

В. А. Крюков, Н. И. Пляскина,
А. Е. Севастьянова

РАЗРАБОТКА
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ
РАЗВИТИЯ ХОЗЯЙСТВА
ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ
В ПЕРЕХОДНЫЙ К РЫНКУ ПЕРИОД

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ

ТЮМЕНСКИЙ ОБЛАСТНОЙ СОВЕТ
НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ и
ОРГАНИЗАЦИИ
ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ СОВЕТ
ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

В.А.Крюков, Н.И.Пляскина. А.Е.Севастьянова

РАЗРАБОТКА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ХОЗЯЙСТВА
ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ В ПЕРЕХОДНЫЙ К РЫНКУ ПЕРИОД

Материалы
к сессии Экономического совета
Тюменской области

Тюмень – Новосибирск,
1992г.

Подписано к печати 21 мая 1992 г.
Формат бумаги 60 x 84 1/16. Объем 6 п.л. Уч.-изл. л. 5.9.
Тираж 200 экз. Заказ No. 343. Цена договорная

Участок оперативной полиграфии Института экономики и организации промышленного производства СО РАН. 630090, г.Новосибирск, просп. Академика Лаврентьева. 17.

(С) ИЭиОПП СО РАН, 1992 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ - ЕЕ МЕСТО И РОЛЬ В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ РАЗВИТИЯ ХОЗЯЙСТВА ОБЛАСТИ	7
2. УСЛОВИЯ, ОКАЗЫВАЮЩИЕ ВЛИЯНИЕ НА РЕАЛИЗАЦИЮ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ	15
2.1. Природные ресурсы	16
2.2. Финансовые ресурсы	20
2.3. Население и трудовые ресурсы	25
3. АНАЛИЗ ТЕНДЕНЦИЙ И ОЦЕНКА ВОЗМОЖНОСТЕЙ РАЗВИТИЯ ВЕДУЩИХ ОТРАСЛЕЙ ХОЗЯЙСТВА ОБЛАСТИ	30
3.1. Нефтяная промышленность	30
3.2. Газовая промышленность	33
3.3. Нефтегазохимическая промышленность	35
3.4. Лесная промышленность	38
3.5. Машиностроение	40
3.6. Агропромышленный комплекс	42
4. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ СТРУКТУРЫ ХОЗЯЙСТВА	46
4.1. Подходы к регулированию структуры хозяйства	46
4.2. Регулирование основных сфер хозяйства	50
4.3. Управление развитием хозяйства региона	58
5. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИЕЙ ПРОГРАММЫ	62
5.1. Органы регулирования развития хозяйства реги-	

она	62
5.2. Органы управления процессами природопользова- ния	67
6. РОЛЬ ПРИВАТИЗАЦИИ В РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ	74
7. ВАРИАНТЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ	79
6.1. Сценарии развития хозяйства	79
6.2. Альтернативы	86
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	88
ПРИЛОЖЕНИЕ	91

В В Е Д Е Н И Е

ЦЕЛЬ данного материала состоит в попытке определения направления и детализации практических шагов и подходов к реализации решений Концепции экономического и социального развития Тюменской области (1990г., II Сессия ОблСовета). Он предназначен для первичного обсуждения, чтобы стимулировать участие широких кругов руководителей и специалистов в выработке различных точек зрения на стратегию развития области в перспективе.

Развитие хозяйства области зависит от множества факторов. Авторы попытались оценить возможные варианты изменения и влияния основных из них, чтобы дать представление об интервале выбора решений для органов управления на различных уровнях территориальной иерархии. Выработка и реализация решений объективно требуют формулирования целевых установок, определения стратегии, методов и механизмов регулирования.

Местные органы в значительной степени вынуждены лишь учитывать влияние внешних условий, но имеют весьма существенные рычаги управления внутренними условиями. В связи с этим особое внимание уделено анализу сложившегося состояния и прогнозу природных, финансовых и трудовых ресурсов области. Авторы сочли необходимым представить отдельным разделом производственную сферу, занимающую важное значение в решении проблем региона, определить желаемое состояние хозяйства области в перспективе. Рассмотрение каждого блока условий завершается формулировкой соответствующих целей, с вычленением перспективных и первоочередных задач.

Осуществление намеченных путей перехода к рыночным отношениям. реализация Программы социально-экономического развития (опирающейся на положения Экономической стратегии) диктует необходимость формирования соответствующей структуры экономического и административного управления развитием хозяйства с четко разграниченными полномочиями. Учитывая это, в работе представлена схема взаимодействия возможных органов управления на этапах реализации Экономической стратегии.

В заключительном разделе рассмотрены некоторые возможные сценарии развития хозяйства области и варианты стратегии по их реализации.

При подготовке отдельных разделов работы нами были использованы результаты исследований, проводимых в ИЭиОПП СО РАН под руководством: к.э.н. В.М.Пушкарева (социальные проблемы), д.э.н. Г.М.Мкртчяна (экология), к.э.н. А.С.Мармаловой (финансовые ресурсы), к.э.н. В.А.Башанова (машиностроительный комплекс), д.э.н. И.Н.Воеводы (лесной комплекс), к.э.н. В.Н.Харитоновой.

Авторский коллектив благодарен за проявленное внимание к работе и за участие в обсуждении предварительных результатов Г.К.Алпатову, Н.О.Вилкову, В.В.Загвязинскому, Ю.И.Лесовому, Н.А.Лукиановой, С.С.Песоцкому, А.П.Русанову, В.М.Смалькову.

1. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ - ЕЕ МЕСТО И РОЛЬ В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ РАЗВИТИЯ ХОЗЯЙСТВА ОБЛАСТИ

Анализ предшествующего опыта экономического развития в нашей стране и за рубежом показывает, что попытки решения взаимосвязанных по своей природе межотраслевых проблем регионального развития без достаточно глубокой проработки нередко приводят к таким отрицательным последствиям, как распыление капиталовложений, диспропорции в отраслевой структуре регионального хозяйства, нерациональное использование природных ресурсов, усугубление проблем занятости и социального развития регионов и т.п. Рыночные механизмы не могут решить всех "накопившихся" проблем региона, в особенности - на этапе становления самих этих механизмов и в условиях регионов, жизненно важных для экономического развития хозяйства страны в целом. Отсюда вытекает необходимость разработки и реализации региональных программ, для которых характерны следующие особенности:

- целевая ориентация на достижение конечных результатов;
- упорядочение и увязка мер по достижению целей, с выделением основных и обеспечивающих;
- взаимоувязанное использование предусмотренных программой рычагов воздействия на экономические процессы (от более общих законодательных и нормативных актов, до конкретных форм прямого воздействия через инвестиции, ссуды, гарантии привлечения кредитов и погашения по ним рисков и т.п.);
- согласованная проработка всех видов обеспечения (законодательного, плано-аналитического, бюджетно-финансового, материально-технического, правового, организационного, информационного, мотивационного);
- четкое распределение полномочий и ответственности по функциям.

Мы исходим из того, что функции республиканского уровня будут определяться теми полномочиями, которые закреплены в Федеративном договоре: управление федеральной собственностью и бюд-

жетом, установление единого рынка, осуществление внешнеэкономических отношений.

Отнесение ряда существенных и важных вопросов Федеративным договором к совместному ведению делает необходимым разработку на региональном уровне собственной региональной экономической политики. А именно, к совместному ведению в том числе отнесены: вопросы природопользования, образования, науки, налогообложения, защиты окружающей среды.

В предыдущие годы уникальность и важность развития хозяйства Тюменской области для экономики страны в целом находила свое отражение в более жестком и целенаправленном контроле и управлении ведущих отраслей хозяйства со стороны центральных органов планирования и управления. В результате - в кратчайшие сроки на территории области создан уникальный нефтегазовый комплекс с беспрецедентными объемами добычи углеводородного сырья и возможностями использования гигантских объемов материально-сырьевых ресурсов на эти цели.

Однако такая политика привела и во все большей степени приводит не только к ускоренному истощению природно-ресурсного потенциала региона, нарушению всех разумных экологических норм и представлений о рачительном ведении хозяйства, но и к лишению региона перспектив и возможностей стабильно и устойчиво развивать свою экономику в будущем. Отсутствие стабильности делает невозможным решение насущных задач социально-экономического развития - и прежде всего - обеспечения приемлемого уровня жизни (включая не только материальные и культурные условия, но и поддержание здоровья, среды проживания и др. важнейших условий).

Именно это обстоятельство - отсутствие гарантий и предпосылок устойчивого и стабильного экономического развития хозяйства области при однобоком понимании ее только как базы функционирования нефтегазового комплекса и побуждает территорию самостоятельно рассматривать и ставить вопросы собственной экономической стратегии.

Требуется принимать во внимание большое число факторов.

оказывать многостороннее воздействие на процессы регионального развития путей выполнения разнообразных экономических, социальных, законодательных, административных и организационных мероприятий на всех уровнях власти. Их осуществление объективно требует выработки целевых установок, определения стратегии, направлений, методов и механизмов регулирования.

В той неопределенной ситуации, в которой в настоящее время пребывает экономика (и видимо, будет пребывать еще некоторое время) бесполезно определять и расписывать детальную Программу (т.е., прописанный по всем целям, ресурсам, исполнителям и срокам набор мероприятий) - реальное течение событий тут же его отвергнет. Поэтому, определив общую последовательность шагов и направление движения (Экономическую стратегию), следует сформировать весьма и весьма ограниченный набор мероприятий, имеющих первостепенное значение для реализации стратегии. После чего, для указанного набора мероприятий необходимо оценить наличие собственных ресурсов, создать механизм реализации данных стратегических установок и конкретных шагов и приступить к их незамедлительному осуществлению.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ (в дальнейшем - ЭС) - основные направления экономического и социального развития, которые определяются на целевой стадии подготовки Программы.

Идя по этому пути, мы не предлагаем какой-то надуманной схемы - по этому пути прошли и идут многие регионы не только бывшего СССР, но и других стран мира (в частности, северные "соседи" Тюменской области - штат Аляска в США, провинции Альберта и Юкон в Канаде).

Стратегия - не догма, не раз и навсегда определенный документ - это, скорее, общее направление движения, которое может корректироваться и подправляться периодически. При этом самым важным условием в работе над стратегией является причастность к ее разработке и уточнению самых широких слоев населения через систему публичных обсуждений и средства массовой информации.

Не следует также понимать и представлять стратегию как всеохватывающий документ, отражающий все без исключения сферы хо-

зяйственной деятельности. Многие из сторон хозяйственной и социально-экономической деятельности определяются, регулируются и развиваются в соответствии с общими подходами, определенными на республиканском уровне - в форме законов, указов и распоряжений, выражающих основные моменты преобразования в данных областях. Региональная экономическая стратегия должна раскрывать и в большей степени детализировать специфически особенные элементы хозяйства той или иной территории, по возможности не повторяя и не дублируя общегосударственную политику в тех сферах, где экономика региона "вписывается" в общие закономерности.

Поэтому наиболее типичная структура изложения Экономической стратегии должна включать:

- формулировку основных целей развития;
- анализ внешних и внутренних условий, влияющих на реализацию ЗС;
- характеристику и желаемое состояние основных отраслей хозяйства:
- рассмотрение этапов реализации.

Предлагаемый документ во многом имеет аналогичную структуру. В качестве основы при разработке Экономической стратегии представляется целесообразным, по крайней мере с точки зрения последовательности и преемственности, взять Концепцию экономического и социального развития Тюменской области, принятую II сессией Областного Совета нынешнего созыва в 1990 году.

В Концепции сформулированы основные цели и задачи развития региона, с выделением общих и специфических задач Тюменской области. Хотя принятый вариант Концепции, конечно, не является идеальным и подвергался справедливой критике, представляется, что в этом документе удалось выйти на определение специфических особенностей хозяйства области и к пониманию, что основу достижения общих целей экономической стратегии должен составлять переход к платному природопользованию и формированию на основе платежей за использование природных ресурсов экономических предпосылок решения социально-экономических проблем региона в долгосрочной перспективе. Это составляет суть и основное отли-

чительное содержание хозяйственного комплекса Тюменской области. Главное предназначение Концепции на уровне отдельного региона - определить общую схему функционирования хозяйства в условиях рыночной экономики с учетом отличительных особенностей и специфики рассматриваемой территории - выполнено.

Настоящая работа выполняется в направлении детализации практических шагов и подходов к реализации Концепции и определения системы мер и шагов по переводу хозяйства на новые принципы.

Анализ материалов Концепции и пакета документов, рассматривавшихся на Сессии ("Положение об основах местного самоуправления в Тюменской области", "Основные направления региональной политики в Тюменской области". "Мероприятия по переходу области на самоуправление в условиях формирования рыночной экономики", "Обоснование необходимости перевода нефтегазового комплекса Тюменской области на программно-целевое управление и новые формы экономических отношений"), позволяет сформулировать наиболее общую стратегическую установку, которую должны преследовать в своей деятельности все субъекты региональной власти и управления.

СУТЬ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ - ДОСТИЖЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ХОЗЯЙСТВА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ В ДОЛГОСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ.

В свою очередь. **УСТОЙЧИВОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ** возможность решения на региональном уровне (как областном, так окружном, городском и муниципальном) широкого круга вопросов, связанных с обеспечением приемлемого в современных условиях уровня и качества жизни в долгосрочной перспективе.

Поэтому в основу Экономической стратегии Тюменской области должны быть положены следующие **ПРЕДПОСЫЛКИ**:

* **ЭКОНОМИЧЕСКОЕ** развитие в пределах области должно создавать условия для достойного проживания.

* **КОНТРОЛЬ** своего **БУДУЩЕГО**. Ключевым моментом здесь является участие в процессе природопользования - предоставления природно-ресурсного потенциала различным пользователям с учетом

интересов всех входящих в состав области региональных формирований и отдельных граждан.

* Приемлемое КАЧЕСТВО ЖИЗНИ. Заработная плата, возможности для развития деловой активности, услуги должны быть сравнимы с уровнями в других районах России.

* РАВЕНСТВО. Экономическое развитие должно давать равные экономические шансы всем жителям Тюменской области (как "аграрного" Юга, так и "нефтяного" Приобья и "газового" Крайнего Севера).

При этом надо отдавать себе отчет в том, что социально-экономическое развитие осуществляется людьми, которые являются одновременно и созидателями и потребителями результатов экономической деятельности.

Мы исходим из того, что назначение государства и различных властных и административных структур - СОЗДАВАТЬ УСЛОВИЯ и поддерживать людей в их устремлениях к достижению более высоких результатов в экономической деятельности. Роль всех структур областного, окружного, районного и городского уровней заключается в том, чтобы создавать соответствующую обстановку и вырабатывать такие инструменты и регуляторы (через политику расходов, инвестиций, конкретных программ), которые способствовали бы достижению целей и устремлений людей.

Принципиальным, ключевым моментом реализации Экономической Стратегии является децентрализация процессов регулирования и управления экономическими процессами - передача везде, где это возможно и необходимо властных полномочий с вышестоящих уровней на нижестоящие - с уровня республики на уровень области и округа, а затем и на уровень отдельного города и района.

На каждый определенный период времени между уровнями должны быть решены вопросы взаимодействия, распределения финансов между конкретными проектами. Оформлено это может быть в виде документа-соглашения с включением следующих разделов:

 постановка целей, согласованных между уровнями,
 определение единой стратегии для достижения поставленных целей,

определение условий заключения вспомогательных соглашений, распределение финансовых обязанностей и выработка условий Финансирования мероприятий,

определение сроков действия соглашений и механизм осуществления координации действий.

При этом решение данной наиболее общей цели частично реализуется в деятельности отдельных предприятий и фирм, частично в деятельности органов власти, а частично (в той мере, в какой усилий предприятий, фирм и органов власти явно недостаточно) должно реализовываться в деятельности программных коммерческих структур.

Экономическая стратегия предполагает не только иерархию и детализацию всех основных целей и задач, но и их соподчинение и соотношение во времени. Все цели должны детализироваться и уточняться по мере их перехода от целей более высокого уровня ко все более конкретным и частным, разворачиваться во времени, по мере реализации предшествующих и изменения экономических условий.

Формулировка конкретных целевых показателей представляет большую трудность. Раньше для сибирских регионов это сводилось к заданию контрольных цифр по выпуску целевой продукции. При отказе от примата производственных целей появляются весьма расплывчатые формулировки общих программных установок. Это, в частности, характерно и для американских, канадских региональных программ. Там в программах регионального развития отсутствуют показатели, позволяющие оценить уровень развития экономики региона (темпы экономического роста, структурные и другие показатели развития).

Неопределенность знаний о новых возникающих тенденциях глобальной экономики, технологические изменения, состояние окружающей среды - все это, и не только это, будет сказываться на будущем экономики области. Вместе с тем, это подчеркивает важность установления ясного и реалистичного видения того, где может и должна быть область на рубеже 2000 года.

Предлагаемое видение экономики области на рубеже 2000 года -

диверсифицированная, конкурентоспособная на мировом рынке, обеспечивающая высокий уровень занятости и позволяющая развивать на высоком качественном уровне программы в области образования, здравоохранения, социальных услуг, создающая предпосылки решения экономических проблем будущим поколениям. Достичь этого будет непросто, но к этому надо стремиться, определив на сегодня первоочередные задачи и шаги в основных сферах экономической жизни области.

2. УСЛОВИЯ, ОКАЗЫВАЮЩИЕ ВЛИЯНИЕ НА РЕАЛИЗАЦИЮ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ

Разрабатывая и реализуя региональную ЭКОНОМИЧЕСКУЮ СТРАТЕГИЮ, необходимо принимать во внимание широкий круг как внешних, так и внутренних факторов. Это предполагает взаимодействие как с республиканским правительством, так и с другими регионами, отдельными компаниями и различными группами населения.

Совокупность ВНЕШНИХ УСЛОВИИ определяется общей экономической ситуацией в стране и направлениями выхода из кризиса, формулируемыми на правительственном уровне.

Одно дело разрабатывать и реализовывать региональную экономическую стратегию в условиях стабильно функционирующей экономической системы, а другое дело - в условиях коренных преобразований, связанных со сменой одного типа хозяйства другим.

В целом на реализацию Экономической стратегии развития хозяйства Тюменской области будет влиять целый комплекс условий:

- экономическая ситуация в стране,
- система ценообразования,
- кредитно-финансовая политика,
- налоговая политика,
- конъюнктура рынка топливно-энергетических ресурсов и других производимых в регионе видов продукции,
- экологические ограничения,
- разработка соглашений (договоров) по установлению связей с другими регионами России, республиками и государствами.

Сочетание этих факторов в сущности и будет определять возможные варианты развития событий и особенности реализации Экономической стратегии области.

При некотором учете внешнего воздействия в первую очередь мы рассмотрим основные региональные условия, которые являются базой для реализации Стратегии.

Совокупность ВНУТРЕННИХ УСЛОВИЙ определяется тем природно-ресурсным и экономическим потенциалом, которым располагает территория. К основным внутренним условиям необходимо отнести:

наличные природные ресурсы, финансовые ресурсы, население и трудовые ресурсы.

2.1. Природные ресурсы

Окружающая среда и природные ресурсы - главное богатство региона. В недрах Тюменской области сконцентрирована основная часть запасов углеводородного сырья крупнейшей в мире Западно-Сибирской нефтегазоносной провинции.

Регион характеризуется наличием разнообразных минерально-сырьевых и воспроизводимых природных ресурсов: нефти, природного газа, газоконденсата, леса, а также угля, железной руды, руд цветных металлов, многих видов редкоземельных элементов, а также торфа, рыбы, пушного зверя. Богатством и достоянием области являются и уникальные водные ресурсы.

Нет никаких оснований сомневаться в том, что и в обозримом будущем область - при условии стабильного функционирования - сохранит свою исключительную роль в развитии народного хозяйства России и займет подобающее место в мировом разделении труда.

Так, например, состояние сырьевой базы газодобычи и возможности прироста запасов позволяют в течение длительного времени поддерживать стабильно высокие уровни добычи газа. На долю Западной Сибири приходится около половины прироста запасов газа по СНГ.

Анализ состояния сырьевой базы добычи нефти и прогноз ее развития представляет значительно более сложную задачу, чем для газа. Начиная с 80-х годов из-за ухудшения качества подготовленных запасов началось замедление темпов добычи. Кратность запасов снизилась, дебиты новых скважин за 10 лет уменьшились в 2 раза и продолжают снижаться. Необходимо расширение геолого-разведочных работ и вовлечение в производство т.н. забалансовых запасов (трудно извлекаемых для современной технологии). В перспективе предстоит вводить месторождения с очень низкими дебитами, половина перспективных и прогнозных запасов - в оторочках газовых и газоконденсатных месторождений (более 1 млрд.т разве-

данных и перспективных запасов). Одна из сложнейших проблем будущей нефтедобычи - комплексное освоение нефтегазовых месторождений.

Реализованная в прошлые годы ресурсная концепция хозяйственного освоения породила негативные долговременные последствия в социально-экономическом развитии региона.

Суть указанной концепции состояла в том, что целесообразность, масштабы и финансирование социальных программ и мероприятий по охране окружающей среды обосновывались, прежде всего, через призму их влияния на темпы и объемы добычи углеводородного сырья. В добывающих же отраслях приоритеты отдавались сверх интенсивной эксплуатации крупнейших высокодебитных месторождений нефти и газа. Чрезмерная централизация у государства доходов от добычи углеводородного сырья и реализации нефтепродуктов не позволяла и не предусматривала формирование собственных финансовых ресурсов на территории для решения проблем регионального развития.

В результате, к настоящему времени нефтегазовый комплекс столкнулся с проблемой значительного истощения запасов высокоэффективных крупнейших месторождений и необходимостью широкомасштабного освоения сложных труднодоступных залежей углеводородного сырья. К решению этой проблемы ни государство, ни предприятия, ни регион оказались не готовы.

Первые симптомы грядущего кризиса проявились уже в середине 80-х годов. Тогда его наступление удалось сдержать наращиванием капитальных вложений, дополнительным импортом оборудования. Но с 1989г. началось быстрое падение добычи нефти, а приросты добычи газа резко сократились. Для сдерживания данных негативных тенденций требуется либо многократный рост капитальных вложений и текущих затрат, либо переход к новому организационно-экономическому и технико-технологическому базису в добывающих отраслях.

В результате экстенсивного освоения нефтегазовых ресурсов и отсутствия последовательной трудосберегающей политики в северных районах:

во-первых, созданы крупные города с моносырьевой специализацией, которые уже в ближайшие годы могут стать очагами массовой безработицы вследствие перехода в стадию падающей добычи базовых месторождений и обострения проблемы занятости лиц, вступающих в трудоспособный возраст (доля этой категории населения быстро растет);

во-вторых, в значительной степени разрушена среда обитания хантов, манси, ненцев и селькупов, что подорвало естественную базу их традиционных промыслов (оленоводства, охоты, рыболовства); коренные народности Севера оказались перед угрозой этнического вырождения и вымирания.

Вовлечение в разработку новых месторождений на существующем технико-технологическом базисе и в рамках современных правовых и экономических отношений в сфере природопользования становится просто недопустимым.

Высокая локальная концентрация производства, разработка гигантских высокопродуктивных месторождений углеводородного сырья, быстрое наращивание добычи, огромная территория, одновременно вовлекаемая в освоение, создают большую нагрузку на природные системы области. Это относится ко всем частным видам природопользования; землепользованию, водопотреблению и загрязнению атмосферы.

В результате хозяйственного освоения в регионах развития и размещения объектов нефтегазового комплекса наблюдаются следующие изменения;

- произошли глубокие, а в ряде случаев необратимые нарушения природной среды, экологическая емкость природных комплексов либо исчерпана, либо близка к исчерпанию;

- вокруг городов сформировались ареалы интенсивного загрязнения атмосферы, водных ресурсов, происходит деградация земель и лесов;

- зоны экологического неблагополучия постоянно расширяются;

- в результате загрязнения окружающей среды резко ухудшилось качество продуктов питания, питьевой воды, что отражается на здоровье населения.

Сложившаяся система норм и правил не в состоянии обеспечить рациональное природопользование и в большинстве случаев не может предотвратить ущерб природным комплексам. Хозяйственный механизм управления природопользованием должен выполнять три основных функции: стимулировать внедрение безотходных технологий, создавать заинтересованность в проведении природо-восстановительных мероприятий; регулировать процесс размещения новых промышленных объектов в условиях жестких экологических ограничений.

Значительная дифференциация отдельных районов области с точки зрения природно-климатических условий, производственной структуры, степени и характера освоения, современной экологической обстановки требует различных подходов к организации системы управления природопользованием.

Для перехода к рациональному природопользованию НЕОБХОДИМО ОСУЩЕСТВИТЬ:

- кадастровую и экономическую оценку всего природно-ресурсного потенциала и формирование на этой основе единой информационной базы данных;
- определение на основе экономических оценок системы платежей и санкций, дифференцированных не только по видам ресурсов, но и по отдельным объектам эксплуатации (в разрезе отдельных месторождений и участков);
- разработку процедур и методов экономического регулирования процесса использования природно-ресурсного потенциала с целью наиболее рациональной его эксплуатации;
- подготовку видов контрактных соглашений по продаже природно-ресурсного потенциала во временное пользование;
- процедуры, способы продажи (передачи) природно-ресурсного потенциала в пользование - аукционы, лотереи, конкурсы проектов и др.;
- подходы к формированию групп пользователей природных объектов с целью предотвращения монополизации природопользования, а также защиты на начальном этапе слабых в экономическом отношении отечественных природопользователей ;

- формирование государственных структур контроля, управления и распоряжения природно-ресурсным потенциалом на всех уровнях внутрирегиональной иерархии - областном, окружном и районном - с ясным и однозначным разграничением полномочий.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ исходит из того, что истощаемый и невозпроизводимый природно-ресурсный потенциал необходимо, с одной стороны, бережно и рационально эксплуатировать, а, с другой стороны, использовать в качестве экономической основы диверсификации (разнообразия) структуры хозяйства территории и создания на этой базе предпосылок устойчивого развития в долгосрочной перспективе.

В конечном счете, регион должен получить гораздо больший контроль над управлением и использованием ресурсов с тем, чтобы обеспечить более справедливую долю жителям от их богатств. Ясность законодательных актов в вопросах ресурсопользования наряду с четкостью регулирующих норм должны обеспечивать стабильность развития.

С тем, чтобы достичь целей Стратегии, на региональном уровне НЕОБХОДИМО:

- * Поддерживать освоение всех природных ресурсов.
- * Увеличить часть экономического дохода, поступающую от использования ресурсов на нужды региона.
- * Осваивать возобновляемые ресурсы с темпом, который бы не истощал их.
- * Осваивать невозобновляемые ресурсы с темпом, который бы обеспечивал более стабильный экономический рост.
- * Защищать окружающую среду и историческое наследство.
- * Установить больший контроль за природными ресурсами со стороны территории.
- * Учитывать желания жителей региона участвовать в управлении природными ресурсами на всех уровнях - от отдельного поселка до области.

2.2. Финансовые ресурсы

Экономическая самостоятельность территории будет иметь

- смысл и положительные результаты лишь в том случае, если одновременно будут развиваться два процесса: укрепление финансовой базы местных Советов и развитие рынка и рыночных отношений. При этом одной из важнейших составляющих рынка является рынок финансовых ресурсов, который может привести в соответствие потребности финансовой базы развития с возможностями региона, определяемыми эффективностью функционирования его хозяйства.

Недостатки существующей финансово-бюджетной базы:

- формирование и использование финансовых ресурсов региона недостаточно поставлено в зависимость от результатов деятельности всех предприятий, расположенных на этой территории:

- при финансировании расходов на социально-экономическое развитие территориально-административных единиц отсутствует комплексный подход к использованию разных финансовых источников, в результате чего средства расходуются недостаточно эффективно;

- Формирование значительной части бюджетных доходов осуществляется на основе ежегодно пересматриваемых размеров отчислений от общегосударственных налогов и доходов, что нередко приводит к подрыву хозяйственной инициативы местных органов власти.

Важнейшими факторами перехода к расширению финансовой самостоятельности регионов должны стать: укрепление региональных бюджетов, увеличение собственных средств предприятий и хозяйственных организаций, расширение участия средств населения в финансировании общерегиональных мероприятий, повышение эффективности использования в регионе средств из всех источников на основе их координации и объединения.

Необходим механизм создания условий, обеспечивающих формирование финансовой базы, достаточной для решения как текущих задач, так и задач будущего развития. Лишь в таком случае возможна децентрализация управления и переход к самостоятельному решению кардинальных экономических проблем регионального развития.

Экономическая самостоятельность в управлении региональной

экономикой требует существенного изменения подхода к распределению и перераспределению созданной чистой продукции региона. Если до сих пор большая ее часть перераспределялась через государственный бюджет, то переход к рыночным (экономическим) отношениям неизбежно должен привести к децентрализованному распределению созданного национального дохода на всех уровнях территориальной системы в целях комплексного развития всех ее структур.

Законодательные основы в Российской Федерации для перехода к таким принципам распределения и перераспределения созданной чистой продукции региона к настоящему времени разработаны - это Закон "О бюджете и бюджетном регулировании" и Закон "О недрах". Предусмотрена возможность формирования бюджетов развития (или внебюджетных фондов) для решения проблем, имеющих долгосрочный характер. Представляется возможным и необходимым часть экономической ренты, получаемой от добычи и реализации невозпроизводимых минерально-сырьевых ресурсов направлять в специализированные региональные фонды с тем, чтобы в дальнейшем использовать либо для прямого (на цели строительства новых и реконструкции действующих объектов) либо для финансового инвестирования (с целью сохранения и приумножения финансовых ресурсов для решения будущих экономических проблем).

Нормативы отчислений от созданной чистой продукции в различные бюджеты (отрасли, территории) должны отвечать следующим требованиям:

- они должны адекватно отражать совокупность функций каждого уровня управления и совокупные затраты, связанные с осуществлением этих функций;

- они должны обеспечивать экономическую заинтересованность в осуществлении деятельности каждой структуры экономики.

Начальный этап формирования рынка финансовых ресурсов показывает, что регионы, которые раньше сумели оценить новые возможности расширения финансовой базы развития за счет привлечения дополнительных средств, получают определенные преимущества и легче преодолевают естественные сложности вхождения в рыноч-

ную экономику.

Раньше подавляющая часть доходов предприятий изымалась в централизованные и ведомственные фонды, а свободные средства населения не могли быть использованы для расширения хозяйственной деятельности. Возможность получения государственных капитальных вложений не поощряла желания пользоваться кредитными ресурсами.

Эффективный и конкурентный РЫНОК КАПИТАЛОВ - весьма существенное условие формирования капитала и привлечения новых инвестиций, что совершенно необходимо для экономического роста и развития существующих и новых отраслей.

Местные власти различных уровней могут иметь значительное влияние на издержки предпринимателей через собственную экономическую политику. В основе последней должно лежать усиление роли рыночных сил, поддержка стимулирующей конкуренции, налогообложение и фискальная политика, контроль инфляции, - в конечном счете регулирования с целью повышения "привлекательности" рискованных решений, что и служит стимулированию инвестиций и развитию делового сотрудничества.

Существует целый ряд рычагов регулирования инвестиций - прямая финансовая поддержка (т.е. ссуды, ссудные гарантии, участие в уставном капитале); налоговая политика (кредиты на научные исследования, ставки налогов, инвестиционные льготы) и услуги бизнесу (информационное обеспечение, поддержка торговли и инвестиций и т.д.).

Одним из дискуссионных вопросов формирования финансовых ресурсов региона является проблема дотаций и субвенций. С одной стороны, эти источники лишены стимулирующих свойств. С другой - полностью их исключать не представляется возможным. Дотации необходимы там, где в силу сложившихся условий и проводимой политики в области охраны окружающей среды, наличия исторических памятников и других причин экономический потенциал территории не позволяет решить удовлетворительно возникающие проблемы. Субвенции следует выдавать целевым назначением на определенные мероприятия, на осуществление которых на местах не хватает

средств.

Имеется опыт использования таких источников доходов местных бюджетов и в развитых капиталистических странах. Например, в Норвегии действует хорошо отлаженная система грантов - система распределения правительственных субсидий между округами и муниципалитетами, которая введена как важный элемент в обеспечении децентрализации, демократизации и рационализации в общественном управлении.

Существенное сдерживание экономического развития региона происходит по причине нехватки финансовых институтов и связанных с ним бизнес-услуг на территории. Если региональные финансовые институты и бизнес-услуги не будут развиты - последствия этого могут быть весьма серьезными. Возможности быстрого развития предпринимательства будут во многом упущены. Талант потенциальных предпринимателей также не найдет применения. Рост малого бизнеса будет приглушён, и - как следствие - занятость и доход будут ниже потенциальных потребностей и нужд территории.

И в результате в регионе будет недостаточно средств для финансирования дорогостоящих проектов, зачастую жизненно важных для экономического будущего территории.

Для реализации СТРАТЕГИИ при формировании финансовой базы НЕОБХОДИМО:

* Разработать подход, учитывающий реальное многообразие форм собственности и экономическую самостоятельность субъектов хозяйствования. в том числе, и их права самостоятельно выбирать направления использования своих финансовых ресурсов.

* Определить финансовую стратегию, в основе которой лежали бы финансовые прогнозы и система финансовых регуляторов, реализующих эту стратегию (налоги, нормы амортизации, рентные платежи, проценты за кредит, страховые платежи).

* Использовать специальные регуляторы, назначение которых состоит в приведении в соответствие финансовой стратегии с соответствующими этапами стратегии социального и экономического развития . К таким регуляторам относятся прежде всего различные льготы, призванные стимулировать использование доходов предпри-

нимателей для осуществления структурной перестройки производства и развития социальной сферы.

* Изменить методологию бюджетного планирования. Новые принципы формирования должны отразить отказ государства от организаторско-хозяйственных функций и концентрацию бюджетных средств на реализации непосредственных функций каждого звена территориальной системы.

* Осуществлять поощрение предпринимательства и развития малого бизнеса во всех секторах региональной экономики.

* Облегчить доступ к капиталу и финансовым услугам сельских жителей, коренного населения, женщин, молодежи.

* Повышать роль частного сектора в обеспечении финансовым капиталом и финансовыми услугами.

* Помогать становлению финансовых институтов.

* Способствовать созданию доступного страхового обеспечения.

Возможные ПРОГРАММЫ финансовой помощи:

* обеспечивать финансовую помощь малому бизнесу, преимущественно в форме займов;

* обеспечивать финансовую помощь малому бизнесу в форме субсидий в следующих случаях:

- помогать специфическим группам (особенно из сельских районов);

- помогать финансированию идей с хорошими перспективами в усилении экономики области с тем, чтобы брать на себя риски;

* развивать степень доступности для коренных народов и их организаций к общим финансовым программам.

2.3. Население и трудовые ресурсы

Прочный фундамент для экономического роста и процветания будет зависеть не только от природных ресурсов, но и от квалификации, талантов, предпринимательского духа каждого отдельного жителя региона.

Сегодняшнее состояние населения и трудовых ресурсов весьма непростое. Нарушение производственных отношений, слабая дисцип-

лина поставок, спад производства создают объективную основу снижения уровня жизни населения. Помимо имеющихся ранее социальных проблем усиливают социальную напряженность резкий рост цен, неподкреплённость заработной платы потребительскими товарами и услугами, инфляционные процессы, неопределённость в отношениях с бывшими республиками Союза.

При дефиците бюджета, спаде производства имеющиеся средства общественных фондов потребления прежде всего необходимо направлять на решение вопросов социальной защищённости следующих групп населения:

- неполные семьи,
- семьи, не имеющие ни одного работающего (неработающие пенсионеры, учащиеся вузов и техникумов, неработающие матери-одиночки с маленькими детьми и т.п.),
- семьи народностей Севера (ханты, манси, ненцы, селькупы), как правило, имеющие среднедушевой доход ниже среднеобластного,
- студенты,
- получающие пенсии и пособия,
- вышедшие на пенсию 20-25 и более лет назад,
- дети-сироты и дети без попечения.

Главным направлением в работе по социальной защищённости трудоспособного населения Облсоветом справедливо выбрано создание условий для получения доходов через активное участие в производственной деятельности предприятий всех секторов экономики и создание рабочих мест для обеспечения прожиточного минимума работающих и их семей.

Российскими органами государственной власти и управления расширена экономическая самостоятельность области и округов в решении социально-экономических проблем своих территорий.

В то же время большинство мер, предусмотренных Постановлением №. 76 СМ РСФСР от 4.02.91г.. оказалось не выполненными. Не введен в действие Закон РСФСР "Об индексации денежных доходов и сбережений граждан РСФСР ", не приняты законы о гарантиях и компенсациях для работающих и проживающих в районах Севера,

отсутствуют Государственная стратегия развития Севера и конкретные региональные программы, не разработан закон о статусе северных регионов.

Третья региональная профсоюзная конференция по социальным и экономическим проблемам Севера отметила необходимость учета основных интересов жителей Севера при подписании соглашений с государствами СНГ:

- сохранение гражданства на период работы в районах Севера,
- бронирование и строительство жилья,
- сохранение и выплата пенсий в связи с возвращением граждан к месту постоянного жительства,
- право оформления пенсий по старости при наличии льготного стажа независимо от места обращения,
- создание режима наибольшего благоприятствования при поставках продукции северным регионам,
- установление особого режима налогообложения товаропроизводителей продукции для северных регионов.

К числу проблем, острота которых возрастает, относятся проблемы, связанные с перенаселенностью основных нефтегазодобывающих районов Тюменской области.

Это в ближайшие годы может обернуться острейшей проблемой безработицы. Вступление многих крупных месторождений в стадию падающей добычи, с одной стороны, и резкое сокращение централизованных капиталовложений, с другой, привели к снижению спроса на рабочую силу (в первую очередь - в строительных организациях).

В настоящее время наблюдается тенденция абсолютного сокращения численности населения, что связано прежде всего с изменениями в миграционном движении населения. Отток населения вызван уменьшением объемов работ в строительстве, на транспорте, снижением мотивации к труду в северных условиях, необходимостью возвращения к местам прежнего места жительства из-за нестабильной политической обстановки в республиках и другим причинам.

Социальная политика в переходный период должна носить упреждающий характер и быть направлена на максимально возможную

защиту населения. В этой связи необходимо определить ее основные направления на всех уровнях - государственном, региональном (уровень национально-территориальных образований, областей, краев) и локальном (уровень административных районов и поселений). Наиболее сложным моментом является изменение функций в решении социальных вопросов предприятий и организаций, функционирующих в северных районах. Ранее данные предприятия осуществляли весь комплекс вопросов социального обеспечения работников - от строительства жилья и соцкультбыта до снабжения продуктами питания и всеми необходимыми товарами и услугами. Передача части этих функций Советам не способствует в настоящее время решению данных проблем - зачастую, напротив, ведет к резкому ухудшению и без того сложного положения.

Необходимо гибкое сочетание сохранения прежних "неэкономических" функций предприятий и организаций, работающих на Севере, с расширением социально-экономических функций Советов и переклещением решения части данных проблем непосредственно на население в южных районах области (разумеется, при наличии соответствующих экономических предпосылок - развитии сферы услуг и рынка ссудного капитала для целей индивидуального жилищного строительства).

В основе СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ должны лежать:

- * Осуществление социальной защиты населения в переходный к рынку период.

- * Учет интересов проживающих и работающих на Севере при подписании соглашений с государствами СНГ и другими регионами России.

- * Обеспечение подходящей работы всем жителям, кто хочет работать.

- * Создание возможностей коренным жителям для развития их традиционных отраслей занятости.

- * Стимулирование временной широтной миграции трудоспособного населения - развитие базовых городов и поселений в южной части области и нерасширение городов Среднего Приобья и Крайнего Севера.

Для реализации основной цели Стратегии НЕОБХОДИМО:

* Осуществлять вложения в образование и подготовку работников с тем, чтобы они затрагивали как можно большую часть населения.

* Поощрять повышение квалификации и непрерывного образования, что очень важно в условиях диверсифицируемой экономики региона, замещения традиционных отраслей новыми (в первую очередь, основанными на более глубокой переработке углеводородного сырья и лесосырьевых ресурсов).

* Обеспечить равные возможности для всех жителей в развитии их способностей в самых различных областях и сферах деятельности.

* Поощрять предпринимательский дух, как основу экономического роста и диверсификации.

* Стимулировать "самозанятость" населения в формах малого бизнеса и сферы услуг прежде всего.

3. АНАЛИЗ ТЕНДЕНЦИЙ И ОЦЕНКА ВОЗМОЖНОСТЕЙ РАЗВИТИЯ ВЕДУЩИХ ОТРАСЛЕЙ ХОЗЯЙСТВА ОБЛАСТИ

Цели экономического развития и возможности, имеющиеся для их достижения, реализуются в практической деятельности в конкретных секторах экономики. От того, в каком состоянии сегодня находятся отрасли хозяйства, насколько удастся наладить взаимодействие внутри отраслей и между ними и будет в конечном счете зависеть наше будущее состояние. Предлагаемый и рассмотренный ниже круг отраслей хозяйства Тюменской области далеко не полон - мы остановились лишь на проблемах основных (с точки зрения объема производимой продукции и создаваемого чистого дохода) секторов экономики.

3.1. Нефтяная промышленность

Развитие нефтяной промышленности на территории Тюменской области положило начало формированию Западно-Сибирского нефтегазового комплекса. Крупные открытия (в том числе, уникального Самотлорского месторождения), сделанные во второй половине 60-х годов, предопределили не только последующий быстрый рост нефтедобычи, но и то, что развитие региона приобрело проблемную направленность, связанную с обеспечением всего народного хозяйства топливно-энергетическими ресурсами.

В настоящее время западносибирская нефть не только играет доминирующую роль в удовлетворении внутренних народнохозяйственных потребностей, но и на протяжении многих лет является одним из основных экспортных товаров. Во-многом благодаря наращиванию добычи в Западной Сибири, удалось использовать благоприятную конъюнктуру мирового нефтяного рынка, сложившуюся во второй половине 70-х - начале 80-х годов. В период наивысшего подъема цен стоимость советского экспорта нефти и нефтепродуктов оценивалась (в мировых ценах), примерно, в 45-50 млрд. долл.

Нефтяная промышленность Тюменской области внесла свой "вклад" в решение энергетической проблемы в народнохозяйствен-

ном масштабе. Но особое положение отрасли имело и обратное влияние на характер ее собственного развития, причем, влияние - весьма противоречивое.

В целом не существовавшая организационно-экономическая система позволяла государству проводить жесткую политику в нефтяной промышленности и добиваться своих целей - выполнения планов по добыче нефти. Однако она имела и обратную сторону, ибо предприятия-производители оказывались незаинтересованными опираться в своей деятельности на рациональные экономические принципы. Отсюда - и перерасходы ресурсов, и неэффективное использование природного и производственного потенциала.

Характеризуя состояние нефтяной промышленности в настоящее время можно отметить следующее:

- отрасль в регионе в своем развитии прошла через стадии динамичного роста, нестабильности и в настоящее время находится в кризисном состоянии:

- данный кризис является закономерным и обусловлен преимущественно действием внутренних факторов. Общие же "болезни" централизованной экономики (дефицит инвестиционных ресурсов инфляция, разрушение хозяйственных связей и т.д.) лишь усугубляют его, но не являются первопричиной:

- преодоление кризисного состояния требует глубинных реформ, затрагивающих сами основы функционирования отрасли (не только организационно-экономические, но и изменение форм собственности):

- "готовность" нефтяной промышленности к проведению таких реформ (рыночных) нельзя оценить однозначным образом. Длительный период развития в привилегированных условиях породил ряд предпосылок (объективных и субъективных), затрудняющих переход предприятий отрасли на рыночные принципы функционирования. С другой стороны, в нефтяной промышленности региона в настоящее время имеются крупные резервы для повышения эффективности производства (сокращение потерь ресурсов и продукции, улучшение использования производственных мощностей, рационализация внутриотраслевых связей и др.):

- мобилизация названных резервов и переход к рыночным отношениям взаимосвязаны; возможности улучшения экономики производства в отрасли за счет использования внутренних резервов способны "смягчить" трудности переходного периода, но, и наоборот, лишь в условиях рыночной среды у предприятий нефтяной промышленности появятся реальные стимулы для эффективной работы.

Перспективы дальнейшего развития нефтяной промышленности в Тюменской области оцениваются далеко неоднозначно. Если учесть только состояние сырьевой базы отрасли, то вполне реальной представляется возможность роста объемов добычи по сравнению с уровнем 1988-1989гг. В частности, еще несколько лет назад проектными и научно-исследовательскими институтами Миннефтегазпрома СССР обосновывались варианты развития нефтяной промышленности в Западной Сибири, предусматривающие к 2010г. увеличение объемов добычи нефти до 500-550 млн.т. Если же ориентироваться на сложившиеся тенденции развития нефтедобычи в регионе (имея в виду и реалии сегодняшнего дня), то более правдоподобными представляются пессимистические прогнозы, согласно которым будет происходить дальнейшее падение объемов добычи с последующей стабилизацией.

По нашему мнению, следует исходить из того, что рациональная динамика добычи нефти напрямую зависит от общей стратегии развития народного хозяйства. С другой стороны, одним из условий успешного выхода из экономического кризиса, перестройки экономики и повышения эффективности ее функционирования является насыщение народнохозяйственных потребностей в нефти и нефтепродуктах (для внутреннего использования и для экспорта).

При таком понимании проблемы должны быть признаны несостоятельными как крайне оптимистические, так и крайне пессимистические прогнозные сценарии развития нефтяной промышленности в Тюменской области.

По нашему мнению, траектория рациональной динамики добычи нефти в регионе на ближайшие 15-20 лет должна находиться в интервале, ограниченном: снизу - линией плавного (с умеренным темпом) падения объемов добычи; сверху - линией стабилизации

добычи, примерно на уровне 1990-1991 гг.

Доля Западной Сибири в общих объемах добычи нефти в пределах единого экономического пространства, формируемого в рамках СНГ, может составить 65-70%. При этом - даже в случае реализации "минимального" сценария развития нефтедобычи в области могут быть созданы предпосылки, исключающие необходимость значительного сокращения внутреннего потребления нефти и нефтепродуктов.

Указанным сценариям развития нефтедобычи в регионе должны соответствовать и вполне определенные изменения в нефтеперерабатывающей промышленности и сфере конечного потребления нефтепродуктов. Так, для удовлетворения потребности в моторных топливах необходимо увеличить глубину переработки нефти в 1991-1995 гг. на 5-7 %, а в 1996-2000 гг. - еще на 10-12 %. К 2010г. нефтеперерабатывающая промышленность по уровню глубины переработки сырья должна достигнуть среднемировых показателей - 85-90 % выхода целевых продуктов в расчете на нефть. При практически неизменных объемах переработки нефти (по крайней мере - в ближайшие 10 лет) произойдет уменьшение производства топочного мазута, что обусловит и трансформацию структуры конечного потребления топливно-энергетических ресурсов. Возможно, что в первую очередь следует пойти на сокращение экспорта мазута, который примерно на 30 % дешевле нефти (во внешнеторговых ценах). В равной степени сказанное относится и к экспортным поставкам Фракций прямогонного бензина, на долю которого вместе с мазутом в конце 80-х годов приходилось до половины советского экспорта нефтепродуктов.

Важнейшим непосредственным условием выхода на рациональную динамику добычи нефти является недопущение "сброса" капитальных вложений в нефтяной сектор, то есть, должен быть приостановлен реально начавшийся процесс сокращения инвестиций.

3.2. Газовая промышленность

Тюменская область представляет главную сырьевую базу газо-

добывающей промышленности России. При этом ее отличительной особенностью является высокая концентрация запасов и объемов добычи на небольшом количестве месторождений (на 10% из числа всех газовых месторождений приходится 80% запасов).

Газовой промышленности Западной Сибири принадлежит также заметное место в формировании экспортного потенциала страны. Объем экспорта природного газа из СССР составил в 1990г. 109.8 млрд.м³, из них 79% (87 млрд.м³) - экспортные поставки с месторождений Западной Сибири по газопроводам центрального, южного и северного направлений.

Несмотря на значение и роль газовой промышленности в поставке топливно-энергетических ресурсов для нужд экономики России и стран СНГ и значительную роль в получении конвертируемой валюты, отрасль столкнулась с теми же проблемами и в столь же острых формах, что и все остальные отрасли.

Так, с 1990г. в газовой промышленности практически прекращено бюджетное финансирование, а собственные источники предприятий были обеднены в результате изъятия в бюджет крупных средств в виде платы за фонды, налога с оборота, отчислений от прибыли (было изъято в бюджет около 75% прибыли).

В результате действия как внутренних так и внешних причин темпы развития отрасли к настоящему времени значительно замедлились. Среди основных причин можно выделить:

- сохранение по сути прежней системы управления отраслью, несмотря на преобразование министерств* сначала в государственный концерн, а затем в акционерное общество закрытого типа (данные преобразования сами по себе не решали и не решают проблему мотивации более эффективного использования природно-ресурсного потенциала, созданных фондов и труда работников):

- сокращение лимитов централизованных капитальных вложений и собственной финансовой базы развития предприятий:

- нарушение прочно установившихся за долгие годы прямых кооперационных связей, усиление сбоев в производстве и поставке сырья и материалов и, как следствие, нарастающий дефицит в обеспечении отрасли технологическим оборудованием и материала-

ми.

Темпы дальнейшего роста добычи газа в регионе (и в целом - по стране) будут во многом определяться динамикой освоения сырьевой базы полуострова Ямал, которое сопряжено со значительными техническими и экологическими проблемами, требующими для своего решения длительного времени и значительных затрат.

Подготовленная сырьевая база позволяет наращивать добычу природного газа достаточно высокими темпами и выйти к 2015г. на уровень около 900 млрд.м3. В рамках максимального сценария, для достижения оценочных объемов добычи 2000г. необходимо либо ввести в эксплуатацию Заполярное месторождение, либо месторождения полуострова Ямал.

Уже в настоящее время на Ямале ведутся работы по обустройству Бованенковского месторождения (несмотря на нерешенность ряда проблем).

В случае затяжного выхода из организационно-экономического кризиса, который в настоящее время переживает газовая промышленность, становится вполне вероятной стагнация развития отрасли в первой половине 90-х годов.

3.3. Нефтегазохимическая промышленность

На протяжении многих лет, охватывающих период Формирования и активного функционирования регионального нефтегазового комплекса нефтегазохимическая промышленность фактически не рассматривалась как отрасль специализации хозяйства Тюменской области. Такой позиции придерживались и центральные плановые органы, соответствующие отраслевые министерства, руководство области.

Непосредственный сырьевой "фундамент" нефтегазохимической промышленности образует группа газоперерабатывающих заводов Тюменской области (ПО "Сибнефтегазпереработка"), суммарная производительность которых составляет в настоящее время около 25 млрд.куб.м. Учитывая углеводородный состав нефтяного газа, поступающего на переработку на эти заводы, потенциал производства ШФЛУ, являющейся эффективным сырьем для многих нефтехимических

процессов (пиролиза, дегидрирования, производства ароматики и др.), можно оценить в 5.5-6 млн.т/год. Хотя фактические объемы производства и использования ШФЛУ в настоящее время - из-за низкой степени отбора при отбензинивании газа, вынужденного сжигания или закачки в нефтепроводы уже извлеченного продукта - едва превышают половину потенциально возможных. Кроме того, в Сургуте действует завод по стабилизации газового конденсата мощностью 5 млн.т/год (I очередь) по сырью, способный производить до 1.5 млн.т ШФЛУ и который испытывает те же трудности со сбытом продукции, что и предприятия газоперерабатывающей подотрасли.

Учитывая техническую сложность транспортировки ШФЛУ на дальние расстояния (примером тому - авария на магистральном продуктопроводе Западная Сибирь - Поволжье), рост объемов производства по мере вовлечения в переработку ресурсов нефтяного и природного газа, газового конденсата, задача рационального использования этого вида сырья не теряет свой актуальности.

Особенностью экономической ситуации в стране в современных условиях является то, что дальнейшее развитие с акцентом на добывающие отрасли становится несовместимым с осуществлением структурной перестройки народного хозяйства в направлении увеличения доли отраслей, определяющих темпы научно-технического прогресса и решение неотложных социальных задач. Необходим перенос центра тяжести на более динамичные отрасли обрабатывающей промышленности. Важнейшим же направлением структурной перестройки экономики области является развитие производств по глубокой переработке добываемого сырья - нефтегазохимической промышленности.

Учитывая складывающуюся в стране экономическую ситуацию наиболее приемлемым является поэтапное развитие производств по глубокой переработке углеводородного сырья:

- завершение сооружения (в период до 1995-1997 гг.) на Тобольском НХК (включая реконструкцию действующих технологических комплексов) основных базовых производств (бутилкаучука, термоэластопластов, полипропилена). Данный объект имеет особое значе-

ние не только как перерабатывающий комбинат, но и как важнейший элемент усиления и развития экономических интеграционных связей в хозяйстве области;

- организация строительства новых нефтехимических предприятий в Тюменской области - крупных (Сургутского НГХК), средних (Н.-Уренгойского завода по производству полиэтилена) и мелких (в составе предприятий нефтяной и газовой промышленности) - в направлении тесной кооперации с действующими предприятиями по переработке углеводородного сырья в гг. Сургуте, Н.Уренгое, Нижневартовске и др. При этом может быть решена задача рационального использования ресурсов ШФЛУ - только после проработки и оценки этой задачи возможно и необходимо рассматривать крупномасштабные проекты транспортировки значительных объемов ШФЛУ как в западном так и в восточном направлениях.

В дальнейшем (за пределами 1995-1997 гг.) развитие нефтегазохимической промышленности должно предполагать;

- создание адекватной данному многоотраслевому комплексу инфраструктуры - прежде всего - надежной системы трубопроводного транспорта углеводородного сырья и нефтехимических полупродуктов, обеспечивающей возможности маневра и гибкость в развитии всего комплекса и отдельных предприятий, а также формирование рациональной кооперации между предприятиями, расположенными на территории области и Западной Сибири в целом (последнее может быть реализовано в рамках Сибирского соглашения);

- строительство крупных нефтегазохимических комплексов, ориентированных в основном на производство базовых многотоннажных продуктов (олефинов и полиолефинов, продуктов органического синтеза) в Тюменской области (Нижневартовского, Уватского и Красноленинского).

Заметим, что решение проблем развития химической и нефтехимической промышленности в конце рассматриваемого периода (в 2005-2010 годах) выйдет за рамки данных отраслей - использование сырьевого потенциала месторождений нефти, газа и углеводородного сырья (например, в зоне Приполярного Урала) и переход к производству новых конструкционных материалов предполагает

создание новых производств, включающих в себя элементы чисто химических, нефтехимических и металлургических процессов.

Необходимость развития нефтегазохимической промышленности на территории Тюменской области, связанная с обеспечением народнохозяйственных потребностей, подкрепляется изменившимися региональными факторами и условиями. То, что еще недавно требовало доказательств и научных обоснований, сейчас становится очевидным для многих: запасы нефти и газа - ограничены и рано или поздно окажутся исчерпанными. Это не только лишит область базы экономического роста, но и с неизбежностью породит сложные социальные проблемы (отсутствие серьезных альтернатив решения проблем занятости высвобождающегося трудоспособного населения). Без развития перерабатывающего сектора у хозяйства области (прежде всего на основе углеводородного сырья) - просто нет будущего. Помимо дальних (и трудно прогнозируемых) последствий, существуют побудительные мотивы и стимулы "тактического" свойства. Например, благодаря развитию перерабатывающих производств - через систему акцизного налогообложения - местные органы власти смогут контролировать относительно большую часть чистого дохода, образуемого в нефтегазовом секторе хозяйства.

Как уже отмечалось выше, проблема развития нефтегазохимической промышленности в Западной Сибири тесно связана с проблемой использования легкого углеводородного сырья - этана, сжиженных газов, ШФЛУ, газового конденсата, поэтому обе названные проблемы должны решаться в комплексе.

3.4. Лесная промышленность

Тюменская область - один из крупнейших многолесных районов России. По наличию лесных ресурсов она приближается к Иркутской области и Красноярскому краю. Лесной фонд занимает около 92 млн.га (63% общей территории, имеет запас древесины - 5.2 млрд.куб.м. из них хвойных - более 4 млрд.куб.м).

Высокие темпы развития народного хозяйства области, а также строительство железных дорог решающим образом изменили условия

функционирования лесной и лесоперерабатывающей промышленности. Они послужили мощным фактором стабильного роста лесозаготовок, деревообработки, изменений в размещении и организации производства. В большой мере этому способствовала близость Тюменской области к лесодефицитным районам Европейско-Уральской зоны и возможность поставки туда продукции, минуя участки железных дорог с недостаточной пропускной способностью. С середины 60-х годов Тюменская область является единственным районом Западной Сибири, где интенсивно наращиваются лесозаготовки и сравнительно быстро - лесопереработка.

Вместе с тем, в целом коренных перемен в лесном комплексе области в минувшее 10-летие не произошло. Развитие производства, изменение его отраслевой структуры, перемены в техническом и организационном базисе имели явно выраженный эволюционный характер. Предпосылок для перевода отраслевой системы на интенсивный путь развития в эти годы не было создано. Положение с использованием лесных ресурсов с течением времени ухудшается: имеют место перерубы расчетной лесосеки, усиливается применение худших вариантов выборочных и условно-сплошных рубок, наметилась тенденция хищнического подхода к организации лесопользования.

Учитывая специфику породной и возрастной структуры лесного Фонда Тюменской области, очень важным представляется создание на ее территории достаточно развитой целлюлозно-бумажной, гидролизной и лесохимической промышленности, способной перерабатывать сырье любых пород, любых размеров и качества.

По совокупности предпосылок лесной комплекс Тюменской области в рассматриваемой перспективе может оказаться как бы вне конкуренции. Это определяется и его особым географическим положением области, и сырьевой базой, и высокой обеспеченностью топливно-энергетическими ресурсами. Важно при этом правильно оценить складывающуюся обстановку внутри области и за ее пределами. Следует, в частности, исходить из того, что основные направления развития отраслевой системы будут связаны с удовлетворением внутриобластной потребности в лесных продуктах,

возможностями все возрастающего развития поставок древесины в районы Европейско-Уральской зоны, в Среднюю Азию, на экспорт. При этом рост лесопотребления внутри области и в названных районах не будет прямолинейным. Развитие рыночных отношений, как показывает анализ, неизбежно сопровождается интенсификацией общественного производства, что замедляющим образом будет воздействовать на лесопотребление, особенно на начальном этапе.

В этой связи главная задача лесного комплекса Тюменской области в пределах ближайшего 10-летия должна заключаться в преобразовании уже имеющегося производственного аппарата на новой, самой современной технологической основе.

3.5. Машиностроение

Машиностроение Тюменской области исторически не играло заметной роли в хозяйстве области как до открытия нефтегазовых месторождений, так и не играет в настоящее время (удельный вес отрасли в промышленности области по продукции не превышает в настоящее время 77%, хотя по численности работающих ее доля равна примерно 30%).

Доля нефтяного и химического машиностроения в структуре продукции отрасли не велика и составляет 8.1%. Однако и достигнутый уровень развития специализированного машиностроения, обслуживающего нефтегазовый комплекс, является не столько результатом целенаправленной политики, сколько следствием неудовлетворительной организации материально-технического обеспечения, низким качеством поставляемого оборудования.

Однако сосредоточенное в области специализированное машиностроение и собственные производства не решают проблем стабильного обеспечения нефтяной и газовой промышленности необходимым оборудованием, инструментом, контрольно-измерительной аппаратурой и т.д. Их вклад на фоне накопившихся проблем незначителен, так как потребности нефтегазового комплекса в технологическом оборудовании намного превышают возможности не только местного, но и всего российского машиностроения (особенно в

части производства и поставок новых и прогрессивных видов оборудования). Отечественное нефтяное машиностроение, технический уровень которого по сравнению с машиностроением развитых стран отстает на 25-30 лет, в настоящее время не может обеспечить нефтяную промышленность в необходимом количестве (и качестве) оборудованием и инструментом даже существующих модификаций.

Как следствие, существующий парк оборудования добывающих предприятий характеризуется низким техническим уровнем, некачественностью, ненадежностью, моральной устарелостью основных его элементов. Специалисты считают, что около 70% парка буровых установок здесь составляют морально устаревшие их виды. Каждый третий агрегат для ремонта скважин имеет конструкцию, снятую с производства 5-7 лет назад. Только 14% машин и оборудования отвечает мировому уровню. Почти полностью отсутствует компьютеризация оборудования и технологических процессов.

Кризис в машиностроительной промышленности и в обеспечении комплекса технологическим оборудованием является результатом характерных для административной системы подходов к планированию и управлению экономикой в целом и, в том числе, важнейшими стратегическими ее отраслями.

С самого начала создания в регионе был проигнорирован принцип комплексного освоения открытых месторождений нефти и газа, включающего, в частности, создание соответствующей технической базы - машиностроения - способной длительное время бесперебойно снабжать ЗСНГК соответствующим технологическим оборудованием. Однако при значительных вложениях в нефтегазодобычу затраты на развитие нефтяного машиностроения составляли несоизмеримо малую величину. По существу, отечественное машиностроение не было готово к освоению западно-сибирских месторождений, и последствия этого сказываются сейчас.

Другая - и не менее важная - причина катастрофического положения в нефтегазовом машиностроении кроется в, по существу, еще действующем старом механизме хозяйственных отношений. Одной из его черт является монополизм в производстве важнейших видов оборудования. Нефтяники и газовики вынуждены брать - из-за от-

сутствия выбора и нехватки оборудования - то, что дают отечественные машиностроительные предприятия (в равной степени сказанное относится и к импортному оборудованию, закупаемому в централизованном порядке). Монопольные же производители в условиях дефицита не заинтересованы в улучшении качества своей продукции, но и не могут увеличить количество, так как сами ограничены в возможностях развития своих мощностей.

3.6 Агропромышленный комплекс

Хозяйственное развитие Тюменской области в значительной степени носит промышленный характер. Лишь около 7% работающих трудится в сельском хозяйстве, состояние которого на сегодняшний день крайне неудовлетворительно.

Фундаментом развития агропромышленного комплекса должна стать его многоукладность на основе различных видов собственности и форм хозяйствования: государственная (совхозы, опытные и учебные хозяйства, подсобные хозяйства промышленных предприятий и др.), коллективная (колхозы, арендные предприятия, кооперативы, акционерные хозяйства), собственность граждан (личные подсобные хозяйства, фермерские и трудовые хозяйства). Развитие различных форм собственности определяется тем, как будет решаться земельный вопрос в целом.

Рассмотренная и утвержденная II сессией Облсовета Программа развития АПК наметила основные направления перехода АПК в условия рыночной экономики:

- проведение земельной реформы и создание условий для эффективного функционирования различных форм собственности и хозяйствования, устранение монополии в землевладении и формирование многоукладной экономики в аграрном секторе;

- ликвидация административных структур государственного управления сельским хозяйством, отказ от административного установления обязательных заказов по сельскохозяйственной продукции;

- повышение престижности и усиление мотивации крестьянского

труда, поощрение предприимчивости и здоровой конкуренции товаропроизводителей;

- развитие производственной и социальной инфраструктуры на селе (через реализацию целевых программ при поддержке государства);

- проведение социальной политики, отвечающей нуждам и потребностям сельских жителей, создание социально-экономических гарантий справедливого положения крестьянства.

По каждому направлению в Программе разработаны первоочередные меры, определены и осуществляются изменения в структуре управления, созданы на разных уровнях комитеты по земельной реформе и земельным ресурсам, депутатские земельные комиссии, перестраивается система взаимоотношений АПК с потребителями. Отношения между производителями, переработчиками и потребителями должны строиться на взаимовыгодной договорной основе.

Рыночная экономика требует разграничения государственной и хозяйственной власти. Функции государственного руководства могут быть у Главного управления сельского хозяйства и продовольствия облисполкома.

Следует отметить постоянный контроль Облсовета за реализацией этой Программы и принятие соответствующих решений по выделению ресурсов на ее выполнение ("О неотложных мерах по проведению земельной реформы и развитию крестьянских (фермерских) хозяйств в области" от 27.02.91, "О ходе реализации областной Программы..." от 27.03.91, "По ускорению проведения земельной реформы" от 27.03.91, "О совершенствовании кадрового и научного обеспечения АПК" от 18.06.91г. и др.). Особое внимание уделяется развитию договорных отношений между городами и районами промышленной и сельскохозяйственной зон области с упором на заключение двусторонних и многосторонних хозяйственных договоров между городскими и районными СНД и их исполнительными комитетами. В первую очередь предполагается выведение на прямые долговременные связи сельскохозяйственных территорий юга области с промышленными северными.

Тем не менее процесс приватизации и формирования многоук-

ладности хозяйствования в аграрном секторе идет крайне медленно.

Возможности многоукладности экономики АПК могут быть реализованы лишь при реальном создании равных возможностей для каждого из них: право на землю, равные права при установлении цен, возможности в приобретении техники и т. д.

Ключевым вопросом в развитии сельскохозяйственного производства независимо от форм собственности является материально-техническое снабжение. При отсутствии оптового рынка продукты питания из сельского хозяйства выступают некоторым эквивалентом денег при установлении рыночных отношений между АПК и всеми другими сферами.

Специализация Тюменской области дает уникальную возможность использования широкой гаммы отходов производства для решения продовольственных проблем: древесных отходов (веток, коры, хвои, золы, опилок) в животноводстве и в качестве удобрений (по расчетам, замена 13% рациона животных древесными отходами позволила бы сократить на 20% площади пашни, а замена в комбикорме 15% зерна кормовыми дрожжами - сократить потребность в зерне на 6%); отходящего тепла компрессорных станций для обогрева теплиц; низкопотенциального тепла от ГРЭС - для овощеводства и рыболовства. Переработка городского мусора, бытовых стоков, пищевых отходов также даст дополнительные ресурсы для развития сельского хозяйства.

В районах Крайнего Севера существенное развитие должно получить оленеводство (личное и общественное) - как традиционный источник мяса - с полной переработкой всех попутных продуктов оленеводства.

Приоритетным направлением в развитии АПК области в перспективе будет создание необходимых мощностей хранения сырья и продукции с целью ликвидации ее потерь, в Программе развития АПК предусмотрена отработка единой схемы транспортировки, хранения, переработки, поставки и торговли сельскохозяйственной продукцией и продуктами питания.

Одним из вариантов решения продовольственной проблемы явля-

ется создание тыловых баз в Сибири на основе взаимной экономической заинтересованности (от вложения средств в сферу производства, переработки и хранения до создания баз отдыха для работников из Тюменской области, создания опорных пунктов для северных вахт).

4. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ СТРУКТУРЫ ХОЗЯЙСТВА

4.1. Подходы к регулированию структуры хозяйства

Анализ тенденций экономического развития Тюменской области позволяет прийти к выводу, что сформировалась структура хозяйства, резко отличающаяся от среднереспубликанской и значительно гипертрофированная в сторону добывающих отраслей топливно-энергетической специализации. Такая структура хозяйства делает экономику области уязвимой к изменениям в условиях функционирования сырьевых отраслей.

В предыдущие годы экономика региона развивалась при постоянном росте притока централизованных капитальных вложений, материализующихся через деятельность союзных министерств, формирующих производственную структуру ЗСНГК, но не включенных в региональные воспроизводственные процессы (финансовые, материально-вещественные, социальные).

Тем самым игнорировалась взаимообусловленность между решением народнохозяйственных (национального значения) проблем и комплексным развитием хозяйства региона, удовлетворяющим экономическим и социально-экологическим критериям региональной эффективности.

Преодоление данного противоречия видится в переходе к другим принципам государственного и регионального регулирования структуры хозяйства.

На наш взгляд государственное регулирование развития региона должно распространяться на те сферы деятельности, которые относятся к компетенции государственного уровня управления:

- политика природопользования;
- социальная политика и проблема занятости;
- развитие производственных систем, требующих централизованного управления (транспортная система, энергетика, предприятия по добыче и переработке стратегического сырья, военные объекты):

- разработка государственных региональных программ развития северных районов;
- разработка правовых основ развития хозяйства в условиях Севера;
- ценовая и кредитно-финансовая политика;
- режим внешнеэкономической деятельности.

С другой стороны, государственное регулирование развития ведущих отраслей должно также иметь целью установление и обеспечение эффективной производственной структуры с точки зрения национальных экономических интересов.

По-нашему мнению, регулирование отраслевой структуры хозяйства предназначено заменить чисто рыночные регуляторы там, где нет возможности последним проявить себя. Особенно это важно в условиях перехода от жестко централизованной системы планирования и управления к системе, основанной на более активном использовании косвенных регуляторов (особенно на начальном этапе).

Регулирование развития ведущих отраслей должно выполнять три основных задачи:

- обеспечение эффективной производственной структуры;
- ослабление монополии на природные ресурсы и ее возможностей проявить себя в полную силу;
- создание стимулов для эффективного функционирования минерально-сырьевого сектора.

По-нашему мнению, в основе формирования новой схемы регулирования развития нефтяного и газового сектора экономики должен лежать переход последнего к рыночным принципам функционирования. А именно, НЕОБХОДИМО:

- преобразование статуса нефтегазодобывающих предприятий;
- преодоление монопольного права добывающих предприятий на природные ресурсы и переход к платным принципам недропользования (что нашло отражение в принятом в феврале 1992 года Законе Российской Федерации "О недрах");
- переход на контрактные принципы предоставления недр в пользование с указанием характеристик и параметров эффективной

разработки месторождений и их участков (что позволит установить зависимость система экономических санкций от темпов и этапов разработки месторождений);

- преодоление монопольного права на разработку и использование не только недр в целом, но и отдельных участков недр (формирование для разработки каждого участка групп компаний с выделением из их числа компании-оператора);

- изменение принципов ценообразования и дальнейшее гибкое регулирование цен - формирование цен на нефть и газ с учетом приносимой ими дифференциальной ренты; установление реальных предельно допустимых уровней изменения цен (как по районам, так и типам месторождений);

- выработка стратегии привлечения иностранного капитала.

Регулирование структуры хозяйства на региональном уровне должно быть направлено на создание экономических предпосылок решения социально-экономических проблем в долгосрочной перспективе.

В основе регулирования на региональном уровне должно лежать расширение экономической самостоятельности территории за счет увеличения доли отчислений от использования природно-ресурсного потенциала. Суть экономической самостоятельности применительно к различным уровням территориальной системы включает в себя; право принятия решений в рамках функций и полномочий, относящихся к компетенции соответствующего уровня; финансирование мероприятий, вытекающих из принятых решений; ответственность за принимаемые решения и контроль за их исполнением.

Необходимо преобразовать финансовые ресурсы, полученные от добычи невозполняемых минерально-сырьевых ресурсов, в производственно-экономический потенциал долговременного устойчивого развития хозяйства региона.

Предлагается за счет части рентных платежей, остающихся на территории, сформировать внебюджетные фонды (бюджет развития, фонд реализации Программы) для финансирования ряда региональных социально-экономических программ, имеющих важное значение для

развития хозяйства области в долгосрочной перспективе. К их числу могут быть отнесены:

- перестройка структуры хозяйства региона в направлении диверсификации с целью смягчения негативных последствий истощения основной части запасов невозпроизводимых минерально-сырьевых ресурсов:

- срочная ликвидация негативных последствий индустриального воздействия на экосистемы территории:

- развитие общерайонной производственной и социальной инфраструктуры (как основы привлечения капитала в хозяйство области).

При этом принципиально важно сохранять часть отчислений от рентных платежей, остающихся на территории, для осуществления финансовых (портфельных) инвестиций. Управлять использованием этой части финансовых ресурсов мог бы траст-фонд (резервный финансовый фонд). Этот фонд необходим прежде всего по причине нехватки инвестиционных возможностей в регионе для осуществления различных проектов экономического развития в каждый данный момент времени по сравнению с объемами поступающих финансовых ресурсов. Доходы от финансовых инвестиций данного фонда поступают и в текущий бюджет и во внебюджетные фонды, пополняя, тем самым, возможности финансирования чисто инвестиционных программ.

Переход к новым принципам регулирования развития базовых отраслей хозяйства (которые составляют основу экономики Тюменской области) невозможно реализовать только изменением принципов распределения и перераспределения произведенного чистого дохода - этого можно достичь согласованным изменением всех основных элементов хозяйственной системы, начиная от правовых аспектов и решения проблем собственности до конкретных процедур налогообложения и предоставления природных ресурсов в пользование.

Нам представляется, что вопросы природопользования во всей системе регулирования и управления развитием хозяйства Тюменской области являются ключевыми - речь при этом не должна идти не только о рациональном использовании ресурсов, но также и о

решении на этой основе, или в связи с этим, актуальных проблем социально-экономического развития.

4.2. Регулирование основных сфер хозяйства

В основе Экономической стратегии лежит диверсификация производственной структуры хозяйства в направлении эффективного решения проблем комплексного использования сырья, проблем занятости населения, интеграции хозяйства Севера Западной Сибири с южными районами, организации тыловых продовольственных баз. Первоочередными здесь являются проблемы продовольственного обеспечения и комплексного использования углеводородного сырья.

В настоящее время широко распространено убеждение о возможности сначала реализации программы перехода к рынку, а лишь затем - "переструктуризации" хозяйства.

Весьма популярной становится и точка зрения о новой "стратегии развития Сибири", основанной на отказе от широкомасштабного освоения нефтегазовых ресурсов Западной Сибири, ориентации развития хозяйства округов только на удовлетворение потребностей его населения. По-нашему мнению, такая ограниченная ориентация была бы глубочайшей ошибкой, так как она может ухудшить социально-экономическое положение региона и сократить ресурсы для социального развития. Она не учитывает реальные экономические и социальные отношения между хозяйством региона и базовыми отраслями, скорость роста новых видов собственности, степени экономической самостоятельности государственных предприятий в области инвестиционной политики.

Нефтяная промышленность.

Для изменения ситуации в отрасли или создания предпосылок реализации ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ НЕОБХОДИМО решить три взаимосвязанных задачи:

* заинтересовать предприятия и структурные подразделения эффективно осуществлять процесс добычи:

* создать механизм рационального использования недр (чтобы не разрабатывали месторождения в режиме сверхинтенсивного отбора запасов и, вместе с тем, чтобы не превращали запасы полезных ископаемых в неиспользуемую недвижимость);

* обеспечить добычу и поставки углеводородного сырья в объемах, удовлетворяющих народнохозяйственные потребности.

Ни одна из данных задач в отдельности не способна обеспечить выполнение сформулированной выше цели.

А именно, акционирование и изменение экономического статуса нефтегазодобывающих предприятий (переход от государственных предприятий к государственным холдинговым компаниям) не создаст сам по себе стимулов и мотивов у новых "компаний" и их коллективов лучше осваивать месторождения. Переход к холдинговым компаниям необходимо рассматривать лишь как первый этап преобразования экономического статуса нефтегазодобывающих предприятий.

Пути решения первой задачи нам видятся следующими:

* переход на первом этапе к государственным холдингам с предварительным акционированием традиционных государственных предприятий;

* преобразование холдингов в акционерные общества закрытого типа;

* частичное разгосударствление государственных холдингов - причем, представляется нецелесообразным проводить этот процесс по единой схеме для всех предприятий и объединений (например, по всем предприятиям оставляем государству 51 % пакета акций); вполне могут быть и полностью государственные компании (в этом случае, видимо, необходим договор коллектива с государством о взаимных обязательствах), так и полностью приватизируемые;

* привлечение иностранного капитала, которое должно выполнять несколько функций:

- приток инвестиций;
- содействие в решении проблем обеспече-

ния оборудованием:

- привнесение опыта современного управления в условиях рыночной экономики;
- создание конкурентной среды в отрасли;
- в конечном счете - обеспечение интеграции отечественной промышленности в систему международных экономических связей на новых "децентрализованных" принципах.

Необходима государственная (в крайнем случае - региональная) политика в области привлечения иностранных компаний и инвесторов, которая предусматривала бы как меры стимулирования, так и протекционизма по отношению к отечественным производителям.

Поэтому, наряду с данными "перспективными" шагами, должна реализовываться система мер срочного характера. Сюда, по-нашему мнению, необходимо отнести:

- создание налоговых льгот и стимулов предприятиям-изготовителям техники и оборудования для нефтегазовой промышленности (например, льготное налогообложение производства этой продукции и приравнивание его к инвестициям в нефтегазовую промышленность); целевой перевод предприятий военно-промышленного комплекса на выпуск данной продукции; льготы по внешнеторговым операциям, связанным с закупкой оборудования (отказ от продажи валюты государству в случае экспорта нефти и газа на эти цели);
- определение уровня и объемов государственных потребностей в нефти, нефтепродуктах и прочих углеводородах.

Нужны кардинальные нестандартные решения, чтобы стабилизировать ситуацию в добыче нефти (в первую очередь) - практически невозможно возлагать на нефтегазовый комплекс сразу несколько экономических задач - дать стране энергоносители, дать стране валюту; дать стране поступления средств в бюджет.

Надо сосредоточиться на какой-то одной задаче. По-нашему мнению, это - стабилизация ситуации в нефтегазовом комплексе. Будет решена эта проблема - будет и валюта, будут и поступления в бюджет.

Газовая промышленность.

В энергетике индустриально развитых государств наиболее известны два способа формирования рынка энергоресурсов: регулируемой монополии и регулируемого конкурентного рынка.

Газовую промышленность обычно относят к первому типу, поскольку она характеризуется устойчивой сетью связей между предприятиями, добывающими и потребляющими газ. Высокая динамичность процессов производства и необходимость оперативной регуляции перетоков газа обуславливают централизацию управления. Возможны различные формы централизации управления в виде создания монопольных объединений при жестком регулировании рынка со стороны государства и местных властей как экономическими, так и административными методами. Наиболее адекватными являются две формы: либо государственные монополии, либо корпорации типа "концерн" с жесткой иерархической системой управления. На наш взгляд, степень участия государства в управлении по мере удаления технологического процесса от добычи должна уменьшаться.

В качестве отдаленного прообраза будущей организационной формы развития газовой промышленности можно рассматривать сформированное в настоящее время межреспубликанское акционерное общество закрытого типа "Газпром". Однако его (как "супермонополию") следует разукрупнить, выделив сложившиеся в отрасли территориально-хозяйственные образования в полностью самостоятельные структуры (АО) с последующим их переводом в общества открытого типа. Параллельно этому магистральные газотранспортные системы должны быть переведены на работу "по тарифу", что лишит их возможности диктовать свои условия и производителям и потребителям газа. Таким образом может быть устранена монополия на добычу и снабжение газом. Формирование территориальных концернов в газовой промышленности должно происходить на корпоративной основе, что позволит, наряду с государственными, привлечь и другие финансовые источники - собственные средства госпредприятий, частный капитал. Однако контрольные пакеты акций в любом случае сохраняются за государством - в лице его органов по управлению имуществом.

Для реализации целей ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ на региональ-

ном уровне НЕОБХОДИМО:

- * прогнозирование спроса на топливо и энергию в пределах территории:

- * организация регионального рынка энергоресурсов (прежде всего устраняя монопольные тенденции):

- * поощрение и стимулирование энергосберегающих мероприятий:

- * реализация на практике платности природопользования.

Дальнейшее развитие газовой промышленности на принципах регулируемой монополии при переходе к рыночным отношениям не только не исключает, но и - наоборот - предполагает усиление предпринимательских начал в процессе функционирования предприятий.

Нефтегазохимическая промышленность.

Главная проблема дальнейшего развития нефтегазохимической промышленности на территории области связана с возможностями финансирования. При ее решении требуется, по нашему мнению, дифференцированный подход.

В рамках ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ НЕОБХОДИМО:

- * обеспечить финансирование строительства крупных объектов нефтегазохимии, играющих структуроопределяющую роль для народного хозяйства, за счет централизованных источников: при всей сложности современного экономического положения в стране необходимо, по нашему мнению, изыскать на уровне республиканского бюджета (или с привлечением иностранных кредитов под правительственные гарантии) возможности для финансирования дальнейшего строительства Тобольского НХК, который мог бы стать опорным центром развития нефтегазохимии в Тюменской области.

- * активно использовать зарождающийся экономический интерес нефтегазодобывающих и других неспециализированных предприятий и организаций к созданию нефтехимических производств: объединение их финансовых возможностей при различных формах партнерства (независимые хозяйственные ассоциации, акционерные общества и др.) создает благоприятные предпосылки для строительства относительно небольших нефтехимических предприятий и производств,

специализированных на выпуске, главным образом, базовых полимеров и продукции местного потребления, а в отдельных случаях - для строительства и крупных нефтегазохимических комбинатов;

* целенаправленно выделять аккумулируемые на областном или окружных уровнях средства внебюджетных фондов, получаемые в виде отчислений от рентных доходов; данные фонды могли бы также стать гарантами покрытия рисков по иностранным кредитам для развития нефтегазохимической промышленности в регионе;

* разработать региональную политику в области развития предприятий и производств по глубокой переработке углеводородного сырья (в первую очередь, легкого) - начиная от сырьевого потенциала и кончая мерами стимулирования развития перерабатывающих производств (включая льготы в области налогообложения, различных платежей и прав пользования ресурсами сырья).

Лесная промышленность.

Усиление самостоятельности предприятий, региональных систем, развитие рыночных отношений обуславливают необходимость внесения в лесную политику Тюменской области принципиальных изменений.

Исходя из логики формирования этих пропорций для условий Тюменской области при переходе к полноценным рентным отношениям, можно было бы рассмотреть как один из наиболее перспективных такой вариант трансформации государственной собственности на леса, в котором выделялись бы три сектора: государственный (федеральный), региональный (областной, муниципальный) и частновладельческий.

Первый сектор - федеральный - включает все резервные леса, леса, относимые к национальным паркам и заповедникам, леса в зоне действия предприятий, полностью находящихся в компетенции государственного управления (военные полигоны, специализированные объекты государственного значения и т.д.).

Второй сектор - региональный - включает леса всех групп и категорий, расположенные в хозяйственно освоенной или включен-

ной в начальное освоение зоне данной области за исключением лесов, уже переданных в частное владение. В ведении лесного хозяйства в этой зоне целесообразно ориентироваться на опыт Канады и Скандинавских стран.

Третий сектор - сектор частного владения включает леса, переданные на тех или иных условиях в частную собственность (индивидуальную или коллективную). Ведение лесного хозяйства в этом случае может осуществляться только на принципах лесопользования по типу финских фермерских лесовладений.

Сочетание возможных форм собственности в лесном комплексе может оказаться весьма своеобразным. Это определяется тем, что в отличие от некоторых других отраслей промышленности, в его составе насчитываются не десятки и сотни предприятий и специальных подразделений, а буквально тысячи, в том числе, в Тюменской области - около 900.

Первый шаг в разгосударствлении собственности в данной сфере, очевидно, должен состоять в приватизации многочисленных мелких предприятий. Результатом этого шага явится обретение каждым таким предприятием реального хозяина, ликвидация неперспективных объектов, усиление концентрации производства, неизбежный поворот таких предприятий в сторону потребительского рынка, в сторону выпуска лесных продуктов производственного назначения для населения.

На средних и крупных лесоперерабатывающих предприятиях технология разгосударствления и приватизации, по-видимому, в основных своих чертах будет аналогичной общепромышленной.

Что касается лесозаготовительных предприятий, то в силу местоположения в глухой тайге и отсутствия реальных условий для формирования современной социальной инфраструктуры, их функционирование вероятнее всего будет происходить на арендной безвыкупной основе.

Из сказанного следует, что главное поле частного бизнеса на лесной "ниве" Тюменской области, особенно на начальном этапе - это относительно небольшие предприятия, ориентированные на удовлетворение потребностей в лесных продуктах со стороны насе-

ления и предприятий нелесного профиля.

Не исключается возможность создания в Тюменской области совместных предприятий с привлечением иностранного капитала. Однако перспективным здесь следует считать только крупное производство, которое может функционировать в условиях жесткой конкуренции. В первую очередь подлежит изучению вопрос о целесообразности участия иностранного капитала в создании Тобольского и Нижне-Обского комплексов.

Рассматривая вопросы собственности и приватизации, нельзя не считаться с тем, что на территории Тюменской области расположены Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа. Последний, как известно, является основной зоной сосредоточения лесных ресурсов, лесодобычи и лесопереработки в области. В подходах к решению названных вопросов не вызывает сомнения необходимость обеспечения преимуществ и приоритетов коренного населения национальных округов в отношении лесовладения, лесопользования, ответственности за результаты и получения дивидендов.

Логика развития рыночной экономики в России требует, как минимум, формирования следующих структур, управляющих лесным делом:

- 1) центрального управляющего органа на уровне страны;
- 2) регионального управляющего органа;
- 3) национальных органов управления лесным делом (на уровне краев, областей, земель и т.п.);
- 4) отраслевых ассоциаций лесопромышленников и других функционеров;
- 5) частных лесовладельцев и предпринимателей.

В качестве руководящего регионального органа в Тюменской области, возможно, необходимо было бы сформировать специальный координационный Совет территориального лесного комплекса, в состав которого входили бы представители администрации Тюменской области, центрального органа управления государственными лесами, национальных образований, отраслевых ассоциаций, частных лесовладельцев и предпринимателей.

Основная задача участников Совета заключалась бы в обеспе-

чении наивыгоднейших позиций соответствующего элемента (блока) в деле использования и воспроизводства лесных ресурсов на основе достижения взаимоприемлемых соглашений в области цен, налогов, капиталовложений, оплаты труда и т.д.

В связи с изложенными выше для достижения целей, предусмотренных ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИЕЙ НЕОБХОДИМО:

* определить направления трансформации государственной собственности на леса с выделением трех секторов: государственного (федерального), регионального (областного, муниципального) и частновладельческого;

* сформировать подходы и соответствующую им структуру органов управления и регулирования процессами лесопользования:

* осуществить в рамках региональных программ диверсификации структуры хозяйства области создание современных деревообрабатывающих и деревоперерабатывающих производств: на следующем этапе перейти к созданию предприятий, основанных на обработке и переработке древесины и производстве полимерных материалов (получаемых на основе переработки углеводородного сырья) и производстве на этой основе строительных конструкций и материалов с улучшенными свойствами.

4.3. Управление развитием хозяйства региона.

При рассмотрении вопросов, связанных с подходами к управлению развитием хозяйства на уровне Тюменской области и входящих в ее состав территориальных образований необходимо рассматривать три взаимосвязанных направления:

- создание процедур и органов их реализующих по государственному управлению использованием природно-ресурсного потенциала территории:

- изменение структуры и принципов управления развитием базовых отраслей хозяйства на региональном уровне - нефтяной, газовой, лесной, нефтегазохимической, аграрным сектором:

- создание адекватных расширению экономической самостоятельности территории хозяйственных коммерческих структур и инс-

титуттов.

Детально данные направления будут рассмотрены ниже.

Здесь отметим, что существует три принципиально различных формы организационного решения проблемы управления развитием хозяйства Тюменской области.

ПЕРВАЯ ФОРМА - разработка всеохватывающей программы развития хозяйства Тюменской области, которая детально рассматривала бы вопросы развития всех отраслей и сфер экономической деятельности.

Во многом традиции разработки и подготовки подобной программы были заложены в конце 70-ых - начале 80-ых годов, когда в развитии хозяйства области начали особенно отчетливо проявляться негативные последствия чисто ведомственного решения проблем, в первую очередь, нефтегазового комплекса.

В этом случае создается региональный программный орган управления, который осуществляет не только координацию, но и финансирование и непосредственное управление всеми видами хозяйственной деятельности.

При этом "Программа" рассматривается в ее классическом понимании - как комплекс мероприятий, увязанных по срокам, ресурсам и исполнителям.

Такой подход соответствует жестко директивной схеме управления региональным развитием и в настоящее время не может быть реализован - во-первых, по причине перехода на экономические формы и методы управления и регулирования развитием экономики в республике в целом и, во-вторых, по причине просто физической нехватки средств у государства (не говоря уже о территории) для реализации программы в ее всеобъемлющей форме.

ВТОРАЯ ФОРМА - разработка Экономической стратегии (в том понимании, которое изложено выше) и дополнение ее комплексом конкретных мероприятий по отдельным ключевым сферам и областям хозяйства, которые могут быть реализованы за счет и в пределах средств учредителей и участников данных проектов.

Данная схема прежде всего предполагает:

- разработку подходов и схем регулирования хозяйственной

деятельности на государственном и региональном уровнях (определение рычагов, регуляторов, мер воздействия) и закрепление их в законодательных актах и нормах (следует отметить, что в настоящее время Федеративным договором предусмотрено право субъектов Федерации принимать нормативные акты по вопросам совместной компетенции - по которым нет федеративных законов, что делает весьма актуальной разработку и наличие собственной Экономической стратегии);

- определение перечня объектов и мер, которые могут и должны быть реализованы за счет и в пределах региональных внебюджетных фондов и совокупность которых и будет составлять собственно программу в ее классическом понимании.

При таком подходе структура управления региональным экономическим развитием будет включать в себя как органы государственных институтов (например, территориальные подразделения государственного Фонда недр), так и сугубо местные структуры управления (например, Фонд реализации территориальной Программы, осуществляемой в пределах и за счет средств внебюджетного фонда).

Основная сложность и проблема такой формы заключается в создании и налаживании схем взаимодействия государственных и местных органов регулирования и управления экономическим развитием.

В случае движения в рамках данной формы по-иному следует понимать и функции Программы Тюменской области и органов ее управления (коллегии Программы и Фонда реализации Программы), определенных Указом Президента Российской Федерации от 19 сентября 1991 г.

В этом случае основная функция органов управления Программой на территориальном уровне заключается:

- в выработке согласованной экономической политики между областью и входящими в ее состав автономными образованиями (принимать решения по таким вопросам в соответствии с Законом Российской Федерации "О краевом областном Совете и краевой областной Администрации" имеет право только сессия Совета);

- в определении перечня совместно реализуемых проектов, отвечающих интересам развития хозяйства Тюменской области как единого взаимосвязанного комплекса.

ТРЕТЬЯ ФОРМА - отсутствие региональной программы и решение проблем экономического развития территории в рамках существующих и создаваемых структур и институтов государственного управления.

К числу достоинств данной формы может быть отнесена простота реализации. Недостатки же заключаются в ориентации на решение только текущих проблем и вопросов социально-экономического развития.

Нам представляется целесообразным движение в рамках ВТОРОЙ формы.

А для того, чтобы достичь целей, предусмотренных ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИЕЙ НЕОБХОДИМО:

- * определить общую взаимосвязь и взаимозависимость регулирования основных отраслей и сфер хозяйства, расположенных на территории Тюменской области, особо выделив взаимосвязь регулирования с решением региональных социально-экономических задач:

- * подготовить перечень основных законодательных и нормативных актов, определяющих схемы регулирования и управления развитием хозяйства области:

- * разработать общую (согласованную с автономными образованиями) схему управления региональным экономическим развитием;

- * оценить и принять на сессиях Советов критерии и принципы для включения объектов в общеобластную Программу для последующей их реализации с привлечением средств автономных округов;

- * провести работу по реальному повышению общеобластного статуса Программы развития Тюменской области, подготовив перечень объектов и предложений для совместной реализации с другими краями и областями, республикой и зарубежными инвесторами (реальная экономическая значимость того или иного проекта определяет статус организационной формы, а не наоборот).

5. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИЕЙ ПРОГРАММЫ

Цель новой системы управления - повышение эффективности функционирования всех объектов и структурных звеньев хозяйства, понимаемой как наиболее рациональная стратегия освоения природных ресурсов, а также дающая возможность создавать предпосылки развития хозяйства территории в долгосрочной перспективе.

5.1. Органы регулирования развития хозяйства региона

Состав и структура данных органов во многом определяется тем, как понимается Программа развития хозяйства Тюменской области. "Наполнение" данного понятия будет определять и соответствующее построение органов управления.

В рамках прежнего "административно-командного" механизма управления Программа основывалась бы на ряде основных предпосылок того времени:

- * примате отраслевого, ведомственного решения проблемы;
- * наличии жестких вертикальных отраслевых структур управления, финансирования и распределения всех без исключения видов ресурсов;
- * ориентации прежде всего на развитие нефтегазового комплекса (не счесть числа директив и постановлений с таким названием);
- * развитию хозяйства Тюменской области в той степени и постольку, поскольку это соответствовало развитию нефтегазового комплекса (правда, одна из последних программ, подготовленных рассматривала и другие отрасли хозяйства, но без подходов и предложений по регулированию данного процесса).

Главная задача тех программ состояла в том, чтобы сбалансировать и увязать в динамике развитие различных отраслей, производств и сфер нефтегазового комплекса и чтобы некий "надведомственный" Комитет мог обзирать и "разумно" управлять этим архисложным хозяйством.

В чем принципиальное отличие современной ситуации?

* Нет жестких вертикально интегрированных структур.

* Вообще отсутствует какая-либо работающая схема и модель государственного регулирования и управления экономическим развитием.

* Значительно возросло и усилилось региональное самосознание (что воплотилось во все громче звучащем вопросе - зачем же все-таки добывать столько нефти и газа и что это дает хозяйству области и благополучию ее жителей?).

В процессе подготовки, уточнения и реализации ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ и ключевых мероприятий (составляющих основу Программы развития хозяйства Тюменской области) должны принимать участие следующие органы управления:

СОВЕТ - рассмотрение и утверждение общей экономической стратегии развития хозяйства Тюменской области, оценка финансового обеспечения реализации конкретных мероприятий, утверждение текущего бюджета и бюджета развития области (фактически это Фонд реализации Программы) - так, как это и предусмотрено Законом РФ "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса".

АДМИНИСТРАЦИЯ ПРОГРАММЫ (АП) - утверждение конкретного перечня мероприятий и уточнение шагов по текущей их реализации: выработка согласованной экономической политики в рамках области совместно с входящими в ее состав автономными образованиями.

ФОНД РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ (ФРП) - аккумулярование денежных средств, направляемых на реализацию программы и разделение их на портфельные инвестиции (управление финансовыми активами с целью их сохранения и приумножения для использования в будущие периоды) и на реальные инвестиции, направляемые на те или иные проекты. В свою очередь, ФРП перераспределяет свои реальные инвестиции между ЦЕЛЕВЫМИ ФОНДАМИ - (ЦФ) или подпрограммами. Последние, в свою очередь, могут либо непосредственно осуществлять инвестирование данных средств, либо поручать это КОРПОРАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ (КРР).

На наш взгляд, схему взаимодействия основных органов реализации ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ можно представить как это сделано

на схеме 1.

Необходимо отделить решение текущих задач от задач перспективного характера. Применительно к структуре органов управления Тюменской области это означает построение структуры управления с четко разграниченными полномочиями.

Прежде всего это касается разграничения полномочий Администрации Программы (орган стратегического хозяйственного управления) и Администрации Тюменской области (орган государственного управления).

Представители Администрации Области и Администраций территориальных образований могут (и это уже реализовано) входить в состав руководящих (по преимуществу наблюдательных) органов, однако реализацией Программы должны заниматься не подразделения Администрации Области, а "специализированные" органы управления - Фонд Реализации Программы (ФРП), Целевые фонды (ЦФ) и сугубо коммерческие структуры, в которых Фонд Реализации Программы участвует капиталом (полностью или частично).

Конкретная же структура корпорации будет всецело определяться составом проектов и подпрограмм, принятых к реализации и утвержденных сессией Совета.

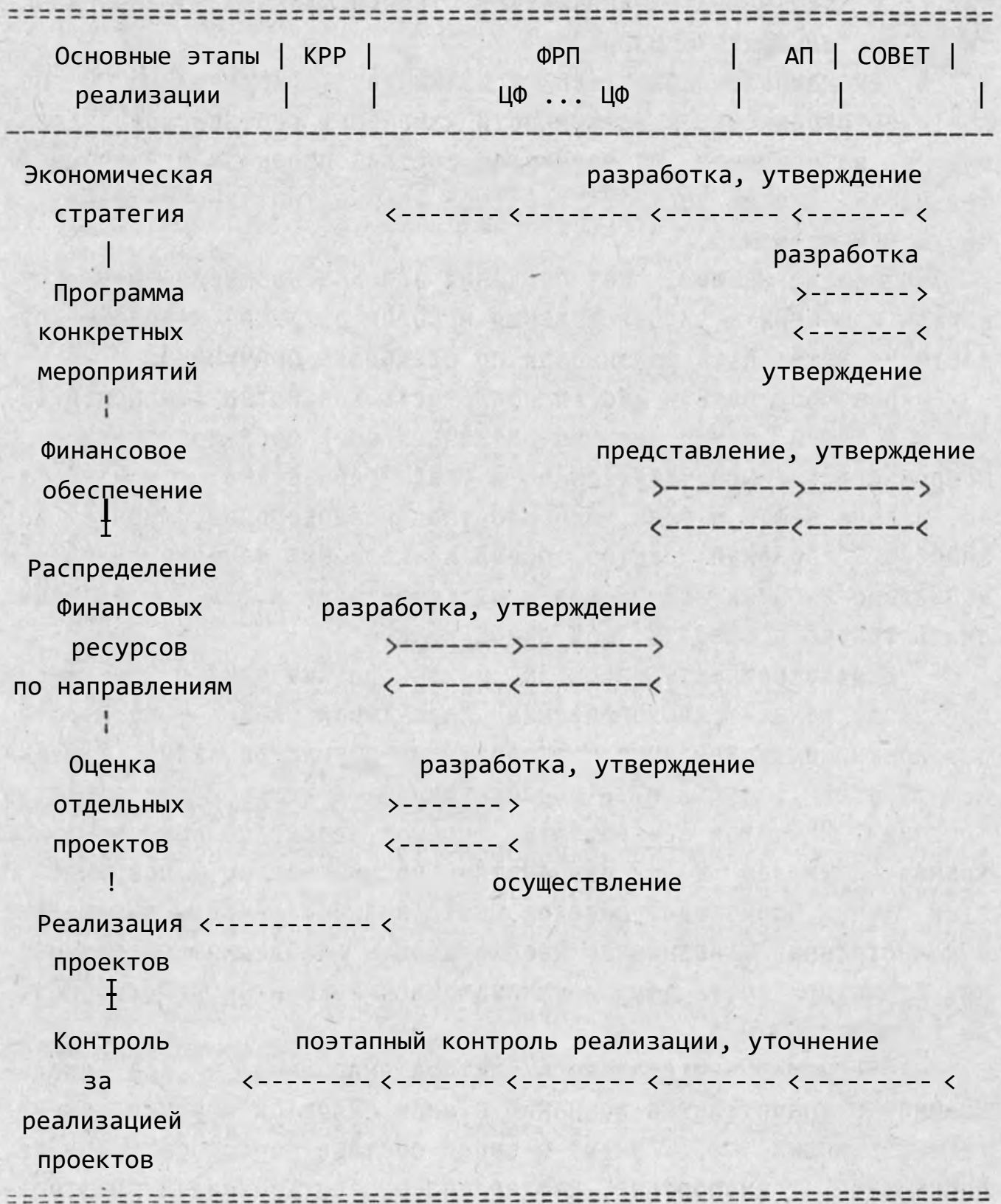
С экономической точки зрения это будет обычная коммерческая фирма - со своим Уставом, Собранием акционеров, Советом директоров, Правлением и т.д.

Отличие состоит лишь в том, что акционеры на начальном этапе будут представлены региональными структурами, изъявившими желание участвовать в проектах.

В этом случае не возникает никаких проблем по распределению объектов регулирования и управления между Россией, областью, округом и районами. Степень влияния и воздействия на текущую деятельность фирмы (корпорации) всецело определяется долей в акционерном капитале.

Корпорация должна быть полностью самостоятельна в своей текущей финансово-хозяйственной деятельности - неподотчетна ни ОблСовету, ни Администрации Программы, ни Администрациям области и округов. Только общее Собрание акционеров может и должно

Взаимодействие основных органов реализации
экономической стратегии



оказывать влияние на деятельность корпорации - при утверждении отчетов и определении направлений деятельности на предстоящий период. Сессия Областного Совета может и должна определять стратегию финансирования Корпорации и распределения пакета акций (т.к. это чревато уменьшением степени влияния органов власти на деятельность Корпорации).

В чем наиболее существенное преимущество корпорации? В гибкости ее структуры, в возможности изменения состава подразделений в зависимости от изменения состава проектов и видов деятельности. Это не жёсткая структура административного типа, а чисто коммерческая.

По-нашему мнению, опыт создания всеохватывающей государственной компании в случае решения проблем развития хозяйства области не может быть реализован по следующим причинам:

- разнородность и многопрофильность хозяйства Тюменской области с точки зрения наличия различных сфер производственной и непроизводственной деятельности (геологоразведка, строительство, добыча нефти и газа, переработка углеводородов, лесное хозяйство, аграрный сектор, проблемы коренных народов, проблемы социально-экономического развития территории и т.д.), которыми очень трудно управлять "под одной крышей";

- множественность объектов, резко различающихся по своим производственно-технологическим характеристикам - количество разрабатываемых нефтяных месторождений превысило 100, газовых исчисляется десятками, а перспективных на нефть и газ структур тысячами. При этом все объекты весьма индивидуальны с точки зрения подходов к их разработке, регулированию и освоению. В этом случае происходит переход чисто количественных параметров в качественные - возникает необходимость дробления управленческих структур (пусть даже и занимающихся косвенным регулированием и управлением);

- специфика нефтегазового сектора экономики - все сколько-нибудь значительные компании в мире являются вертикально-интегрированными, т.е. имеют в своем составе геологоразведочные, добывающие, транспортные, нефтегазоперерабатывающие и нефтега-

зохимические подразделения. Причем в настоящее время уже началось формирование таких компаний и в Западной Сибири (например, "ЛУКОЙЛ" - нефтяники Лангепаса, Урая, Когалыма и нефтеперерабатывающие предприятия Волгограда и Киришей), акционерное общество "Сибирь-Гермес-Дон", созданное в конце 1991 года с уставным капиталом 20 млн.рублей. Поэтому если сформировать всеохватывающую компанию, то она неизбежно превратится во всероссийскую сверхмонопольную структуру;

- особая важность нефтегазового комплекса для республики в целом. Фактически при создании всеохватывающей компании будет создана региональная супермонополия (в некотором роде совнархоз на современный лад) от поведения которой будет зависеть экономическая ситуация в стране в целом (поскольку она будет контролировать 2/3 добычи нефти и 3/4 добычи природного газа !!!).

В стремлении "одним росчерком пера" (созданием региональной программной всеохватывающей корпорации) решить все проблемы экономики, регулирования и управления столь сложным объектом, каким является область, находит выражение стремление разом "снять" вопросы сочетания интересов государства и территории.

Для реализации ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ НЕОБХОДИМО:

* регулярно (не реже одного раза в два года) рассматривать и уточнять положения ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ на сессиях областного Совета;

* определить принципы и критерии включения объектов и мероприятий в областную Программу;

* регулярно (с такой же периодичностью как и рассмотрение бюджета) оценивать и рассматривать вопросы формирования внебюджетных фондов (Фонда реализации Программы), определив устойчивые принципы их формирования;

* подготовить и утвердить процедуру рассмотрения и контроля реализации программных мероприятий.

5.2. Органы управления процессами природопользования

Ключевым вопросом экономического управления развитием хо-

зайства Тюменской области и входящих в ее состав автономных образований является организация системы управления процессами природопользования - недрами, лесными, земельными, водными ресурсами.

Ясные, непротиворечивые схемы взаимодействия органов управления на федеральном, областном, окружном и муниципальном уровнях позволят реализовать платный механизм, определенный Законами РФ "О недрах", "Об охране окружающей природной среды", а также "Земельным Кодексом РСФСР".

В соответствии с законом "О недрах" государственное управление отношениями недропользования осуществляется органами государственной власти, а также органом управления государственным фондом недр.

Поэтому принципиально важно организовать территориальную структуру органа управления фонда недр, которая бы способствовала эффективному управлению процессами недропользования. Одна из основных проблем состоит не только в построении системы органов фонда недр "по вертикали" - от областного уровня до уровней округов и районов, но и построении "по горизонтали" - исключении излишней многозвенности на каждом уровне.

Представляется, что основные составляющие процесса недропользования - общее геологическое изучение, подготовка и проведение лицензионных (конкурсных) процедур, контроль за процессами освоения и использования недр, экономическая оценка схем и вариантов разработки должны быть объединены под началом единой структуры управления на каждом уровне иерархии. При этом решение других вопросов - контроля за состоянием природной среды, налогообложение недропользователей может находиться за пределами данной структуры под эгидой соответствующих служб и комитетов других органов государственного управления. Вместе с тем, например, вопросами налогообложения недропользователей долины заниматься специализированные службы Министерства экономики, но никак не налоговые инспекции, ориентированные на контроль за поступлением обычных (характерных для всех сфер деятельности) налогов.

Такой подход подтверждается опытом многих стран, длительное время развивающихся на принципах рыночной экономики (в частности США, Норвегии и Великобритании).

В США Горное бюро Министерства Внутренних дел осуществляет не только координацию работ по геологическому изучению территории страны, но и выступает в качестве организатора торгов и лицензионных раундов по предоставлению в пользование недр шельфовой зоны и федеральных земель, а также собирает налоги и поступления за право разработки недр. Вместе с тем, в США наряду с Горным Бюро Министерства Внутренних Дел значительная роль по государственному регулированию нефтегазового сектора отведена и Министерству Энергетики.

В Норвегии же все основные вопросы регулирования нефтегазового сектора сосредоточены в руках одной структуры государственного управления - Министерства Нефти и Энергии и подчиненного ему Нефтяного Директората. Министерство нефти и энергии является ответственным за осуществление политики, выработанной Парламентом (Стортингом), и контроль за государственной деятельностью в области нефте- и газодобычи. Данный орган выдает лицензии на эксплуатацию и разработку, а также готовит государственный бюджет по нефти и газу.

Что же получается в настоящее время с формированием системы органов государственного регулирования и управления процессами недропользования на территории Тюменской области?

Непосредственно причастны к этой деятельности следующие структуры:

ЗАПСИБКОМГЕОЛОГИИ (ЗСКГ) - региональное структурное подразделение Государственного Комитета по геологии и использованию недр (последний непосредственно входит в состав Министерства Экологии и Природопользования): данному комитету в настоящее время поручено исполнять обязанности территориального подразделения органа управления государственным фондом недр:

ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ КОМИТЕТ (ТЭК) - региональное структурное подразделение Министерства Топлива и Энергетики РФ:

АДМИНИСТРАЦИИ ПРОГРАММЫ (АП) - как основной орган реализа-

ции основных проектов и направлений социально-экономического развития Тюменской области (в части недропользования Администрации программы предоставлено право выдачи лицензий на разработку месторождений нефти и газа).

Иными словами, в настоящее время единый процесс геологического изучения недр, подготовки и проведения лицензионных торгов (или конкурсов), выдачи лицензий, а также контроля за рациональной и обоснованной эксплуатацией месторождений и их экономической оценкой рассредоточен между тремя различными учреждениями.

Необходимо разграничить полномочия так, как показано на схеме 2.

Отсюда видно разграничение полномочий всех основных субъектов-участников процесса недропользования:

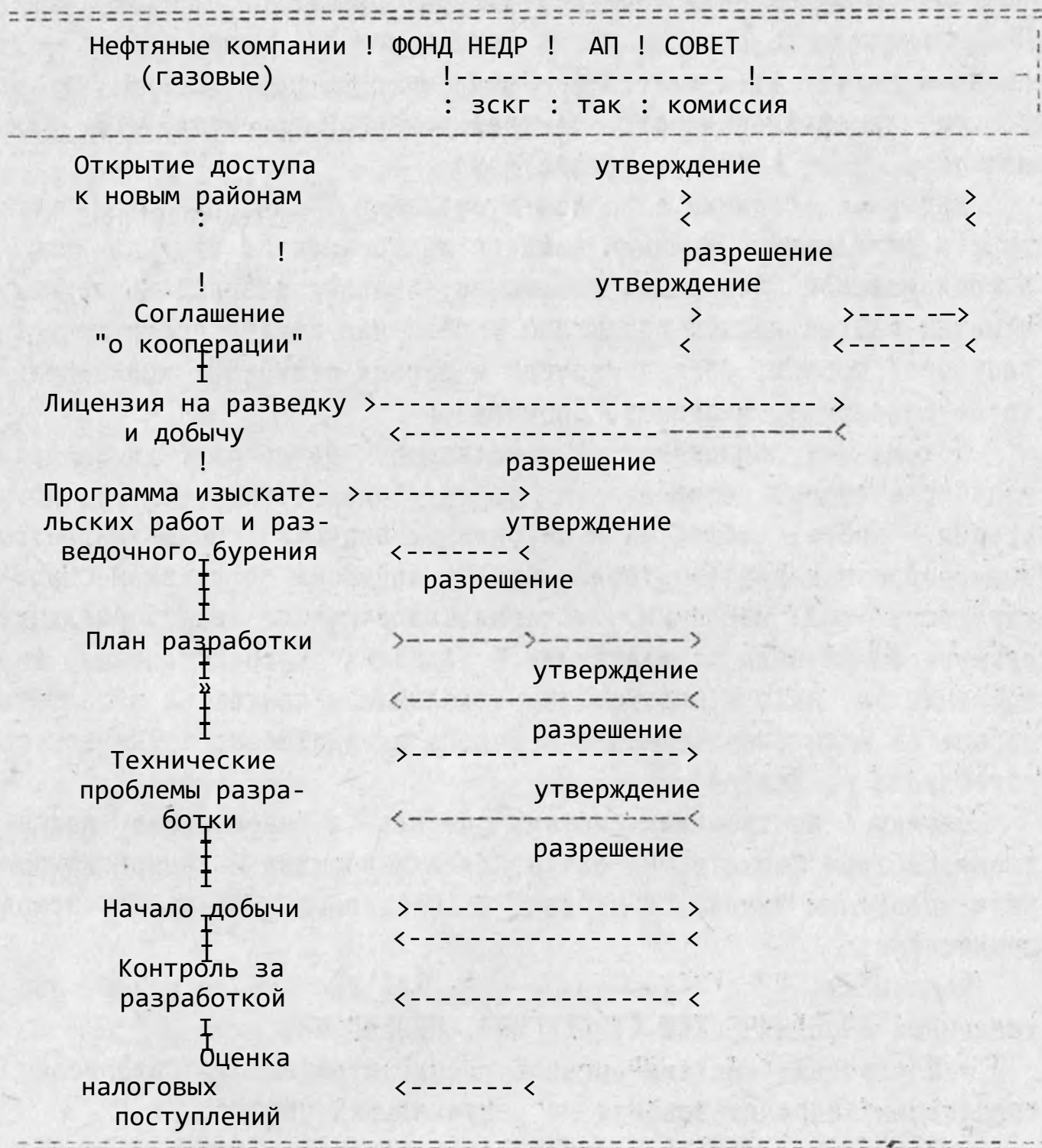
ЗСКГ - осуществляет координацию работ по геологическому изучению территории, проводит предварительную геолого-экономическую оценку месторождений нефти и газа, организует проведение аукционов (конкурсов) на право проведения детальных геологоразведочных работ и последующей разработки месторождений. Одна из самых важных экономических функций ЗСКГ - оценка поступлений от разработки месторождения в государственный и муниципальный бюджеты.

ТЭК - рассмотрение и утверждение проектно-технической документации, контроль за разработкой месторождений, согласование и рассмотрение принципиальных проектно-технологических решений.

АП - выдача лицензий (а также и их изъятие), заключение с лицензиарами соглашений "о кооперации" (в области решения социально-экономических - таких как подготовка кадров, решение социальных проблем, выполнение научно-технических работ, использование местного экономического потенциала при реализации проектов).

Непосредственным рабочим органом, который будет выдавать лицензии, лишать права пользования лицензиями является КОМИССИЯ в работе которой будут принимать участие представители Советов, администраций и территориального фонда недр.

Разграничение полномочий между органами
управления недропользованием



СОВЕТ - решение принципиальных вопросов по открытию для изысканий и последующей разработке новых районов, согласование условий соглашений "о кооперации".

Представляется целесообразным перечисленные выше функции ЗСКГ и ТЗК объединить в рамках территориального органа Фонда Недр (хотя, на первый взгляд это и кажется непривычным - все предшествующие десятилетия эти функции были разъединены, что во многом определялось жестко централизованной ведомственной схемой управления народным хозяйством).

Наиболее сложным вопросом в ситуации Тюменской области является детализация функций каждого из органов по уровням внутререгиональной иерархии. Последнее означает разграничение полномочий внутри каждой структуры управления между органами областного уровня, уровня округов и уровня отдельных муниципалитетов (в случае, например, Советов).

Исходя из положений Федеративного Договора (где вопросы недропользования отнесены к общей компетенции федерального уровня, краев, областей и автономных округов), представляется целесообразным рассредоточить выдачу лицензий по уровням внутререгиональной иерархии, оставив соподчинение территориальных органов фонда недр по вертикали в вопросах сосредоточения информации о недрах, проработки отдельных аспектов на областном уровне (в виду значительного научного и инженерно-технического потенциала г. Тюмени).

Наряду с построением системы управления необходима подготовка системы нормативных актов, детализирующих и конкретизирующих положения Закона "О недрах" и определяющих их практическое применение.

Основываясь на изложенном выше для достижения целей, поставленных ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИЕЙ, НЕОБХОДИМО:

* Построение системы органов государственного регулирования процессами недропользования на региональном уровне.

* Разработка дополнительных законодательных актов и нормативных документов, позволяющих применять общие принципы, изложенные в законе "О недрах": при этом обратить особое внимание

региональных органов представительной власти на определение следующих моментов:

- взаимодействие на местах органов государственного регулирования процессами управления, лицензирования, учета и контроля процессов недропользования с органами представительной власти:

- привлечение участников процесса недропользования к решению проблем социально-экономического развития территорий (использование местной рабочей силы и подготовка кадров, местных товаров и услуг, участие в развитии местной промышленности и научных исследований).

6. РОЛЬ ПРИВАТИЗАЦИИ В РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ

Одним из способов повышения эффективности функционирования нефтегазового комплекса, позволяющим заинтересовать нефтяников и газовиков в результатах своего труда, является приватизация.

Приватизация не тождественна свертыванию масштабов государственного регулирования, а является составной частью процесса расширения экономических функций государства и их видоизменения. Приватизация базируется на идее превосходства (по эффективности) рыночной организации экономики над любыми регламентациями. Усилив роль рынка в распределении ресурсов, приватизация окажет со временем благоприятное воздействие на капиталовложения и производство. Государство-производитель уступает место государству-гаранту надежного механизма функционирования рыночных механизмов.

Основной предпосылкой приватизации стало ухудшение экономических и Финансовых показателей деятельности предприятий государственного сектора, низкий уровень их рентабельности.

Низкая эффективность государственных предприятий связывается обычно с тем, что к ним не могут быть применены финансовые санкции со стороны рынка: банкротство исключено, а получение заемных средств и субсидий из государственных источников гарантировано. Отсутствие твердых обязательств перед собственниками позволяет этим предприятиям вести свои дела менее рачительно. Расточительному хозяйствованию государственных предприятий способствует и высокая степень их бюрократизации. Дополнительным источником неэффективности их функционирования является также множественность целей, большая часть которых носит не столько коммерческий, сколько социальный характер.

Приватизация позволит осуществить:

- * повышение эффективности отраслей промышленности при использовании сырья и оборудования;

- * свертывание государственного вмешательства в промышленности:

- * сокращение государственной финансовой помощи предприятиям

и расширение использования кредитов на рыночных условиях;

* оживление конкуренции на всех уровнях в целях снижения цен и повышения качества;

* продажу акций среди широкого круга населения и служащих приватизируемых предприятий с целью увеличения заинтересованности занятых в результатах деятельности предприятий;

* сокращение расходной части бюджета, поскольку позволяет избежать субсидирования нерентабельных предприятий.

Основная цель приватизации - осуществить решение проблем, встающих перед предприятиями в условиях перехода к рынку. Из этого следует, на наш взгляд, как минимум три важнейших положения, которые должны быть учтены в условиях складывающейся практики приватизации:

- необходимым условием перевода предприятий на акционерную (или иную) форму, (равно как и прямой продажи мелких и средних предприятий), является наличие у потенциального покупателя четко разработанной концепции вывода предприятий из кризиса;

- не меньшее значение имеет также готовность покупателя инвестировать средства, необходимые для технического перевооружения и структурной перестройки покупаемого предприятия. В условиях, когда такая готовность имеет место и отражена в соответствующем договоре о купле-продаже, вопрос о цене продаваемого предприятия уже занимает подчиненное положение;

- соблюдение двух указанных выше условий требует осуществления жестких контрольных функций со стороны государства за ходом приватизации, включая контроль за выполнением обязательств, принятых на себя покупателем в рамках представленной концепции преобразований. При этом предоставление льготных кредитов (через соответствующие государственные финансовые институты) должно быть напрямую увязано с ходом реализации концепции преобразования предприятия и его вывода на уровень мировых требований новым владельцем.

Конкретный способ приватизации предприятия определяется соответствующим Комитетом по управлению имуществом согласно с требованиями Основных положений программы приватизации, в кото-

рой предлагается три различных способа: аукцион, коммерческий конкурс, продажа акций после преобразования предприятия в акционерное общество.

Превалирующей формой приватизации промышленных предприятий станет акционирование. Хозяйственная деятельность обществ в отраслях, занятых добычей сырья, осуществляются с разрешения СМ РФ.

В наибольшей мере следует опасаться:

- последствий начатой кампании по широкой раздаче собственности населению (через систему инвестиционных вкладов и иные механизмы). В результате у нас может быть сформирован многомиллионный слой новых мелких частных собственников, однако собственники предприятия ничего нового в рамках данного механизма не получают. Напротив, они оказываются перед необходимостью выплаты дивидендов (по крайней мере не ниже, чем процент в Сбербанке) новоявленным акционерам из еще неизвестно каких источников. В условиях только формирующегося рынка ценных бумаг главный интерес новых акционеров будет сосредоточен именно на дивиденде, а не на повышении курса акций, свидетельствующем в целом об экономическом прогрессе предприятия. Одновременно это будет означать и ориентацию предприятий на преимущественно краткосрочные направления вложения средств в ущерб стратегическим направлениям структурной перестройки производства:

- "смены вывески", когда в результате преобразования государственного предприятия, например, в акционерное общество не происходит никаких реальных изменений ни в производстве, ни в управлении. Средством борьбы с этим может служить только требование наличия четкого и реального плана (концепции) преобразования предприятия и вывода его из кризиса новыми владельцами и осуществление жесткого государственного контроля за выполнением этого плана:

- злоупотреблений, которые могут возникнуть в ходе приватизации и проявиться в достаточно широких масштабах.

В этой связи целесообразно разработать общую программу приватизации области в разрезе регионов и основных сфер хозяйственно-

вания с выделением этапов и указанием конкретных мероприятий. По-нашему мнению, следует сначала провести "коммерциализацию" предприятий, а затем их приватизацию.

В нефтегазовом комплексе на первом этапе, на наш взгляд, целесообразно осуществить переход к государственным холдингам, преобразовав предварительно предприятия в акционерные общества закрытого типа. Перейти к акционерным обществам открытого типа (с частичным или полным разгосударствлением). Причем представляется нецелесообразным проводить этот процесс по единой схеме для всех предприятий и объединений (например, по всем предприятиям оставляем государству 51% пакета акций). вполне могут быть как полностью государственные компании (в этом случае, видимо, необходим договор коллектива с государством о взаимных обязательствах), так и полностью приватизируемые.

Нам представляется, что в ведущих отраслях экономики Тюменской области приватизация предприятий может быть осуществлена в форме целевых выкупов. При целевом выкупе группа рабочих, менеджеров и, возможно, внешних инвесторов объединяется, чтобы выкупить предприятие у государства. В этом случае Министерство становится эквивалентом западного инвестиционного банка - получает обязательство владельцев акций выплачивать министерству ежегодно фиксированную плату (во многом это аналогично процентному займу).

В настоящее время, согласно действующей программе приватизации, предприятия и объединения топливно-энергетического комплекса могут быть приватизированы только по решению правительства России.

Часть средств, полученных от приватизации, предполагается направлять в местные бюджеты, с тем чтобы использовать их на социальную защиту населения, на природоохранные мероприятия.

Для реализации целей, предусмотренных ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИЕЙ, НЕОБХОДИМО:

* разработать общую программу приватизации области в разрезе округов и основных сфер хозяйствования с выделением этапов и указанием конкретных мероприятий (первый этап данной работы уже

выполнен по объектам муниципальной собственности):

* определить на уровне области и автономных округов меры и Формы участия территориальных органов в разгосударствлении ведущих отраслей хозяйства:

* определить целесообразные формы участия территории в экономическом управлении приватизируемыми предприятиями:

* увязать получение средств от приватизации предприятий ведущих отраслей хозяйства с решением социально-экономических задач.

7. ВАРИАНТЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ

7.1. Сценарии развития хозяйства

Дальнейшее развитие, как уже отмечалось, будет находиться под одновременным влиянием большого числа факторов. Но основными из них, по-нашему мнению, являются следующие.

1. Целесообразная интенсивность освоения природно-ресурсного потенциала. Последний, хотя и в значительной степени "обеднен" в результате предшествующей нерациональной эксплуатации, но - еще далек от своего исчерпания. Ресурсная база Тюменской области была и остается уникальной - не имеющей аналогов в стране.

2. Общеэкономическая ситуация в стране. Преодоление кризиса в экономике вообще, стабилизация денежной системы, восстановление и образование новых (замещающих старые) хозяйственных связей исключительно важны именно для Тюменской области в силу "открытости" хозяйства. В свою очередь, хозяйство Тюменской области "способно" решить задачи по стабилизации обеспечения страны нефтью и газом, продуктами их переработки и, таким образом, "внести" свой вклад в сбалансированное развитие всего народного хозяйства.

3. Организационно-экономические предпосылки и формы дальнейшего развития. Как было показано выше, главные причины "торможения" в развитии хозяйства региона связаны с основополагающими принципами функционирования административной экономики. Поэтому переход к рыночным отношениям без преувеличения можно считать важнейшим фактором преодоления кризиса и дальнейшего эффективного развития всех отраслей нефтегазового комплекса и регионального хозяйства вообще (то есть, речь может идти о своеобразном кумулятивном эффекте), при этом мы ни в коей мере не отрицаем необходимость государственного регулирования экономики.

4. Экологические ограничения.

5. Социальная обстановка в регионе. "Способность" к эффек-

тивному решению социальных проблем является неременным требованием к стратегиям будущего развития. В данном случае прежде всего имеются в виду возможности создания благоприятных условий для занятости населения (предотвращения массовой безработицы по мере падения активности в добывающем секторе хозяйства территорий) и образования достаточных финансовых ресурсов для развития непромышленной сферы.

В данном контексте особо отметим следующее. Интенсивность народнохозяйственного спроса на продукцию нефтегазового комплекса во многом будет определяться проводимой структурной политикой. Но сами прогрессивные структурные преобразования в экономике, в чем мы твердо убеждены, неразрывно связаны с трансформацией хозяйственной системы, переходом к рыночным отношениям. Иными словами, прогнозы развития хозяйства и изменения его структуры нельзя строить на основе гипотезы о том, что сначала следует провести рыночные реформы, а затем уже - "переструктуризацию" экономики. Оба эти процесса взаимосвязаны, и каждый из них создает базу для осуществления другого.

В своем дальнейшем анализе мы ограничимся рассмотрением 4-х возможных сочетаний перечисленных выше предпосылок и условий развития хозяйства региона, образующих, по-нашему мнению достаточно представительный набор. Каждому из этих сочетаний соответствует "свой" сценарий развития. В отношении социальных факторов позиции ниже приведенной таблицы не столько обозначают собственно условия развития, сколько отражают качественные свойства сценариев. Градация интенсивности влияния выведенных предпосылок также достаточно условна, так как в данном случае речь может идти лишь о тенденциях, а не о конкретных величинах.

Развитие в соответствии со сценарием 1 возможно при условии сохранения интенсивности народнохозяйственного спроса на нефть и газ примерно на современном уровне (при некотором росте внутреннего потребления и сокращении экспорта). Адекватным данной предпосылке является быстрое проведение кардинальных рыночных реформ в добывающем секторе, что позволит преодолеть нынешние кризисные тенденции и частично "восстано-

Схема 3

Характеристика возможных сочетаний условий и предпосылок развития

Сценарии

	1	2	3	4
Интенсивность народнохозяйственного спроса на нефть и газ	Стабильная	Снижающаяся	Стабильная	Снижающаяся
Общэкономическая ситуация	Быстрое преодоление кризиса	Быстрое преодоление кризиса	Затяжной выход из кризиса	Затяжной выход из кризиса
Характер экономических реформ	Радикальный во всех отраслях	Радикальный во всех отраслях	Радикальный в перерабатывающем секторе, консервативный - в добывающем	Радикальный в перерабатывающем секторе, консервативный - в добывающем
Влияние экологических факторов	Сдерживающее	Нейтральное	Сдерживающее	Сдерживающее
"Способность" к решению социальных проблем региона	Высокая	Высокая	Средняя	Низкая

вить" добычу нефти в регионе. Стабилизирующую роль в добыче жидких углеводородов будет играть газовый конденсат, добыча которого значительно увеличивается. Добыча газа растет с умеренным, в сравнении с прежними, темпом на протяжении всего рассматриваемого периода.

Вследствие сильной конкуренции на рынке капитала (в добывающем секторе будут созданы предпосылки для эффективных вложений) маловероятной представляется возможность реализации капиталоемких нефтегазохимических проектов за счет финансовых ресурсов добывающих предприятий. Поэтому быстрое развитие обрабатывающей промышленности (нефте- и газохимии, машиностроения и др.) в ближайшие 10 лет реально может осуществляться лишь на основе инвестиций в рамках целевых региональных, государственных и международных программ. Роль внутренних источников накоплений в реализации данного направления развития, по-видимому, станет значительной за пределами 2000г.

Крупные средства за счет накоплений предприятий, региональных Фондов и государственных источников должны быть инвестированы в сфере природоохранной деятельности и в производственную инфраструктуру, что является неременным условием поддержания высоких уровней добычи нефти и газа.

В социальной сфере рост напряженности - в отношении вероятной безработицы - сдерживается в основном благодаря поддержанию деловой активности в добывающем секторе. Однако на региональном уровне потребуются проведение целенаправленной политики, связанной с перемещением добывающих производств из районов с истощенными запасами в районы нового освоения.

В целом же в рамках рассматриваемого сценария в ближайшие 10 лет наблюдаются постепенные изменения в структуре хозяйства региона, а их ускорение реально может иметь место только за пределами 2000г. по мере опережающего (в сравнении с добычей нефти и газа) роста перерабатывающих производств и инфраструктурных подсистем.

Сценарий 2 отличается от предыдущего прежде всего народнохозяйственными целевыми установками развития: предпола-

гается, что, благодаря проведению активной энергосберегающей политики к 2000г. произойдет снижение интенсивности народнохозяйственного спроса на нефть и газ. Аналогичный результат может иметь место, если Россия (и другие государства СНГ) "включатся" в сферу цивилизованной международной нефтяной торговли и пойдут на сознательное ограничение экспорта нефти в целях поддержания стабильности рынка.

В данном случае наиболее вероятным представляется постепенное и неуклонное падение производства в нефтяной промышленности. Динамика добычи газа может как и в сценарии 1 характеризоваться несколько замедленным ростом. Выход на более высокие уровни добычи нефти (прежде всего) при таком развитии событий возможен, если это будет в интересах региона, за счет привлечения иностранных компаний, организации концессий.

При "затухании" инвестиционной активности в добывающем секторе будут более благоприятными возможности вложения капитала в переработку нефти и газа. Во всяком случае, предприятия нефтяной и газовой отраслей будут вынуждены искать новые сферы деятельности. А региональная администрация (и государство) должны предпринять меры регулирующего характера с тем, чтобы новые сферы деловой активности были бы "привлекательными" для инвесторов-предприятий добывающего профиля. Более масштабными (по сравнению со сценарием 1) могут быть и региональные программы по развитию инфраструктуры.

Для региона это тем более важно, поскольку при "затухании" активности в добывающем секторе следует ожидать роста социальной напряженности, смягчить или предотвратить который можно лишь за счет создания большого числа новых рабочих мест.

Рассматриваемый сценарий менее "чувствителен" к экологическим условиям в силу относительного снижения "нагрузок" на природные комплексы региона.

В целом по данному сценарию развития уже к 2000г. можно ожидать заметных изменений в структуре хозяйства: доля добывающего сектора снизится, а доля перерабатывающих отраслей - нефтегазохимии и др.. а также инфраструктурных подсистем возрас-

тет.

Сценарии 3 и 4 характеризуются сходными важнейшими признаками в отношении перспектив развития добывающего сектора. Мы полагаем, что независимо от интенсивности народнохозяйственного спроса (меньшей или большей) на нефть и газ, вероятные уровни добычи, особенно - нефти, будут находиться ниже диапазона траекторий рациональной динамики добычи, или - в лучшем случае - на его нижней границе. Естественно, что дальнейшее довольно быстрое падение добычи нефти в Западной Сибири не может не отразиться на сбалансированности всего народного хозяйства и станет одной из причин "затяжного" выхода экономики из кризисного состояния (сценарий 3, в отличие от сценария 4, лишь соответствует более пессимистическому прогнозу возможного развития событий).

В обоих сценариях в развитии кризисного процесса возможен мультипликативный эффект: несбалансированность в производстве и потреблении нефтегазового сырья и топлива порождает новые диспропорции, вызывает сбои в обеспечении добывающих отраслей материально-техническими ресурсами, что, в свою очередь, усиливает напряженность топливно-сырьевого баланса и т.д. Устранение диспропорций реально возможно лишь за счет "накачки" добывающих отраслей ресурсами, то есть налицо тенденция развития последних по "замкнутому" контуру эффективности, когда производители сами же и потребляют созданный ими доход.

При медленном осуществлении экономической реформы, последняя к концу текущего десятилетия наберет "критическую массу", позволяющую в течении нескольких лет полностью стабилизировать ситуацию в народном хозяйстве и непосредственно в нефтяной и газовой промышленности.

Из сказанного можно сделать вывод, что дальнейшее развитие в соответствии с гипотезами сценариев 3 и 4 во много повторяет уже пройденный путь. И таковой, по всей видимости, будет "цена" отказа от проведения быстрых и последовательных рыночных реформ в добывающем секторе.

Поскольку в этих реформах узловыми точками являются цены на

продукцию (нефть и газ) и пропорции распределения ренты, то "проигравшей" стороной окажутся прежде всего регионы, в структуре хозяйства которых преобладают сырьевые отрасли и которые не имеют других крупных источников финансовых поступлений кроме рентных платежей от добывающих предприятий. Монополизация (полная или частичная) государством права на присвоение рентных доходов лишает такие регионы возможностей (в большей или меньшей степени) самостоятельного управления структурными пропорциями хозяйства, решения социальных и экологических проблем,

В результате, при реализации сценария 3 основные структурные пропорции хозяйства региона оказываются практически неизменными до конца периода прогнозирования; в сценарии 4 указанная тенденция будет иметь место в ближайшие 10 лет, а затем следует ожидать постепенного сокращения доли добывающих отраслей.

Безусловно, что с точки зрения региональных интересов более предпочтительны сценарии развития, базирующиеся на предпосылке быстрого радикального реформирования экономических отношений в добывающем секторе - этот фактор является решающим. Интенсивность народнохозяйственного спроса на нефть и газ, определяющая масштабы дальнейшего освоения природных ресурсов региона и динамику развития собственно добывающих отраслей, в свою очередь, усиливает или относительно уменьшает социальную напряженность и экологические проблемы. Причем, названные факторы, если можно так считать, взаимокompенсируют друг друга.

Что касается общегосударственных приоритетов, то очень многое зависит от того как их понимать. Если интерес государства состоит в максимизации текущих бюджетных доходов и сохранении непосредственного контроля над ключевыми отраслями хозяйства, то для него более предпочтительными окажутся сценарии, в основе которых лежит предпосылка консервативного реформирования экономических отношений в добывающем секторе экономики. Если же государство видит своей целью создание условий для динамичного и свободного развития экономики в целом и хозяйства отдельных регионов, то возможность достижения компромисса национальных и

региональных интересов из абстракции (как это имеет место сейчас) превращается в реальность. И, следовательно, стратегии развития, выгодные регионам, могут соответствовать и общегосударственным интересам.

6.2. Альтернативы

Существует очень широкий спектр альтернатив, которые необходимо рассматривать в том случае, если мы хотим достичь поставленных целей и использовать имеющиеся возможности.

Основные альтернативы могут состоять в следующем:

1. Необходимо определить, каким приоритетам следует отдать предпочтение в экономическом развитии и диверсификации.

Один из вариантов - направить большую часть расходов на программы долгосрочного экономического развития области с целью создания рабочих мест в будущем и пополнения в дальнейшем доходов за счет этого.

2. Требуется определить адекватную роль для Советов в развитии частного сектора, который мог бы создавать ценности и генерировать новые рабочие места (предоставление займов, взносы в уставные фонды, распределение субсидий, выступление в качестве гаранта кредитов и др.).

3. Необходимы ясные приоритеты, которые следует установить для развития человеческого потенциала области через существующие и новые подходы к образованию, переподготовке и повышению квалификации.

Некоторые варианты: предоставление правительством большей финансовой помощи образованию и переподготовке, перенесение "тяжести" расходов на частный сектор, или же предоставить жителям самим нести ответственность за свое собственное обучение.

4. Следует рассмотреть, как приоритеты, связанные с усилением внимания к охране окружающей среды могут повлиять на экономическую и диверсификационную стратегию.

Некоторые варианты: медленно развивать новые проекты до тех

пор, пока не будет обоснована и доказана их безопасность: развивать только те отрасли, которые экологически безопасны; или же поощрять развитие всех отраслей промышленности, но принимать меры по минимизации воздействия на окружающую среду.

5. Требуется рассмотреть приоритеты, которые следует "разместить" на областном и окружном уровнях, наряду с реализацией других экономических целей.

6. Создание более совершенных механизмов поощрения исследований и внедренческой деятельности в области.

Некоторые варианты: местные власти берут большую ответственность за финансирование науки и технологии или оставляют эту сферу полностью на откуп рыночной стихии, берут ли на себя ответственность за поддержание передовых позиций в определенных областях высоких технологий, промышленности и сферы услуг (определяют цели и напрямую финансируют эти разработки, обеспечивают только инфраструктурной поддержкой и т.п.).

8. Какую часть ресурсов использовать на нужды экономической диверсификации?

Некоторые варианты: сделать экономическую диверсификацию преобладающей целью: поддерживать низкие налоги с определенными социальными. Фискальными и экономическими целями и т.д.

Это, конечно, не исчерпывает всего списка возможностей, а лишь показывает его неисчерпаемость. В настоящее время важно определить приоритеты.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Первоочередная цель Экономической стратегии - стабилизация социально-экономической ситуации в области.

Ведущая роль в решении данной задачи принадлежит нефтегазовому сектору. Но без преобразования статуса нефтегазодобывающих предприятий, формирования на их основе жизнеспособных (в экономическом отношении) компаний и фирм оно, по нашему мнению, окажется просто невозможно. Дело не только в нехватке финансовых и инвестиционных ресурсов - зашла в тупик сама система хозяйствования в данных отраслях.

Вторая цель, непосредственно связанная с первой - создание условий и предпосылок привлечения капиталов как из России, так и из-за ее пределов (включая иностранный капитал). Не будет успешно функционировать нефтегазовый комплекс - нечего будет ни делить, нечем будет и управлять и нечем будет занимать подавляющую часть населения области.

Третья весьма конкретная цель - пройти по возможности переходный период с минимальными социальными потерями и издержками. Неизбежно, что переходный период будет весьма сложен и непрост для подавляющей части населения области: преобразование статуса предприятий может пойти и пойдет с весьма значительным сокращением численности и, как следствие, нарастанием социальной напряженности.

Четвертая цель - хотя и трудно, но необходимо незамедлительно приступить к возвращению долгов коренным жителям Югры и Ямала (не только определение зон приоритетного природопользования, но и создание экономических условий природопользования на этих землях коренным народам).

Все из перечисленных выше целей имеют различный статус:

первая цель - не только и не столько областной, сколько республиканский:

вторая цель - создание условий для привлечения капитала - также республиканский, но в большей степени областной;

третья цель - социальная защита населения области в пере-

ходный период - в значительной мере областной характер;

четвертая цель - создание экономических условий для осуществления коренными народами традиционных видов экономической деятельности - цель областного, даже в значительной мере окружного и районного характера.

Видно, что каждая из целей, подлежащих включению в Программу, отвечает интересам области, округов, районов и городов.

Мы считаем, что необходимо начинать с Областного статуса Программы, включив туда те шаги и конкретные мероприятия по реализации каждой из приведенных выше целей, которые могут быть осуществлены на областном и внутриобластном уровнях.

После утверждения первоочередных целей и задач необходимо провести:

- расшифровку данных целей Программы по основным конкретным мероприятиям;
- определение ориентировочных сроков и оценку объемов требуемых ресурсов;
- утверждение Программы и основных ее элементов на сессии Областного Совета.

По тем вопросам, которые выходят за пределы возможностей областного уровня необходимо подготовить предложения и представить их на рассмотрение в Правительство и ВС Российской Федерации.

К числу задач на самое ближайшее будущее необходимо отнести:

- разработку программы перехода хозяйства области к функционированию в условиях рыночной экономики (под программой имеется в виду последовательность и взаимосвязь основных шагов и этапов);
- проведение экономической оценки природно-ресурсного потенциала территории;
- формирование структур управления развитием хозяйства региона в новых экономических условиях - региональные фонды, корпорации регионального развития, корпорации коренных народов и др. :

- скорейшее решение вопросов привлечения иностранного капитала для решения организационно-технических проблем базовых отраслей хозяйства области;

- всемерное поощрение и стимулирование развития сферы услуг и сервиса в самых различных сферах с целью смягчения предстоящего высвобождения работников в ведущих отраслях хозяйства;

- формирование корпуса "кадров экономической реформы" в области - в настоящее время чрезвычайно мало экономически подготовленных работников, способных работать в новых структурах.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ предполагает непрерывный характер ее дополнения, развития и совершенствования. Не только сессии Советов и рабочие комитеты органов государственного управления должны принимать участие в ее развитии, но и различные общественные организации всех слоев и групп населения.

Экономическая стратегия и Региональная Программа

СЛАЙД 1

Экономическая стратегия

1. Определение общих направлений и целей социально-экономического развития области.
2. Координация региональных интересов и целей с интересами и целями деятельности других уровней (локального, государственного, международного и пр.).
3. Формирование механизма регулирования и реализации выбранных направлений развития.
4. Формирование институциональной структуры хозяйственного регулирования.

Региональная программа

1. Определение приоритетных целей и задач социально-экономического развития области.
2. Постановка конкретных проблем на основе приоритетных целей социально-экономического развития.
3. Разработка и реализация Программы (системы Программ) для решения сформулированных проблем.

Концепция региональной Программы

СЛАЙД 2

1. Программа не должна быть всеохватывающей, рассматривающей и определяющей все без исключения вопросы социально-экономического развития.
2. Программа должна быть :
 - социально-ориентированной;
 - формирующей условия и предпосылки развития хозяйства в будущем;
 - весьма гибкой, что, в частности, предполагает ее неразрывную связь с системой мониторинга (постоянного контроля) и корректировки приоритетов и целей.

Факторы, определяющие статус Программы

СЛАЙД 3

1. Отношения собственности.
2. Мотивация деятельности.
3. Ресурсно-финансовая обеспеченность.
4. Технические (в том числе, управленческие) возможности.
5. Правовая база.

Цели Программы

СЛАЙД 4

1. Первоочередные цели и задачи :

- Стабилизация положения в базовых отраслях хозяйства
- Создание условий для привлечения капиталов из России и из-за ее пределов
- Решение насущных социальных проблем, в том числе, обусловленных переходом к рынку
 - Решение социально-этнических проблем

2. Перспективные цели и задачи :

- Подготовка условий и предпосылок для эффективного развития в "постнефтяной" период
- Перестройка структуры хозяйства области и механизм и подходы к ее осуществлению

Собственность и характер регулирования

СЛАЙД 5

-
1. Частная собственность ← Регулирование
2. Муниципальная собственность ← Регулирование
3. Собственность Корпорации регионального развития ← Программное управление
4. Государственная собственность ← Регулирование
5. Смешанная собственность ← Регулирование

Экономические условия реализации Программы

СЛАЙД 6

1. Платное природопользование и его организационно—техническая реализация в деятельности служб, инспекций и органов местного самоуправления.

2. Экономические (рыночные) принципы и условия функционирования ведущих отраслей хозяйства области.

Источники финансовых ресурсов на стадии, предшествующей реализации Программы

СЛАЙД 7

1. Бюджетные источники

Налоги (на прибыль, подоходный, имущественный, на добавленную стоимость) и акцизы

2. Доходы от муниципальных предприятий

Дивиденды.
Арендная плата
Выкупные платежи (при приватизации муниципальной собственности).

3. Доходы от добычи нефти и газа

Ройялти (концессии, лицензии).
Доходы от продаж (долевое распределение продукции).

4. Прочие поступления от физических и юр. лиц

Кредитование (облигации и др. ценные бумаги).
Долевое участие.
Добровольные пожертвования

Дополнительные источники финансовых ресурсов в период реализации Программы

СЛАЙД 8

1. Доходы от проектов, реализуемых в рамках Программы, новых муниципальных предприятий

Дивиденды.
Арендная плата.
Выкупные платежи (при приватизации муниципальной собственности).

2. Финансовые пассивы Корпорации регионального развития

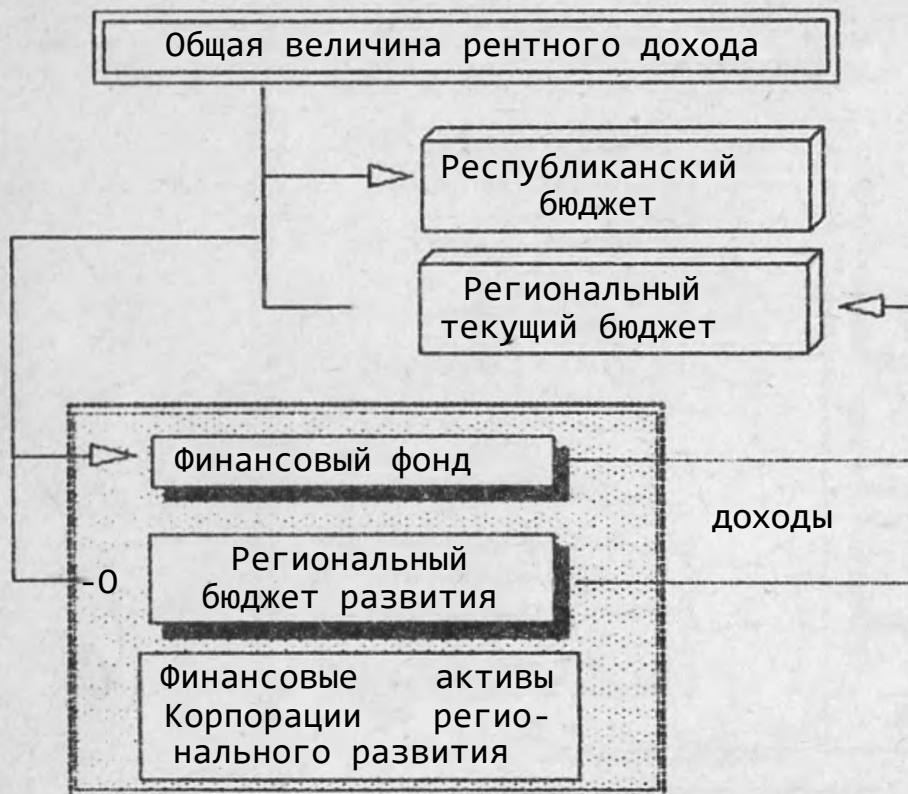
Поступления от выпуска облигаций и других ценных бумаг.

3. Финансовые доходы от деятельности траст-фонда

Проценты по ценным бумагам (облигациям, сертификатам)
Дивиденды.
Депозитный процент.

Схема распределения рентного дохода, содержащегося в цене сырьевых ресурсов

СЛАЙД 9



Источники финансовых ресурсов для реализации Программы

СЛАЙД 10

1. Доходы от добычи нефти и газа

Ройялти (концессии, лицензии).
Доходы от продаж (долевое распределение продукции).

2. Доходы от проектов, реализуемых в рамках Программы

Дивиденды.
Арендная плата.
Выкупные платежи (при приватизации муниципальной собственности).

3. Финансовые пассивы Корпорации регион. разв.

Поступления от выпуска облигаций и других ценных бумаг.

4. Финансовые доходы траст-фонда

Проценты по ценным бумагам (облигациям, сертификатам)..
Дивиденды.
Депозитный процент.