущие предприятия по производству пищевых продуктов перешли к слиянию с производителями сырья. Наиболее успешно развиваются интегрированные формирования, созданные на базе перерабатывающих предприятий ОАО «Алейскзернопродукт», Кормиловского завода хлебопродуктов, фирмы «Рики», Барнаульского молочного комбината и др.

По данным Главного управления сельского хозяйства Алтайского края, по состоянию на 1 января 2005 г. в процесс интеграции было вовлечено 7,1% от общего числа крупных сельскохозяйственных предприятий края. Предприятиями интегрированных структур обрабатывается более 370 тыс. га пашни (9,5%), содержится около 50 тыс. голов скота (9,5%), в том числе коров – около 22 тыс. (11%). На этих предприятиях работают 9% занятых на сельскохозяйственных предприятиях края. В 2004 г. данными предприятиями реализовано 11% сельскохозяйственной продукции края, в том числе около 10% зерна, 11% молока, 8% мяса скота и птицы, 24% яйца. При этом более 70% предприятий завершили год с прибылью.

© Аунапу Э.Ф., 2006

НЕКОТОРЫЕ ИТОГИ ПЕРВОГО ПОЛУГОДИЯ 2006 г.

За I полугодие 2006 г. реальные доходы населения РФ выросли на 11% по сравнению с соответствующим периодом прошлого года. По предварительным данным, средняя зарплата россиянина в июне составила 10975 руб., что на 25% больше, чем в июне 2005 г. При этом задолженность по зарплате в России за год снизилась на 5,5% и составила на 1 июля 5,4 млрд руб. Основные должники (более 90% от суммы задолженности) – частные работодатели. Что же касается сфер образования, здравоохранения и предоставления социальных услуг, а также культуры, то там объем задолженности на 1 июля текущего года составлял менее 1% месячного фонда заработной платы.

Доходы населения растут, а его численность по-прежнему уменьшается. За январь – май россиян стало меньше на 304,7 тыс. чел., или на 0,2%. Сегодня нас 142,4 млн чел. На 15,7% компенсировал естественную убыль населения миграционный прирост. Впрочем, и сама убыль в январе – мае 2006 г. уменьшилась по сравнению с соответствующим периодом 2005 г. на 40 тыс. чел. В целом по стране в первые пять месяцев 2006 г. умерло в 1,6 раза больше человек, чем родилось. Появилось на свет 591,2 тыс. детей, умерло 952,5 тыс. чел. В 2005 г. эти показатели составляли 597,2 тыс. и 998,5 тыс. соответственно.

Количество безработных в стране сегодня составляет 7,5% экономически активного населения. В июне оно сократилось на 0,1% по сравнению с маем и сейчас равняется 5,6 млн чел.

Источник: www.rg.ru

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ТАРИФНОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

О.В. Молчанова

Основной целью органов местного самоуправления является создание благоприятных условий для проживания населения, которые напрямую зависят как от уровня развития и состояния объектов коммунальной и социальной инфраструктуры, так и от стоимости и источников оплаты их услуг.

Федеральным законодательством определены вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления по их решению. Одной из наиболее сложных сфер жизнедеятельности, на наш взгляд, является жилищно-коммунальное хозяйство. Органы местной власти отвечают за организацию в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. Для решения своих задач органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, размещать муниципальный заказ, устанавливать тарифы на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами.

В г. Новосибирске создана хорошая материальная база коммунального комплекса, которая включает в себя четыре ТЭЦ; 73 ведомственные и муниципальные котельные, производящие 17,9 млн Гкал тепловой и 13,1 млн кВт·ч электрической энергии; 1624,3 км тепловых и 5605 км электрических сетей; три насосно-фильтровальные станции; 47 канализационно-насосных станций; 1572,9 км водопроводных и 1400,2 км канализационных сетей. В муниципальной собственности находится 14,5% электрических сетей, 73,1% – тепловых, 88,4% сетей водоснабжения и 87,1% сетей канализования. Для поддержания этих объектов и сооружений в технически исправном состоянии требуются значительные финансовые средства. Так, например, только замена сетей с износом 100% стоит более 26 млрд руб. Для увеличения объемов ввода в эксплуатацию жилых домов с 500 тыс. кв. м до

1 млн кв. м в год необходимо не менее 10 млрд руб. только на строительство инженерных коммуникаций.

Источниками финансирования текущих затрат, модернизации и нового строительства коммунальных объектов являются тарифы на услуги для потребителей, плата за подключение и средства бюджета. Привлеченные инвестиционные средства в конечном счете также покрываются за счет вышеуказанных источников. Поэтому становится необходимой разработка программы развития коммунальной инфраструктуры с инвестиционной составляющей на три-пять лет для планирования тарифной политики муниципального образования. Пределом роста тарифов и надбавок являются возможности потребителей и индексы, разрабатываемые с 2005 г. федеральной службой по тарифам. В общем объеме потребления тепловой энергии доля населения превышает 46%, а в потреблении услуг водоснабжения – 70%. Общая стоимость жилищно-коммунальных услуг для населения Новосибирска в 2006 г. составит не менее 10,9 млрд руб., в том числе коммунальных – 8,1 млрд руб. Доля этих расходов в совокупных расходах семей в 2005 г. в среднем достигала 7,8%, что является результатом продуманной тарифной политики и гибкой системы социальной поддержки населения.

Стандарты стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг и стандарты уровня платежей граждан Новосибирска постоянно устанавливались ниже уровня, предусмотренного постановлениями Правительства Российской Федерации и законами Новосибирской области (табл. 1, 2). Так, в 2002 г. население платило на 43% меньше, чем по федеральным стандартам, а в 2006 г. – на 10%. Это обеспечивалось за счет систематической работы по снижению затрат и дотирования жилищно-коммунального хозяйства из средств бюджета города. В 2001 г. доля расходов на ЖКХ достигала 32% от общих расходов бюджета, население оплачивало менее 60% экономически обоснованных затрат; в 2006 г. при 100%-й оплате населением жилищно-коммунальных услуг из бюджета города на эту сферу будет направлено более 1 млрд руб. на капитальный ремонт и реконструкцию жилого фонда, благоустройство внутриквартальных территорий, текущее содержание общежитий, ветхого жилого фонда.

При планировании тарифов на каждый вид услуг учитывается перечень необходимых видов и объемов работ по группам, видам затрат, анализируются финансовое состояние и показатели производственно-хозяйственной деятельности организаций всех форм собственности, оказывающих эту услугу, сравниваются нормативы и тарифы по другим городам Сибири.

Таблица 1

Стандарты стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг по г. Новосибирску, Новосибирской области и Российской Федерации, руб./кв.м

Стандарт	Стоимость услуг							
	2000 (01.01)	2001 (01.01)	2002 (01.01)	2003		2004 (01.01)	2005 (01.01)	2006 (01.01)
				01.01	01.04			
Стоимость в Новоси- бирске	10,26	12,95	18,20	23,93	25,97	28,92	29,00	33,00
Федеральный для Ново- сибирской области	16,40	18,20	23,20	29,00	29,00	32,70	36,20	36,30
Региональный	—	—	—	—	—	29,00	29,00	33,00

Таблица 2

Стандарты уровня платежей граждан, %

Стандарт	2000		2001	2002	2003	2004	2005	2006
	I полу- годие	II полу- годие						
Городской:								
без электроэнергии	27,0	50,0	50,0	60,0	70,0	70,0	90,0	100,0
с электроэнергией	34,0	59,0	59,0	65,0	74,0	74,0	91,0	100,0
Федеральный с электроэнергией	70,0	70,0	80,0	90,0	90,0	90,0	100,0	100,0
Региональный	—	—	—	—	—	90,0	100,0	100,0

Тарифы на жилищно-коммунальные услуги для жителей Новосибирска всегда находятся в средней ценовой зоне. Например, по жилым домам, оборудованным лифтом и мусоропроводом, по состоянию на 1 января 2006 г. максимальный тариф среди девяти сравниваемых городов был в Томске, минимальный – в Барнауле: соответственно 14,56 и 7,77 руб. на 1 кв. м. То есть разница между ними составила почти 2 раза. Тариф в Новосибирске на 35% ниже, чем в Томске. Существенная дифференциация наблюдается и по отдельным тарифам и нормативам (нормам), поскольку они учитывают реально сложившиеся условия муниципальных образований. Так, в г. Обь самая низкая норма накопления твердых бытовых отходов на 1 чел. и самый высокий тариф на эту услугу (табл. 3), потому что отвал находится на территории другого муниципального образования и дальность перевозки составляет более 30 км.

Таблица 3

Нормы накопления и тарифы по вывозу и утилизации твердых бытовых отходов по городам Сибири на 1 января 2006 г.

Город	Норма накопления, куб. м/чел. в месяц	Тариф для оплаты населением, руб./чел. в месяц	Уровень оплаты населением, %
Обь	0,092	20,38	100
Томск	0,150	12,71	100
Барнаул	0,167	12,02	100
Красноярск	0,107	10,63	100
Новосибирск	0,133	10,00	100
Бердск	0,150	9,10	100
Новокузнецк	0,134	8,97	93
Кемерово	0,140	В содержании кв. м	91
Омск	0,103	В содержании кв. м	100

Существенный рост стоимости услуг во всех городах связан с отменой льгот по налогу на добавленную стоимость, налогу на имущество организаций и земельному налогу. В Новосибирске это обусловило прирост тарифа на текущее содержание жилья более чем на 21%.

В общем объеме жилищно-коммунальных услуг более 60% занимают услуги тепло- и электроснабжения, тарифы на которые регулируются органом государственной власти субъекта Федерации. Темпы роста этих тарифов в Новосибирске существенно выше, чем темпы роста других тарифов (рис. 1), что в условиях общего ограничения в виде региональных стандартов привело к необоснованному замедлению роста других тарифов. По стоимости подогрева воды Новосибирск вышел на третье место среди городов, взятых для сравнения (табл. 4). По энергоснабжению также наблюдается существенная дифференциация тарифов и нормативов, в ряде городов сохраняются дотации на эти виды услуг из городских бюджетов.

Максимальная разница в тарифах рассматриваемых городов отмечается по холодному водоснабжению и водоотведению – 3,4 раза. Это объясняется двумя главными причинами: во-первых, тем, является ли водозабор открытым или осуществляется из скважин; во-вторых, наличием и уровнем перекрестного субсидирования (табл. 5). В Новосибирске открытый водозабор с перекрестным субсидированием, поэтому здесь один из самых низких тарифов на эти услуги. В ближайшие два-три года, для того чтобы ликвидиро-

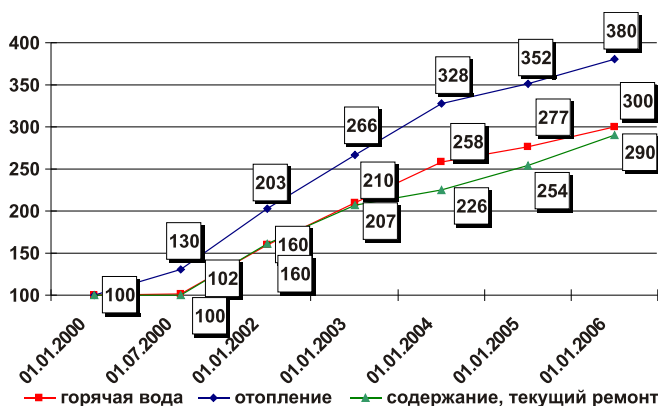


Рис. 1. Динамика затрат на отопление, горячее водоснабжение, содержание, текущий ремонт жилищного фонда, % к 2000 г.

Таблица 4

Нормативы потребления и тарифы на теплоснабжение и горячее водоснабжение по городам Сибири на 1 января 2006 г.

Город	Норматив потребления тепловой энергии на нужды отопления, Гкал в месяц на 1 кв. м	Норматив потребления тепловой энергии на нужды горячего водоснабжения, Гкал в месяц на 1 чел.	Тариф для оплаты населения отопления, руб. на 1 кв. м	Тариф для оплаты населения горячего водоснабжения, руб. на 1 чел.	Уровень оплаты населением, %
Барнаул	0,0200	0,2300	12,41	164,00	100,0
Красноярск	0,0244	0,2580	13,61	163,90	100,0
Новосибирск	0,0200	0,2400	10,92	131,10	100,0
Томск	0,0210	0,2140	9,79	121,83	90,0 (отопл.)
Кемерово	0,0240	0,2300	7,95	74,95	85,0 (отопл.), 75,0 (гор. водоснабжение)
Обь *	0,0200	0,1200	10,66	69,26	100,0
			13,05	73,79	100,0
			10,78	51,65	100,0
Новокузнецк	0,0168	0,1867	5,56	67,68	80,0
Бердск	0,0210	0,2190	6,69	57,38	65,0

* В г. Обь три источника теплоснабжения, поэтому здесь три ценовые зоны. Аналогично в табл. 5 и 7.

Таблица 5

**Нормативы потребления и тарифы для населения по городам Сибири
на 1 января 2006 г.**

Город	Норматив потребления холодной воды, куб. м в месяц на 1 чел.	Норматив потребления горячей воды, куб. м в месяц на 1 чел.	Норматив водоотведения, куб. м в месяц на 1 чел.	Тариф для оплаты населением, руб. в месяц
Обь	7,50		7,50	80,23
				211,55
				199,96
Бердск	8,50		8,50	148,74
Томск	7,00	3,65	10,65	179,87
Красноярск	7,50	4,30	11,80	112,75
Новокузнецк	8,50	3,66	12,16	104,33
Барнаул	7,35	3,45	10,73	97,28
Новосибирск	6,35	4,30	10,65	80,00
Омск	5,50	3,50	9,00	62,09
Кемерово	7,90	3,60	11,50	61,61

вать перекрестное субсидирование, нужно повышать тарифы для населения более высокими темпами, чем для других групп потребителей.

Если сравнивать структуру затрат на жилищно-коммунальные услуги, сложившуюся в Новосибирске, и рекомендуемую органом тарифного регулирования (табл. 6), то можно отметить, что Новосибирск вышел за верхнюю границу только по горячему водоснабжению, поэтому данный тариф должен расти более низкими темпами.

Общая стоимость жилищно-коммунальных услуг для однокомнатной квартиры, в которой проживает один человек, варьирует от 1068,68 руб. в г. Обь до 593,29 руб. в г. Кемерово. Причем тарифы в этих городах были приняты еще в 2005 г., в г. Обь население оплачивает 100% услуг, а в Кемерово сохраняются дотации из бюджета. В г. Обь установлены три ценовые зоны в зависимости от источников тепло- и водоснабжения. Сравнение стоимости содержания однокомнатной квартиры (табл. 7) и средней заработной платы работающего в рассматриваемых девяти городах (рис. 2) показывает, что минимальный удельный вес расходов на квартиру – в Новокузнецке (5,9%), максимальный – в Барнауле (11,9%), средний – в Новосибирске (8,7%).

Таблица 6

Структура тарифов в г. Новосибирске на 2006 г. и рекомендуемая структура затрат для муниципальных образований, %

Вид услуги	Муниципальное образование (постановление губернатора от 10.11.2005)			Новосибирск
	сельское поселение	городское поселение	городской округ	
Содержание жилья, текущий ремонт, обслуживание лифта	4–6	7–12	23–29	24,4
Вывоз мусора	–	1	1–2	1,6
Отопление	70–80	50–60	32–34	33,1
Горячая вода	–	9–12	16–20	20,4
Холодная вода, стоки	5–9	11–18	12–16	12,4
Электроэнергия	8–11	8–11	8–11	8,1
В с е г о стоимость 1 кв. м	100	100	100	100

Таблица 7

Оплата жилищно-коммунальных услуг (благоустроенный жилой фонд без лифта и мусоропровода, однокомнатная квартира 33 кв. м, 1 чел.) по городам Сибири на 1 января 2006 г.

Город	Содержание и текущий ремонт жилья, руб./кв.м	Вывоз мусора, руб./чел.	Отопление, руб./кв.м	Горячая вода, руб./чел.	Холодная вода, стоки, руб./чел.	И т о г о плата за услуги, руб.
Объ *	10,07	20,38	10,66	69,26	80,23	853,96
			13,05	73,79	211,55	1068,68
			10,78	51,65	199,96	960,04
Томск	11,34	12,71	9,79 (90%)	121,83	179,87	1011,70
Красноярск	7,80	10,63	13,61	163,90	112,75	993,81
Барнаул	5,22	12,02	12,41	164,00	97,28	855,09
Новосибирск	7,04	10,00	10,92	131,10	80,00	813,78
Омск	4,90		12,79	114,68	62,09	760,54
Бердск **	7,51	9,10	6,69 (65%)	57,38 (65%)	148,74	683,82
Новокузнецк ***	7,60 (82%)	8,97	5,56 (80%)	67,68 (80%)	104,33	615,26
Кемерово ****	5,89 (91%)		7,95 (85%)	74,95 (75%)	61,61	593,29

* С 01.01.2005.

** С 01.04.2004.

*** Текущий ремонт – с 01.01.2006; холодная вода, стоки – с 01.05.2005; отопление, горячая вода – с 01.06.2005.

**** Текущий ремонт – с 01.11.2005; холодная вода, стоки – с 01.07.2005; отопление, горячая вода – с 01.01.2005.

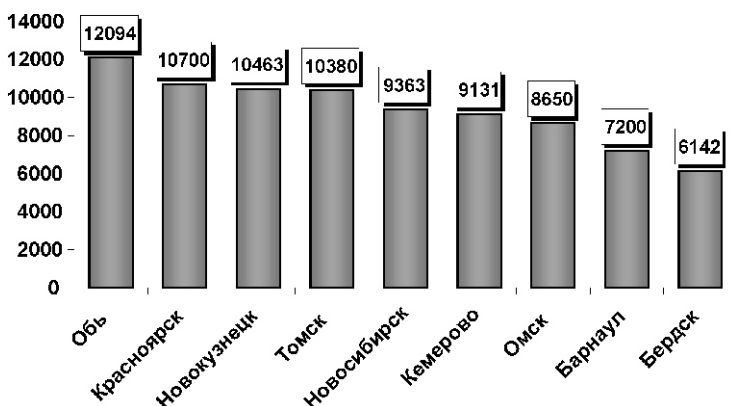


Рис. 2. Заработная плата по средним и крупным предприятиям в 2005 г., руб.

Во многих городах действуют системы социальной поддержки населения при оплате жилищно-коммунальных услуг, дифференцированные по уровню доходов. В Новосибирске и Барнауле при доходах ниже прожиточного минимума максимальная доля оплаты установлена в размере 4% от совокупного семейного дохода (на социальную норму площади), с «шагом», равным 0,25 прожиточного минимума, она изменяется до 14% совокупного семейного дохода. В Красноярске и Новокузнецке эти границы составляют от 5 до 22%. Доля населения, получающего субсидии, постоянно растёт, как и сумма субсидий на одну семью (табл. 8).

Сегодня в сфере тарифного регулирования жилищно-коммунальных услуг, на наш взгляд, не решены следующие проблемы:

- значительный «недоремонт» жилищного фонда и инженерных коммуникаций. По оценке специалистов, в г. Новосибирске только на жилые дома необходимо более 19 млрд руб., – это больше доходов бюджета города в целом на 2006 г. в 1,5 раза. Целесообразно разработать федеральную целевую программу, предусматривающую софинансирование из трех уровней бюджетов и средств населения. Срок ее реализации – до пяти лет. Отремонтированные дома можно передавать в собственность граждан и на обслуживание управляющим компаниям. При проведении ремонта необходимо предусматривать комплекс энергосберегающих мероприятий (замена окон-

Таблица 8

**Субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг за период
2000–2006 гг. в г. Новосибирске**

Период	Кол-во семей/чел.	Сумма, тыс. руб.
2000:		
I полугодие	1199/3049	375,8
II полугодие	58459/124204	26 796,9
2001	58836/113334	54 709,0
2002	69538/133513	190 770,6
2003	76598/147068	327 253,6
2004	74829/142175	367 720,0
2005	80706/153341	488 925,4
2006 (план)	87162/165610	657 585,0

ных и дверных блоков, утепление стен, крыш, установка теплосчетчиков и систем регулирования потребления тепловой энергии);

- обновление нормативно-правовой базы: разработка нормативов потребления коммунальных услуг для различных типов жилых домов в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 23 июня 2006 г. № 306; заключение договоров с поставщиками услуг, управляющими компаниями; страхование имущества и страхование рисков;
- формирование системы управляющих компаний, в том числе обучение и подготовка специалистов в технических и экономических высших и средних специальных учебных заведениях; контроль за их деятельностью со стороны государства и органов местного самоуправления.

© Молчанова О.В., 2006

МЕТОДИКА РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РАЙОННЫХ ФОНДОВ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ ПОСЕЛЕНИЙ ЯКУТИИ

Т.Н. Гаврильева, П.В. Гуляев

Существующая в ряде регионов пространственная дифференциация социально-экономического развития поселений создает предпосылки для различия в уровнях их финансового обеспечения. Особенно явно территориальная разнородность экономического развития поселений проявляется в периферийных регионах с обширной территорией, неравномерным расселением жителей и низким уровнем развития транспортной и социально-экономической инфраструктуры.

Бюджетно-налоговая система региона традиционно используется в качестве инструмента перераспределения ресурсов. Складывающиеся при этом межбюджетные отношения сложные и неоднородные. Проблемы, возникающие при организации межбюджетных отношений между федеральным и субфедеральными бюджетами, исследованы и на протяжении ряда последних лет эффективно решаются.

В процессе реорганизации местного самоуправления в субъектах Федерации была воспроизведена прежняя система иерархической соподчиненности местных бюджетов. Разграничение расходных полномочий между уровнями региональных бюджетных систем осуществлялось стихийно¹. В результате структура региональных бюджетно-налоговых систем оказалась неадекватной новым отношениям и условиям рыночного федерализма. Данное противоречие обуславливает необходимость дополнительного исследования проблем организации межбюджетных отношений на субфедеральном уровне.

Современная региональная бюджетно-налоговая система представляет собой сложную открытую совокупность активно взаимодействующих элементов. Объективно она характеризуется множеством сложных отношений, определяемых принципами бюджетного федерализма, и в том числе нарастанием финансовых и информационных потоков, возникающих на всех уровнях иерархии системы. Для повышения эффективности управления региональной бюджетно-налоговой системой необходима жесткая

¹ См.: Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. – М.: Дело, 2002.

формализация существующих отношений на каждом уровне, в том числе на поселенческом уровне местного самоуправления.

Действующее законодательство в области местного самоуправления наделяет муниципальные образования существенными расходными полномочиями и предусматривает адекватную этим полномочиям ответственность. При организации двухуровневой системы местного самоуправления с объединением групп поселений в муниципальные районы усложняются процедуры взаимодействия органов власти в сфере установления общих принципов организации межбюджетных отношений, и в частности в сфере предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям в поселениях.

В настоящее время исследователи выделяют две схемы организации процедур бюджетного выравнивания. Первая предусматривает создание регионального фонда финансовой поддержки поселений в составе бюджета субъекта Федерации. В соответствии со второй схемой финансовая поддержка поселений возлагается на бюджет муниципального района, в котором создается фонд, сформированный из субвенций, передаваемых из бюджета субъекта Федерации².

Становление в Якутии двухступенчатой системы местного самоуправления: муниципальные районы (городские округа) – поселения – потребовало новых механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности. Для этих целей в Институте региональной экономики Академии наук Республики Саха (Якутия) в 2005 г. с участием авторов данной статьи была разработана Методика распределения районных фондов финансовой поддержки поселений.

В Якутии формируется республиканский фонд компенсаций для исполнения государственных полномочий муниципальными образованиями, функционирующими на уровне поселения (вторая ступень муниципального образования). Кроме того, в государственном бюджете данного субъекта Федерации предусматриваются средства для распределения между муниципальными районами (первая ступень муниципального образования). Указанные средства зачисляются в районный фонд финансовой поддержки поселений. Затем их передают в бюджеты поселений с целью выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

² См.: Климанов В., Лавров А. Межбюджетные отношения в России на современном этапе // Вопросы экономики. – 2004. – № 11.

Размер районного фонда финансовой поддержки поселений рассчитывается по формуле

$$РФФПП = S_i + CD_i.$$

Здесь S_i – субвенция, предоставляемая органу местного самоуправления муниципального района из республиканского фонда компенсаций для исполнения государственных полномочий по выравниванию бюджетов поселений;

CD_i – собственные доходы муниципального района, направляемые для выравнивания бюджетов поселений,

$$CD_i = \begin{cases} 1) = (\sum PO_j - \sum ДП_j - S_j), & \text{если } (\sum PO_j - \sum ДП_j) > S_i, \\ 2) = 0, & \text{если } (\sum PO_j - \sum Д) \leq S_i \end{cases},$$

где $\sum PO_j$ – сумма расчетных расходных обязательств бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, за минусом исключаемых и с учетом передаваемых расходных обязательств;

$\sum ДП_j$ – сумма доходных потенциалов бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района.

Расходные полномочия муниципальных образований определяются Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Нами разработаны финансовые нормативы на оказание бюджетных услуг органами местного самоуправления (поселения), направленные на формирование структуры репрезентативной системы расходных обязательств бюджетов поселений (табл. 1).

Таблица 1

Финансовые нормативы на оказание бюджетных услуг органами местного самоуправления на уровне поселений для Республики Саха (Якутия)

Расходные обязательства	Категория потребителей	Доля в структуре расходов
Управление	Служащие	44,07
Благоустройство поселений	Население	2,78
Содержание автодорог	То же	4,72
Аварийно-восстановительные работы и пожарная безопасность	”	2,60
Содержание библиотек	”	7,36
Учреждения культуры	”	25,36
Физическая культура и спорт	”	2,25
Прочие расходы	”	10,85

Для выравнивания бюджетной обеспеченности расходы местных бюджетов поселений оцениваются исходя из численности потребителей бюджетных услуг с учетом местных особенностей, влияющих на стоимость услуг. Численность потребителей большинства бюджетных услуг на уровне поселений совпадает с численностью их населения. Отдельно выделены муниципальные служащие как потребители бюджетных услуг.

Относительный уровень расходных потребностей муниципальных образований оценивается с помощью индекса бюджетных расходов (ИБР), в котором учитываются основные особенности муниципального образования. К факторам, отражающим специфику муниципального образования, относятся климатические условия, транспортная доступность, плотность населения, себестоимость предоставления жилищно-коммунальных услуг учреждениям бюджетной сферы и проч. Индекс бюджетных расходов поселений рассчитывается по формуле

$$ИБР_j = \sum \alpha \cdot ИБР_{js},$$

где $ИБР_j$ – индекс бюджетных расходов поселений;

α – доля s -го вида расходных обязательств, входящего в состав репрезентативной системы расходов бюджетов поселений, рассчитанная по нормативам, приведенным в табл. 1;

$ИБР_{js}$ – индекс бюджетных расходов j -го поселения по s -му виду расходов репрезентативной системы расходных обязательств.

Индекс бюджетных расходов поселения по отдельному виду расходных обязательств рассчитывается по следующей формуле:

$$ИБР_{js} = \frac{(П_{js} \cdot k_{js} \dots k_{js}) / H_j}{\sum (П_{js} \cdot k_{js} \dots k_{js}) / \sum H_j},$$

где $П_{js}$ – численность условных потребителей бюджетных услуг j -го поселения по s -му виду расходных обязательств, входящему в состав репрезентативной системы расходных обязательств;

$k_{js} \dots k_{js}$ – коэффициенты удорожания стоимости предоставления бюджетных услуг, отражающие факторы, влияющие на стоимость предоставляемых бюджетных услуг по s -му виду расходов репрезентативной системы расходных обязательств в расчете на одного жителя j -го поселения;

H_j – численность постоянного населения j -го поселения, входящего в состав данного муниципального района.

Для оценки различий в расходных потребностях численность потребителей бюджетных услуг поселений по видам расходных обязательств кор-

ректируется на коэффициенты, отражающие социально-экономические, географические и иные объективные факторы, влияющие на стоимость предоставления одного и того же объема бюджетных услуг в расчете на одного жителя.

В предлагаемой методике выделены основные факторы, удорожающие стоимость предоставления бюджетных услуг. (Коэффициент парной корреляции рядов ИБР и фактических расходов на душу по поселениям Якутии в 2005 г. составил 0,74121 в соответствии с новой структурой расходных обязательств, установленной Федеральным законом № 122.)

1. Концентрация населения в районном центре. Коэффициент рассчитывается по следующей формуле:

$$k_j^{p.ц} = 1 + \frac{H_{p.ц}}{\sum_i H_j},$$

где $H_{p.ц}$ – численность постоянного населения районного центра данного муниципального района;

H_j – численность постоянного населения j -го поселения, входящего в состав данного муниципального района.

2. Дисперсность населения. Коэффициент рассчитывается по формуле

$$k_j^{дисп} = 1 + \frac{H_{МНП}}{\sum H_j},$$

где $H_{МНП}$ – численность населения малочисленных населенных пунктов (до 500 чел.) в данном муниципальном районе;

H_j – численность постоянного населения j -го поселения, входящего в состав данного муниципального района.

3. Стоимость тепловой энергии бюджетным учреждениям. Коэффициент рассчитывается по формуле

$$k_j^{ТЭНб} = \frac{s_j}{s_{cp}},$$

где $k_j^{ТЭНб}$ – коэффициент стоимости тепловой энергии бюджетным учреждениям j -го поселения, входящего в данный муниципальный район;

s_j – стоимость тепловой энергии бюджетным учреждениям j -го поселения, руб./Гкал;

s_{cp} – средняя стоимость тепловой энергии бюджетным учреждениям муниципального района, руб./Гкал.

Индекс бюджетных расходов для ряда поселений Якутии и алгоритм его расчета показаны в табл. 2.

Таблица 2

**Расчет индексов бюджетных расходов по ряду муниципальных районов
Республики Саха (Якутия)**

Наименование муниципального образования и муниципального района (МР)	Население, чел.	Коэффициент дисперсности	Коэффициент стоимости тепловой энергии бюджетным учреждениям МР	Коэффициент концентрации населения района в райцентре	Индекс бюджетных расходов
пос. Белая Гора	2 463	1,0	0,989	1,519	0,8452
Абыйский наслег	585	1,0	1,013	1,0	1,1373
Майорский наслег	447	1,094	1,013	1,0	1,0933
Мугурдахский наслег	579	1,0	1,013	1,0	1,1437
Уолбутский наслег	265	1,056	1,013	1,0	1,4505
Урасалахский наслег	411	1,087	1,013	1,0	1,1378
И т о г о по МР Абыйский улус	4 750	1,0	1,000	1,0	1,0000
г. Алдан	24 921	1,0	0,987	1,512	0,8702
пос. Анамы	660	1,0	1,476	1,0	3,1270
Беллетский наслег	1 613	1,0	0,993	1,0	1,8558
пос. Ленинский	3 516	1,0	0,993	1,0	1,3626
пос. Н. Куранах	7 761	1,0	0,993	1,0	0,9017
г. Томмот	9 867	1,0	0,993	1,0	0,9021
пос. Чагда	365	1,007	0,993	1,0	3,4743
И т о г о по МР Алданский район (улус)	48 703	1,0	1,0	1,0	1,0
пос. Чокурдах	2 491	1,0	1,0	1,753	0,8289
Береляхский наслег	189	1,057	1,0	1,0	1,5995
Быягнырский наслег	152	1,046	1,0	1,0	1,8612
Русско-Устьинский наслег	158	1,048	1,0	1,0	1,8103
Юкагирский наслег	319	1,096	1,0	1,0	1,1691
И т о г о по МР Аллайховский улус	3 309	1,0	1,0	1,0	1,0

Бюджетная обеспеченность поселения рассчитывается по следующей формуле:

$$BO_j = \frac{ДП_j}{П_j}.$$

Здесь BO_j – бюджетная обеспеченность j -го поселения;

$ДП_j$ – доходный потенциал j -го поселения;

$П_j$ – численность условных потребителей j -го поселения,

$$П_j = H_j \cdot ИБР_j,$$

где H_j – численность постоянного населения j -го поселения, входящего в состав данного муниципального района;

$ИБР_j$ – индекс бюджетных расходов поселений.

Доходный потенциал поселения рассчитывается по формуле

$$ДП_j = НП_j - СП_j,$$

где $НП_j$ – налоговый потенциал j -го поселения, входящего в состав данного муниципального района;

$СП_j$ – размер субвенции, перечисляемой из бюджета j -го поселения в государственный бюджет Республики Саха (Якутия), утвержденный республиканским законом о государственном бюджете РС(Я) на очередной финансовый год.

Расчет налогового потенциала поселения производится исходя из налоговой базы поселения, прогноза поступлений налогов в государственный бюджет республики и норматива отчислений от данного налога в бюджеты поселений.

Налоговый потенциал поселения по отдельному налогу рассчитывается по следующей формуле:

$$НП_{ij} = ПНД_i \cdot Норм_i,$$

где $НП_{ij}$ – налоговый потенциал j -го поселения по i -му налогу;

$ПНД_{ij}$ – прогноз поступлений i -го налога с территории j -го поселения в консолидированный бюджет республики, расчет которого производится путем умножения налогооблагаемой базы на ставку по данному виду дохода;

$Норм_i$ – единый норматив отчислений в бюджеты поселений от i -го налога, установленного Законом Республики Саха (Якутия) «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Саха (Якутия)».

Налоговый потенциал поселения рассчитывается по формуле

$$НП_j = \sum НП_{jr},$$

где $НП_j$ – налоговый потенциал j -го поселения;

$НП_{jr}$ – налоговый потенциал j -го поселения по r -му налогу (суммирование производится по всем основным налогам).

В случае если уровень бюджетной обеспеченности поселения в отчетном финансовом году в расчете на одного жителя превышал средний по поселениям уровень, то поселение перечисляет субвенцию из бюджета поселения в государственный бюджет Республики Саха (Якутия).

Размер субвенции, перечисляемой из бюджета поселения в государственный бюджет республики, рассчитывается по следующей формуле:

$$ОТ_j = 0,5 \cdot (ПРНД_j - ПУ) \cdot H_j,$$

где $ОТ_j$ – размер субвенции, перечисляемой из бюджета j -го поселения в государственный бюджет республики;

$ПРНД_j$ – подушечные расчетные налоговые доходы j -го поселения в последнем отчетном году;

$ПУ$ – пороговый уровень подушечных расчетных налоговых доходов поселений;

H_j – численность постоянного населения j -го поселения на начало $(n - 1)$ года.

Величина подушечных расчетных налоговых доходов рассчитывается по формуле

$$ПРНД_j = \frac{\Phi НД_j}{H_j},$$

где $\Phi НД_j$ – фактические налоговые доходы (без учета доходов по дополнительным нормативам отчислений), поступившие в бюджет j -го поселения в последнем отчетном году.

Пороговый уровень подушечных расчетных налоговых доходов поселений рассчитывается по формуле

$$ПУ = k \cdot \frac{\Phi НД}{H},$$

где k – критериальный коэффициент, размер которого устанавливается Бюджетным кодексом Российской Федерации;

$\Phi НД$ – фактические налоговые доходы (без учета доходов по дополнительным нормативам отчислений), поступившие в бюджеты всех поселений в последнем отчетном году;

H – численность постоянного населения республики на начало $(n - 1)$ года.

Размер дотации поселению из районного фонда финансовой поддержки поселений рассчитывается по формуле

$$P_j = P1_j + P2_j + P3_j,$$

где P_j – общий размер дотации j -му поселению из районного фонда финансовой поддержки поселений;

$P1_j$ – размер первой части дотации j -му поселению из районного фонда финансовой поддержки поселений;

$P2_j$ – размер второй части дотации j -му поселению из районного фонда финансовой поддержки поселений;

$P3_j$ – размер третьей части дотации j -му поселению из районного фонда финансовой поддержки поселений для компенсации потерь в связи с переходом на методику.

Финансовая помощь на пропорциональное сокращение разрыва номинальной бюджетной обеспеченности до заданного уровня рассчитывается по следующей формуле:

$$P1_j = D \cdot (BO_j^H - BO_{Hj}) \cdot УП_j.$$

Здесь $УП_j$ – условные потребители j -го поселения муниципального образования;

BO_j^H – уровень, до которого пропорционально сокращается разрыв. Равен среднему по муниципальному образованию значению бюджетной обеспеченности поселений собственными доходами;

D – доля сокращения разрыва до уровня BO^H . Рассчитывается для j -х поселений, у которых номинальная бюджетная обеспеченность меньше BO^H , по формуле

$$D = \frac{P1_j}{\sum (BO_j^H - BO_{Hj}) \cdot УП_j},$$

где $P1_j$ – размер первой части дотации j -му поселению из районного фонда финансовой поддержки поселений;

BO_{Hj} – номинальная бюджетная обеспеченность,

$$BO_{Hj} = \frac{ДП_j}{УП_j},$$

где $ДП_j$ – доходный потенциал j -го поселения.

Если расчетная доля сокращения разрыва до уровня BO^I больше 1, тогда она принимается равной 1, а остаток этой части фонда финансовой поддержки поселений прибавляется к части указанного фонда, предназначенной для выравнивания положения наименее обеспеченных муниципальных образований (подтягивание до максимально возможного уровня).

Финансовая помощь, направляемая на выравнивание положения наименее обеспеченных муниципальных образований (подтягивания до максимально возможного уровня), рассчитывается по следующей формуле:

$$P2_j = (BO_j^{P2} - BO_j^{P1}) \cdot УП_j ,$$

где $P2_j$ – размер второй части дотации j -му поселению из районного фонда финансовой поддержки поселений;

BO_j^{P2} – уровень бюджетной обеспеченности, до которого будут доведены уровни бюджетной обеспеченности поселений после получения второй части финансовой помощи. Рассчитывается для поселений с BO_j^{P1} меньше BO_j^{P2} ,

$$BO_j^{P2} = \frac{(P2_j + \sum BO_j^{P1} \cdot УП_j)}{\sum УП_j} ;$$

BO_j^{P1} – бюджетная обеспеченность муниципального поселения после финансовой помощи на пропорциональное выравнивание бюджетной обеспеченности,

$$BO_j^{P1} = BO_j + \frac{P1_j}{УП_j} .$$

Третья часть дотации распределяется с целью частичной компенсации снижения объема средств районного фонда финансовой поддержки поселений на n -й год по следующей формуле:

$$P3_j = \frac{\sum P3_j}{\sum C_j} \cdot C_j .$$

Здесь

$$C_j = PД_j - (P1_j + P2_j) ,$$

где $PД_j$ – разница между расчетными расходными обязательствами j -го поселения с учетом исключаемых и дополнительно передаваемых расходных полномочий в условиях $(n - 1)$ года, умноженными на индексы-дефляторы

по m -му виду расходов, и прогнозом налоговых доходов в j -ом поселении. При этом в распределении участвуют только те поселения, в которых $РД_j > 0$ и $C_j > 0$.

Применение методики позволяет снизить общий уровень дефицита бюджетов муниципальных образований в среднем на 95–97% по отношению к объему дефицита, рассчитанного «прямым счетом». Это объясняется тем, что при распределении финансовой помощи часть поселений получают расчетный трансферт, превышающий прогнозируемый прямым счетом объем дефицита бюджета поселения. К таким поселениям в основном относятся мелкие населенные пункты, где проживает не более 500 чел. Образовавшийся профицит не позволяет компенсировать совокупный остаток дефицита после распределения первой части фонда финансовой поддержки. Необходимо отметить, что при расчете дефицита прямым счетом в структуре расходов поселений ряда муниципальных районов были учтены такие, прямо не относящиеся к сфере их расходных полномочий статьи, как «прочие расходы по ЖКХ», «централизованные бухгалтерии», «молодежная политика».

Наибольшая дифференциация объемов дефицита и профицита среди поселений в результате применения методики наблюдается в Алданском, Нижнеколымском, Верхоянском, Нерюнгринском улусах.

Анализ отклонений позволил выделить следующие факторы, оказывающие существенное влияние на эффективность выравнивания бюджетной обеспеченности через распределение фонда финансовой поддержки поселений:

- дифференциация объемов расходов среди поселений (определяется количественными и качественными характеристиками существующей в поселении социально-экономической инфраструктуры);
- неравномерность и дисперсность расселения в улусах (удельный вес населения, проживающего в мелких населенных пунктах);
- несоответствие прогнозируемых расходов расходным полномочиям поселений и нормативам финансовых средств, выделяемых на осуществление данных полномочий.

Методика распределения фонда финансовой поддержки поселений дает возможность обеспечивать равномерное распределение прогнозируемых расходов однородных поселений по показателю дисперсности расселения.

АВТОНОМНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ В СЕВЕРНЫХ РЕГИОНАХ РОССИИ И КАНАДЫ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Г. Уилсон

Несмотря на различия в своей истории, Канада и Россия сталкиваются со сходными проблемами в развитии их северных территорий. В частности, обе страны ищут методы вовлечения коренных народов в процессы государственного регулирования и управления. Как федеративные государства Канада и Россия обладают широким набором институциональных инструментов для решения этой задачи. Но в прошлом представительство коренных народов в федеративных системах в обеих странах было ограниченным.

КАНАДА И РОССИЯ: СРАВНИТЕЛЬНЫЕ ДАННЫЕ

Сравнительный анализ институционального устройства Канады и России затруднен тем, что эти страны находятся в различных точках своего политического и экономического развития: Канада является сформировавшимся демократическим государством с федеративным устройством, а Россия все еще пребывает на стадии перехода от советского авторитаризма. Но ряд проблем, с которыми столкнулись оба государства, решаются ими в институциональном плане аналогично. Одной из таких проблем является освоение Севера. Обе страны имеют обширные северные территории, где в отдаленных малонаселенных районах проживает большое количество национальных меньшинств. Отдельным меньшинствам были предоставлены права территориальных автономий в рамках федеративных систем.

Как и недавно созданная территория Нунавут в Канаде, так и российские автономные округа конституционно признаны субъектами федерации и, соответственно, имеют собственные институты регионального управления и представительства на федеральном уровне. В остальном модели их государственного управления носят скорее общенародный, чем этничес-

кий, характер. В то же время эти модели предусматривают обеспечение коренным народам права голоса в проведении региональной политики и, в определенной степени, их культурную автономию.

Важной и уникальной чертой российской федеративной системы является то, что российские автономные округа имеют двойственный статус: будучи субъектами федерации, они одновременно входят в состав других субъектов федерации, т.е. оказываются «вложенными» регионами по типу «матрешки». Такое территориальное устройство России является наследием советского периода и, как считают некоторые исследователи, с момента развала Советского Союза вызывает большие трудности при решении проблем российского федерализма [1, 2].

Территория Нунавут конституционно признана и функционирует в соответствии с системой государственного управления. Но преобладание инуитов в составе населения наряду с особенностями структуры управления придает политической системе Нунавута определенный этнический оттенок. Нунавут представлен в верхней палате парламента Канады и участвует в консультациях и переговорах правительств субъектов федерации. В отличие от российских автономных округов он не является «вложенным» в состав другого субъекта и обладает меньшей степенью автономии, чем провинции Канады.

Хотя имеются примеры институционализации автономии коренных народов, в обеих странах в целом пока не удалось построить институты самоуправления и автономии коренных народов в федеративные структуры. Другие коренные народы Канады в меньшей степени, чем инуиты Нунавута, включены в прямые межправительственные отношения при решении государственных вопросов. Точно так же некоторые коренные народы России стоят перед проблемой политической и экономической изоляции и доминирования представителей некоренного населения даже в автономных округах.

За последние годы в обеих странах были осуществлены преобразования, направленные на изменение представительства коренных и северных народов в федеративных структурах. Сравнение этих преобразований позволяет увидеть определенную степень институциональной конвергенции двух федеративных систем. В России происходит процесс объединения ряда автономных округов с другими, экономически более развитыми региональными образованиями. Первым из них был Коми-Пермяцкий АО, который по результатам референдума 2004 г. был включен в состав единого Пермского края, а в 2005 г. Эвенкийский и Таймырский (Долгано-Не-

нецкий) автономные округа вошли в состав объединенного Красноярского края. В итоге, с одной стороны, автономия бывших округов значительно урезается, поскольку они утрачивают статус самостоятельных субъектов федерации, теряют часть своей автономии и представительство в федеральных структурах. С другой стороны, им будут сохранены определенные привилегии в рамках объединенного региона, и они не станут, например, обычными районами или муниципальными образованиями в его пределах.

Регионы большей части Канадского Севера, в отличие от северных районов в России, движутся в сторону большей автономии от федерального правительства, правительств провинций и территорий. Следуя примеру Нунавута, инуиты и другие коренные народы Севера Канады делают попытки получить автономию посредством «вложенного» федерализма. Примерами являются Нунавик на севере Квебека, Нунациавут на севере Лабрадора и Инувиалуйт в провинции Северо-Западные территории. Если цель будет достигнута, эти регионы получают дополнительную возможность участия в решении большего числа политических, экономических и культурных вопросов. Но в отличие от Нунавута им придется делиться властью с правительствами провинций или территорий, на землях которых они расположены. Таким образом, эти преобразования свидетельствуют скорее не о создании новых провинций или территорий, а об изменении отношений внутри уже существующих.

По-видимому, в вопросах институционализации автономии коренных народов Севера Канада и Россия движутся в разных направлениях. Но верно и то, что происходит конвергенция их моделей в плане схожести структур взаимоотношений автономных преобразований с регионами, на территории которых они расположены. Поскольку автономия округов в России ослабляется, а автономия некоторых северных регионов Канады усиливается путем создания «вложенных» федеративных образований, перспективы сравнительного анализа таких территориальных образований значительно расширятся.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ АВТОНОМИИ НА СЕВЕРЕ КАНАДЫ

Преобразования последних лет свидетельствуют об изменении порядка представительства северных коренных народов в политической системе Канады. Создание Нунавута в 1999 г. является ярким примером таких перемен, но можно привести и ряд других, не менее значимых примеров. В декабре 2005 г. было создано автономное правительство Нунациавута. Вслед

за Нунавутом и Нунациавутом активно добиваться предоставления автономии начало коренное и некоренное население северной части Квебека и северо-западных районов Северо-Западных территорий. Эти преобразования являются результатом действия ряда факторов, среди которых расширяющееся освоение природных ресурсов Канадского Севера; растущее понимание того факта, что расширение автономии будет способствовать улучшению жизни коренных народов Севера Канады; общая тенденция деколонизации и расширения автономии коренных народов в других частях света, характерная для второй половины XX в. В последние 30 лет наблюдается значительное расширение региональной автономии в полярных районах Севера. Это началось еще в 70-е годы с подписания инуитами Соглашения о заливе Джеймс и Северном Квебеке, соглашения с инувиалуитами об освоении природных ресурсов в дельте р. Маккензи и установления ограниченного самоуправления в Гренландии. В 80-х и 90-х годах постепенно расширялась автономия инуитов Аляски, в России Чукотский автономный округ вышел из состава Магаданской области (1992 г.), в Канаде был создан Нунавут (1999 г.).

Образование Нунавика, Нунациавута и Инувиалуита является самой поздней волной в создании региональных автономий в полярных районах. Хотя системы управления этих трех регионов имеют свои политические, экономические и социальные особенности, они во многом сходны. Прежде всего, для их функционирования предусматриваются институциональные механизмы широкого участия общественности в делах управления, особенно на местном уровне. В Канаде, как и во всех демократических сообществах, соотношение этнических и гражданских принципов формирования власти является предметом споров и обсуждений. В условиях, когда коренное население представляет собой незначительное или относительное большинство либо даже меньшинство населения, для того чтобы предотвратить растворение коренного населения в преобладающем некоренном или пришлом населении, были выдвинуты этнические ограничения на право участия в управлении. В таких регионах, как Гренландия и Нунавут, где нет этой проблемы ввиду их отдаленности, инуитам удалось учредить свое правительство.

В ряде случаев принятые системы государственного управления соединяются с традиционными формами самоуправления. Например, в Нунавуте используется модель управления на основе единогласного принятия решений, тогда как в других регионах Канады преимущественно практикуется принятие решений большинством голосов. В Нунавуте и других регио-

нах проживания инуитов сделана попытка внедрить традиционные ценности инуитов в практику государственных структур. Был разработан документ «Inuit Qaujimajatuqangit», в котором изложены традиционные ценности сообщества инуитов, такие как совместное пользование угодьями, принятие решений на основе единодушного согласия, овладение знаниями и профессиональными навыками, совместная работа на общее благо, сохранность окружающей среды и обилие ресурсов [3]. Некоторые из этих принципов не противоречат западным традициям управления, в то время как другие, например «принятие решений на основе единодушного согласия», характерны только для коренных народов.

Обширная территория и малонаселенность этих регионов определяют ряд особенностей и проблем в управлении, и прежде всего в области территориальной организации управления и реализации программ. В Нунавуте с этой целью на всей территории была осуществлена децентрализация управления. По мнению Г. Уайта, децентрализация позволяет не только максимально приблизить систему управления к людям и совместить ее с традиционными для коренных сообществ формами самоуправления, но и содействовать распространению результатов деятельности правительства (содействие занятости и т.д.) на всей территории региона, а не только в столичных городах и региональных центрах [4]. Для этих регионов характерна финансовая зависимость от других правительств. В краткосрочной и среднесрочной перспективе многие из новых правительств вынуждены будут использовать управленческий персонал и административный опыт вышестоящих правительств. Но в отношении долгосрочной перспективы есть надежда, что эти административные должности будут заняты представителями коренного населения и в плане государственного управления регионы станут менее зависимыми от внешней помощи.

«ВЛОЖЕННЫЙ» ФЕДЕРАЛИЗМ В ПОЛЯРНЫХ РАЙОНАХ КАНАДЫ

Идея создания отдельного территориального образования инуитов была выдвинута Ассоциацией инуитов Канады в середине 70-х годов. В 1976 г. требования инуиалуитов (инуитов западных полярных областей) предоставить им право владеть собственными землями послужили толчком к тому, что инуиты восточных полярных областей тоже предприняли попытки заключения таких соглашений, и в конечном счете это сделало возможным создание Нунавута. Примерно в то же самое время другие

сообщества инуитов Канадского Севера формировали политические союзы по борьбе за предоставление автономии и подписание соглашений о правах на земли. Два вновь появившихся региона – Нунавик и Нунациавут расположены на территориях существующих канадских провинций. В отличие от территорий, действующих на основании соглашений с федеральным правительством, у провинций статус и границы конституционно закреплены. Поэтому автономия Нунавика и Нунациавута не отменяет территориальной целостности провинций, где они расположены, что определяет форму федерализма этих регионов как «вложенный» федерализм. В середине 70-х годов Инувиалуит отделился от сообщества инуитов восточной полярной зоны Канады, но остается частью Северо-Западных территорий. При этом население Инувиалуита пытается получить автономию «вложенного» типа.

Нунавик. История предоставления автономии этому региону началась с переговоров и подписания в 1975 г. Соглашения о заливе Джеймс и Северном Квебеке представителями двух народов севера Квебека – инуитов и кри, правительством провинции Квебек и федеральным правительством Канады. В соответствии с этим соглашением в Нунавике, расположенном в северной части провинции Квебек и занимающем приблизительно треть ее территории, был создан ряд региональных управленческих структур и корпораций экономического развития. С середины 90-х годов представители этих региональных организаций ведут переговоры с федеральным правительством и правительством провинции по расширению автономии Нунавика. В 1999–2001 гг. была создана трехсторонняя комиссия по разработке новой структуры правительства региона.

Комиссия провела консультации с широким кругом государственных и региональных организаций Нунавика, представителями коренных сообществ и народов, проживающих за пределами Нунавика, а также с властями Канады, Квебека, Нунавута и Гренландии. Главной ее рекомендацией было предложение объединить множество существующих автономных организаций в единое правительство с расширенными полномочиями. Предполагалось, что управление регионом будет осуществляться Ассамблеей Нунавика и правительством Нунавика. Ассамблея будет состоять из 15 избираемых на местах членов (по одному от каждого сообщества), а правительство – из пяти человек, избираемых на региональных выборах. Правительство должно иметь исключительные полномочия в отношении вопросов культуры и языка инуитов и значительную долю в совместных с правительствами Канады и Квебека полномочиях по вопросам образова-

ния, здравоохранения, экологии, природопользования, экономического развития и правосудия. Очень важная рекомендация состояла в том, что освоение природных ресурсов должно осуществляться только с одобрения Ассамблеи Нунавика, и это де-факто давало ей право вето в вопросах разработки природных ресурсов.

Новому региону не предоставляется статус субъекта федерации, и он останется в составе провинции Квебек. Межправительственные отношения между регионом, провинцией и федерацией будут осуществляться посредством ряда институциональных механизмов. Регулярно будет проводиться общее совещание Нунавика с участием представителей регионального, провинциального и федерального правительств. Члены Ассамблеи Нунавика будут приглашаться на заседания Национальной Ассамблеи и органов законодательной власти Квебека. Нунавик будет иметь свое представительство в органах законодательной власти Квебека и Канады. В настоящее время регион является частью провинции, и численность его населения не обеспечивает ему такого права.

Вся система межправительственных отношений должна быть построена таким образом, чтобы они не противоречили интересам Квебека и Канады. Рекомендовано создание Форума коренных народов Севера Квебека для выработки рекомендаций региональному, провинциальному и федеральному правительствам, причем последние будут иметь статус наблюдателя в рамках Форума. Предлагается также образовать две специальные межправительственные комиссии по экологии и по охране природы, состоящие из представителей Нунавика, Квебека и Канады. Функции комиссий будут в основном совещательные, но в таких областях, как административное управление и менеджмент, они будут иметь некоторые полномочия по принятию решений. В настоящее время правительства, участвующие в переговорах, заканчивают подготовку предварительного соглашения, которое станет основой для окончательного соглашения о предоставлении автономии.

Нунациавут. Этот регион расположен на северном побережье Лабрадора, в провинции Ньюфаундленд и Лабрадор в восточной части Канады. 23 января 2005 г. Ассоциация инуитов Лабрадора, провинция Ньюфаундленд и Лабрадор и федеральное правительство подписали Соглашение о правах на земли, что сделало возможным реализацию модели автономного правительства региона. В декабре 2005 г. была ратифицирована новая Конституция и утверждены структуры правительства переходного периода. Модель правительства Нунациавута будет несколько отличаться от мо-

дели Нунавута, поскольку оно будет представлять 5300 чел. (инуитов и каблунажутов – потомков от смешанных браков инуитов и европейцев), живущих как в этом регионе, так и за его пределами. Жителям Нунациавута некоренного происхождения также будет предоставлена возможность участвовать в местных политических процессах. Согласно Конституции Нунациавута право на участие в органах местного самоуправления (то, что принято называть национальным правительством в отличие от политической автономии) предоставляется инуитам Лабрадора в возрасте старше 16 лет независимо от места их проживания. Система управления Нунациавутом будет двухуровневой и будет включать в себя региональное правительство и пять правительств сообществ. Региональное правительство возглавляется избираемым президентом и Исполнительным советом. Как и в Нунавуте, политическая система Нунациавута будет основываться на принципе единогласного принятия решений.

Региональное правительство будет состоять из нескольких департаментов и Гражданской службы. Департаменты выполняют те функции нового правительства, за которые оно отвечает полностью или частично. Каждый департамент возглавляется членом Исполнительного совета и подчиняется Гражданской службе Нунациавута.

Для всех правительств национальных регионов необходимое представительство национальных кадров в административных структурах является проблемой. В Нунавуте проблема недостатка национальных кадров решалась путем их «импорта». Этот факт отражен в Конституции Нунациавута: исполнение административных функций должно быть организовано с необходимым представительством в правительственных структурах всех групп сообщества инуитов Лабрадора.

Национальное представительство в органах власти обеспечивается не только в региональном правительстве, но и в правительствах сообществ. Каждый житель сообщества будет участвовать в выборах мэра своего сообщества, но баллотироваться на этот пост имеют право только иннуиты Лабрадора. Все мэры являются членами Ассамблеи Нунациавута, но не могут занимать посты в Исполнительном совете. Все председатели корпораций сообществ также входят в состав Ассамблеи.

Касательно межправительственных отношений Конституцией Нунациавута предусматривается, что правительство Нунациавута является высшим органом самоуправления инуитов и должно представлять интересы жителей Нунациавута в федеральных органах власти, правительствах провинций и территорий, а также в других национальных правительствах Ка-

нады. Поэтому правительство Нунациавута имеет преимущественное право подписания соглашений с другими правительствами. Но в Конституции не оговорены конкретный порядок отношений с провинцией Ньюфаундленд и Лабрадор и федеральным правительством, а также вопрос о том, будет ли регион представлен в законодательных органах этих правительств и, если будет, каким образом.

Инувиалуит. В отличие от Нунациавута инуиты Инувиалуита (Северо-Западные территории) подписали Соглашение о правах на земли уже в 1984 г. Соглашением об Инувиалуите были созданы Региональная корпорация, Корпорация развития и ряд правительственных комитетов, с помощью которых народ Инувиалуита сможет принимать участие в управлении разработкой природных ресурсов и защите окружающей среды на всей территории его расселения. Но это Соглашение не предусматривает систему органов регионального правительства. В 2003 г. было подписано предварительное соглашение с правительствами Канады и Северо-Западных территорий о введении самоуправления, в котором описана модель регионального правительства (в настоящее время процесс переговоров приостановлен).

Предложенная модель правительства включает в себя три уровня и основывается как на этнических принципах, так и на принципах государственного управления. На местном уровне существующие муниципальные органы должны быть заменены правительством сообщества. Правительство сообщества возглавляется избираемым Советом и старейшиной Совета. До 50% мест в Совете занимают инувиалуиты и индейцы племени гуичьин, и только они могут голосовать и баллотироваться на эти места. Остальные места отдаются всему сообществу, включая жителей некоренного происхождения [5]. Правительство сообщества имеет полномочия в таких вопросах, как выбор формы местного управления, образование и воспитание детей. В состав правительства сообщества входят также два национальных правительства: правительство инувиалуитов и правительство индейцев гуичьин. Они отвечают за внутренние дела, касающиеся культуры, самоидентификации, традиций, языка, общественных организаций, земли и природопользования. Поскольку эти правительства представляют интересы данных народов независимо от места их проживания, эта новая модель напоминает модели федерального управления сообществами, не объединенными общей территорией, например такую, как в Бельгии [6].

Самой инновационной чертой предлагаемой модели управления является передача региональному правительству законодательных и исполни-

тельных полномочий по вопросам, касающимся всего населения региона. Региональное правительство состоит из 11 представителей: восьми старейшин Совета от каждого сообщества, двух советников от национальных правительств и регионального старейшины, избираемого всем сообществом. В полномочия нового правительства входят решение вопросов культуры и языка, предоставления социальных услуг, образования и профессиональной подготовки, здравоохранения, социальной поддержки, правосудия, полиции, деятельности местных органов управления, а также ряд других вопросов, которые будут оговорены при заключении окончательного соглашения. Хотя в предварительном соглашении и признается, что для его реализации необходимо установить межправительственные отношения, их форма будет определена окончательным соглашением. В предварительном же соглашении оговорено лишь то, что стороны будут обсуждать практические способы обеспечения механизмов и процессов, способствующих существующим межправительственным отношениям и их развивающим. Утверждается, что не реже одного раза в год с момента вступления соглашения в силу будут проводиться совещания представителей правительств Гуичина, Инувиалюта, Северо-Западных территорий, Канады и района Дельта Бофорт, представляющего региональное правительство района Дельта Бофорт [7].

Приведенный обзор моделей «вложенного» федерализма на территории Севера Канады демонстрирует как общие черты институциональных форм и механизмов, так и их разнообразие. Несмотря на то что все эти модели направлены на расширение представительства коренных сообществ в системе государственного управления, в них предусматривается участие всего населения. Важно отметить, что с точки зрения институциональных структур и связей они похожи на существующие в России отношения «вложенных» регионов с другими элементами федеративной системы.

НОВЫЙ ОТПРАВНОЙ ПУНКТ ДЛЯ СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА

Ранее сравнительный анализ устройства «вложенных» автономных образований в России и Канаде был сопряжен с рядом трудностей, и тому были две причины. Первая заключается в том, что «вложенные» федеральные территории в этих странах различаются в отношении их конституционного и политического статуса. Несмотря на то что реально автономия округов зачастую урезана под влиянием экономических и демографичес-

ких факторов, а также в результате политического давления со стороны региона, в состав которого они входят, в настоящее время те округа, которые не были объединены с другими частями региона, остаются субъектами федерации. В отличие от этого в Канаде «вложенные» регионы не имеют особого конституционного статуса, и им вряд ли будет гарантировано представительство в федеральных структурах, таких как Сенат, или в основных межправительственных форумах, таких как Совещание премьер-министров. Даже если переговоры о предоставлении автономии или введении самоуправления заканчивались успешно (как это было в Нунавиавуте) и регионы получали большую степень автономии, их территории оставались в составе провинции.

Важно также отметить, что инуиты имеют возможность существенно влиять на региональную политику, поскольку они составляют значительную долю в численности населения «вложенных» регионов Севера Канады. В отличие от этого во многих автономных округах коренные народы составляют меньшинство в общей численности населения. И несмотря на наличие институциональных механизмов, гарантирующих им представительство в системе управления, этим народам постоянно приходится вести борьбу за свое присутствие во властных структурах.

Вторая причина трудности сравнительного анализа заключается в том, что российские автономные округа в течение многих десятилетий были и остаются полноправными политическими и территориальными единицами. Канадские «вложенные» регионы, напротив, все еще не стали таковыми, по крайней мере согласно предложенным системам управления. В такой ситуации сравнительный анализ не продвигается дальше самого общего обзора различных институциональных моделей, а возможность сравнительного анализа институциональных или экономических результатов преобразований практически отсутствует.

Однако политические перемены в России и Канаде свидетельствуют о том, что намечаются перспективы проведения полноценного сравнительного анализа в будущем. Несмотря на специфику преобразований, осуществляемых в этих странах, «вложенные» регионы России и Канады становятся все более схожими. Если бывшим автономным округам удастся сохранить особый статус, то сравнение их с «вложенными» регионами Севера Канады станет проще. Более того, похоже, что возможности для сравнительного анализа будут и дальше возрастать в связи с тем, что эти «новые» региональные образования будут появляться или уже формируются приблизительно в одно и то же время.

Литература

1. **Wilson G.N.** Abandoning the Nest: Regional Mergers and Their Impact on the Russian North // Polar Geography. – 2003. – 247.
2. Goode J. P. The Push for Regional Enlargement in Putin's Russia // Post-Soviet Affairs. – 2004. – 20/3. – 225.
3. **Department** of Human Resources, Government of Nunavut / <http://www.gov.nu.ca/Nunavut/English/departments/HR/humanresources/beliefsystem.htm>.
4. **White G.** And Now For Something Completely Northern: Institutions of Governance in the Territorial North // Journal of Canadian Studies. – 2001. – 35/4.
5. **Backgrounder:** Inuvialuit/Gwich'in Self-Government Agreement-In-Principle. Indian and Northern Affairs Canada / http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/j-a2003/02285abk_e.html.
6. **Watts R.L.** Comparing Federal Systems. – Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999.
7. **Gwich'in** and Inuvialuit Self-Government Agreement-In-Principle for the Beaufort-Delta Region. Indian and Northern Affairs Canada / http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/beau/beauf_e.pdf.

© Уилсон Г., 2006

СОГЛАСОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ, КОРПОРАТИВНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ВОСТОЧНОГО КОРИДОРА НЕФТЕПРОВОДОВ

В.Н. Харитонов, И.А. Вижина, О.Ф. Коцебанова, А.С. Пономарев

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

Решение Правительства РФ о строительстве нефтепровода Восточная Сибирь – Тихий океан от 31 декабря 2004 г. вызвало в научных и общественных кругах широкие дискуссии, которые не утихают до настоящего времени. Предметом обсуждения являются, с одной стороны, оптимальность и экологичность трассы, размещение экспортных терминалов на Тихоокеанском побережье, а с другой – использование БАМа и Транссиба для перевозки нефти Западной и Восточной Сибири [1, 2]. Процесс выбора

трассы нефтепровода выявил проблему позиционирования экономических интересов государства и других участников освоения нефтегазовых ресурсов, формирования общего поля для реализации этих интересов на предпроектной стадии технико-экономического обоснования интеграционных проектов развития межрегиональной транспортной инфраструктуры, отразил всю противоречивость и сложность согласования интересов государства, ОАО «Транснефть», нефтяных компаний и субъектов Федерации, по территории которых пройдет нефтепровод.

Можно предположить, что в принятом в 2006 г. решении Президента РФ о перенесении трассы трубопровода из зоны водосбора оз. Байкал немаловажную роль сыграл и учет корпоративных интересов недропользователей Сибирской платформы.

Нам представляется, что главной проблемой, связанной с выбором трассы нефтепровода, является поиск оптимальных стратегий освоения новой нефтегазоносной провинции с учетом геополитических интересов России в странах Азиатско-Тихоокеанского региона и согласования долговременных интересов перевозчиков нефти, нефтяных компаний-операторов, работающих в Западной Сибири, будущих недропользователей, регионов Сибирского и Дальневосточного федеральных округов.

Необходимо рассматривать изменение экономических интересов в динамике. Для компаний-операторов, действующих в Западно-Сибирском нефтегазовом секторе, уже сегодня актуальна задача выхода их нефти на рынки стран АТР. Для Восточной Сибири и Якутии эта задача станет актуальной после 2015 г., если освоение нефтегазовых ресурсов начнется в ближайшее время.

Для решения этой проблемы нами предлагается использовать методологию комплексной оценки экономической эффективности интеграционного инфраструктурного проекта с выявлением меры участия каждого экономического субъекта в присвоении интегрального эффекта¹. Рассматриваются следующие участники: государство, которое представлено федеральным центром, субъектами Федерации Восточной Сибири и Республикой Саха (Якутия), Сибирским и Дальневосточным федеральными округами; компания – оператор нефтепровода ОАО АК «Транснефть», компании Западной Сибири, компании-недропользователи, действующие на терри-

¹ Применимость методики оценки интегрального эффекта для мегапроектов оспаривают авторы работы [3], поскольку сам проект способен кардинально изменить рыночную ситуацию. На наш взгляд, эту проблему можно решить путем моделирования зоны неопределенности параметров рыночной конъюнктуры.

тории Сибирской платформы. Согласование экономических интересов происходит на стадии поиска вариантов трассы магистрального нефтепровода, при котором возрастает интегральный народно-хозяйственный эффект и не ухудшаются экономические эффекты для всех участников.

В рамках предлагаемого подхода экономические интересы компаний выражаются чистым дисконтированным доходом: для «Транснефти» это чистый доход от эксплуатации нефтепровода, для недропользователей на территории Сибирской платформы – доход от добычи и реализации нефти, для нефтяных компаний Западной Сибири – доход от реализации нефти на рынках стран АТР. Экономические интересы федерального центра – налоговые поступления в бюджет от магистрального нефтепровода и нефтегазового сектора Восточной Сибири и Якутии. Экономические интересы регионов выражаются не только в приросте доходов региональных бюджетов от функционирования инфраструктуры, но и в том, что они получают новый импульс социально-экономического развития. Поэтому в стратегическом плане экономические интересы региона наиболее адекватно отражает ожидаемый прирост ВРП, обусловленный выполнением инфраструктурного проекта. Разумеется, прогнозные оценки ВРП – это оценки потенциального мультипликативного эффекта, реализация которого прямо зависит от степени благоприятности институциональной среды и инвестиционного климата, от согласованности корпоративных интересов в регионах.

Для комплексного обоснования оптимального направления трассы магистрального нефтепровода, оценки интегрального народно-хозяйственного эффекта, обусловленного его созданием, и анализа механизмов реализации этого инвестиционного мегапроекта нами предложена система имитационных моделей, в состав которой входят программный комплекс геолого-экономической оценки ресурсов углеводородного сырья «Стратегия», разработанный в СНИИГГиМС [4], имитационная модель финансово-экономической оценки строительства и функционирования трубопровода с учетом инвестиционных рисков, модель оценки эффективности концессионных соглашений.

В отличие от ранее опубликованной модели [5] в настоящей работе методика оценки интегрального эффекта дополнена блоком оценки инвестиционных рисков инфраструктурного проекта. Инвестиционные риски проекта трубопровода зависят от вариаций стоимости строительства трубопровода, учитывающей влияние природно-климатических, географических и геологических условий, а также от динамики загрузки трубопровода. В свою очередь, динамика загрузки представлена как функция тран-

зитного потока нефти из Западной Сибири и подтверждаемости запасов в перспективных нефтегазоносных районах Сибирской платформы. Влияние внешних условий и ценовых параметров оценивалось через параметрическое задание темпов роста затрат и тарифов с учетом конъюнктуры мирового рынка цен на нефть.

На заключительном этапе анализируется эффективность форм участия государства и частных компаний в инвестировании магистрального нефтепровода с позиций реализации экономических интересов участников проекта, в частности с позиций возможных концессионных соглашений.

КОММЕРЧЕСКИЕ ИНТЕРЕСЫ КОМПАНИЙ В АЛЬТЕРНАТИВНЫХ ВАРИАНТАХ ТРАССЫ ТРУБОПРОВОДА

Рассмотрим экономические интересы в двух реально конкурирующих вариантах трассы. Первый вариант – **трасса вдоль БАМа**: Тайшет – Казачинское – Северо-Байкальск – Тында – Сковородино – Благовещенск – Хабаровск – Находка. Протяженность нефтепровода составляет 4130 км, пропускная способность достигает 80 млн т нефти в год. Второй вариант – **Северная трасса**: Нижняя Пойма – Юрубченское НГКМ – Верхнечонское НГКМ – Чаяндинское НГКМ – Ленск – Олекминск – Алдан – Нерюнгри – Тында – Сковородино – Благовещенск – Хабаровск – Находка. Протяженность – 5144 км, пропускная способность – до 80 млн т нефти в год.

Исходные посылы для оценки коммерческой и интегральной эффективности магистрального нефтепровода состоят в следующем:

- расчетная экспортная цена нефти на рынках стран АТР в 2006 г. принята на уровне 35 долл. США за баррель, среднегодовой рост цены на нефть в исследуемом периоде – 2%. Тариф за перекачку нефти – 6,6 долл./1000 т·м, он растет с темпом 4% в год, а издержки в нефтепроводном транспорте – с темпом 3% в год. Экспортная цена газа – 130 долл./1 млрд куб. м, с последующим ростом 2% в год. Тариф на перекачку газа – 12 долл./1 млрд куб. м·км, среднегодовой темп роста тарифов и издержек – 2 и 1% в год соответственно;
- срок освоения проектной мощности трубопровода – 5–8 лет. Максимальная загрузка нефтепровода составит 80 млн т в год. Транзит нефти из Западной Сибири с точки зрения загрузки проектной мощности восточного нефтепровода будет выполнять функции дополняющих поставок, приоритет отдается поставкам нефти с место-

рождений Сибирской платформы (Восточная Сибирь, Республика Саха (Якутия));

- экономически рентабельные масштабы освоения ресурсов углеводородного сырья Сибирской платформы в предстоящее двадцатилетие прямо зависят от выбора трассы восточного магистрального нефтепровода. Вероятное удорожание строительства трубопровода в обоих вариантах трассы находится в интервале 50%;
- наиболее вероятные границы подтверждаемости запасов нефти Сибирской платформы находятся в интервале 0,2–0,5 от прогнозных ресурсов.

Следует отметить, что в случае прохождения трассы нефтепровода вдоль БАМа недропользователи на территории Сибирской платформы понесли бы значительные затраты на создание нефтегазовой инфраструктуры, так как трасса прошла бы вдали от разведанных месторождений и перспективных нефтеносных участков. Важным преимуществом Северной трассы является максимальное приближение к территориям залегания перспективных запасов Эвенкии, Иркутской области и Якутии. Реализация этого варианта создает экономические предпосылки для строительства в едином коридоре с системой нефтепроводов магистральных газопроводов для транспортировки в районы Дальнего Востока и страны АТР природного газа месторождений Якутии, что может снизить стоимость строительства газопроводов на 15–20%.

В целом за 20 лет ожидается, что будет извлечено из месторождений Сибирской платформы и перекачено по восточному трубопроводу 496 млн т нефти в варианте трассы по БАМу. Северный вариант трассы существенно расширяет масштабы эффективной добычи нефти на Сибирской платформе до 1008 млн т. Транзитные поставки из Западной Сибири за 20 лет составят соответственно 540 млн и 362 млн т. Максимальный транзит нефти прогнозируется в интервале 30–35 млн т в год как наиболее вероятный объем экспортного потока из восточных районов севера Западной Сибири.

В рамках этих посылок, по нашим расчетам, коммерческая эффективность проекта магистрального нефтепровода Восточная Сибирь – Тихий океан, проходящего вдоль трассы БАМа, невысока. Стоимость проекта, по оценкам «Транснефти», составляет 11,5 млрд долл. США. При исходном среднесетевом тарифе на перекачку нефти в размере 30 долл. за тонну внутренняя норма доходности проекта оценивается на уровне 15%, а срок окупаемости составит 8,5 года. Для сокращения срока окупаемости проекта до 7 лет необходимо повысить прогнозные тарифы в среднем на 30%,

т.е. до 40 долл., уже в 2008 г. Реализация проекта потребует крупномасштабного привлечения заемных инвестиций. Капитал риска в течение первых трех лет оценивается в размере 41% от стоимости проекта. Возможное удорожание строительства трубопровода в пределах 50% снижает чистый дисконтированный доход (ЧДД) «Транснефти» до 30%, а уменьшение транзитных потоков из Западной Сибири до 20 млн т – на 15%.

С учетом того, что Северная трасса длиннее на 1000 км, по нашим оценкам, общий объем инвестиций в строительство нефтепровода составит 10,5 млрд долл., т.е. на 1 млрд меньше (или в расчете на 1 км капиталоемкость строительства будет ниже в 1,4 раза), чем объем инвестиций в сооружение нефтепровода вдоль трассы БАМа. Таким образом, можно сказать, что это различие в стоимости нефтепровода представляет собой косвенную оценку стоимости обеспечения мер повышенной технической, экологической и экономической безопасности при строительстве по трассе БАМа в водосборной зоне оз. Байкал и сейсмически опасных зонах высокогорных хребтов.

Северный нефтепровод имеет более высокую экономическую эффективность для «Транснефти». В период 2006–2026 гг. ожидаемый валовой доход от функционирования нефтепровода составит 68,7 млрд долл. при условии, что к 2016 г. будет освоена его проектная мощность (80 млн т). Интенсивное формирование Восточно-Сибирского нефтегазового комплекса позволит нарастить добывающие мощности до 80 млн т к концу периода, соответственно можно ожидать после 2020 г. отказ от транзита западно-сибирской нефти.

За 20 лет чистый доход от функционирования трубопроводного транспорта составит 30,2 млрд долл., т.е. каждый доллар инвестиций принесет «Транснефти» почти 4 долл. чистого дохода. В результате внутренняя норма доходности равна 21%, т.е. она выше, чем в варианте нефтепровода, проходящего вдоль трассы БАМа, на 6 п.п. при равных сроках окупаемости. За рассматриваемый прогнозный период (20 лет) инвестиции могут быть на 82% возмещены за счет амортизационных отчислений, а на 18% – за счет прибыли от функционирования трубопроводного транспорта. Устойчивость ЧДД для «Транснефти» к снижению транзитного потока нефти из Западной Сибири в северном варианте нефтепровода более высокая. Ограничение транзита нефти снижает ЧДД примерно на 10%, а возможное удорожание строительства в 1,5 раза снизит ЧДД в среднем на 20%.

Таким образом, северный вариант трассы трубопровода мажорирует по всем показателям эффективности: доходы «Транснефти» и, соответственно, государства в 2,3 раза выше, а интегральная прибыль добывающих ком-

паний Восточной Сибири и Якутии больше в 1,2–1,6 раза в традиционных условиях предоставления транспортных услуг «Транснефтью».

Чистый дисконтированный доход всех компаний-недропользователей, действующих в Восточной Сибири и Якутии, за весь период оценивается по вариантам трассы в 11,2 и 20,4 млрд долл. соответственно, при этом компании несут весьма ощутимые интегральные дисконтированные издержки на транспортировку нефти по трубопроводу, принадлежащему «Транснефти»: 5,7 млрд долл. в варианте трубопровода, проходящего по БАМу, и 11,7 млрд долл. в северном варианте.

Несмотря на явные преимущества Северной трассы для «Транснефти» и восточных нефтяных компаний, выбор трассы не столь очевиден. Основной конфликт возникает, по нашим расчетам, между экономическими интересами восточных и западно-сибирских нефтяных компаний – пользователей услуг «Транснефти». Так, в варианте трубопровода, проходящего вдоль БАМа, поток нефти из Западной Сибири составит 540 млн т за 20-летний период, и это будет максимально возможный поток по условиям развития рентабельной добычи нефти в Томской области и восточной части Ханты-Мансийского автономного округа. Средние издержки западно-сибирских компаний на перекачку 1 т нефти по трубопроводу сравнимы с издержками восточно-сибирских компаний – 42,6 долл. за тонну против 41,1 долл., а в дисконтированном выражении – 14,5 долл. против 14,1 долл. за тонну.

Заметим, что для восточных компаний реальная дальность транспортировки нефти с учетом длины подводящих трубопроводов составит 5000 км, а полные транспортные издержки возрастут до 51 долл./т. В северном варианте, наоборот, ухудшаются условия транзита для западно-сибирских компаний: средняя дальность транспортировки нефти больше почти на 1000 км, что увеличивает их средние издержки по доставке экспортной нефти в АТР, по нашим расчетам, на 26% в сравнении с нефтепроводом, проходящим вдоль БАМа. Почти на год увеличится и срок строительства трубопровода, следовательно, нефтяным компаниям Западной Сибири, уже сегодня экспортирующим нефть в Китай, на один год больше придется пользоваться услугами железнодорожного транспорта. Кроме того, в случае оптимистического сценария развития нефтедобывающей промышленности Восточной Сибири и Якутии возникает реальная угроза снижения объемов транзитных поставок западно-сибирской нефти по трубопроводу до 362 млн т, т.е. в 1,5 раза. В этом случае, для того чтобы сохранить западно-сибирским компаниям поставки в страны АТР в объеме 540 млн т, необходимо будет перевезти за 20 лет 180 млн т нефти железнодорожным транспортом.

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНТЕРЕСЫ

Поступления в бюджетную систему РФ за 2006–2026 гг. ожидаются наибольшие при реализации северного варианта трассы нефтепровода по сравнению с трассой вдоль БАМа (табл. 1). В федеральный бюджет поступит более половины налоговых доходов от трубопроводного транспорта (табл. 2). На территории Сибирского федерального округа формируется 40–46% налоговых доходов. С точки зрения формирования бюджетных до-

Таблица 1

Чистый доход и налоговые поступления от реализации проектов трасс нефтепроводов Восточная Сибирь – Тихий океан за 2006–2026 гг., млрд долл. США

Показатель эффекта	Нефтепровод		Газопровод
	Вдоль БАМа	Северный	Чаяндинское – Находка
Чистый доход	16,72	30,15	7,54
Налоговые поступления	15,2	21,94	8,64
Отношение налоговых поступлений к чистому доходу	0,9	0,73	1,14

Таблица 2

Поступление налоговых доходов от трубопроводов Восточная Сибирь – Тихий океан в бюджетную систему РФ за 2006–2026 гг., млрд долл. США

Налоговые доходы	Нефтепроводы		Газопровод
	По трассе БАМа	Северный	Чаяндинское – Находка
Всего налогов	15,2	21,94	8,64
В том числе:			
в федеральный бюджет	8,64	13,96	5,8
в региональные бюджеты	6,56	7,98	2,84
Из них в бюджеты:			
<i>регионов Сибирского ФО:</i>	3,06	3,24	–
Красноярского края	–	1,74	–
Иркутской области	1,97	1,5	–
Республики Бурятии	0,63	–	–
Читинской области	0,46	–	–
<i>регионов Дальневосточного ФО:</i>	3,5	4,74	2,84
Республики Саха (Якутия)	–	2,3	1,16

ходов регионов рассматриваемые два варианта трассы примерно равнозначны для округа в целом, но для Иркутской, Читинской областей и Бурятии предпочтительнее бамовский вариант, а для Красноярского края – северный. Для Дальневосточного федерального округа Северная трасса безусловно предпочтительна, так как доходы региональных бюджетов при реализации этого варианта в 2 раза выше с учетом доходов от газопровода. В случае отказа от реализации северного варианта наибольшая упущенная выгода бюджета Якутии может составить 3,5 млрд долл., а федеральный бюджет недополучит 11,1 млрд долл.

Расчетные оценки налоговых доходов в региональные бюджеты следует рассматривать как максимальные, так как неустойчивость нормативно-правовой базы налогового регулирования создает высокий риск снижения доходов. Так, в соответствии с Налоговым кодексом в 2005 г. по сравнению с 2004 г. произошло довольно заметное перераспределение налоговых поступлений в пользу федерального бюджета. Если по Налоговому кодексу 2004 г. 48 или 53% налоговых доходов в зависимости от варианта реализации трассы нефтепровода приходится на региональные бюджеты, то по кодексу 2005 г. величина данного показателя снизится почти на четверть (табл. 3). По варианту нефтепровода, проходящего вдоль БАМа, снижение налоговых доходов составит 20%, по северному варианту – 35%.

Таким образом, прямые эффекты для регионов выше при реализации северного варианта, но наиболее ярко его преимущества для Сибирского и Дальневосточного федеральных округов демонстрируют показатели мультипликативного эффекта.

Таблица 3

**Налоговые доходы от трубопроводов Восточная Сибирь – Тихий океан
за 2006–2026 гг. в системе налогообложения на 1 января 2004 г.
и на 1 января 2005 г., млрд долл. США.**

Показатель эффекта	По Налоговому кодексу 2004 г.			По Налоговому кодексу 2005 г.		
	Нефтепровод вдоль трассы БАМа	Северный нефтепровод	Газопровод Чаяндинское – Находка	Нефтепровод вдоль трассы БАМа	Северный нефтепровод	Газопровод Чаяндинское – Находка
Чистый доход	16,56	17,65	10,1	18,53	30,15	7,54
Общие налоговые платежи	12,29	11,76	8,03	15,46	21,94	8,64
В том числе в региональные бюджеты	6,56	5,69	3,5	6,81	7,98	2,84
То же, %	53,4	48,4	43,6	44	36,4	32,9

ПРОГНОЗ МУЛЬТИПЛИКАТИВНОГО ЭФФЕКТА СТРОИТЕЛЬСТВА НЕФТЕПРОВОДА

Для прогноза прироста ВРП, инициируемого тем или иным вариантом трассы нефтепровода, нами предлагается использовать методологию отраслевого расчета прироста чистой добавленной стоимости² в отрасли трубопроводного транспорта, добывающем нефтегазовом секторе и смежных отраслях, включая социальную сферу. Совокупный прирост чистой добавленной стоимости в указанных отраслях представляет собой интегральный ВРП, созданный в зоне влияния магистрального трубопровода. Мера участия экономики субъектов Федерации в его формировании пропорциональна масштабам развития нефтегазового комплекса на их территории. Соответственно распределение отраслевых объемов чистой добавленной стоимости по субъектам Федерации произведено пропорционально объемам добычи нефти, объемам переработки нефти и грузообороту трубопроводного транспорта на территории данного субъекта.

При оценке ВРП в долгосрочном периоде самостоятельную проблему представляет обоснование гипотез о масштабах развития смежных отраслей и их эффективности. Дело в том, что выбор трассы трубопровода осуществляется на стадии предпроектной разработки стратегии развития нефтегазовых регионов в условиях неопределенности как очередности и последовательности разработки месторождений, так и состава инвестиционных проектов в смежных отраслях. Поэтому для экономических оценок в таких регионах уместен аналоговый подход. В качестве регионов-аналогов подходят Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа, которые на момент начала формирования нефтегазового комплекса представляли собой типичные труднодоступные районы Севера с высоким уровнем затрат на инфраструктурное обустройство территории.

В соответствии с этой посылкой мы полагаем, что в Восточной Сибири и в Якутии пропорции между смежными отраслями и добывающим сектором в производстве ВРП и фонде оплаты труда сформируются аналогично пропорциям в Западно-Сибирском нефтегазовом комплексе в 2000–2005 гг.: в среднем доля смежных отраслей обеспечивала 30–35% ВРП в сырьевых регионах, а доход одного занятого в них составлял 60–70% от оплаты труда в добыче.

² В дальнейшем будем называть условно валовым региональным продуктом отрасли показатель чистой добавленной стоимости, созданной в этой отрасли.

Развитие нефтегазового сектора создает экономические предпосылки для размещения нефтеперерабатывающих заводов в Нижнем Приангарье, Усть-Куте и Ленске, что позволит удовлетворить региональный спрос на нефтепродукты, формируемый добывающим сектором, а также связанный с потребностями энергетики системы жизнеобеспечения поселений районов Крайнего Севера на территории Восточной Сибири и Якутии. При реализации варианта трассы нефтепровода, проходящего вдоль БАМа, возможен к 2015 г. ввод в действие нефтегазоперерабатывающих заводов общей мощностью 3,7 млн т. Северная трасса обеспечит экономические предпосылки для создания НПЗ общей мощностью 9 млн т.

Долгосрочные стратегии развития добычи нефти и диверсификации экономики Восточно-Сибирского нефтегазового комплекса в период до 2026 г. сформируют устойчиво высокий спрос на рабочую силу независимо от выбранного варианта формирования магистрального трубопроводного транспорта. Прирост занятых в нефтегазовом комплексе и смежных отраслях, инициируемый сооружением нефтепровода вдоль трассы БАМа составит 27–53 тыс. чел., а при реализации северного варианта он ожидается в 3–4 раза выше³. С точки зрения ожидаемого прироста занятости для Иркутской области и Якутии предпочтительнее северный вариант трассы, для Красноярского края северный вариант не имеет значительных преимуществ.

Северный вариант строительства нефтепровода и, соответственно, освоения месторождений Сибирской платформы предпочтителен для Якутии. Ожидаемый спрос на рабочую силу нефтегазового комплекса Якутии оценивается на уровне 24% от современной численности занятых (113 тыс. чел.). Прирост занятых в Красноярском крае составит 32 тыс. чел., а в Иркутской области – 59 тыс. чел. В других регионах спрос на рабочую силу составляет около 1 тыс. чел. в год. Такой уровень спроса нефтегазового комплекса на рабочую силу позволяет сформировать устойчивую градообразующую базу для системы новых поселений в нефтегазовых районах.

³ Для расчета мультипликатора занятости использовались сложившиеся пропорции между занятостью в нефтегазовом комплексе и обслуживающих его отраслях, включая социальную сферу, в Ямало-Ненецком автономном округе. В настоящее время в округе прирост одного рабочего места в нефтегазовом комплексе влечет за собой создание двух рабочих мест в сервисном секторе и социальной сфере. В дальнейших прогнозных расчетах используется мультипликатор занятости, равный двум.

Таблица 4

**Прогноз произведенного ВРП в Восточно-Сибирском нефтегазовом комплексе
и Республике Саха (Якутия) за период 2006–2026 гг., млрд долл. США
(в текущих ценах)**

Вариант прохождения нефтепровода	ВРП						Мультипликатор экономического роста, μ
	Всего	В том числе					
		Нефть	Газ	Транспорт		Смежные отрасли	
				нефти	газа		
Вдоль трассы БАМа	195,93	125,53	—	32,73	—	37,66	5
Северный	478,66	250,22	63,93	52,57	17,71	94,24	8

$$\mu = \frac{\Delta \text{ВРП}_{\text{др. отраслей}}}{\text{ВРП}_{\text{нефт. трансп.}}}$$

Мультипликативный эффект от реализации вариантов трассы магистрального нефтепровода, измеряемый приростом ВРП, полученного в результате функционирования нефтепровода за период 2006–2026 гг., показан в табл. 4. В целом объем произведенного ВРП в Восточно-Сибирском нефтегазовом комплексе и Якутии за указанный период в зависимости от варианта прохождения трассы составит от 196 до 478 млрд долл. США (см. табл. 4). Северная трасса обладает явным преимуществом по всем параметрам.

Такой существенный разрыв в показателях ВРП обусловлен прежде всего различиями в масштабах освоения нефтяных ресурсов Восточной Сибири и Якутии. Рентабельные запасы в ареалах трассы БАМа обеспечивают максимальный объем добычи нефти на уровне 40 млн т, тогда как в ареалах Северной трассы – 80 млн т. Другой значимый фактор прироста ВРП в северном варианте – развитие газовой промышленности и транспорт газа на внешний рынок, который обеспечивает в период 2006–2026 гг. около 82 млрд долл. США, или 17% совокупного ВРП. В самом нефтепроводном транспорте формируется 11% совокупного ВРП.

Таким образом, предложенный подход позволил количественно оценить мультипликативный эффект развития нефтегазовой инфраструктуры Восточно-Сибирского нефтегазового комплекса. Прирост ВРП в нефтегазовом комплексе Восточной Сибири и Республики Саха (Якутия) в 5–8 раз выше прямых доходов нефтепроводного транспорта. В структуре мультипликативного эффекта 52–64% обеспечивает нефтедобывающая промышленность, 20% – сопряженные отрасли.

Таблица 5

**Распределение по регионам валового регионального продукта,
дисконтированного к 2006 г.**

Регион	Вариант трассы нефтепровода			
	Вдоль БАМа		Северный	
	Млрд долл. США	%	Млрд долл. США	%
<i>Сибирский ФО</i>	59,98	76,80	69,77	42,45
Красноярский край	34,73	44,47	36,91	22,45
Иркутская обл.	23,37	29,92	32,87	19,99
Республика Бурятия	1,09	1,39	0,00	0,00
Читинская обл.	0,79	1,02	0,00	0,00
<i>Дальневосточный ФО</i>	18,12	23,20	94,61	57,55
Республика Саха (Якутия)	7,00	8,96	58,43	35,55
Прочие регионы	11,13	14,24	36,18	22,01
И т о г о	78,10	100,00	164,38	100,00

Степень концентрации мультипликативного эффекта в регионах отражают территориальное распределение и структура интегрального прироста ВРП (в дисконтированном выражении) за 2006–2026 гг. (табл. 5). Так, мультипликативный эффект функционирования нефтепровода, проходящего вдоль трассы БАМа, реализуется преимущественно в Сибирском федеральном округе, причем более половины в Красноярском крае. В Дальневосточном федеральном округе доля Якутии в приросте ВРП весьма скромная – 9%. Северная трасса в сравнении с трассой вдоль БАМа увеличит вдвое прирост ВРП в целом, но территориально он концентрируется преимущественно в Дальневосточном округе, а внутри него – в Якутии (35%). Объем производства ВРП в Красноярском крае в сравнении с вариантом трассы вдоль БАМа вырастет незначительно, наибольший прирост будет в Иркутской области – в 1,5 раза. Таким образом, Северная трасса предпочтительна для всех нефтегазовых сырьевых регионов, но максимальный выигрыш получают Иркутская область и Якутия.

Создание нефтепровода Восточная Сибирь – Тихий океан по северному варианту позволит обеспечить в период 2006–2026 гг. дополнительный среднегодовой прирост ВРП по отношению к инерционному сценарию развития в Якутии в размере 15–20%, в Красноярском крае – 5–10, в Иркутской области – 25%. На основании расчетов можно сделать вывод, что се-

верный вариант трассы в наилучшей степени реализует долговременные государственные, региональные интересы и корпоративные интересы недропользователей.

МЕХАНИЗМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В СТРОИТЕЛЬСТВО НЕФТЕПРОВОДА ВОСТОЧНАЯ СИБИРЬ – ТИХИЙ ОКЕАН

Остается открытым вопрос о степени и формах участия государства и добывающих корпораций в реализации инфраструктурного проекта, о механизмах привлечения заемных инвестиций в период интенсивного строительства магистрали (2006–2009 гг.) в размере 53% от стоимости проекта. На каких же условиях добывающие компании-недропользователи могут вложить средства в строительство магистрального нефтепровода?

Традиционная форма привлечения частных инвестиций в создание магистрального нефтепровода со стороны добывающих компаний – это льготные тарифы на транспорт нефти. Возможности льготной тарифной политики минимальны, так как необходимое существенное снижение тарифов в первый период выведет срок окупаемости нефтепровода за пределы нормативного. В этой связи, по нашим оценкам, при строительстве нефтепровода основная нагрузка в инвестировании ляжет на «Транснефть» и федеральный бюджет, возможно также привлечение инвестиций компаний-операторов, работающих в Западной Сибири. Теоретически можно ожидать, что все три указанные группы – потенциальные получатели экономического эффекта заинтересованы в его реализации, а потому могли бы принять участие пропорционально их доле в интегральном эффекте создания нефтегазового комплекса. По нашим расчетам, более половины интегрального эффекта получит федеральный бюджет, региональные бюджеты – около 16%, инвесторы – 30%.

Особенность регионов состоит в том, что они вряд ли будут располагать реальными первоначальными накоплениями, а их регулирующие налоги в процессе эксплуатации трубопровода в лучшем случае могут содействовать сокращению срока окупаемости, т.е. сокращению периода, на который могут быть привлечены кредитные средства.

Возможно использование в строительстве и эксплуатации магистрального нефтепровода одной из форм частно-государственного партнерства – концессии. Представляет интерес оценка экономических выгод концессии,

хотя ее реализация проблематична по геополитическим соображениям. Модель концессии, сформированная применительно к рассматриваемому нефтепроводу [6], основана на следующих посылах:

- государство как акционер ОАО «Транснефть» с долей в размере 45% акций получает часть прибыли компании. Прибыль «Транснефти» в равных долях распределяется на налоги, инвестиции и дивиденды. Концессия создается сроком на 20 лет;
- концессионерами являются компании, разрабатывающие нефтяные месторождения Эвенкии и Красноярского края, Иркутской области и Якутии (назовем эти компании условно «Эвенкия», «Иркутск» и «Саха»);
- доли участия компаний в концессии пропорциональны объемам поставок нефти. По северному варианту нефтепровода доля «Эвенкии» – 29%, «Иркутска» – 45, «Саха» – 25%;
- внутренний тариф на транспортировку нефти концессионеров равен эксплуатационным затратам нефтепровода – 0,5 долл. США/1000 т·км и в динамике имеет такой же темп роста, что и тарифы «Транснефти».

В модели концессии рассчитываются интегральные показатели дисконтированных издержек и прибыли «Транснефти», акционерного дохода государства, а также интегральной прибыли компаний при концессиях с минимальными и максимальными выплатами государству. Концессионное соглашение предполагает, что дисконтированный доход государства от концессии должен быть по крайней мере равным его акционерному дисконтированному доходу от функционирования нефтепровода «Транснефти». Минимальные концессионные доходы государства при реализации проекта нефтепровода Восточная Сибирь – Бухта Перевозная, проходящего вдоль БАМа, составят 0,9 млрд долл. США, при реализации северного варианта трассы – 2 млрд долл. Дисконтированные издержки компаний могут сократиться на 6% в варианте прохождения нефтепровода вдоль БАМа и на 19% в северном варианте. Суммарные дисконтированные выгоды компаний составят 1 млрд и 6,75 млрд долл. соответственно (см. рисунок).

Таким образом, выгоды компаний от концессионного договора также незначительны. Границы коридора приемлемых концессионных доходов государства для трубопровода, пролегающего вдоль БАМа, весьма узкие и составляют 0,9–1,7 млрд долл. США за 20 лет, или 3,7–5% в сравнении с вариантом получения транспортных услуг от «Транснефти» (табл. 6). Можно



Сравнительная эффективность участия частных компаний в проекте строительства нефтепровода Тайшет – Находка – Бухта Перевозная

Таблица 6

Эффективность участия компаний в концессионном соглашении, % к доходам компаний при использовании услуг ОАО «Транснефть»

Вид концессионного соглашения	Концессионеры-компании		
	«Эвенкия»	«Иркутск»	«Саха»
<i>Вариант прохождения нефтепровода вдоль БАМа</i>			
Минимальные выплаты государству	4,9	3,7	4,2
Максимальные выплаты государству	0,5	0,0	1,0
<i>Северный вариант прохождения нефтепровода</i>			
Минимальные выплаты государству	15,9	18,8	10,9
Максимальные выплаты государству	0,9	0,0	0,7

сделать вывод, что концессионное соглашение может быть реализовано лишь при снижении самого порога концессионных выплат государству.

В северном варианте трассы нефтепровода границы коридора приемлемых концессионных доходов государства существенно шире: от 2 до 8,3 млрд долл. США. Выше эффективность концессионных соглашений и для частных компаний: при минимальных концессионных выплатах государству их интегральная прибыль увеличивается на 10–19%. Однако в случае максимальных выплат государству концессия не приносит компаниям никаких выгод. Эти границы концессионных выгод можно назвать

коридором согласования частных и государственных интересов, что позволяет найти вариант, приемлемый для всех участников.

Предлагаемый подход к оценке экономических интересов участников освоения нефтегазовых ресурсов в реализации инфраструктурных проектов может быть развит также для разработки инвестиционной политики государства и установления дифференцированных предпочтений в тарифной политике ОАО «Транснефть».

Литература

1. Кузьмин М.И., Санеев Б.Г., Платонов Л.А. и др. Варианты трассы головного участка нефтепровода Восточная Сибирь – Тихий океан: геолого-экологическая оценка // Регион: экономика и социология. – 2006. – № 2.
2. <http://www.rg.ru>, 2006, 25 апр.
3. Воронов Ю.П., Кибалов Е.Б., Краснов О.С. На игле навечно? О строительстве нефтепроводной системы «Восточная Сибирь – Тихий океан» // ЭКО. – 2005. – № 5.
4. Варламов А.И., Герт А.А., Старосельцев В.С. и др. Перспективы освоения ресурсов углеводородного сырья Восточной Сибири // Разведка и охрана недр. – 2003. – № 11–12.
5. Герт А.А., Оглы А.А., Харитонов В.Н. и др. Восточный коридор нефтепроводов: сравнительная эффективность вариантов // Регион: экономика и социология. – 2004. – № 4.
6. Пономарев А.С. Модель концессионного соглашения в сфере нефтепроводного транспорта: обоснование экономической эффективности // Регион: экономика и социология. – 2006. – № 2.

© Харитонов В.Н., Вижина И.А., Коцбанова О.Ф., Пономарев А.С., 2006

СПРАВОЧНИК «РОССИЯ: ВСЕ РЕГИОНЫ»

Вышло в свет 2-е дополненное издание справочника «Россия: все регионы. Путеводитель по торговле и инвестициям». Справочник объемом 1100 стр. (на русском и английском языках, в печатном и электронном вариантах) представляет собой энциклопедию экономического потенциала каждого региона в динамике за последние 8 лет. Российские и зарубежные финансово-промышленные и деловые круги, желающие установить и развить прямые связи с регионами, найдут сведения о трудовых ресурсах, динамике роста и отраслевой структуре ВРП, состоянии и прогнозах промышленного производства по основным отраслям, топливно-энергетическом балансе, транспортной инфраструктуре, природных ресурсах, товарах производимых и экспортируемых. Показаны инвестиционные возможности регионов: динамика инвестиций в основной капитал и зарубежных инвестиций, наиболее крупные компании, в том числе с иностранным участием, инвестиционно привлекательные отрасли, законодательство о льготах для инвесторов. В справочнике публикуются сведения о 950 реальных инвестиционных проектах, предлагаемых региональными компаниями и администрациями регионов.

Справки: kouzmin@aksionbkg.com, gulnarai@aksionbkg.com

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ НЕФТЕГАЗОДОБЫВАЮЩИХ РЕГИОНОВ СИБИРИ: АНАЛИЗ, МОДЕЛИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ

А.А. Кин

Разработке стратегий социально-экономического развития регионов с каждым годом уделяется все больше и больше внимания. При этом вопросы «регионального стратегизма» переводятся в практическую плоскость: как разрабатывать стратегии, как встроить стратегический аспект в систему управления регионом, как обеспечить выполнение разработанных долгосрочных стратегий и какие управляющие решения для этого должны быть приняты уже сейчас. Монография **В.В. Шмата и А.Е. Севастьяновой «Новая стратегия нефтегазовых территорий: экономика, информация, социум»** (Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2006) вносит заметный вклад в решение поставленных вопросов. Авторы – известные ученые с большим стажем научно-исследовательской работы в области анализа комплексных проблем социально-экономического развития сырьевых территорий и вопросов регулирования и развития нефтегазового сектора на федеральном и региональном уровнях. Это позволило им компетентно подойти к проблематике формирования стратегий долгосрочного развития нефтегазодобывающего региона с привлечением специально разработанного экономико-математического инструментария и методов ситуационного анализа.

Монография отличается цельностью, логичностью, оригинальностью применяемого модельного и вычислительного инструментария. Среди множества появившихся за последние годы работ по теории и практике стратегического управления развитием региона это исследование привлекает внимание удачным сочетанием количественных методов и моделей и качественных подходов к анализу проблем долгосрочного развития региона при рассмотрении реальных управленческих ситуаций. В книге пред-

ставлены подходы к формированию стратегий развития регионов, требования к разработке необходимого экономико-математического инструментария и соответствующие принципы, методы анализа и обоснования стратегических управленческих решений на уровне региона, а также результаты исследований, выполненных для ведущего нефтедобывающего региона страны – Ханты-Мансийского автономного округа.

Значительный интерес для специалистов, исследующих проблемы региональной экономики, представит первая глава книги, в которой даны определения ключевых терминов, обсуждаются основные причины и аргументы, определяющие необходимость применения методологического подхода к стратегическому управлению регионом, к анализу проблем долгосрочного развития региона, и раскрыта его суть. Особое внимание уделено выбору методов регионального прогнозирования как составной части современных систем социально-экономического анализа и управления развитием региона. Всесторонне обосновано, что для анализа и прогнозирования регионального развития, для моделирования региональных социально-экономических процессов необходимо использовать возможности междисциплинарных знаний, подходов и методов, выбор которых в каждой конкретной ситуации представляет собой непростую задачу. В частности, авторы отмечают, что «строгое следование одному подходу уместно лишь в рамках научно-теоретических изысканий, когда мы ставим перед собой задачу сформировать целостное непротиворечивое понимание и дать объяснение закономерностей функционирования исследуемого объекта. Но на практике нужны не только понимание и объяснение, но и более осязаемые результаты аналитической работы в виде прогнозов, целевых установок, планов с определенными качественными и количественными параметрами. А помимо этого нужны еще и обоснования механизмов реализации построенных планов и достижения намеченных целей. Такого рода задача является междисциплинарной по своей сути, и решить ее в рамках только одного из научных подходов нам представляется невозможным» (с. 13–14). Как увидит вдумчивый читатель, в данной монографии действительно удалось корректно объединить элементы нескольких научных подходов: системного, воспроизводственного, эволюционного, институционального, стратегического и ситуационного.

Отталкиваясь от рассмотрения общих вопросов эффективности управления регионом в рамках выбранных подходов к анализу проблем долгосрочного развития нефтегазодобывающего региона, авторы обосновыва-

ют правомерность построения интегрального критерия на основе совокупности показателей, характеризующих те или иные компоненты интегральных издержек и выгод. Предлагаемые в монографии варианты критерия соответствуют существующим в современной экономической теории взглядам на оценку экономических решений с точки зрения максимизации общественного благосостояния.

Выводы и предложения подкреплены не только обзором зарубежной и российской практики, но и собственным многолетним опытом авторов. В частности, это относится и к обоснованию применимости ситуационного подхода к анализу нетривиальных ключевых проблем, и к определению перспектив развития нефтегазодобывающего региона. Также названы наиболее существенные причины, определяющие необходимость применения математических моделей и методов. Причем внимание акцентировано на ключевых аспектах применения математического инструментария для исследования сложнейшего объекта – региона, на задачах и проблемах моделирования региональной социально-экономической системы. Проблемы не только названы, – предлагаются те или иные направления и способы их разрешения. Так, авторы книги отмечают, что «для ослабления субъективных ограничений требуется проведение комплекса серьезных организационно-технологических мероприятий в сфере регионального управления и подготовки кадров, целенаправленное создание систем поддержки управленческих решений, в том числе на основе современных информационных технологий» (с. 33). В дальнейшем изложении данные направления предметно конкретизируются.

Рассматривая требования и подходы к построению прикладных моделей стратегического управления регионом, авторы подводят читателя к выводу о необходимости учета региональной специфики и социально-экономической «фокусировки» в таких моделях. Поскольку монография посвящена проблемам управления нефтегазодобывающими регионами, постольку особое внимание уделено наиболее существенным чертам социально-экономического развития именно такого типа регионов в современных условиях (глава 2). Авторы демонстрируют обширные знания и глубокое понимание затронутого предмета, привлекая богатый эмпирический материал (российский и зарубежный) из области экономики, финансов, государственного регулирования развития отраслей нефтегазового сектора, преломляя его через проблемы и интересы территорий добычи углеводородов.

Большое внимание уделено эволюции процесса освоения нефтегазовых ресурсов и связанной с ней изменчивости факторов воздействия на развитие территории добычи, а следовательно, и эволюции задач управления. При этом отмечается, что с точки зрения стратегического управления существуют неразрывная взаимосвязь и взаимообусловленность задач, относимых к разным этапам освоения ресурсной базы углеводородов, а именно, от того, «насколько успешно решены задачи каждого предыдущего этапа, во многом зависят характер и степень сложности задач последующих этапов развития» (с. 47). В частности, каждый сырьевой регион должен иметь возможность влиять на процесс создания предпосылок и условий своего дальнейшего развития, формирования более диверсифицированной и многоотраслевой экономики на стадии растущей и «зрелой» добычи природных ресурсов. С этих позиций также дается оценка сложившейся к настоящему времени системы управления нефтегазовым сектором, в том числе на региональном уровне. Делается вывод, что действующая система на нынешней стадии «нуждается не в переделке, а в дальнейшем развитии и более тонкой настройке» и проводимая административная реформа «может и должна стать важным этапом на пути построения гибкой и эффективной системы управления нефтегазовым сектором, а не подрывать в корне то, что было сделано за прошедшие годы» (с. 73). Авторы, безусловно, являются сторонниками проведения последовательной политики «регионализации» процедур и процессов государственного регулирования развития нефтегазового сектора.

С учетом выявленной специфики нефтегазодобывающих территорий предлагаются подходы к анализу, моделированию и управлению социально-экономическими системами, конечной целью чего является построение стратегий их долгосрочного устойчивого развития. В монографии сформулировано девять основополагающих принципов, на которые должна опираться методика анализа и обоснования управленческих решений по развитию нефтегазодобывающего региона (с. 80–84). Среди них особое место отводится принципу социальной направленности процесса освоения ресурсов нефти и газа, а максимизацию социальной ценности ресурсов углеводородного сырья предлагается рассматривать в качестве главной задачи управления нефтегазодобывающим регионом.

Особое внимание уделяется принципам разработки и содержанию информационно-аналитического инструментария, а также его использованию в системе поддержки принятия стратегических решений на региональ-

ном уровне. Более того, в современных условиях всеобщей информатизации и на фоне тех изменений, которые происходят в экономике и общественной жизни, стратегия даже нефтегазодобывающего региона не может опираться только на экономику, основанную на нефти и газе. Важнейшими элементами новой стратегии таких регионов должны стать информационные ресурсы и общественные интересы.

Теоретические результаты и методические подходы, представленные в книге, были в значительной степени положены в основу практической работы по ситуационному анализу проблем долгосрочного развития Ханты-Мансийского автономного округа, опыт которой проанализирован и обобщен.

© Кин А.А., 2006

КИТАЙ ПОЛУЧИТ В АРЕНДУ СИБИРСКИЕ ЛЕСА

Минприроды РФ сообщило о прошедших с заместителем руководителя Гослесхозна КНР переговорах о предоставлении китайцам в долгосрочное пользование 1 млн га лесных угодий. Сообщается, что это будет пилотный проект, и, предположительно, экспериментальной площадкой станет один из регионов Сибирского федерального округа. Планируется создать совместное предприятие с участием китайского капитала, которое на условиях долгосрочной аренды будет осуществлять заготовку и переработку леса. Проект такого масштаба оценивается приблизительно в 1 млрд долл. США.

Отметим, что Тюменская область входит в Уральский федеральный округ, так что, судя по всему, под прицел попали не только территории СФО. Выбранный участок леса будет передан СП в долгосрочную аренду сроком не менее 25 лет.

Проект носит пилотный характер, за ним могут последовать другие. По крайней мере, на это рассчитывают власти некоторых сибирских регионов, в частности Иркутской области. «Совместное освоение лесов приветствуется властями региона, это рабочие места, инвестиции и т.д. Правда, я не уверен, что в нашей области можно найти сплошную площадку в миллион гектаров, но работы с китайской стороной ведутся. Сегодня мы подыскиваем площадку для китайской компании «Европа-Азия», переговоры с которой идут наиболее интенсивно», – сообщил председатель комитета лесного хозяйства администрации Иркутской области В. Садлий.

Источник: www.ng.ru

НАШИ АВТОРЫ

Новоселов Александр Сергеевич, доктор экономических наук, профессор, заведующий отделом Института экономики и организации промышленного производства (ИЭОПП) СО РАН, Новосибирск

Мельников Роман Михайлович, кандидат экономических наук, старший преподаватель Российской академии государственной службы при Президенте РФ, Москва, mel@oues.ru

Клисторин Владимир Ильич, доктор экономических наук, профессор, ведущий научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, klistorin@ieie.nsc.ru

Кулешов Валерий Владимирович, академик, директор ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, ieie@ieie.nsc.ru

Селиверстов Вячеслав Евгеньевич, кандидат экономических наук, заместитель директора ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, sel@ieie.nsc.ru

Конторович Алексей Эмильевич, академик, директор Института нефтегазовой геологии и геофизики им. акад. А.А. Трофимука (ИНГГ) СО РАН, Новосибирск, kontorovitch@uiggm.nsc.ru

Коржубаев Андрей Геннадьевич, доктор экономических наук, заведующий отделом ИЭОПП СО РАН, ведущий научный сотрудник ИНГГ СО РАН, Новосибирск, korzhubaevAG@uiggm.nsc.ru

Эдер Леонтий Викторович, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник ИНГГ СО РАН, Новосибирск, EderLV@uiggm.nsc.ru

Проценко Татьяна Георгиевна, кандидат экономических наук, доцент, директор Многоуровневого образовательного комплекса «Камчатский ко-

оперативный техникум – Камчатский филиал Российского университета кооперации», Петропавловск-Камчатский

Калугина Земфира Ивановна, доктор социологических наук, профессор, заведующая отделом ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, zima@ieie.nsc.ru

Фадеева Ольга Петровна, научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, fadeeva@ieie.nsc.ru

Черкашина Татьяна Юрьевна, кандидат социологических наук, старший научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, tanya_ch@online.nsk.su

Гулин Константин Анатольевич, кандидат исторических наук, заместитель директора Вологодского научно-координационного центра ЦЭМИ РАН, Вологда

Попова Вера Ивановна, аспирант Вологодского научно-координационного центра ЦЭМИ РАН, Вологда

Соболева Светлана Владимировна, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, soboleva@ieie.nsc.ru

Чудаева Ольга Владимировна, научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск

Ушаков Фарид Александрович, кандидат экономических наук, младший научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск

Любимова Екатерина Владимировна, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, kat@ieie.nsc.ru

Аунапу Эдуард Фердинандович, кандидат экономических наук, доцент Алтайской академии экономики и права, Барнаул, ed50@mail.ru

Молчанова Ольга Витальевна, кандидат экономических наук, начальник департамента мэрии г. Новосибирска, LKiseleva@admnsk.ru

Гаврильева Туйара Николаевна, кандидат экономических наук, заместитель директора Института региональной экономики Академии наук Республики Саха (Якутия) (ИРЭ АН РС (Я)), Якутск, tuyara@list.ru

Гуляев Петр Владимирович, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник ИРЭ АН РС (Я)

Уилсон Гэри, профессор Университета Северной Британской Колумбии, Канада

Харитонова Виктория Никитична, кандидат экономических наук, заведующая сектором ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, Kharit@ieie.nsc.ru

Виждина Ирина Александровна, старший научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, via@ieie.nsc.ru

Коцебанова Ольга Филипповна, ведущий инженер ИЭОПП СО РАН, Новосибирск

Пономарев Алексей Сергеевич, инженер 1 кат. ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, paradoxx@academ.org

Кин Анатолий Александрович, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, kin_a@ieie.nsc.ru